

R a a d s v o o r s t e l

Raadsvergadering van : 29 januari 2019
Agendanummer : 9
Portefeuillehouder : Ad Jongenelen
Opsteller : Z.M (Zefran) Hussain
B&W-besluit datum : 23 oktober 2018
Onderwerp : Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
omgevingsrecht Langedijk
(3)

Gevraagde beslissing(en)

1. kennis te nemen van de van de zienswijze van de gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland en deze overeenkomstig bijgevoegde conceptbrief te beantwoorden.
2. de kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht Langedijk vast te stellen.

Samenvatting

Naar aanleiding van een aantal grote incidenten die verband houden met de Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), zoals de cafébrand in Volendam en de vuurwerkramp in Enschede, wordt er al jaren gewerkt aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. Naast het oprichten van een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten en het ontwikkelen van een set aan kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de VTH-taken, is daar nu ook de wet VTH die door middel van een wijziging van de Wabo gemeenten en provincies opdraagt om een verordening VTH-kwaliteit vast te stellen waarin de raad de kaders voor de kwaliteit van de uitvoering van een deel van de VTH-taken aan het college meegeeft.

De bijgevoegde verordening geeft invulling aan die wettelijk verplichting en is tot stand gekomen aan de hand van een zorgvuldig 'Noord-Holland Noord breed' project. In elke gemeente in Noord-Holland Noord ligt dezelfde verordening ter besluitvorming voor. Op deze wijze krijgt de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord hetzelfde kwaliteitskader mee voor de aan haar opgedragen basistaken. Daarnaast laat het de individuele gemeenten nog wel de ruimte om zelf nadere kwaliteitseisen te stellen voor de overige wabo-taken.

De verordening die ter vaststelling voorligt komt in overwegende mate overeen met de modelverordening zoals de VNG en IPO deze op hebben geleverd, maar wijkt op enkele regionaal gedragen punten af.

Inleiding

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam aan het begin van deze eeuw zijn gemeenten samen met het kabinet gaan werken aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. De verbeterpunten hebben betrekking op drie hoofdpunten:

1. kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken (vergunning, toezicht en handhaving);
2. het verbeteren van de afstemming strafrecht- bestuursrecht;
3. de bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

Het IPO (interprovinciaal overleg) en de VNG hebben afspraken gemaakt met het kabinet over hoe zij gezamenlijk met de departementen werken aan het verbeteren van deze punten. Zo is er nu onder meer een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn de kwaliteitscriteria 2.1. voor de uitvoering van de Wabo taken in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht.

Van rijkswege is langere tijd aangestuurd op het wettelijk vastleggen van de kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria 2.1 zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het Omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan onder andere over het proces, deskundigheid, onderlinge vervangbaarheid, inhoud en kritieke massa. Dit stuitte op breed verzet vanuit de gemeenten als meest betrokken bevoegde gezagen.

Het bottom-up proces van vorming omgevingsdiensten zou hiermee worden doorkruist met een top-down voorgeschreven kwaliteit die bovendien sterk zou ingrijpen in nog bij gemeenten achterblijvende taken. Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de VNG en het IPO daarom nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet.

De wet VTH 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. Ten gevolge van de wet VTH (= wijziging van de Wabo) dienen gemeenten de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving decentraal te borgen. Dat geschiedt door middel van de bijgevoegde VTH-verordening. Voor de zogenoemde basistaken zijn gemeenten verplicht om een verordening vast te stellen. Voor de overige Wabo-taken heeft zij een zorgplicht waarbij de inhoud en de wijze van de borging vrij staat. De wet verplicht verder dat de verordening op de schaalgrootte van de omgevingsdienst afgestemd dient te worden. Vanuit de modelverordening van de VNG/IPO is een vertaling gemaakt naar een verordening voor Noord-Holland Noord. Deze verordening ligt in alle gemeenten in Noord-Holland Noord ter besluitvorming en kent daarom een groot draagvlak.

