



## Raadsbesluit

**Onderwerp:** Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Hof van Twente 2017

**Vergadering:** 31 oktober 2017

**Agendapunt:**

**Registratienummer:** 650401

De raad van de gemeente Hof van Twente;

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 de Omgevingsdienst Twente i.o., 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 burgemeester en wethouders;

gelezen de reactie van Gedeputeerde Staten van 17 juli 2017 op de ontwerp-kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Hof van Twente 2017;

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

**besluit:**

vast te stellen de navolgende **KWALITEITS-  
VERORDENING VERGUNNINGVERLENING,  
TOEZICHT EN HANDHAVING HOF VAN TWENTE  
2017.**

## **PARAGRAAF 1 ALGEMENE BEPALINGEN**

### **Artikel 1 Begripsbepalingen**

In deze kwaliteitsverordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- wet: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- basistaken: de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen taken die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd (Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht, Staatsblad 193 van 21 april 2017);
- facultatieve taken: de taken die op grond van een collegebesluit aan de Omgeving Dienst Twente zijn opgedragen om uit te voeren, die niet vallen onder de basistaken.
- 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 over de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;

### **Artikel 2 Reikwijdte**

Deze kwaliteitsverordening is van toepassing op:

- de uitvoering en handhaving van de wettelijke basistaken als bedoeld in het Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Staatsblad 193 van 21 april 2017) door of in opdracht van burgemeester en wethouders.
- de uitvoering en handhaving van de facultatieve taken als bedoeld in bijlage 1.

## **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**

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, 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.

#### **Artikel 5            Kwaliteitsborging**

1. Burgemeester en wethouders stellen de kwaliteitscriteria voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving vast, alsmede de daaruit voortvloeiende uitvoeringskaders.
2. Op de uitvoering en handhaving van de wettelijke basistaken (gewijzigd Besluit omgevingsrecht, Staatsblad 193, 21 april 2017) door of in opdracht van burgemeester en wethouders zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
3. Op de uitvoering en handhaving van de facultatieve taken die een collegebesluit zijn opgedragen aan de Omgeving Dienst Twente, zijn de kwaliteitscriteira van toepassing.

4. Behoudens hetgeen in de leden 2 en 3 is bepaald gelden bij de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders de kwaliteitscriteria als referentiekader.
5. Over de uitvoering en handhaving van de wettelijke basistaken in relatie tot de kwaliteitscriteria en van de betrokken wetten doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.
6. 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**

Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking in het Hofweekblad, via overheid.nl en via de gemeentelijke website.

## **Artikel 7            Citeerstelsel**

Deze kwaliteitsverordening kan worden aangehaald als Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Hof van Twente 2017.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Hof van Twente d.d. 31 oktober 2017.

De raad van Hof van Twente,  
de griffier,            de voorzitter,

mr. A. Venema    drs. H.A.M. Nauta-van Moorsel MPM

## TOELICHTING

### ALGEMEEN

Deze kwaliteitsverordening regelt de kwaliteit:

- van de door en in opdracht van het College van burgemeester en wethouders door de Omgeving Dienst Twente i.o. uitgevoerde wettelijke basistaken (gewijzigd Besluit omgevingsrecht, Staatsblad 193 van 21 april 2017) vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht;
- van de door en in opdracht van het college van burgemeester en wethouders uitgevoerde facultatieve taken die op grond van een collegebesluit zijn opgedragen aan de Omgeving Dienst Twente i.o.

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 kwaliteitsverordening.

#### 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 . De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:

1. De kwaliteit van de uitvoering van de Vergunningverlening, toezicht- en handhavingstaken.
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht.
3. De bevoegdheidsverdeling overheden, inter-bestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

Het Inter Provinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 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 wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en in het verlengde in het Besluit omgevingsrecht

Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Inter Provinciaal Overleg nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet. De gewijzigde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht / Besluit omgevingsrecht zijn 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. Afsproken is dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten in samenwerking met het Inter Provinciaal Overleg op basis van de kwaliteitscriteria 2.1. (een) modelverordening(en) zal opstellen, die door alle gemeenteraden en provinciale staten kan worden vastgesteld.

