

Provinciale Staten van Noord-Holland

Haarlem, 24 mei 2016

Onderwerp: Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht

Kenmerk: 799363/810830

Bijlagen:

- 1. Ontwerpverordening kwaliteit VTH omgevingsrecht**
- 2. Toelichting op ontwerpverordening**
- 3. Kwaliteitscriteria 2.1 (versie 7 september 2012)**

1. Inleiding

Door inwerkingtreding per 14 april 2016 van de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering VTH)¹ dienen alle provincies en gemeenten regels vast te leggen over de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), de zogeheten verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht.

In artikel 21 van de Grondwet staat de zorgplicht van de overheid voor het milieu. Daarmee zijn wij als gezamenlijke overheden verantwoordelijk voor een goede taakinvulling. De rapporten in de periode 2007 - '08 van de commissies Oosting², Lodders³, d'Hondt⁴ en Mans⁵ hebben een aantal knelpunten geconstateerd bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In reactie op deze adviezen (in het bijzonder de commissie Mans) heeft het kabinet op 6 november 2008 een standpunt gevormd over het *eindbeeld* van de uitvoering van het omgevingsrecht.

Vervolgens hebben het Rijk, IPO en VNG met de *packagedeal*⁶ afspraken gemaakt richting dit eindbeeld. Kern van de packagedeal is het verbeteren van de kwaliteit van VTH, het bundelen van een aantal taken in omgevingsdiensten en het ontwikkelen van wettelijk vast te leggen kwaliteitscriteria. In samenwerking heeft een grote en brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies, landelijke en regionale diensten op 3 december 2009 een set kwaliteitscriteria geformuleerd. Op basis van opgedane ervaring is deze set op 12 september 2012 herzien (de zogeheten *kwaliteitscriteria 2.1*). De criteria beschrijven het proces, de inhoud en de kritieke massa. Daarnaast maken ze inzichtelijk welke kwaliteit de burgers,

¹ Staatsblad 2015, 512

² Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen, *Van specifiek naar generiek*, 21 september 2007

³ Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies, *Ruimte, Regie en Rekenschap*, 17 maart 2008

⁴ Interbestuurlijke taakgroep gemeenten, *Vertrouwen en verantwoorden*, 4 juni 2008

⁵ Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving, *De Tijd is Rijp*, juli 2008

⁶ *Package deal "Mans/eindbeeld" en bevoegdheidsverdeling Wabo*, Geconsolideerde versie 090616 waarin de aanvullende afspraken met IPO en VNG zijn verwerkt en waarmee de RDL heeft ingestemd van 16 juni 2009.

bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en als opdrachtgevers, mogen verwachten en stellen ze het bevoegd gezag in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. Deze kwaliteitscriteria zouden wettelijk worden verankerd.

Mede op basis van adviezen van professor Elzinga⁷ en de commissie Wolfsen⁸ (in opdracht van VNG) heeft het kabinet echter afgezien van het voornemen om deze kwaliteitscriteria bij wet vast te leggen. Om toch een uniforme werkwijze te realiseren hebben het IPO en de VNG gezamenlijk als alternatief een modelverordening opgesteld gebaseerd op de kwaliteitscriteria 2.1.

Provinciale Staten zien 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 provincie vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving. Om die reden is het een bevoegdheid van Provinciale Staten om de verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht vast te stellen en wordt dit voorstel voorgelegd aan Provinciale Staten. Voor de provincie Noord-Holland geldt overigens dat bijna alle taken op het gebied van VTH zijn overgedragen aan de omgevingsdiensten.

Om aan de wet te voldoen die op 14 april 2016 in werking is getreden wordt Provinciale Staten gevraagd vanuit hun kaderstellende rol zo spoedig mogelijk de verordening vast te stellen.

