

Voorstel van het college inzake vaststelling van de Algemene verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Den Haag 2017

## ALGEMEEN

Deze algemene verordening regelt de kwaliteit van de in opdracht van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester uitgevoerde vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaken (VTH) van het omgevingsrecht voor de Wabo-thuistaken, taken voortvloeiend uit formele wetgeving en taken voortvloeiend uit gemeentelijke verordeningen.

Het algemene 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 Rijk werken gemeenten en provincies aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. De visie van het Rijk 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 gezagorganisaties 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. Op 11 juli 2016 is het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer (geplande invoeringsdatum is 1 januari 2017). Op grond hiervan dient de gemeente te beschikken over een beleidskader voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Voor de gemeente gelden de Kwaliteitscriteria 2.1 (borging kwaliteit in de organisatie) en de procescriteria (beleidscyclus) als referentiekader. De gemeente behoudt de bevoegdheid om op haar eigen wijze invulling te geven aan de opdracht van het met voldoende deskundigheid uitvoeren van taken. Deze nuance komt voort uit het feit, dat elke bevoegd gezagorganisatie een eigen organisatieopbouw en inrichting heeft, waarin taken steeds weer anders zijn verdeeld. Daarmee zou het formeel moeten voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.1 aanleiding kunnen geven tot herverdeling van taken. Wat aangetoond moet worden is dat de onder de Wabo vallende taken met voldoende kwaliteit worden uitgevoerd.

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

Deze algemene verordening gaat uit van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken (waaronder begrepen toezicht). Voor wat betreft de basistaken en de plustaken milieu die krachtens de Wabo in opdracht van het college van burgemeester en wethouders door de Omgevingsdienst Haaglanden worden verricht is een separaat raadsvoorstel inzake de Modelverordening opgesteld. Deze algemene verordening richt zich op de overige taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, die de gemeente uitvoert (zoals de zogenaamde Wabo-thuistaken) maar ook uit andere formele wetgeving voortvloeiende taken, zal een separaat beleidsregel worden opgesteld ten aanzien van de kwaliteitsborging. Deze beleidsregel richt zich ook op de uitvoerings- en handhavingstaken (waaronder begrepen toezicht) op grond van de gemeentelijke verordeningen.

Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester zullen, als bevoegd gezag, beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze algemene verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan.

## **3. Hoofdpijnen van de kwaliteitsverordening**

De Algemene verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Den Haag 2017 vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken voortvloeiend uit formele wetgeving (behoudens de uitvoering van de Wabo-taken door de in opdracht van de gemeente handelende Omgevingsdienst Haaglanden) en de gemeentelijke verordeningen. De algemene verordening drukt het 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.

Als referentiekader dienen de Kwaliteitscriteria 2.1, die verankerd zijn in de Wabo en het Besluit omgevingsrecht. Deze zijn ontwikkeld en worden toegepast met als doel de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te waarborgen en te bevorderen op het terrein van het omgevingsrecht.

De criteria zijn ontwikkeld en worden toegepast met als doel de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te waarborgen en te bevorderen op het terrein van het omgevingsrecht. Of dat het geval is, moet jaarlijks worden beoordeeld door het college van burgemeester en wethouders.

Hiervoor is input nodig van de betrokken onderdelen van de gemeentelijke organisatie, die belast zijn met dit taakveld. Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester zullen dus beoordelen "of het goed gaat" op basis van de geformuleerde beleidsdoelen voor de dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten/diensten en de financiën.

Uiteindelijk zullen het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester 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 de dienstverlening. 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 kunnen worden bepaald. 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. Procescriteria**

De procescriteria zijn opgenomen in paragraaf 7.2 van de wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Deze eisen aan het proces leiden samen tot een sluitende cyclus en kwaliteitsborging. Deze beleidscyclus is gebaseerd op de BIG-8 cyclus; een dubbele cyclus van beleidsvorming en uitvoering. De BIG-8 cyclus maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid in combinatie met een sluitende planning- en controleyclus. Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies en onze VTH-prioriteiten daarop aanpassen.

Een belangrijke reden - naast de efficiencyvoordelen voor de organisatie - om de procescriteria vorm en inhoud te geven is het gegeven dat de gemeente bij de Omgevingswet verplicht moet gaan monitoren. Alle ontwikkelingen en veranderingen, die effect hebben op het omgevingsplan en mogelijk ook de omgevingsvisie moeten worden gemonitord en geëvalueerd. De aldus verzamelde informatie is essentieel om het omgevingsplan en de omgevingsvisie up-to-date te houden. In feite schrijft de wet hiermee de noodzaak van de beleidscyclus mee voor.

