

Ojá, de kwaliteitscriteria..

Door Perry van Elswijk en Lonneke de Jong

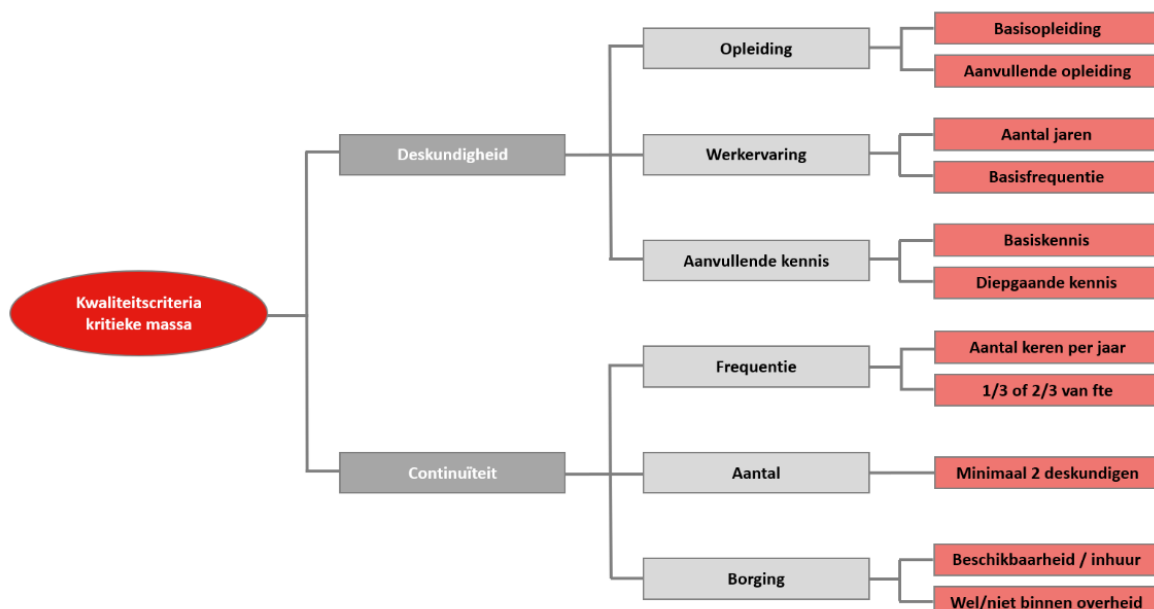
Met al de aandacht voor de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zou je ze bijna vergeten: de kwaliteitscriteria die toezien op de uitvoering van vergunning-, toezicht- en handhavingstaken (lees verder: VTH). En dat terwijl de kwaliteitscriteria recentelijk geactualiseerd zijn. Wij zien de vragen onmiskenbaar door het hoofd schieten wanneer de kwaliteitscriteria in een gesprek naar boven komen: ‘wat zijn ook alweer die kwaliteitscriteria?’, ‘hoe zit dat juridisch?’, ‘wat is er precies veranderd in de geactualiseerde versie?’, ‘wat betekent dit voor mijn organisatie?’ en ‘hoe moet de update gezien worden in lijn met de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (lees verder: Wkb)?’ Geen zorgen, al deze vragen beantwoorden wij in dit stuk.

Afbakening

Voordat wij jullie uit het ongewis halen, is het bij het bespreken van de kwaliteitscriteria belangrijk af te bakenen waar het over gaat. In het Besluit Omgevingsrecht zijn namelijk eisen vastgesteld die gelden voor het proces bij de uitvoering van vergunning-, toezicht- en handhavingstaken, oftewel de procescriteria. In dit stuk hebben wij het over de ‘kwaliteitscriteria’ die gaan over de eisen die worden gesteld aan de medewerkers en de robuustheid van de organisatie, ofwel de eisen ten aanzien van de kritieke massa.

Wat zijn ook alweer de kwaliteitscriteria?