2. Doelstellingen en evaluatiecriteria

Ter bevordering van de kwaliteit en uniformiteit van de uitvoering van het omgevingsrecht hebben Gedeputeerde Staten het ontwerp van de verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Noord-Holland 2016 voorbereid. De verordening is als onderdeel opgenomen in de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wabo (verbetering VTH). In de verordening worden kwaliteitseisen gesteld aan de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht. Dit ontwerp is gebaseerd op de modelverordening, die door VNG en IPO is opgesteld en is tot stand gekomen na overleg met de gemeenten en omgevingsdiensten in Noord-Holland.

Op 1 maart 2016 is de Statencommissie Natuur, Landbouw en Milieu geïnformeerd over de stand van zaken van het VTH-stelsel binnen de provincie Noord-Holland en is de agendering van deze verordening in een vergadering van Provinciale Staten voor het zomerreces aangekondigd.

De wet verplicht provincies en gemeenten regels betreffende de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken vast te leggen in een verordening voor zover dit *basistaken* betreffen. Basistaken zijn taken die een omgevingsdienst verplicht ten behoeve van alle deelnemende gemeenten en provincies uitvoert. Met deze regels moet de provincie ten minste voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria en de verordening dient uniform te zijn op het niveau van de omgevingsdienst. Voor de overige taken die door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd (*plustaken*) en die de provincie zelf uitvoert (*thuis-taken*) dient de provincie zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering, maar uniformiteit en het vastleggen in een verordening is hiervoor niet verplicht.

⁷ Prof. mr. D.J. Elzinga, mr. R.J.M.H. de Greef en mr. dr. S.A.J. Munneke, *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*, 17 april 2014

⁸ Commissie voor de Evaluatie van de RUD's, *VTH, Vertrouwen, Tempo en Helderheid*, september 2014

De uniformiteit op het niveau van de omgevingsdienst voor de basistaken ligt vast en daarmee ook het volgen van de modelverordening van het IPO en VNG. Het ligt niet vast dat voor de overige taken dezelfde kwaliteitsregels vast moeten worden gesteld.

3. Financiering, communicatie en (burger)participatie

Er zijn geen directe financiële gevolgen van het vaststellen van de verordening. De verordening is opgesteld in overleg met de deelnemende gemeenten van Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek, Omgevingsdienst IJmond, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord.

Actieve communicatie naar de Noord-Hollandse burgers, bedrijven en instellingen is niet noodzakelijk. Zij ondervinden van het vaststellen van deze verordening geen directe gevolgen. De Noord-Hollandse omgevingsdiensten voldoen op dit moment in grote mate al aan de kwaliteitscriteria die worden gesteld. De verordening verankert dit kwaliteitsniveau nu. Omdat de afspraken over de kwaliteitscriteria landelijk zijn gemaakt is er feitelijk weinig beleidsvrijheid. Temeer omdat de provincie het model van het IPO en de VNG volgt. Om die reden is de omgeving niet betrokken bij het opstellen van deze verordening.

4. Proces en procedure

Na behandeling van het voorstel in de Statenvergadering van 27 juni 2016 wordt de verordening gepubliceerd in het Provinciaal Blad en treedt de verordening in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin het wordt geplaatst.

5. Voorstel

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

J.W. Remkes, voorzitter

mw. mr. G.E.A. van Craaikamp, provinciesecretaris

Ontwerpbesluit

Nr.

Provinciale Staten van Noord-Holland;

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;
- het met het oog daarop wenselijk is om regels vast te stellen, in onderlinge afstemming op het niveau van Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek, Omgevingsdienst IJmond, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord, door de deelnemende gemeenten en provincies; en
- 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 het college van Gedeputeerde Staten van 24 mei 2016, nummer 799363/810830;

gelet op artikel 5.4, eerste lid, en artikel 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) en artikel 145 van de Provinciewet;

gehoord de minister van Infrastructuur en Milieu en het College van procureurs-generaal;

gezien het advies van de commissie Natuur, Landbouw en Milieu van [datum].