## 2. Reikwijdte: een brede verantwoordelijkheid voor kwaliteit

### Modelverordening Vereniging Nederlandse Gemeenten en Inter Provinciaal Overleg.

De modelverordening 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 op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de betrokken wetten,

onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuishaken, 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). De eisen die de modelverordening 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 modelverordening en die door de betrokken organisaties toegepast dienen te worden volgens de regel “comply or explain” (zie daarover verder artikelsgewijs toelichting bij artikel 5).

### Kwaliteitsverordening

Voorliggende kwaliteitsverordening verklaart de landelijke kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing op de uitvoering en handhaving van de wettelijke basistaken als bedoeld in het Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Staatsblad 193 van 21 april 2017) door of in opdracht van burgemeester en wethouders. Deze kwaliteitsverordening stelt eensluidende regels. In alle gevallen zal het college van burgemeester en wethouders als Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevoegd gezag, op

grond van artikel 7.2, eerste lid van het Besluit omgevingsrecht, beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze kwaliteitsverordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze kwaliteitsverordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de gemeentelijke organisaties en de omgevingsdiensten, waar het de verplichte Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavings-taken als benoemd in het Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de gemeenteraad, 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 kwaliteitsverordening behoren, kunnen onderdeel blijven uitmaken van andere thema's dan die van de fysieke leefomgeving alleen. De kwaliteitsverordening 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Drank- en Horecawet, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, en andere

bijzondere wetten. De eensluidende regeling van de kwaliteitsverordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld Besluit Risico Zware Ongevallen bedrijven geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld. Ook hier is het relevante kader breder dan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 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 zijn gemaakt. De criteria voor de Omgevingsdiensten met 'Besluit Risico Zware Ongevallen' taken zijn in Nederland hetzelfde.

In afstemming met de andere 'Besluit Risico Zware Ongevallen' bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

### 4. Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening

De kwaliteitsverordening vergunningverlening, toezicht en handhaving vormt het kader voor de kwaliteit van de wettelijke basistaken als benoemd in gewijzigde Besluit omgevingsrecht door de gemeente en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De kwaliteitsverordening drukt de commitment uit van de gemeenteraden aan kwaliteit.

De kwaliteitsverordening 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, de Wet milieubeheer, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op basis van deze kwaliteitsverordening wordt op het benodigde niveau verbinding gemaakt met deze kaders.

Van deze kaders is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 7.1 e.v. van het Besluit omgevingsrecht, procedurele regels voor handhavingsbeleid door het Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevoegd gezag. Dit houdt in dat burgemeester en wethouders 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. Deze regels gelden ook voor de vergunningverlening.

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 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 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. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten 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. 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 (horizontale verantwoording). De leden van de gemeenteraad 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 zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid,



niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeuren 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, zoals een milieubeleidsplan, een structuurvisie of omgevingsvisies. De gemeenteraad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door burgemeester en wethouders 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 overgelaten aan het politieke debat over kwaliteit.

Zo ordent de kwaliteitsverordening 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 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 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 Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 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: outcome-criteria 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht diensten). Deze criteria/doelstellingen moeten bepaald worden in samenspel tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Gemeenteraad en burgemeester en wethouders 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 Inter Provinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voortgebouwd op de ervaringen uit de pilots.

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

Deze kwaliteitsverordening 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 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 kwaliteitsverordening 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 om ieders rol in de kwaliteitsketen te kunnen spelen. De kwaliteitsverordening 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De basistaken hebben betrekking op vergunningverlening, toezicht en handhaving bij specifieke categorieën milieu-inrichtingen met risico op zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken of specifieke industriële emissies. Dit zijn taken die in de zogeheten 'package deal' tussen rijk, het Inter Provinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn toegewezen aan de omgevingsdiensten. Als betrokken wetten worden aangemerkt: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zelf, en de wetten bedoeld in artikel 5.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat Hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing is. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet, is deze kwaliteitsverordening 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 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 kwaliteitsverordening zijn de kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn - thans - de alom bekende Kwaliteitscriteria 2.1 voor Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhaving, 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 Vergunningverlening-Toezicht- en Handhaving 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 kwaliteitsverordening liggen de Kwaliteitscriteria 2.1 aan de basis van deze

verordening. Verder is in artikel 5 opgenomen dat Burgemeester en wethouders de kwaliteitscriteria vaststellen, zodat aan de kwaliteitscriteria niet slechts een verwijzing, maar ook een formeel besluit ten grondslag ligt.