De procescriteria zijn onderverdeeld in criteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving of gezamenlijke criteria.

De aanleiding voor de procescriteria is gedeeltelijk een gevolg van de integraliteit; een belangrijk uitgangspunt voor de uitvoering van de Omgevingswet. Daarnaast zal ook de voortschrijdende ontwikkeling op ICT-gebied betere mogelijkheden bieden om zichtbaar te maken waar kan en moet worden bijgestuurd. De in de Omgevingswet verplicht voorgeschreven monitoring zal een bron van informatie gaan leveren binnen de procescyclus.

#### **6. Impact van deze verordening: meer dan regels alleen**

Deze algemene verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van uitvoerings- en handhavingstaken (toezicht daaronder begrepen). Door wijzigingen in de regelgeving en de maatschappij zullen de criteria voor kwaliteit periodiek geactualiseerd moeten worden. Voor de andere taken die onder de werking van deze verordening vallen zal met het oog van het 'gebruik' van de kwaliteitscriteria en de daarin verwachte actualisering deze ontwikkelingen nauwlettend worden gevolgd.

## **7. Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Deze algemene verordening heeft zowel betrekking op taken voortkomend uit de formele wetgeving, zoals de Wabo, als op taken voortkomend uit autonome gemeentelijke verordeningen. De 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. Deze 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.

#### *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 en dienen in bredere zin als referentiekader om vast te kunnen stellen of de uitvoering- en handhavingstaken (toezicht daarbij inbegrepen) op grond van formele wetgeving en gemeentelijke verordeningen met voldoende deskundigheid plaatsvindt.

#### **Artikel 2**

De reikwijdte van de algemene verordening heeft geen inhoudelijke afbakening en geen afbakening naar bevoegd gezag. De algemene verordening regelt de noodzaak om voor het gehele taakveld op het gebied van uitvoerings- en handhavingstaken (toezicht daaronder begrepen) de daarvoor benodigde deskundigheid vast te stellen. Dit met uitzondering van de uitvoering en handhaving van fiscale regelgeving en de sociale zekerheidsregelgeving

#### **Artikel 3**

Dit artikel beschrijft de zorgplicht en om de uitvoerings- en handhavingstaken (toezicht daaronder begrepen) te laten plaatsvinden met een goede kwaliteit en met de daarvoor minimaal vereiste deskundigheid. Om deze zorgplicht te realiseren stellen burgemeester en het college een beleidsregel vast, waarin de uitvoering van deze zorgplicht is geregeld en de naleving zal worden geborgd door een periodieke mededeling van de burgemeester en het college aan de gemeenteraad.

#### **Artikel 4**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de algemene 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 20 december 2016,

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

Besluit:

Vast te stellen de Algemene verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Den Haag 2017

### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- het college: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Den Haag;
- 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;
- Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

### **Artikel 2 Werkingsbereik**

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving, met uitzondering van de uitvoering en handhaving van fiscale regelgeving en de sociale zekerheidsregelgeving, door of in opdracht van de burgemeester en het college.

### **Artikel 3 Zorgplicht en beleidsregels**

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 5.5 van de Wabo en paragraaf 7.2 van het Besluit omgevingsrecht dragen de burgemeester en het college ieder voor zover het de eigen bevoegdheid betreft zorg voor een goede kwaliteit van de uitvoering, het toezicht en de handhaving van de wet- en regelgeving waarmee de burgemeester en het college is belast.
2. De burgemeester en het college stellen ieder voor zover het de eigen bevoegdheid betreft voor een of meer beleidsterreinen binnen of buiten het omgevingsrecht beleidsregels vast over de uitvoering van de zorgplicht als bedoeld in het eerste lid.
3. Over de naleving van de zorgplicht als bedoeld in het eerste lid doen de burgemeester en het college ieder voor zover het de eigen bevoegdheid betreft gemeenschappelijk mededeling aan de gemeenteraad.

**Artikel 4 Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze verordening treedt in werking de dag na bekendmaking en werkt terug tot en met 1 januari 2017.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Den Haag 2017.

I.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 16 februari 2017.

De griffier,

De voorzitter,