Besluiten:

vast te stellen de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Noord-Holland 2016:

Paragraaf 1. Algemene bepalingen**Artikel 1. Begripsbepalingen**

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- 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 vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
- wet: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van Gedeputeerde Staten.

Paragraaf 2. Kwaliteit

Artikel 3. Betrokkenheid van Provinciale Staten

Provinciale Staten zien 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 provincie vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

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

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin het wordt geplaatst.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Noord-Holland 2016.

Aldus vastgesteld in de vergadering van Provinciale Staten van de provincie Noord-Holland; **27 juni 2016**,
Haarlem,

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, statengriffier

TOELICHTING BIJ DE VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT PROVINCIE NOORD-HOLLAND 2016

ALGEMEEN

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

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 (Wabo). De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:

1. De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken;
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht; en
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 de *packagedeal* (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 Wabo in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht.⁹ Een deel van de afspraken uit 2009 is verankerd in de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wabo (verbetering VTH).

Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de VNG en het IPO nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet. De Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wabo (verbetering VTH) is 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. Afgesproken is dat de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de kwaliteitscriteria 2.1. een modelverordening opstelt, die door alle gemeenteraden en Provinciale Staten kan worden vastgesteld.

⁹ 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.

De hierbij door Provinciale Staten vast te stellen verordening volgt deze modelverordening, die voor gemeenten en provincies gelijkluidend door VNG en IPO is opgesteld.

2. 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 taken van het college van Gedeputeerde Staten op grond van de Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om *thuis*taken, 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).

Deze reikwijdte vloeit voort uit het gegeven dat waar de zorg voor een gezonde en veilige leefomgeving gestalte krijgt via vergunningverlening, het toezicht en de handhaving, de regeling van de kwaliteit van deze verrichtingen niet dient te berusten op een kunstmatig onderscheid naar de plaats waar een taak wordt verricht, of op een opsplitsing van de omgevingsvergunning, het toezicht of de handhaving. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving afhankelijk is van de wijze waarop alle betrokken partijen bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving zich daarvoor inzetten door samenwerking. Hier geldt dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel.

Dit gegeven laat onverlet dat op dit moment verschillende snelheden bestaan 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 waarvoor een dynamische begripsbepaling is opgenomen in artikel 1 van de verordening en die door de betrokken organisaties toegepast dienen te worden volgens de regel *comply or explain* (zie daarover verder artikelsgewijs toelichting bij artikel 5).

Deze verordening stelt eensluidende regels. In alle gevallen zal het college van Gedeputeerde Staten, als Wabo-bevoegd gezag, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de organisaties van de provinciale en de omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat Provinciale Staten, 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 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 dat van de

openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Wabo en de Drank- en Horecawet, de Wet Bibob en andere bijzondere wetten.

De eensluidende regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld Brzo-taken (Besluit risico's zware ongevallen) geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld. Ook hier is het relevante kader breder dan de Wabo 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 Brzo-taken zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere Brzo-bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

4. Hoofdpijnen van de kwaliteitsverordening

De verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken door de provincie en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt de verbondenheid en betrokkenheid uit van de Provinciale Staten 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 vergunningverlening, toezicht en handhaving bijdragen aan deze kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wabo, de Wet milieubeheer, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op basis van de verordening wordt op het benodigde niveau verbinding gemaakt met deze kaders.

Van deze kaders is de Wabo en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 7.1 e.v. van het Besluit omgevingsrecht (Bor), procedurele regels voor handhavingsbeleid door het Wabo-bevoegd gezag. Dit houdt in dat Gedeputeerde Staten 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. Het Bor is hiervoor gewijzigd.

In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst (respectievelijk de eigen diensten), door Gedeputeerde Staten en tot slot door Provinciale Staten. 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 Gedeputeerde Staten. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne provinciale organisatie. Gedeputeerde Staten 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.

