

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)
4

betreft
Modelverordening kwaliteit

ons kenmerk
ECLBR/U201501188

datum
7 juli 2015

vergunningverlening, toezicht en
handhaving (VTH)

Lbr. 15/055

Samenvatting

De modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) regelt de gemeentelijke zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor zover die gestalte krijgt in de kwaliteit van uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Het model is door de VNG en het IPO gezamenlijk opgesteld, onder begeleiding van een bestuurlijke begeleidingscommissie o.l.v. dhr. Van Heijningen (Staatsraad bij de Raad van State). Het model is geschikt voor zowel gemeentelijke als provinciale verordeningen. Maar deze ledenbrief voor gemeenten (immers vanuit de gemeentelijke positie geschreven) zal niet telkens ook 'en provincie' vermelden.

Door implementatie van de modelverordening geven gemeenten en provincies uitvoering aan de Wabo, zoals deze zal luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel VTH, naar verwachting in 2016. De modelverordening is een uitvloeisel van de afspraak om de kwaliteit van VTH decentraal te borgen.

De verordening regelt de kwaliteit van de thuishaken, de basistaken en plustaken van de Wabo. Voor de daarbij betrokken diensten (voor gemeenten: gemeentelijke diensten én regionale uitvoeringsdiensten) betekent dit het toepassen van de kwaliteitscriteria 2.1 voor deskundigheid en beschikbaarheid toe, volgens de regel *comply or explain*: het uitgangspunt is 'voldoen', tenzij gemotiveerd wordt afgeweken, bijvoorbeeld vanwege hogere ambities, of om het eigen kwaliteits-systeem niet te doorkruisen. Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt de kwaliteit in het licht van de beleidsdoelen, overeenkomstig de in het Besluit omgevingsrecht geregelde Big-8. De gemeenteraad houdt horizontaal toezicht op de hoofdlijnen, in het licht van het voor de leefomgeving gevoerde beleid.

De modelverordening is erop gericht om op 1 januari 2016 te zijn overgenomen in decentrale regelgeving, onder voorbehoud van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel VTH. We verwachten de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in de loop van 2016. Voor het implementatietraject worden regionale bijeenkomsten georganiseerd.

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8393

uw kenmerk

bijlage(n)

4

betreft
Modelverordening kwaliteit
vergunningverlening, toezicht
en handhaving (VTH)

ons kenmerk
ECLBR/U201501188

Lbr. 15/055

datum

7 juli 2015

Geacht college en gemeenteraad,

1.1 leiding

Voor u ligt de Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De gemeenteraad heeft met dit model een handvat bij het opstellen van een gemeentelijke verordening over de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De verordeningen die volgens het model worden vastgesteld, vormen het juridische kader voor het beoordelen, borgen en verbeteren van de kwaliteit van deze taken. Natuurlijk in samenhang met wat daarover al is en, na invoering van het wetsvoorstel VTH, zal zijn geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ze zullen aansluiten bij het wetsvoorstel zelf, het besluit omgevingsrecht (Bor), en de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Met het overnemen en ten uitvoer brengen van deze modelverordening geeft de gemeenteraad een kwaliteitsimpuls aan een goede en veilige leefomgeving.

Gemeenten en provincies zijn het bevoegde gezag voor de *uitvoering* van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met de wijziging van de Wabo komt de verantwoordelijkheid voor de *kwaliteit van uitvoering* van deze taken nu in eerste instantie bij het bevoegd gezag te liggen. De VNG heeft de modelverordening samen met het IPO opgesteld. In deze ledenbrief gaan we in op de totstandkoming van de modelverordening, de wettelijke opdracht voor gemeenten en geven we uitleg over de kwaliteitscriteria.

Deze modelverordening is voorlopig vastgesteld en wordt definitief zodra het wetsvoorstel VTH in de Tweede Kamer is vastgesteld. De behandeling van het wetsvoorstel staat gepland voor september. De verwachting is dat het wetsvoorstel dan in 2016 in werking zal treden, op dat moment moeten gemeenten en provincies een vastgestelde verordening kwaliteit VTH hebben.

Leeswijzer

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de aanleiding en de totstandkoming van de modelverordening.

