

Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Oldambt 2025

De gemeenteraad van de gemeente Oldambt;

gelezen het voorstel van het college van 9 september 2025;

gelet op de artikelen 18.20 derde lid, en 18.23, eerste lid, aanhef onder a, van de Omgevingswet en artikel 149 van de Gemeentewet;

besluit vast te stellen de volgende verordening:

Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Gemeente Oldambt 2025

Artikel 1. Definities

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt onder betrokken wetten verstaan: Omgevingswet en Wet milieubeheer, voor zover paragraaf 18.3.3 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van het college.

Artikel 3. Betrokkenheid van de gemeenteraad

De gemeenteraad ziet toe op de hoofdlijnen van het door het college gevoerde beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten het licht van de voor de gemeente vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

1. Het college beoordeelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door haar gestelde doelen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie.
2. De doelen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie 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 actuele kwaliteitscriteria van toepassing die in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld zijn inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doet het college mededeling aan de gemeenteraad.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of konden worden nageleefd, doet het college daarvan gemotiveerd opgave.

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 16 oktober 2025.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Oldambt 2025.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 15 oktober 2025

De griffier, De voorzitter,

Jelte van der Meer Cora-Yfke Sikkema

Toelichting

Algemeen

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

Achtergrond en aanleiding

De grondslag van deze verordening werd voorheen opgenomen in de artikelen 5.4 en 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht hierna: Wabo. Sindsdien 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 is de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.2, die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt de Wabo als grondslag voor de verordening. De Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht heeft de artikelen 18.20 en 18.23 van de Ow als grondslag en is om die reden opnieuw vastgesteld. De hierbij door de gemeenteraad vast te stellen verordening volgt de Model Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht, die voor gemeenten en provincies gelijkluidend 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 burgemeester en wethouders op grond van de Omgevingswet, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuishaken, die het college "in eigen huis" verricht, de basistaken die krachtens artikel 18.22 van de Ow in opdracht van het college door omgevingsdiensten worden verricht en de plustaken, die burgemeester en naast de basistaken hebben belegd bij de omgevingsdienst. 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 zal het college beleid moeten voeren over de kwaliteit (zie ook artikel 3). Dit beleid komt tot uitdrukking in de uitvoerings- 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 gemeenteraad, in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voert 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 met betrekking tot fysieke veiligheid ook aan de orde kunnen komen in beoordelingen of rapportages op andere domeinen. Zoals bij de openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Ow en de Alcoholverwet, 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 Omgevingswet-taken door de gemeente en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt 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 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 Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit procedurele regels voor het uitvoerings- en handhavingbeleid en de vergunningverlening door het bevoegd gezag. Dit houdt in dat het college verplicht zijn tot het stellen van doelen, het identificeren van activiteiten ter uitvoering daarvan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, het monitoren en het rapporteren daarover.

In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst (respectievelijk de eigen diensten), door het college en tot slot door de raad. Vertrekpunt zijn de actuele kwaliteitscriteria 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 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 een goede omgevingskwaliteit) 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 gemeenteraad zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeurs van de diensten behoort. Daarbij zal ook het verband gelegd kunnen worden tussen de strategische plannen en visies over de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid binnen de gemeente, zoals vastgelegd in de omgevingsvisie. De gemeenteraad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door burgemeester en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie de gemeenteraad wil terugzien 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 verordening de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, door de betrokken actoren met elkaar te verbinden vanuit ieders competentie:

- De organisaties werken overeenkomstig de actuele kwaliteitscriteria met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan het college die hiervoor verantwoording afleggen aan de raden en provinciale staten;

- het college zijn, als bevoegd bestuursorgaan, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, overeenkomstig de procesregels van het Omgevingsbesluit;

- de gemeenteraad oefent horizontaal toezicht uit op het college en gebruikt, waar nodig, de - krachtens de Gemeentewet en de Wgr- aan haar toekomende mogelijkheden.