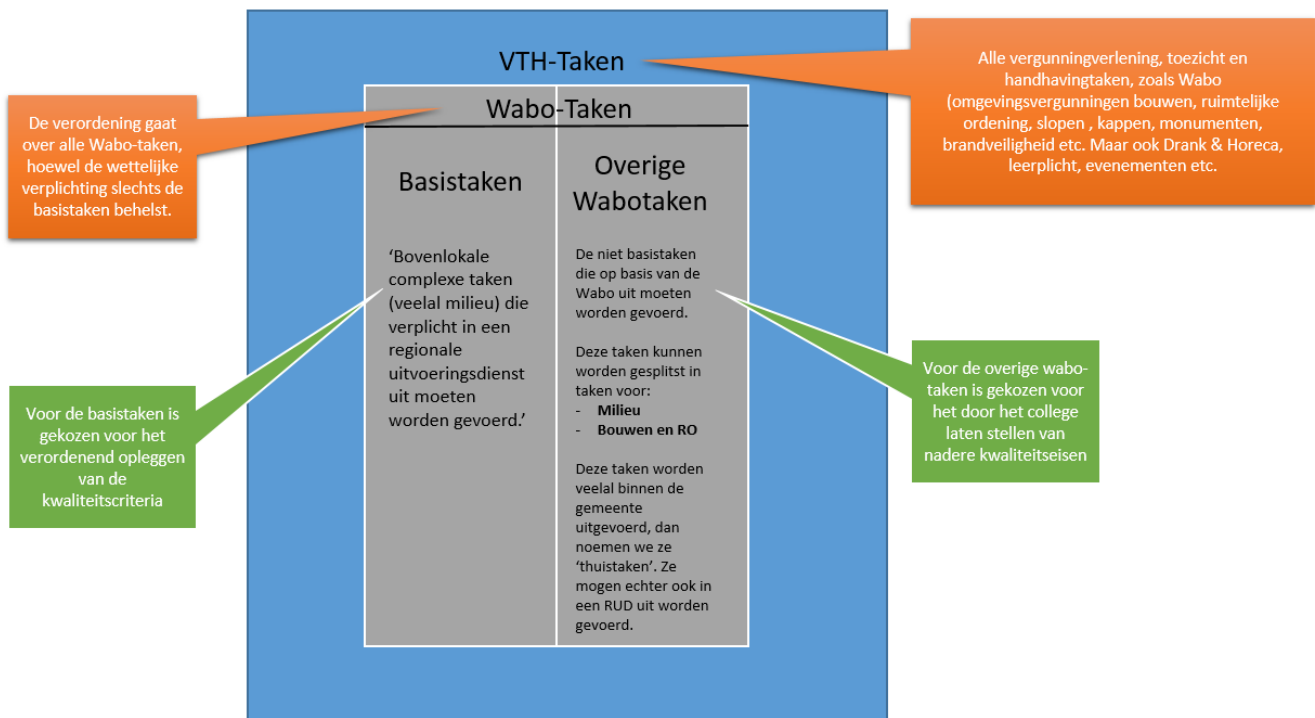
In de verordening is ervoor gekozen om voor de basistaken de kwaliteitscriteria 2.1 verordenend op te leggen aan het bevoegd gezag en zo de modelverordening te volgen. Voor de overige Wabo-taken krijgen de colleges de opdracht om nadere kwaliteitseisen te stellen. In paragraaf 5 'argumenten' staat verder uitgewerkt welke scenario's in het regionale proces zijn overwogen en waarom dit scenario ter besluitvorming aan uw raad voor wordt gelegd.

Al jaren werken gemeenten samen met het kabinet aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. Het vaststellen van de verordening is een stap in die verbetering, zorgt voor een borging van een (minimale) kwaliteit en positioneert college en raad op de juiste wijze in dit proces.

De verordening geeft invulling aan de wijze waarop de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken wordt geborgd en geeft daarom antwoord op de volgende vraag: 'Op welke wijze wordt de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken geborgd?'

De wet VTH, inhoudende een wijziging van de Wabo, verplicht gemeenten om ten minste voor de basistaken een verordening aangaande de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken vast te stellen. Volgens artikel 149 van de Gemeentewet is de raad bevoegd om verordeningen vast te stellen. De verordening zegt iets over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en welke criteria en nadere kwaliteitseisen daaraan gesteld worden. De wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven wordt verantwoord door middel van de periodieke cyclusdocumenten zoals uitvoerings- en handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma's, begroting en jaarrekening.

In de diverse publicaties over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken lopen veel begrippen door elkaar heen. In onderstaande figuur wordt geschetst hoe de diverse definities van taken zich tot elkaar verhouden.