De criteria ten aanzien van de kritieke massa schrijven de minimale eisen voor. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen deskundigheidseisen én continuïteitseisen. In onderstaande afbeelding wordt dit geïllustreerd. Deskundigheidseisen zien toe op de genoten opleiding, ervaring en kennis van medewerkers en continuïteitseisen zien onder andere toe op de mate waarin medewerkers tijd besteden aan bepaalde activiteiten en of er meerdere medewerkers binnen de organisatie zijn die deze activiteiten uitvoeren.



Bovenstaande eisen worden gesteld op verschillende vakgebieden, in de kritieke massa deskundigheidsgebieden genoemd.¹ Deze deskundigheidsgebieden worden afgebakend met specifieke activiteiten.

Hoe zit het juridisch met de kwaliteitscriteria?

Met de inwerkingtreding van de Wet Vergunningen, Toezicht en Handhaving (hierna de Wet VTH) is juridisch verankerd hoe met de kwaliteitscriteria moet worden omgegaan. Voor de basistaken, die worden uitgevoerd door de Omgevingsdiensten, geldt dat voldaan moet worden aan het onderdeel voldoende menskracht van de kritieke massa. Voor de niet-basistaken geldt dat de kwaliteitscriteria op vrijwillige basis van toepassing zijn.² De criteria ten aanzien van de kritieke massa zijn in dit laatste geval dus een richtlijn. Hierbij dient wel in acht genomen te worden dat een zorgplicht geldt voor een goede kwaliteit van uitvoering en handhaving.³ Er moet dan ook óf voldaan worden aan de kritieke massa ('comply'), óf aangetoond worden dat gemotiveerd en verantwoord wordt afgeweken ('explain'). In het kader van interbestuurlijk toezicht, controleert de Provincie of gemeenten voldoen aan de kwaliteitscriteria of gemotiveerd en verantwoord hiervan afwijken. Gemeenten moeten dus continue inzicht kunnen geven hoe de kwaliteit van de organisatie ervoor staat. Middels een kwaliteitsverordening, die vastgesteld wordt door de gemeenteraad, geven zij aan wat het gewenste kwaliteitsniveau is.⁴

Waarom zijn de kwaliteitscriteria gewijzigd?

De voormalige set kwaliteitscriteria 2.1 stamde uit 2012. Hierdoor ontstonden in de praktijk verouderingen en tekortkomingen. De kwaliteitscriteria waren daarom minder goed toepasbaar op gemeentelijke praktijk.

Wat zijn de belangrijkste wijzigingen?

De kwaliteitscriteria zijn in juli 2019 geüpdatet van versie 2.1 naar versie 2.2. Het doel van de actualisatie is enerzijds om verouderingen eruit te halen en anderzijds om de uitvoerbaarheid te verbeteren. De wijzigingen hebben dan ook grotendeels betrekking op onvolkomenheden en verouderingen zoals verouderde terminologie, veranderde activiteiten en achterhaalde opleidingen. Er zijn ook een aantal grotere wijzigingen doorgevoerd. Deze worden hieronder samengevat:

- Over het algemeen zijn de ervaringseisen naar beneden bijgesteld. Zo zijn bijvoorbeeld bij het deskundigheidsgebied *'Toezicht en handhaving bouwen en ruimtelijke ordening'* de werkervaringseisen verlaagd van 3 jaar naar 1 jaar.

¹ Een voorbeeld van twee deskundigheidsgebieden zijn (#1) Casemanagen en (#4) Toezicht en handhaving bouwen en ruimtelijke ordening

² Besluit omgevingsrecht, memorie van toelichting, pag. 15

³ artikel 5.5 Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht Wabo)

⁴ De gemeenteraad is verplicht een verordening vast te stellen, waarin wordt omschreven wat de kwaliteitsregels zijn bij de uitvoering van de basistaken die de omgevingsdienst onder haar gezag uitvoert (artikel 5.4. lid 1, sub b Wabo). De gemeenteraad kán een verordening vaststellen voor de kwaliteitsregels met betrekking tot de taken die door het college van Burgemeester & Wethouders worden uitgevoerd (artikel 5.5 Wabo). De praktijk leert dat de meeste gemeenten een kwaliteitsverordening hebben vastgesteld, veelal op basis van de modelverordening die door de VNG is aangeboden.

