

Toelichting

Algemeen

Deze verordening regelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht door en in opdracht van burgemeester en wethouders van de gemeente Leiden.

Achtergrond en aanleiding

In 2015 kwamen de VNG en het IPO met een uniforme modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Deze uniforme modelverordening werd opgesteld omdat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten die in hun opdracht werken, zich voor een gezamenlijke opgave gesteld zagen. De opgave was om in landelijk verband de kwaliteit van de uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen bij de gedeelde zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving (zie VNG-ledenbrief Lbr. 15/055 van 7 juli 2015).

De grondslag van deze verordening werd destijds opgenomen in de artikelen 5.4 en 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Sindsdien zijn de kwaliteitscriteria 3.0, ingegaan per 1 januari 2025, voor de uitvoering van de Wabo ontwikkeld en beschikbaar gesteld in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen. Het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering is de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 3.0, die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: Ow) vervalt de Wabo als grondslag voor de verordening. De Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) heeft de artikelen 18.20 en 18.23 van de Ow als grondslag en is om die reden opnieuw vastgesteld. De hierbij door de raad vast te stellen verordening volgt de Model Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht), die voor gemeenten en provincies gelijklopend door de VNG en het IPO is opgesteld.

Reikwijdte: een brede verantwoordelijkheid voor kwaliteit

Deze verordening gaat uit van een brede verantwoordelijkheid van de gemeente Leiden voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat alle uitvoerings- en handhavingstaken van burgemeester en wethouders op grond van de Ow, onderwerp van de verordening vormen.

Het gaat dan om thuishaken, die burgemeester en wethouders “in eigen huis” verrichten, de basistaken die krachtens artikel 18.22 van de Ow in opdracht van burgemeester en wethouders door omgevingsdiensten worden verricht en de plustaken, die burgemeester en wethouders naast de basistaken hebben belegd bij de omgevingsdienst. In het geval van Leiden gaat het om de plustaak asbestsloopmeldingen door particulieren, welke door de omgevingsdienst West-Holland worden afgehandeld.

Deze verordening stelt regels die voor alle gemeenten en provincies gelijk zijn. In alle gevallen zullen burgemeester en wethouders beleid moeten voeren over de kwaliteit (zie ook artikel 3). Dit beleid komt tot uitdrukking in de uitvoerings- en handavingsstrategie, bedoeld in artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de gemeente Leiden en de omgevingsdienst West-Holland, waar het de uitvoerings- en handhavingstaken betreft, in het licht van die doelen in het jaarlijks uitvoeringsprogramma en jaarverslag worden beoordeeld door burgemeesters en wethouders. Tot slot regelt de verordening dat de raad, in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voert over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid (in de vorm van Leidse het VTH-beleidsplan) dat burgemeester en wethouders voeren.

Samenhang met andere domeinen

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 bij de openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Ow en de Alcoholwet, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en andere bijzondere wetten.

Hoofdpijnen van de verordening

De verordening vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken op het terrein van de Ow door de gemeente Leiden en in opdracht van de Omgevingsdienst West-Holland. De verordening drukt commitment uit van de raad 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 uitvoering en handhaving bijdragen aan deze kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de Gemeentewet, de Provinciewet, de Ow, de Wet milieubeheer (hierna: Wm), de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). Bij ontwikkeling en bekendmaking van de kwaliteitscriteria worden deze kaders ook betrokken.

Van deze kaders is de Ow en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 13.5 e.v. van het Omgevingsbesluit procedurele regels voor het uitvoerings- en handavingsbeleid en de vergunningverlening door het bevoegd gezag. Dit houdt in dat burgemeester en wethouders verplicht zijn tot het stellen van doelen, het identificeren van activiteiten ter uitvoering daarvan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, het monitoren en het rapporteren daarover.

In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst West-Holland (respectievelijk de eigen diensten), door burgemeester en wethouders en tot slot door de raad. Vertrekpunt zijn de actuele kwaliteitscriteria (waarvan de toepassing is verankerd in artikel 5, zie de toelichting aldaar) en andere standaarden en methoden die door het bevoegde gezag al veel worden gehanteerd. Deze zijn ontwikkeld en worden verder ontwikkeld met als doel de kwaliteit van uitvoerings- en handhavingstaken te waarborgen en te bevorderen.