Uiteindelijk zal het college hierover verantwoording afleggen in Provinciale Staten (horizontale verantwoording). De leden van Provinciale Staten 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 Provinciale Staten 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 provincie, zoals een milieubeleidsplan, een structuurvisie of omgevingsvisies. Provinciale Staten oefenen invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door Gedeputeerde Staten en op de bijstelling daarvan zoals welke informatie zij willen terug zien in de verantwoordingsrapportages van het college. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van Provinciale Staten 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 onder leiding van hun directie overeenkomstig de kwaliteitscriteria 2.1 met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan het Gedeputeerde Staten die hiervoor verantwoording afleggen aan de 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.
- Provinciale Staten 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 VTH, 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 *input*, *throughput*, *output* en *outcome*-criteria. 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 Wabo-diensten). Deze criteria/doelstellingen moeten bepaald worden in samenspel tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten stellen kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of het handhavingsplan. Output-criteria 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 throughput, 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 output- en outcome-criteria zijn tot op heden nog geen concrete voorbeelden beschikbaar in tegenstelling tot throughput- en input-criteria die in kwaliteitscriteria 2.1 zijn beschreven. Het is aan elke organisatie zelf om output- en outcome-criteria 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 welonderwerpen 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.

6. 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 2.1 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 provincies en gemeenten 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 verordening 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 inbreng 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 Provinciale Staten om ieders rol in de kwaliteitsketen te kunnen spelen. De verordening 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 Wabo. Als betrokken wetten worden aangemerkt de Wabo zelf, en de wetten bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo, *voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat Hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is*. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals de Wet Bibob, is deze verordening niet van toepassing (wat onverlet laat dat over overlappende onderwerpen elders wordt gerapporteerd, zie het algemeen deel van de toelichting). De wetten waar het krachtens artikel 5.1, Wabo 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 verordening is kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn – thans – de alom bekende kwaliteitscriteria 2.1 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. 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 verordening liggen de kwaliteitscriteria 2.1 aan de basis van deze verordening.

Voor het begrip *omgevingsdienst* is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 5.3 van de Wabo.¹⁰

Artikel 2

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* is overgenomen uit de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wabo (verbetering VTH) en wordt ook gehanteerd in het Besluit omgevingsrecht zoals dat op grond van de wet is gewijzigd. *Uitvoering en handhaving* betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Wabo en van de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo. Zie daarover de toelichting bij artikel 1. Ten tweede moet het gaan om de uitvoering of handhaving door of in opdracht van Gedeputeerde Staten. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door Gedeputeerde Staten zelf of, in opdracht van deze colleges door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege het college). Uitvoering

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 2, zoals bijgewerkt t/m nr. 11 (tweede Nota van Wijziging d.d. 29 april 2015).

van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, zoals de gemeentebesturen of andere provinciebesturen 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 verordening. 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 verordening. 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 provinciale diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. 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: Gedeputeerde Staten. Bezien vanuit de Provinciewet, is kaderstelling juist de taak van Provinciale Staten.

De kaderstellende 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 Provinciale Staten 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 Provinciale Staten op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door Gedeputeerde Staten, 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 Provinciale Staten. Indirect is het eveneens van belang voor Gedeputeerde Staten, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van Provinciale Staten zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikken Provinciale Staten reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving hen biedt en de kaders die zij 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 Provinciale Staten 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: Gedeputeerde Staten) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De grondslag van deze bepaling (art. 5.3 Wabo) zag voorheen op een doelmatige en programmatische handhaving, maar is op grond van de wijziging van de Wabo en het Bor door de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wabo (verbetering VTH), ook gaan gelden

voor uitvoering (vergunningverlening). 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 Bor 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 Gedeputeerde Staten 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. Andere mogelijke onderwerpen zijn veiligheid en duurzaamheid. In paragraaf 4 van deze toelichting is de herkomst van de in dit artikel gehanteerde begrippen toegelicht.

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

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 VTH-taken 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 Provinciale Staten. 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*.

Artikel 6

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Het is, gelet op de aard van de gestelde regels, niet nodig om deze verordening in overgangsrecht te voorzien.