- Het deskundigheidsgebied *'Bouwakoestiek'* is volledig vervallen. Dit deskundigheidsgebied is gedeeltelijk ondergebracht bij het deskundigheidsgebied *'Geluid'*.
- Bij het deskundigheidsgebied *'Vergunningverlening groen en ecologie'* is onderscheid gemaakt tussen het uitvoeren van activiteiten als onderdeel van de beoordeling van Wabo-vergunningaanvragen en relevante activiteiten in het kader van de 'verklaring van geen bedenkingen'. Opleidingseisen zijn binnen dit deskundigheidsgebied verzwaaard. Dit omdat het werk omtrent groen en ecologie aan complexiteit is toegenomen en voorlopig zal blijven toenemen.
- Er is een deskundigheidsgebied toegevoegd, namelijk *"Energie en Duurzaamheid"*. Reden hiervoor is dat veel stappen genomen worden op het gebied van energietransitie en hier nog geen kwaliteitseisen voor bestonden. Het toevoegen hiervan is vooral te zien als een opmaat naar een goede organisatorische taakuitvoering op dit terrein.

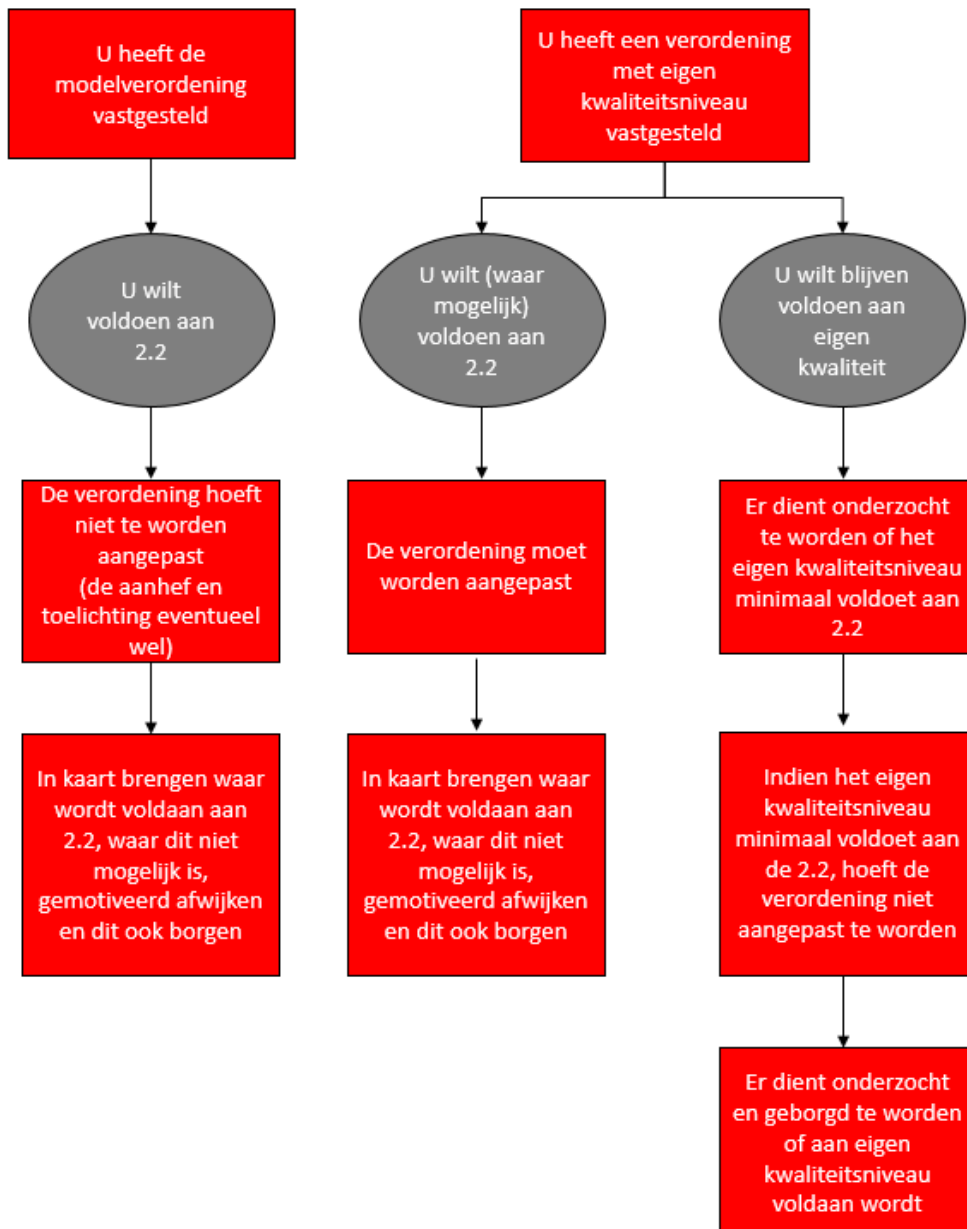
Wat is de impact van de actualisatie?