Of deze kaders gerealiseerd zijn en hoe deze bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering- en handhavingstaken, moet jaarlijks worden beoordeeld door burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdienst West-Holland en van de interne gemeentelijke organisatie. Burgemeester en wethouders zullen dus beoordelen "of het goed gaat" op basis van de door henzelf geformuleerde beleidsdoelen voor in ieder geval de dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten of de financiën (artikel 4, tweede lid, onder a tot en met c). Daarnaast zijn ook andere doelen mogelijk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de veiligheid of de duurzaamheid (in de

zin van natuur en een goede omgevingskwaliteit) met inbegrip van daarvoor geselecteerde indicatoren.

Uiteindelijk zullen burgemeester en wethouders hierover verantwoording afleggen aan de raad (horizontale verantwoording). De leden van de raad 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 raad zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid (het Leidse VTH-beleidsplan), 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 Leiden, zoals vastgelegd in de omgevingsvisie. De raad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door burgemeester en wethouders en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie de raad wil terugzien in de verantwoordingsrapportages van burgemeester en wethouders. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van de raad overgelaten aan het politieke debat.

Zo ordent de verordening de kwaliteit van uitvoering en handhaving, door de betrokken actoren met elkaar te verbinden vanuit ieders competentie:

- De gemeente Leiden en de Omgevingsdienst West-Holland werken overeenkomstig de actuele kwaliteitscriteria met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan burgemeester en wethouders die hiervoor verantwoording afleggen aan de raden en provinciale staten middels het jaarverslag en uitvoeringsprogramma;
- Burgemeester en wethouders zijn, als bevoegd bestuursorgaan, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken (in de vorm van het VTH-beleidsplan) overeenkomstig de procesregels van het Omgevingsbesluit;
- De raad oefent horizontaal toezicht uit op burgemeester en wethouders en gebruikt, waar nodig, de - krachtens de Gemeentewet en de Wgr - aan haar toekomende mogelijkheden.

Impact van deze verordening: meer dan regels alleen

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van uitvoering en handhaving. Blijvende goede verrichtingen in dit kader vergen meer dan regels alleen. De kwaliteitscriteria zijn in dat kader in 2025

geactualiseerd naar een versie 3.0. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de kwaliteitscriteria aan de competentieprofielen toegevoegd. De VNG zorgt ervoor dat de nieuwe kwaliteitscriteria aansluiten op de Omgevingswet. Daarvoor hoeft deze verordening niet nogmaals worden aangepast.

Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage- en informatiestromen, op basis van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit en de organieke wetgeving (Gemeentewet, Provinciewet en Wgr). De verordening introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen maar vereist wel extra input voor bestaande rapportages. Een goede, tijdige en transparante uitvoering van de bestaande verplichtingen faciliteert ieders rol in de kwaliteitsketen. Voor de gemeente Leiden wordt vierjaarlijks het VTH-beleidsplan opgesteld, jaarlijks volgt het uitvoeringsprogramma inclusief jaarverslag. In beide rapportages wordt aandacht gegeven aan deze verordening. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

Artikelsgewijs

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

Artikel 1. Definities

In dit artikel zijn geen begrippen opgenomen die al zijn gedefinieerd in de Ow.

Als *betrokken wetten* worden aangemerkt de Ow zelf, en de Wm, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat paragraaf 18.3.3 van de Ow van overeenkomstige toepassing is. Dat de Wm van toepassing is, is bepaald in artikel 18.1a van de Wm. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals bijvoorbeeld de Alcoholwet, is deze verordening niet van toepassing (wat onverlet laat dat over overlappende onderwerpen elders wordt gerapporteerd, zie het algemeen deel van de toelichting).

Een belangrijk begrip in deze verordening zijn de *kwaliteitscriteria*. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn kwaliteitscriteria 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 deskundigheid van de daarmee belastende organisaties. Deze liggen aan de basis van het VTH-stelsel. Met deze begripsbepalingen en de verankering in artikel 2.3 van verordening liggen de kwaliteitscriteria aan de basis van deze verordening.

Het begrip omgevingsdienst is niet apart gedefinieerd omdat hiervoor is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 18.21 van de Ow.

Artikel 2. Reikwijdte

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” duidt op de uitvoerings- en handhavingstaak, bedoeld in artikel 18.20 van de Ow. “Uitvoering en handhaving” betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Ow en van de Wm, voor zover dat in die wet is bepaald. Zie daarover de toelichting bij artikel 1.