Impact van deze verordening: meer dan regels alleen

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Blijvende goede verrichtingen in dit kader vergen meer dan regels alleen. Zo zullen de bestaande kwaliteitscriteria 2.3 na verloop van tijd, gelet op wijzigingen in de omringende wetgeving en met het oog op de brede reikwijdte die ze krijgen met deze regels, 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.

Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage- en informatiestromen, op basis van het Omgevingsbesluit en de organieke wetgeving en 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.

Artikelsgewijs

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

Artikel 1. Definities

In dit artikel zijn slechts begrippen opgenomen die niet al met een begripsbepaling zijn gedefinieerd in de Omgevingswet.

Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, bijvoorbeeld de Alcoholwet, is deze verordening niet van toepassing (wat onverlet laat dat over overlappende onderwerpen elders wordt gerapporteerd, zie het algemeen deel van de toelichting).

Een belangrijk begrip in deze regels is kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn - thans - de alom bekende Kwaliteitscriteria voor VTH, 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 VTH-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. Op dit moment is versie 2.3 van kracht. 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 regels hoeft te worden overgegaan.

Voor het begrip omgevingsdienst is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 18.21 en 18.22 van de Omgevingswet, voormalig artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zoals deze door middel van wetsvoorstel 33 872 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) is vastgesteld.

Het begrip basistaken is nader gedefinieerd aangezien de afbakening tussen de basistaken en de overige Omgevingswet-taken waar de regels betrekking op hebben van belang is voor de wijze waarop om wordt gegaan met het stellen van kwaliteitseisen. Er wordt hier verwezen naar de taken die volgens de wet verplicht in een omgevingsdienst uit moeten worden gevoerd. Indien er een wettelijke verandering komt van het basistakenpakket hoeft niet tot aanpassing van de regels te worden overgegaan. Het wettelijk pakket aan basistaken bevat ook BRIKS-taken (Bouwen, Ruimtelijke Ordening, Inrit, Kappen en Slopen) voor zover ze betrekking hebben op een inrichting waarvoor de provincie op 30 oktober 2009 bevoegd gezag was.

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 gemeenteraad

Dit artikel is van belang voor de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college. Ingevolge de systematiek 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 gemeenteraad.

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

Het horizontale toezicht door de gemeenteraad op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door het college, 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 artikel eveneens van belang voor het college, 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 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 gemeenteraad 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. 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 VTH-taken. Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats dient te vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Omgevingsbesluit inhoudelijk open. 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 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 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 2.3 en de opvolgers daarvan.

Op deze wijze wordt er recht gedaan aan de criteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Juist voor de (bovenlokale complexe) basistaken is het van belang dat deze criteria relevante input leveren voor de kwaliteit.

Voor de overige Omgevingswet-taken (de niet-basistaken) wordt het college verplicht om zelf nadere kwaliteitseisen te stellen. Dit sluit dit aan bij een zuivere rolverdeling tussen gemeenteraad en college. De gemeenteraad gaat over het 'wat' (leveren van kwaliteit) en het college het 'hoe' (hoe gaan we die kwaliteit dan leveren). Met het oog op de landelijke wens die er is om de kwaliteitscriteria te borgen, de wens vanuit de omgevingsdiensten om met een gelijklopende kwaliteitsopdracht voor de basistaken geconfronteerd te worden en het in ogenschouw nemen van de complexiteit van de basistaken, worden in dit artikel voor de basistaken de kwaliteitscriteria 2.3, die gaan over de hoe-vraag, toch verordenend opgelegd.

Zowel het vastleggen van de kwaliteitscriteria, als de colleges de verplichting opleggen om nadere kwaliteitseisen te stellen, biedt 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 en de nader gestelde kwaliteitseisen 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 Omgevingsbesluit op te stellen documenten.

Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria en nadere kwaliteitseisen (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 of nadere kwaliteitseisen niet toegepast zijn of konden worden en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. Zowel de kwaliteitscriteria 2.3 als de nadere kwaliteitseisen zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor geldt: pas toe of leg uit, "comply or explain".

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

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