De impact van de actualisatie van de kwaliteitscriteria is afhankelijk van de wijze waarop u de verordening heeft vastgesteld en aan welk kwaliteitsniveau uw organisatie nu wilt voldoen. Hieronder worden de drie meest denkbare scenario's en bijbehorende actiepunten uiteengezet.

- Variant A: u heeft de modelverordening overgenomen en u wilt de '2.2' als nieuwe leidraad nemen
In dit geval adviseren wij u uw verordening op onderdelen aan te passen. Uw verordening verwijst grotendeels naar de 'vigerende set kwaliteitscriteria', ofwel de '2.2 set'. Deze is daarmee automatisch van kracht voor uw organisatie. Echter in de aanhef en de toelichting wordt nog verwezen naar 'de kwaliteitscriteria 2.1', ook dit kunt u aanpassen naar 'vigerende kwaliteitscriteria', zodat altijd naar de actuele versie wordt verwezen. Daarnaast zult u in kaart moeten brengen en/of borgen dat u voldoet aan de 2.2 set kwaliteitscriteria.
- Variant B: u heeft een eigen kwaliteitsniveau vastgesteld in uw verordening en wilt nu aan versie 2.2 voldoen
In dit geval dient u uw verordening aan te passen. In uw huidige verordening wordt namelijk verwezen naar een ander kwaliteitsniveau dan de 2.2 versie. U zal ook in kaart moeten brengen en/of borgen dat voldaan wordt aan de nieuwe set kwaliteitscriteria.
- Variant C: u heeft een eigen kwaliteitsniveau vastgesteld in uw verordening en wil daar aan blijven voldoen
De verordening verwijst in dit geval naar het kwaliteitsniveau dat zelfstandig is bepaald. In dit geval dient allereerst onderzocht te worden of het eigen bepaalde kwaliteitsniveau minimaal aan de 2.2

versie voldoet. Indien dit het geval is, kunt u dit kwaliteitsniveau als uitgangspunt nemen en hoeft u uw verordening niet aan te passen. U zal wel in kaart moeten brengen of en borgen dat voldaan wordt aan het vastgestelde kwaliteitsniveau. Indien het eigen bepaalde kwaliteitsniveau niet aan de 2.2 versie voldoet en waar dat verschilt van de 2.1 versie, zult u moeten motiveren waarom hiervan wordt afgeweken.

In onderstaande afbeelding wordt dit schematisch weergegeven.



Hoe kan de update gezien worden in lijn met de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen?

De Omgevingswet en de Wkb zijn vooralsnog buiten beschouwing gelaten bij de update van de kwaliteitscriteria. Dit is opvallend, aangezien zowel de Omgevingswet als de Wkb nu juist de VTH-organisatie transformeert.⁵

Zo verandert de Omgevingswet o.a. het functieprofiel van de VTH-er. In de geest van de Omgevingswet is de VTH-er namelijk niet langer louter een toetsers, een uitvoerder en een beoordelaar, maar zal de VTH-er ook een bemiddelende, faciliterende en onderhandelende rol vervullen. Dit vraagt natuurlijk om andere vaardigheden, met name op het gebied van houding en gedrag. Het zou niet meer dan logisch zijn dat deze nieuw te verwerven vaardigheden uiteindelijk worden ingekleed in de kwaliteitscriteria. Daarnaast kan de Omgevingswet van invloed zijn op de werkvoorraad van de VTH-er. Het bevoegd gezag heeft namelijk onder de Omgevingswet in grote mate de vrijheid om te bepalen wat vergunningsvrij is. De continuïteitseisen die gelden voor de VTH-er worden daarom uiteindelijk mogelijk flexibeler vastgesteld.