Het stelsel is de afgelopen jaren flink gewijzigd. In deze paragraaf worden deze wijzigingen behandeld en wordt beschreven hoe de modelverordening tot stand is gekomen. In paragraaf 3 wordt de wettelijke opdracht aan gemeenten rond de modelverordening beschreven. Paragraaf 5 gaat over de kwaliteitscriteria 2.1. Tot slot wordt in paragraaf 6 beschreven wat de VNG de komende tijd aan ondersteuning biedt. Daarnaast zijn er een viertal bijlagen:

- Bijlage I – Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Bijlage II – Het spoorboekje kwaliteit: De BIG-8 – stap voor stap
- Bijlage III – Vraag en Antwoord over de modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Bijlage IV – Handleiding implementatie output- & outcomecriteria

2. Aanleiding modelverordening

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). Hiermee reageert het kabinet op de analyses en voorstellen van de commissies Mans, Oosting, Lodders, d'Hondt, en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:

1. Kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht
3. De bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte

Het IPO en de VNG hebben afspraken gemaakt met het kabinet over hoe zij gezamenlijk met de departementen werken aan het verbeteren van deze punten. Deze afspraken zijn deels vastgelegd in een Packagedeal (29 september 2009). Hiertoe is een gezamenlijk programma (PUmA, programma uitvoering met ambitie) opgezet, dat inmiddels is afgerond. Zo is er nu een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn er kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de Wabo (de zogenoemde kwaliteitscriteria 2.1) en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht¹. Een deel van de afspraken uit 2009 is verankerd in de voorgestelde wijziging van de Wabo. Dat wetsvoorstel is nu ingediend bij de Tweede Kamer.

Het nieuwe wetsvoorstel is geschreven vanuit een stelsel dat is gebaseerd 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. Hiermee heeft de wetgever ook erkend dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de bevoegde gezagen ligt. Er moet echter wel op een doeltreffende wijze invulling aan

¹ Daarnaast is er een informatiesysteem voor toezicht en handhaving, zijn de Brzo-taken gebundeld in zes omgevingsdiensten, is het interbestuurlijk toezicht vernieuwd, zijn de taken van de provincies naar de gemeenten gedecentraliseerd en is een nieuw vereenvoudigd VTH-stelsel ontstaan.

worden gegeven, anders kan de Minister alsnog regels stellen in een AMvB. Afgesproken is dat de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de kwaliteitscriteria 2.1 een modelverordening zou opstellen, die alle gemeenteraden en provinciale staten als bevoegd gezag kunnen vaststellen. Deze modelverordening ligt nu voor u.

Totstandkoming Modelverordening

Op het moment dat het wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in werking treedt moeten er gemeentelijke en provinciale verordeningen kwaliteit zijn vastgesteld conform het wetsvoorstel. De nota van wijziging vermeldt dat er per 1 juli 2015 een modelverordening moet zijn. Zo hebben gemeenten en provincies voldoende tijd om hun eigen verordening op basis daarvan in gemeenteraad of provinciale staten vast te stellen. De periode tussen juli en het in werking treden van het wetsvoorstel kan dan worden gebruikt voor afstemming in omgevingsdienst-verband en met relevante partijen.

Voor de totstandkoming van de modelverordening is door het VNG-bestuur en het IPO-bestuur een bestuurlijke begeleidingscommissie ingesteld. Staatsraad Erik van Heijningen heeft de rol van onafhankelijk voorzitter op zich genomen. Sjraar Cox, burgemeester Sittard-Geleen, heeft namens de gemeenten in de commissie plaats genomen. Tjeerd Talsma, gedeputeerde van de provincie Noord-Holland, had namens de provincies zitting in de commissie. De voorzitter en de commissie werden ondersteund door een werkgroep, bestaande uit medewerkers van het VNG-bureau en van het IPO-bureau. Een ambtelijke klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten is nauw betrokken geweest bij het opstellen van de modelverordening. Ook hebben er twee rondetafelgesprekken plaats gevonden met bestuurders van gemeenten en provincies, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, het OM en van ministeries en directeurs van omgevingsdiensten. Daarnaast is de modelverordening ook besproken in een bijeenkomst van de voorzitters en de directeurs van omgevingsdiensten.