Voor het begrip omgevingsdienst is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

#### Artikel 2

De reikwijdte van de kwaliteitsverordening 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 gewijzigde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht / Besluit omgevingsrecht. “Uitvoering en handhaving” betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en van de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. 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 kwaliteitsverordening is dus van toepassing als het gaat om:

- de uitvoering van de wettelijke basistaken genoemd in het gewijzigde Besluit omgevingsrecht door burgemeester en wethouders zelf of, in opdracht van het college door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege het college).
- De uitvoering van de facultatieve (niet-wettelijke) taken die op grond van het collegebesluit van 18 juli 2018 zijn opgedragen aan de Omgeving Dienst Twente i.o.

Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zelf 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 Milieu of de Minister van Economische Zaken, valt buiten het bereik van deze kwaliteitsverordening. 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 kwaliteitsverordening. 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 diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

### Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en 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: burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet , is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad. Die kader stellende 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 zijn bij het beleid en zullen toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren. Het horizontale toezicht door de gemeenteraad 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 en structuurvisies.

Artikel 3 richt zich tot de gemeenteraad. Indirect is het eveneens van belang voor burgemeester en wethouders, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, 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 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 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: Burgemeester en wethouders) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingstaken. De grondslag van deze bepaling (art. 5.3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) zag voorheen op een doelmatige en programmatische handhaving. Door de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het

Besluit omgevingsrecht geldt formulering van beleid ook voor uitvoering (vergunningverlening). Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handhaving-beleid, 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.

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

Er is voor gekozen in deze kwaliteitsverordening 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 Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingstaken 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. 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”.

Om een deugdelijke en kenbare juridische basis te leggen voor de vaststelling van (gewijzigde) kwaliteitscriteria, is het wenselijk om de kwaliteitscriteria in deze kwaliteitsverordening te borgen.

Vanwege de gewenste flexibiliteit van dit instrumentarium, en de wijze waarop het invulling geeft aan de kwaliteit van de uit te voeren taken, is er in afwijking van de modelverordening voor gekozen burgemeester en wethouders de mogelijkheid te geven de set van kwaliteitscriteria vast te stellen.

De kwaliteitscriteria worden in samenspraak met het Inter Provinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgesteld en zien op alle uitvoeringstaken. Omdat er ook nog uitvoeringskaders uit de kwaliteitscriteria kunnen voortvloeien, is er in afwijking van de modelverordening voor

gekozen burgemeester en wethouders de mogelijkheid te geven uitvoeringskaders vast te stellen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan werkstandaarden.

De leden 2 en 3 leggen de relatie tussen de uit te voeren taken en de kwaliteitscriteria. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de wettelijke basistaken en de overige taken. De wettelijke basistaken (lid 2) zijn de taken die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Op de facultatieve taken die overgedragen zijn aan de Omgeving Dienst Twente i.o. (lid 3) zijn de kwaliteitscriteria eveneens van toepassing verklaard. Voor de overige taken geldt lid 4 van het artikel. Het betreft hier een grote hoeveelheid taken, die onze gemeente in meerdere of mindere mate worden uitgevoerd. Een strikte uitvoering van de criteria kan daar ondoelmatig zijn. Dan zou bijvoorbeeld structurele formatie moeten worden vrijgemaakt voor taken die slechts incidenteel om capaciteit vragen of zouden voor een taak meerdere medewerkers gekwalificeerd moeten zijn terwijl dit naar mening van de gemeente ook door een enkele medewerker kan worden uitgevoerd. Daarom is vastgelegd dat de kwaliteitscriteria hier als referentie dienen. Hierover wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad (lid 5).

#### Artikel 6

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de definitieve kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Het is gelet op de aard van de gestelde regels, niet nodig om in de kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving in overgangsrecht te voorzien.

#### Artikel 7

Deze kwaliteitsverordening kan worden aangehaald als: Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en handhaving Hof van Twente 2017.