Beoogd maatschappelijk resultaat

Het vaststellen van de verordening heeft geen directe maatschappelijke gevolgen. Het borgt de kwaliteit van de uitvoering van de vth-taken en het positioneert de raad in de rol als horizontaal toezichthouder. Gezien het feit dat het een regionaal afgestemde verordening is draagt het wel bij aan een adequate en een eenduidige kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken voor de burgers en bedrijven in Noord-Holland Noord.

Argumenten

1.1 Het opstellen van de kwaliteitsverordening vloeit voort uit wet- en regelgeving over de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

De 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' (Wabo) en het 'Besluit omgevingsrecht' vragen van gemeenteraden dat zij kwaliteitscriteria vastleggen voor uitvoering van Wabo-gerelateerde VTH-taken. Deze criteria worden ingegeven door landelijke afspraken tussen Rijk en overkoepelende organisaties. Gemeenten moeten deze nog vertalen naar de lokale situatie.

1.2 Landelijk zijn kwaliteitscriteria opgesteld voor uitvoering van VTH-taken

Deze (landelijke) kwaliteitscriteria zijn vaste eisen voor de uitvoering van de wettelijke VTH-taken. Deze kunnen als referentie worden gezien voor de uitvoering van niet-wettelijke, lokaal in te kleuren VTH-taken.

1.3 De provincie Noord-Holland dient in de gelegenheid te worden gesteld om zienswijze kenbaar te maken

De wet (Wabo en Bor) schrijft voor dat, alvorens een kwaliteitsverordening door de raad wordt vastgesteld deze voor zienswijze aangeboden dient te worden aan de provincie. Zoals aangegeven wordt gebruik gemaakt van een Noord-Holland Noord brede verordening. Bij het proces om tot deze verordening te komen was de Provincie ook betrokken. Het concept van de verordening VTH (met toelichting) is dan ook toegezonden aan de provincie. Bij brief van 27 augustus 2018 hebben gedeputeerde staten van Noord-Holland gereageerd. Deze brief is bijgevoegd.

De Provincie is van mening dat "Door afwijkende kwaliteitseisen te stellen aan (een van) de vth-onderdelen, bestaat het risico dat:

- problemen ontstaan bij het afstemmen van beleid met andere bevoegde gezagen en het openbaar ministerie binnen de omgevingsdienst;
- niet is voldaan aan de minimale kwaliteitseisen (conform de kwaliteitscriteria 2.1); en
- uiteindelijk zelfs de robuustheid en uniformiteit van het vth-stelsel op het niveau van de omgevingsdienst in gevaar wordt gebracht".

Zij willen voor de zogenaamde thuishaken waar de verordening voor afwijkt nadere kwaliteitseisen gesteld zien en hierover schriftelijk worden geïnformeerd.

1.4 *Er is een regionaal modelkwaliteitsverordening*

Binnen de regio Noord-Holland Noord is een model kwaliteitsverordening opgesteld die aan de deelnemers is aangeboden. Daar alle betrokkene organisaties, waaronder ook de gemeente Heerhugowaard, dit model hebben gehanteerd, wordt u gevraagd ook dit model als uitgangspunt te hanteren.

1.5 *RUD NHN*

De uitvoering van de basistaken (milieu) is ondergebracht bij de RUD NHN. Ook op deze uitvoering zijn de kwaliteitscriteria van toepassing. RUD NHN wordt in het kader van Interbestuurlijk toezicht onderzocht door de provincie. Bij het laatste onderzoek is gebleken dat de uitvoering van alle taken voldoet aan de kwaliteitscriteria.

1.6 *Vanuit het interbestuurlijk toezicht zijn afspraken gemaakt met de provincie Noord-Holland*

De provincie heeft in het kader van interbestuurlijk toezicht een onderzoek uitgevoerd. Gebleken is dat de uitvoering van de VTH-taken op adequaat niveau plaatsvindt. Echter er zijn ook wat aanbevelingen gedaan over onder andere het vaststellen van een kwaliteitsverordening, het actualiseren van het VTH-beleidsplan en het opnemen van meetbare doelstellingen in het jaarprogramma en -verslag. Met het vaststellen van de kwaliteitsverordening door de raad, wordt invulling gegeven aan deze afspraken. Vorenstaande kan en zal ook kunnen betekenen dat zowel de gemeente als de RUD NHN voor de uitvoering van de VTH-taken wederom het oordeel "**adequaat**" zullen ontvangen (oordeel van de provincie is afhankelijk van meer factoren).