Met de inwerkingtreding van de Wkb verandert het takenpakket van het bevoegd gezag op het gebied van VTH.⁶ Zo zullen de vergunningverlener en toezichthouder niet langer toetsen en toezichthouden op het Bouwbesluit.⁷ Binnen het nieuwe stelsel is de aanvrager van de omgevingsvergunning primair verantwoordelijk om aan te tonen dat het bouwwerk voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit. Om dit doel te kunnen behalen, zal voor ieder vergunningplichtig bouwwerk een onafhankelijke kwaliteitsborger ingeschakeld moeten worden. Deze kwaliteitsborger zal door toepassing van een toegelaten instrument voor kwaliteitsborging moeten verklaren dat het bouwwerk daadwerkelijk voldoet aan het Bouwbesluit. Het bevoegd gezag blijft wel toezicht houden op de naleving bij bestaande bouw en blijft verantwoordelijk voor de ruimtelijke aspecten en omgevingsveiligheid. Vanuit de Wkb is een informatieplicht geregeld, wat inhoudt dat de kwaliteitsborger alle afwijkingen die hij constateert meldt aan het bevoegd gezag. Op basis van deze melding kan het bevoegd gezag zelf bepalen of zij handhavend zal optreden.

De komst van de Wkb zet daarmee vraagtekens bij de eisen die de kwaliteitscriteria stelt aan verschillende deskundigheidsgebieden met bouwtechnische taken. Voor wat betreft vergunningverlening en toezicht vermindert het takenpakket van het bevoegd gezag. Hierdoor ontstaat de logische vraag of activiteiten, de continuïteitseisen en opleidingen uit de relevante deskundigheidsgebieden wellicht versoepeld worden. Daar de Wkb gefaseerd wordt ingevoerd voor verschillende gevolgklassen, is te verwachten dat de eisen voor gevolgklassen 2 en 3 nog volledig van toepassing zijn. Dit zal anders zijn voor gevolgklasse 1 en bouwbesluittoetsvrije bouwwerken. De vraag of de eisen voor de deskundigheidsgebieden handhaving aangepast kunnen worden ligt complexer. Het is namelijk niet alleen afhankelijk van de wijze waarop

⁵ Zie hierover bijvoorbeeld de Senze presentatie op het jaarcongres van BWT op 10 oktober 2019 op <https://www.vereniging-bwt.nl/activiteiten/2019/10/jaarcongres-2019>

⁶ Het stelsel zal gefaseerd in werking treden met als eerste gevolgklasse 1, waaronder de eenvoudige bouwwerken vallen. Dit betekent dat niet direct bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel alle werkzaamheden overgaan naar private partijen.

⁷ Met invoering van de Omgevingswet zal de naam veranderen in Besluit bouwwerk leefomgeving.

beslissingen in het handhavingsbeleid worden vastgesteld, maar ook afhankelijk van de uiteindelijk bouwkwaliteit.

De komst van de Omgevingswet en de Wkb hebben hoe dan ook impact op de VTH-organisatie en daarmee ook op de eisen die aan deze organisatie gesteld worden. Het kan dan ook niet uitblijven dat, wij van Senze, in de nabije toekomst een nieuwe publicatie schrijven over de kwaliteitscriteria. Een kwaliteitscriteria V2.3 lijkt immers, omdat er nog geen rekening is gehouden met de Omgevingswet en de Wkb en de hieruit voortvloeiende veranderende VTH-organisatie, onontkoombaar. Het is vooral de vraag wanneer de update van de kwaliteitscriteria plaatsvindt. Waarschijnlijk zal eerst worden afgewacht hoe de twee nieuwe wetten uitpakken in de praktijk.

www.senze-groep.nl

Senze, Burgemeester van Karnebeeklaan 6, 2585 BB DEN HAAG
E: info@senze-groep.nl | T: 070 – 205 74 27