3. De wettelijke opdrachten aan gemeenten

De modelverordening geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit het wetsvoorstel VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (basistakenpakket) en om zorg te dragen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van overige taken. De modelverordening gaat uit van een brede reikwijdte en is dus van toepassing op alle Wabo-taken: zowel de thuishaken, de basistaken, als extra (niet verplichte) taken die worden uitgevoerd door de omgevingsdienst en de taken die op nog een andere manier zijn georganiseerd.

Deze reikwijdte komt voort uit het gegeven dat de kwaliteit van uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving niet dient te berusten op een kunstmatig onderscheid naar de plaats waar een taak wordt verricht. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving afhankelijk is van de wijze waarop alle betrokken partijen zich daar via samenwerking voor inzetten. Op dit moment bestaan verschillende snelheden in het bereiken van kwaliteit. Bijvoorbeeld waar het de beschikbaarheid en deskundigheid van de betrokken

organisaties betreft. Dit geldt overigens niet alleen voor de diensten van gemeenten en provincies, maar ook voor omgevingsdiensten en voor verschillende Rijksdiensten.

De eisen die deze verordening aan de organisaties van gemeentebesturen en provinciebesturen - en in hun opdracht de omgevingsdiensten - stelt, berusten daarom op het vertrekpunt van de Kwaliteitscriteria 2.1 (die in de volgende paragraaf worden toegelicht). De criteria dienen door de betrokken organisaties te worden toegepast volgens de regel "*comply or explain*". Dit betekent dat in principe voldaan moet worden aan de kwaliteitscriteria, maar dat daar gemotiveerd van afgeweken mag worden. Bijvoorbeeld indien een organisatie een hoger kwaliteitsniveau wil bereiken, een eigen kwaliteitssysteem heeft of meer tijd nodig heeft om te voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau. Veel gemeenten hebben al ervaringen met de kwaliteitscriteria, bijvoorbeeld door middel van de zelfevaluatietool. De bestaande kwaliteitsborging binnen deze gemeenten is vaak een vervolg op de uitkomsten daarvan en de (positieve en negatieve) ervaringen daarmee. Op deze ervaringen kan worden voortgeborduurd bij de toepassing van de kwaliteitscriteria en eventueel bij het gemotiveerd afwijken daarvan. De modelverordening vergt overigens niet dat de zelfevaluatietool wordt toegepast. Zie daarover verder artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 van de modelverordening.

Naast de kwaliteitscriteria staan er in de modelverordening ook beleidsdoelen genoemd. Omdat de verordening uiteindelijk door de gemeenteraad en de provinciale staten vastgesteld moet worden, is het belangrijk dat zij iets over kwaliteit vastleggen. Het bevoegd gezag gaat over wat het uiteindelijk oplevert. Daarvoor zijn er dus beleidsdoelen opgenomen in de verordening. De modelverordening schrijft niet voor welke indicatoren moeten worden gebruikt om te kunnen bepalen of de doelen worden gehaald.

Ordering 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 onder leiding van hun directie overeenkomstig de kwaliteitscriteria 2.1 met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan de colleges van burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten, die hiervoor op hun beurt verantwoording afleggen aan de raden en staten.
- De colleges zijn, 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 diensten en producten en financiën.
- De gemeenteraad en Provinciale Staten oefenen horizontaal toezicht uit op "hun" colleges 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 VTH, als belangrijk onderdeel van de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving.

De verordeningen worden volgens het model vastgesteld. Ze binden gezagen aan een uniforme ambitie voor kwaliteit: de gemeenteraden en Provinciale Staten, hun colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten, en de in opdracht daarvan handelende omgevingsdiensten.

Voor meer informatie over de kwaliteitsborging na implementatie van de verordening kwaliteit VTH, zie Bijlage II – Het spoorboekje kwaliteit: De BIG-8 – stap voor stap.