Wat betreft problemen die kunnen ontstaan bij het afstemmen van beleid met andere bevoegde gezagen het en openbaar ministerie binnen de omgevingsdienst kan worden opgemerkt dat juist om deze reden gebruik wordt gemaakt van een regionaal model. Dit model is reeds al afgestemd binnen de regio Noord-Holland Noord en omdat het door merendeel van de deelnemers van de regionale samenwerking RUD NHN is vastgesteld en gecommuniceerd is afstappen van dit model geen optie. Het komt de harmonisatie en de effectiviteit van de samenwerking in de regio en de gemeente Heerhugowaard niet ten goede, daarom wordt voorgesteld vast te stellen.

De gedeputeerde staten stellen verder dat niet voldaan is aan de minimale kwaliteitseisen conform de kwaliteitscriteria 2.1. Uitgangspunt is echter wel hieraan te voldoen. Daarom worden aan de taken die RUD NHN uitvoert (basistakenpakket en sinds 1 juli ook aanvullende taken) eisen gesteld die gelijk zijn aan de kwaliteitscriteria 2.1. Ook voor de taken die de gemeente zelf uitvoert, is het streven hieraan te voldoen, echter in gevallen waarin dat niet kan of mogelijk is, wordt door het college gemotiveerd wat daarvan de reden is of is geweest.

Ten slotte stellen de gedeputeerde staten dat de robuustheid en uniformiteit van het vth-stelsel op het niveau van de omgevingsdienst in gevaar wordt gebracht. De gedeputeerde staten gaan hier voorbij aan het feit dat juist in regionaal verband een model is uitgewerkt die door alle deelnemers vastgesteld dient te worden. Hiermee wordt uniformiteit bereikt. Wat betreft robuustheid kan worden opgemerkt dat de RUD NHN voor de uitvoering van haar taken moet voldoen aan de kwaliteitscriteria. Met het vorenstaande is niet alleen uniformiteit maar ook robuustheid van de RUD NHN gegarandeerd, temeer ook omdat veel van de deelnemers niet alleen basistakenpakket afnemen maar ook aanvullende taken.

Ten slotte willen gedeputeerde staten schriftelijke worden geïnformeerd hoe de kwaliteit van de uitvoering wordt geborgd. Voorgesteld wordt de gedeputeerde staten overeenkomstig bijgevoegde conceptbrief te berichten.

Kanttekeningen

2.1 De kwaliteitsverordening niet vaststellen

Hoewel het de bevoegdheid is van de raad om wel of geen kwaliteitsverordening vast te stellen dient opgemerkt te worden dat de provincie daar wel invloed op kan uitoefenen. Immers als er geen kwaliteitsverordening is, dan zal dit meegenomen en ook meegewogen worden in het oordeel van de provincie welke wordt geveld over de uitvoering van de VTH-taken. Dit kan leiden tot een oordeel dat niet positief is.

2.2 Landelijk modelkwaliteitsverordening hanteren

Er kan ook besloten worden om een landelijk modelkwaliteitsverordening vast te stellen. Dit zal echter betekenen dat de gemeente Langedijk een andere kwaliteitsverordening heeft als de rest van de gemeenten in de regio Noord-Holland Noord. Gezien de samenwerking met de gemeente Heerhugowaard zal dit ook betekenen dat uitvoering in beide gemeenten anders vormgegeven moet worden. Dit zal harmonisatie en effectiviteit van de samenwerking met de gemeente Heerhugowaard en de RUD NHN niet ten goede komen.

Communicatie

De verordening is vooral gericht op afspraken tussen de raad enerzijds en burgemeester en wethouders anderzijds over de wijze waarop kwalitatieve uitvoering van de VTH-taken wordt geborgd en wordt voldaan aan de wettelijke verplichting om over een dergelijke verordening te beschikken.

Communicatie naar burgers en bedrijven is aan de hand van dit besluit dus niet wenselijk.

Direct betrokken organisaties zoals de RUD en de Provincie zijn bij het opstellen van de verordening al actief betrokken, maar zullen zekerheidshalve nogmaals op de hoogte worden gebracht van het genomen besluit.

Participatie (Interactief werken)

Het betreft hier een verordening die voornamelijk gaat over afspraken tussen de raad enerzijds en het college anderzijds. Of maatschappelijk draagvlak aan- of afwezig is, is niet bekend en ook niet echt ter zake doend.