Ten tweede moet het gaan om de uitvoering of handhaving door of in opdracht van burgemeester en wethouders. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door burgemeester en wethouders zelf of, in opdracht van burgemeester en wethouders door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege burgemeester en wethouder). Uitvoering van de Ow of de Wm door andere bevoegde gezagen, zoals het provinciebestuur en andere gemeentebesturen die hun verordeningen op basis van hetzelfde model vaststellen, het waterschapsbestuur of de minister van Infrastructuur en Waterstaat of de minister van Economische Zaken en Klimaat, valt buiten het bereik van deze verordening. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken door of in opdracht van het bevoegd gezag wordt bedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten (Afdeling Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving binnen de gemeente Leiden) en regionale uitvoeringsdiensten (Omgevingsdienst West-Holland).

Artikel 3. Betrokkenheid van de raad

Dit artikel is van belang voor de rolverdeling tussen de raad en burgemeester en wethouders. Ingevolge de systematiek van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over kwaliteit een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de raad. Voor de gemeente Leiden wordt vierjaarlijks het VTH-beleidsplan door de raad vastgesteld. Jaarlijks volgt het uitvoeringsprogramma inclusief jaarverslag, deze wordt ter kennisneming met de raad gedeeld.

De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat de raad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken is bij het beleid en zal toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren (middels het uitvoeringsprogramma en jaarverslag).

Het horizontale toezicht door de raad op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door burgemeester en wethouders, zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen, structuurvisies en VTH-beleidsplan.

Artikel 3 richt zich tot de raad. Indirect is het artikel eveneens van belang voor burgemeester en wethouders, en de omgevingsdienst West-Holland die in hun opdracht werkt, omdat de rol van de raad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de raad reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving biedt en de kaders die op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies zijn vastgelegd.

Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat burgemeester en wethouders de raad daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stellen. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdienst West-Holland van belang kan zijn, spreekt voor zich en is op grond van de Wgr en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

Afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit verplichten het bevoegd gezag (lees: burgemeester en wethouders) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaken. Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats dient te vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Omgevingsbesluit inhoudelijk open. Voor de gemeente Leiden wordt vierjaarlijks het VTH-beleidsplan opgesteld, jaarlijks volgt het uitvoeringsprogramma inclusief jaarverslag. Voor de omgevingsdienst West-Holland wordt vierjaarlijks de Nota Advisering, Uitvoering en Handhaving vastgesteld, jaarlijks volgt een jaarverslag. Dit artikel strekt ertoe een inhoudelijke ambitie te geven aan de procesverplichting om kwaliteitsbeleid te vormen.

Ten eerste door voor te schrijven dat burgemeester en wethouders naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijken in het licht van het geformuleerde (regionale) beleid (het VTH-beleidsplan en de nota AUH), 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 financiën:

1. *Dienstverlening*: de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat. De kernwaarden uit de *'Visie op Dienstverlening: Leiden goed voor elkaar'* staan hierbij centraal; persoonlijk, toegankelijk en betrouwbaar.
2. *Uitvoeringskwaliteit van producten en diensten*: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving, op basis van jurisprudentie en op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. Ook wel aangeduid als de inhoudelijke kwaliteit.
3. *Financiën*: de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

Artikel 5. Kwaliteitsborging

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 3.0 en de opvolgers daarvan. De kwaliteitscriteria worden door bevoegde gezagen in brede samenwerking opgesteld. De kwaliteitscriteria hebben betrekking op de deskundigheid van de uitvoerende en handhavende organisaties. De meest actuele versie van de kwaliteitscriteria worden door de VNG en het IPO (en andere organisaties) bekendgemaakt. Op het moment van vaststellen van deze verordening is de meest actuele set (kwaliteitscriteria 3.0 van 1 januari 2025) te vinden op: <https://vng.nl/sites/default/files/2024-10/kwaliteitscriteria-3.0-voor-uitvoering-en-handhaving-krachtens-de-omgevingswet.pdf>. Vanwege de verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria wordt dynamisch verwezen. Bij een volgende versie van de kwaliteitscriteria hoeft de verordening niet te worden aangepast.

Artikel 5 strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van uitvoerings- en handhavingstaken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Het gaat immers om kwaliteitscriteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen.

Van belang is dat deze kwaliteitscriteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die door burgemeester en wethouders zijn gesteld op grond van artikel 4 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 raad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit op te stellen documenten. In het uitvoeringsprogramma en jaarverslag wordt de raad van de Gemeente Leiden jaarlijks op de hoogte gesteld van de naleving van de kwaliteitscriteria.

Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de kwaliteitscriteria (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 kwaliteitscriteria niet toegepast zijn, of konden worden, en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteitscriteria zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor, op grond van het derde lid, geldt: pas toe of leg uit, “comply or explain”.

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Overgangsrecht is niet nodig gelet op de aard van de gestelde regels.