5. Kwaliteitscriteria 2.1

Artikel 5 van de modelverordening verwijst naar kwaliteitscriteria 2.1. Het artikel bepaalt dat op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten ook de kwaliteitscriteria op het gebied van deskundigheid en beschikbaarheid van toepassing zijn. In de Packagedeal van 2009 is afgesproken dat de maatstaf voor de borging van kwaliteit van organisatie en uitvoering van de Wabo-taken een set kwaliteitscriteria ontwikkeld zou worden voor de deskundigheid en beschikbaarheid binnen de organisatie en de borging van processen. Eind 2009 was de eerste set kwaliteitscriteria (versie 2.0) beschikbaar voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken). Deze was opgesteld door een brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies en het rijk. Deze eerste set was niet altijd even duidelijk en leidde bij toetsing tot discussie. Soms lag de lat (te) hoog of verkeerd. Daarom is deze set in 2012 aangepast met behulp van feedback die op de criteria kwam vanuit medewerkers van gemeenten, provincies en milieudiensten. Het resultaat is de set [VTH-kwaliteitscriteria 2.1](#). Daarnaast zijn er spelregels opgesteld hoe om te gaan met de kwaliteitscriteria 2.1 waardoor meer maatwerk mogelijk is om te voldoen aan de criteria.

Waarom VTH-kwaliteitscriteria?

De samenleving verwacht van de overheid een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van de VTH-taken.

Implementatie

In 2013 en 2014 heeft een landelijk implementatie traject met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten een zelfevaluatie uitgevoerd en een verbeterplan opgesteld ([eindrapport implementatie kwaliteitscriteria 2.1](#)). De belangrijkste conclusie is dat het proces om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken beter te borgen, breed op gang is gekomen en dat samenwerking de maat der dingen lijkt te zijn. In de basis is de kritieke massa voor de milieutaken geborgd. De verwachting is dat dit ook gaat gelden voor de procescriteria. Voor het overige is er sprake van veel 'werk in uitvoering'. Er is op 1 januari 2015, het einde van het implementatietraject, weliswaar geen sprake van 100% doelbereiking, maar is deze wel in zicht.

Inhoud criteria

De criteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, en een inhoudelijke ondergrens, en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerker niveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en 'vliegreuen' (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren.

Borging en onderhoud kwaliteitscriteria

De afgelopen tijd heeft InfoMil de kwaliteitscriteria onderhouden, in opdracht van het ministerie van I&M. IPO en VNG werken aan een voorstel over het onderhoud en de borging van de kwaliteitscriteria. Gemeenten en provincies worden weer nauw betrokken bij het aanpassen van de kwaliteitscriteria.

6. Ondersteuning

Gemeenten en provincies zijn zelf verantwoordelijk om een verordening kwaliteit VTH vast te stellen. Met de modelverordening bieden VNG en IPO een hulpmiddel voor gemeenten en provincies om deze verordeningen vorm te geven. De VNG gaat gemeenten ondersteunen in afstemming met het IPO:

- Regionale bijeenkomsten: er komen vijf regionale bijeenkomsten over de modelverordening. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld voor iedereen die te maken heeft met de verordening: raadsleden, collegeleden, ambtenaren vanuit het VTH-veld, juristen, Statenleden en gedeputeerden en medewerkers van omgevingsdiensten. Dopstellers van de modelverordening geven een toelichting. Iemand vanuit de regio zal presenteren hoe zij het implementatieproces vorm gaan geven binnen de regio van hun omgevingsdienst. Daarnaast is er natuurlijk ruim voldoende tijd voor vragen over de verordening, maar ook bijvoorbeeld over de kwaliteitscriteria 2.1.
- ROMnetwerk: dit is een besloten gemeentelijk kennis- en discussienetwerk van, voor en door RO- en milieuprofessionals en houdt zich bezig met alle actuele ruimtelijke ontwikkelings- en milieudossiers van gemeenten. Hier kunt u informatie uitwisselen, vragen stellen en documenten plaatsen. Nieuwe leden kunnen zich aanmelden via www.romnetwerk.nl en aangeven dat zij lid willen worden van de groep Kwaliteit VTH. Degenen die al lid zijn van het ROMnetwerk, kunnen toegang vragen tot deze nieuwe groep door een mail te sturen aan romnetwerk@vng.nl.

- Uitleg op maat (en tegen vergoeding). Heeft u behoefte aan uitleg op regionaal niveau over de modelverordening? Wilt u bijvoorbeeld een toelichting binnen uw provinciale VNG-afdeling over de modelverordening, of binnen het AB (algemeen bestuur?) van uw omgevingsdienst? Of zelf een bijeenkomst organiseren voor uw gemeenteraad? Dat kan. Wij bieden u een programma op maat aan. Neem hierover contact op met het Informatiecentrum van de VNG: informatiecentrum@vng.nl.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop and a smaller loop, followed by a horizontal line.

J. Kriens

Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.