

Verordening van de raad van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over uitvoering en handhaving omgevingsrecht (Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022)

Ons kenmerk: 200631

De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 19 januari 2022 met nummer 301508;

gelet op artikel(en) 8.20, derde lid en 18.23 eerste lid, onder b. van de Omgevingswet en 149 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de:

Verordening van de raad van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over uitvoering en handhaving omgevingsrecht (Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022)

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze verordening verstaat onder:

- a. betrokken wetten: de wet en de wetten, voor zover paragraaf 18.3.3. van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing is verklaard;
- b. college: het college van burgemeester en wethouders;
- c. kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
- d. raad: de gemeenteraad;
- e. wet: de Omgevingswet.

Artikel 2 Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van het college:

- a. voor wat betreft de taken die in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd, en
- b. voor wat betreft de taken die niet in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd voor zover door het college nader bepaald.

Artikel 3 Betrokkenheid van de raad

De raad ziet toe op de hoofdlijnen van het door het college gevoerde beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten.

Artikel 4 Kwaliteitsdoelen

1. Het college beoordeelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen gestelde doelen in de uitvoerings- en handavingsstrategie.
2. De doelen in de uitvoerings- en handavingsstrategie voor de betrokken wetten hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de dienstverlening;
 - b. de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
 - c. de financiën.

Artikel 5 Kwaliteitsborging

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van het college zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doet het college jaarlijks mededeling aan de raad.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doet het college daarvan gemotiveerd opgave.

Artikel 6 Intrekking oude regeling

De Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2017, zoals vastgesteld bij besluit van 11 september 2017, wordt ingetrokken.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 8 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022.

*Aldus besloten in de openbare vergadering van
de raad van de gemeente Zutphen,
gehouden op: 21 februari 2022
De voorzitter, de griffier,*

Toelichting

Algemene toelichting

Deze verordening regelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht door en in opdracht van het college uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht.

Achtergrond en aanleiding

De grondslag van deze verordening was gelegen in de artikelen 5.4 en 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Sinds 2015 zijn de kwaliteitscriteria 2.1, en later per 1 juli 2019, kwaliteitscriteria 2.2, voor de uitvoering van de Wabo ontwikkeld en beschikbaar gesteld in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen. Het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering zijn de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.2, die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen met betrokken partijen in landelijke afstemming worden aangepast.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: Ow) vervalt de Wabo als grondslag voor de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2017. De Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht heeft de artikelen 18.20 en 18.23 van de Ow als grondslag en moet om die reden opnieuw vastgesteld worden. Deze 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 gemeenten en provincies voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat alle uitvoerings- en handhavingstaken van het college op grond van de Ow, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuishaken, die het college "in eigen huis" verrichten, de basistaken die krachtens artikel 18.22 van de Ow in opdracht van college door omgevingsdiensten worden verricht. Behalve milieutaken betreft het dus ook uitdrukkelijk de zogenaamde "BRIKS-taken" (inzake bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopvergunningen).

Deze verordening stelt regels die voor alle gemeenten en provincies gelijk zijn. In alle gevallen moet het college beleid voeren over de kwaliteit (zie ook artikel 3). Dit beleid komt tot uitdrukking in de uit-

voerings- en handhavingstrategie, 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 gemeentelijke organisaties en de omgevingsdiensten, waar het de uitvoerings- en handhavingstaken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt de verordening dat de raad, in het kader van het horizontale toezicht, een inhoudelijk debat heeft over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat het college voert.

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 over 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.

De uniforme regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld de taken op grond van artikel 18.22, tweede lid van de Ow geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld. Ook hier is het relevante kader breder dan de Ow 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 (PUMA) zijn gemaakt. De criteria voor de omgevingsdiensten met taken, bedoeld in artikel 18.22, tweede lid van de Ow, zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

Hoofdlijnen van de verordening

De verordening vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken op het terrein van de Ow door het gemeentebestuur en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. 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 en volgende van het Omgevingsbesluit procedurele regels voor het uitvoerings- en handhaving-beleid en de vergunningverlening door het bevoegd gezag. Dit houdt in dat het college verplicht is 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 (respectievelijk de eigen diensten), door het college 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 het college. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne gemeentelijke organisatie. Het college beoordeelt dus "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 legt het college hierover verantwoording af 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 hebben betrekking op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeurs van de omgevingsdiensten 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 vastgelegd in de omgevingsvisie. De raad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door het college en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie de raad wil terugzien in de verantwoordingsrapportages van het college. 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 organisaties werken overeenkomstig de actuele kwaliteitscriteria voor deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan het college die hierover verantwoording afleggen aan de raad;
- het college is, als bevoegd bestuursorgaan, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken overeenkomstig de procesregels van het Omgevingsbesluit;
- de raad oefent horizontaal toezicht uit op het college en gebruikt, waar nodig, de - krachtens de organieke wetten aan hun toekomstige mogelijkheden met het oog op de hoofdlijnen en de continuïteit van het beleid over de kwaliteit van de VTH, als belangrijk onderdeel van de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving.

Impact van deze verordening: meer dan regels alleen

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevoordenen, 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 2019 geactualiseerd naar een versie 2.2. Om de kwaliteitscriteria up-to-date te houden zullen deze 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.

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. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

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). 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 het college. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door het college zelf of, in opdracht van het college door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege het college). 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 en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3 Betrokkenheid van de raad

Dit artikel is van belang voor de rolverdeling tussen de raad en het college. 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: het college. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de raad.

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 toeziet op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.

Het horizontale toezicht door de raad op het (regionale) uitvoerings- en handavingsbeleid door het college, vindt daarom plaats in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen.

Artikel 3 richt zich tot de raad. Indirect is het artikel eveneens van belang voor het college, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de raad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de raad al 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 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 Wgr en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4 Kwaliteitsdoelen

Afdelingen 13.2 en 13.2 van het Omgevingsbesluit verplichten het bevoegd gezag (lees: het college) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitoefening van de uitvoerings- en handavingstaken. Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats moet vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Omgevingsbesluit 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 het college naar de kwaliteit van de uitvoering en handaving kijkt 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 financiën.

Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven over de te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor de bevoegde gezagen, die daarmee in de praktijk al ruime ervaring hebben.

Artikel 5 Kwaliteitsborging

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.2 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 2.2 van 1 juli 2019) te vinden op: https://vng.nl/sites/default/files/vth_wabo_kwaliteitscriteria_versie_2.2_2019_deel_b.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 handavingstaken 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 het college heeft gesteld op grond van artikel 4 ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen is immers niet alleen afhankelijk van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties. Van de naleving van de kwaliteitscriteria wordt daarom jaarlijks mededeling gedaan 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.

Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de kwaliteitscriteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, dat de kwaliteit per definitie te wensen overlaat. In dit geval moet echter wel gemotiveerd 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 Intrekking oude regeling

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Er is geen overgangsrecht nodig, gelet op de aard van de gestelde regels.

Artikel 8 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.