Financiën

Het vaststellen van de verordening heeft geen directe financiële consequenties. In de regel zou wel gesteld kunnen worden dat hoe steviger de kwaliteitseisen hoe meer financiële inzet gevraagd is. Concreet worden in deze verordening enkel de kwaliteitscriteria 2.1 vastgelegd voor de basistaken. Deze taken worden uitgevoerd door de RUD NHN. De RUD had al als doelstelling om aan deze criteria te voldoen en daar is in de budgettering van gemeenten aan de RUD dus ook al rekening mee gehouden. Verder geeft de RUD aan al bijna aan deze criteria te voldoen.

Vervolgstappen

Nadat de kwaliteitsverordening is vastgesteld zal het worden gepubliceerd en ook zullen de gedeputeerde staten daarvan een afschrift ontvangen.

Bijlagen die onderdeel uitmaken van het besluit

- 1 *Collegebesluit van 5 juni 2018;*
- 2 *Zienswijzebrief van de gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland van 27 augustus 2018;*
- 3 *(Concept)brief met beantwoording zienswijze;*
- 4 *Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht Langedijk*
- 5 *Toelichting Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht Langedijk.*

Bijlagen ter informatie

E. Annaert
gemeentesecretaris/directeur

Mevr. L.A.M. Kompier
Wvd. burgemeester



Gemeente Langedijk

De raad van de gemeente Langedijk;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 5 juni 2018 en 1 oktober 2018, nummer 3;

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

overwegende:

- dat gemeenten, provincies en in hun opdracht werkende gemeenschappelijke diensten zich gezamenlijk, bij de zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving, voor de opgave gesteld zien om, daar waar die zorg via vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht gestalte krijgt, de kwaliteit van de uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen;
- dat het met het oog daarop wenselijk is dat door de deelnemende gemeenten en de provincie Noord-Holland in onderlinge afstemming regels worden vastgesteld op het niveau van de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord;
- dat als uitgangspunt voor die kwaliteitsbevordering wordt genomen de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.1. die, door de betrokken partijen ook in landelijke afstemming aangepast zullen worden als daartoe op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen aanleiding is;

gehoord Gedeputeerde Staten.

b e s l u i t:

1. kennis te nemen van de van de zienswijze van de gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland en deze overeenkomstig bijgevoegde conceptbrief te beantwoorden
2. vast te stellen de volgende verordening:

KWALITEITSVERORDENING VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT LANGEDIJK

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- basistaken: taken van gemeenten en provincie met een bovenlokale dimensie die verplicht door een Regionale Uitvoeringsdienst moeten worden uitgevoerd, met uitzondering van de BRIKS-taken voor activiteiten waarvoor GS op 19 juni 2009 bevoegd waren om milieuvergunningen te verlenen;
- 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
- college: college van burgemeester en wethouders;
- kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving over de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
- kwaliteitsdoelen: de doelen die bestuursorganen zichzelf opleggen voor de uitvoering en handhaving van de Wabo-taken en welke activiteiten ze daartoe zullen uitvoeren;
- uitvoering: vergunningverlening;
- 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 het college.

Paragraaf 2. Kwaliteit**Artikel 3. Betrokkenheid van de raad**

De gemeenteraad 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 de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

Het college beoordeelt 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.

Artikel 5. Kwaliteitsborging

1. Op de uitvoering en handhaving van de basistaken door een Regionale Uitvoeringsdienst door of in opdracht van het college zijn de kwaliteitscriteria van toepassing;
2. Voor de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van het college, met uitzondering van de taken genoemd in artikel 5.1, stelt het college nadere kwaliteitseisen waarbij invulling wordt gegeven aan de zorgplicht die het college heeft voor deze taken;
3. Over de naleving van de kwaliteitscriteria en de nadere kwaliteitseisen zoals bedoeld in artikel 5.2, doet het college jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad;
4. Voor zover de kwaliteitscriteria en de nadere kwaliteitseisen zoals bedoeld in artikel 5.2 niet zijn of niet konden worden nageleefd, doet het college daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 3. Slotbepalingen**Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze verordening treedt in werking na bekendmaking.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht Langedijk.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 29 januari 2019.

de raadsgriffier

de voorzitter

drs. G.J. de Graaf

L.A.M. Kompier