

**College van Gedeputeerde Staten
statenvoorstel**

DATUM	20 september 2016	NUMMER PS	PS2016BEM19
AFDELING	UFL	COMMISSIE	BEM
STELLER	Maurits Schouten	DOORKIESNUMMER	030-2583643
DOCUMENTNUMMER	8199E9A3	PORTEFEUILLEHOUDER	mevr. A.M.A. Pennarts-Pouw

Titel: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017

Inhoudsopgave

Ontwerp-besluit	pag. 3
Toelichting algemeen	pag. 6
Toelichting artikelsgewijs	pag. 8

Aan Provinciale Staten,

Inleiding / Leeswijzer

Op 10 oktober jl. hebben wij aan uw Staten ons Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2016-2019 ter informatie voorgelegd, e.e.a. als opvolger van ons Beleidsplan VTH 2013-2015. Met dat geactualiseerde document als richtinggevende onderlegger voor onze VTH-taken zijn wij als provincie weer 100% Wabo-proof. Echter, het Wabo-wetgevingstraject staat niet stil. Begin 2017 wordt het aan de Wabo gerelateerde Besluit omgevingsrecht gewijzigd. Met het voorliggende statenvoorstel spelen wij in op die komende wetswijziging.

Het statenvoorstel gaat over aanvullende inhoudelijke criteria waaraan VTH-werkzaamheden, waarvoor de provincie bevoegd gezag is, begin 2017 moeten voldoen. Aanleiding hiervoor is de op 14 april 2016 van kracht geworden wijziging van de Wabo en het daaraan nog definitief aan te passen Besluit omgevingsrecht (Bor). Bij de opstelling van de voorliggende verordening hebben wij gebruik gemaakt van een door IPO/VNG opgestelde modelverordening.

Voorgeschiedenis

Al vanaf 2005 geldt landelijk een set van circa 50 procedurele professionaliseringscriteria voor Wabo gerelateerde handhavingstaken waarvoor provincies (en gemeenten) bevoegd gezag zijn. Vanaf 14 april 2016 gelden deze procedurele criteria (voor zover van toepassing) ook voor Wabo gerelateerde vergunningverlenende taken. Aanvullend, en dáárover gaat dit statenvoorstel, komen er twee nieuwe inhoudelijke kwaliteitscriteria: het opleidingsniveau van VTH-medewerkers en de minimale fte-omvang per VTH-beleidstaak bij elke uitvoerende organisatie.

Essentie / samenvatting

Sinds 2005 moeten provincies en gemeenten bij de uitvoering van taken op het gebied van toezicht en handhaving van omgevingsrecht toepassing geven aan circa 50 procedurele kwaliteitscriteria. Medio 2016 introduceerde de wetgever aanvullend twee nieuwe inhoudelijke kwaliteitscriteria (opleidingseisen en personeelsinzet per VTH-beleidstaak per uitvoeringsorganisatie). Beide zijn door de wetgever bewust niet wettelijk vastgelegd. De VNG was daar op tegen. De wetgever besloot daarop dat provincies en gemeenten beide nieuwe inhoudelijke criteria – nog in 2016 – in een eigen VTH-verordening moeten verankeren. Landelijk is voorts afgesproken dat dagelijkse besturen van provincies (net als B&W's richting hun gemeenteraad) jaarlijks aan

provinciale staten verslag uitbrengen hoe in het voorbije jaar is omgegaan met de implementatie van genoemde opleidings- en formatiecriteria.

Voor de provincie Utrecht verandert er met de voorliggende nieuwe VTH-verordening weinig. De provincie en beide regionale uitvoeringsdiensten die taken voor onze provincie uitvoeren (RUD Utrecht en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied), voldoen voor het overgrote deel al aan de nieuwe inhoudelijke kwaliteitseisen. Waar nodig maakt een 'escape-artikel' (art. 5, derde lid) het mogelijk om hetgeen eventueel nog ontbreekt op het gebied van opleiding en formatie-omvang alsnog gefaseerd en/of langs natuurlijke weg door te voeren richting de landelijk beoogde 100% situatie. De meerwaarde van de VTH-verordening zit vooral in het nog meer transparant maken van beweegredenen en keuzes van ons college als bevoegd gezag voor de uitvoering van onze Wabotaken omgevingsrecht. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft van ons voorstel met instemming kennis genomen. Het tweetal door het ministerie aangedragen verbeterpunten hebben wij beide overgenomen. Van het College van procureurs-generaal is eveneens een positieve reactie ontvangen.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

Uit de jaarlijkse VTH-rapportage zal voortaan nog beter blijken of de in VTH-Jaarprogramma's uitgesproken doelstellingen en ambities voldoende realistisch zijn in relatie tot de omvang (en kennis en kunde) van de door de provincie (via de RUD Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied daadwerkelijk in het veld) ingezette VTH-menskracht.

Financiële consequenties

Niet van toepassing. Opleidingsbudgetten van medewerkers van de RUD Utrecht / de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied maken standaard deel uit van tussen provincie en beide organisaties geldende Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Dat is wettelijk verplicht op grond van het Besluit omgevingsrecht. Op basis van meergenoemd 'escape-artikel' in de VTH-verordening kan hetgeen eventueel nog ontbreekt op het gebied van opleiding en formatie-omvang alsnog gefaseerd en/of langs natuurlijke weg worden doorgevoerd.

Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid

Niet van toepassing.

Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven

Niet wat betreft de op- en vaststelling van een VTH-verordening. Die is wettelijk verplicht. De interbestuurlijk toezichthouder (rijksoverheid) ziet hierop toe. Wij hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om, als vorm van provinciale zelfbinding, in de VTH-verordening nog andere inhoudelijke VTH-ambities op te nemen. Wij benutten daartoe primair het jaarlijks door ons vast te stellen provinciale deel van het VTH Jaarprogramma van de RUD Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

Effecten op duurzaamheid

Niet van toepassing.

Voorstel

Uw Staten wordt voorgesteld om de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017 vast te stellen en deze te publiceren in het Provinciaal Blad.

Gedeputeerde Staten,

Voorzitter,

Secretaris,

Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017

Besluit van Provinciale Staten van Utrecht van 31 oktober 2016, houdende vaststelling van de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017.

Provinciale Staten van Utrecht

Gelezen

Het voorstel van gedeputeerde staten van Utrecht van 20 september 2016, nr. 8199E9A2, inzake de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017;

Gelet op

Art. 5.4, eerste lid, en art. 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en artikel 145 van de Provinciewet;

Overwegende

- Dat gemeenten, provincies en regionale uitvoeringsdiensten die in hun opdracht werken, zich (bij de zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving, waar die zorg gestalte krijgt in vergunningverlening, toezicht en 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 en dat het met het oog daarop wenselijk is om regels vast te stellen, in onderlinge afstemming op het niveau van de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, door de deelnemende gemeenten en de provincie Utrecht;
- Dat het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering, met inachtneming van het daaromtrent bepaalde in het Besluit omgevingsrecht, in ieder geval de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.1 zijn, die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen (wanneer daartoe aanleiding is) met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast;

Gehoord

De Minister van Infrastructuur en Milieu en het College van Procureurs-Generaal;

Gezien

Het resultaat van de behandeling van de stukken door de Commissie Bestuur, Europa en Middelen uit uw midden (vergadering 10 oktober 2016);

Besluiten vast te stellen de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017:

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 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,

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

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 Utrecht 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 uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
 - b. de dienstverlening;
 - 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.
4. Het derde lid is niet van toepassing op de criteria voor kritieke massa voor uitvoering en handhaving met betrekking tot inrichtingen waarop het Besluit risico's zware ongevallen 2015 van toepassing is of waartoe een installatie behoort voor een industriële activiteit als bedoeld in bijlage I, categorie 4, van richtlijn 2011/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L334). Bedoelde criteria voor kritieke massa moeten ten alle tijden worden gehaald.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2017;
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2017.

Aldus vastgesteld in de vergadering van Provinciale Staten van de provincie Utrecht van 31 oktober 2016,

Voorzitter,

Griffier,

TOELICHTING BIJ DE VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT PROVINCIE UTRECHT 2017

ALGEMEEN

Deze verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college van gedeputeerde staten uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht. Het algemeen deel van deze toelichting beschrijft de achtergrond en aanleiding van deze verordening en schetst de hoofdlijnen van de inhoud ervan.

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 commissies Mans, Oosting, Lodders en d'Hondt en op 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;
3. De bevoegdheidsverdeling tussen overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

IPO en 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 Package Deal (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 inhoudelijke kwaliteitscriteria 2.1 voor de uitvoering van de Wabo in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingstrategie voor bestuurs- en strafrecht¹.

Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door VNG en IPO nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet. Het nieuwe wetsvoorstel 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.

2. Reikwijdte: een brede verantwoordelijkheid voor kwaliteit

Deze verordening gaat uit van een in principe brede, maar eigen verantwoordelijkheid van de provincie voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat *alle*² taken van gedeputeerde staten op grond van de Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening zijn, behalve taken die gedeputeerde staten eventueel besluiten daarvan tot nader order (omschreven in hun VTH-Jaarprogramma) gemotiveerd uit te sluiten (tijdelijk en/of gefaseerd). Het kan daarbij alleen gaan om 'thuis-taken' die het college in 'eigen huis' verricht en dus niet om bij de omgevingsdiensten³ belegde basistaken en zogeheten plustaken. Dit vertrekpunt houdt verband met het feit dat er in den lande verschillende snelheden bestaan in het bereiken van de beoogde kwaliteit,

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

² Behalve milieutaken, betreft het dus ook uitdrukkelijk de zogenaamde 'BRIKS-taken' (inzake bouw-, reclame-, inrit-, kap-, en sloopvergunningen).

³ Gedoeld wordt op de Omgevingsdienst Regio Utrecht en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

bijvoorbeeld waar het de beschikbaarheid en de deskundigheid van de betrokken organisaties betreft. Dit geldt overigens niet alleen voor diensten van gemeenten en provincies, maar ook voor omgevingsdiensten en voor verschillende Rijksdiensten.

De eisen die deze verordening aan de organisaties van provinciebesturen en, in hun opdracht, de omgevingsdiensten stelt, berusten daarom op het vertrekpunt van de set kwaliteitscriteria 2.1. Hiervoor is een dynamische begripsbepaling opgenomen in artikel 1 van de verordening die door de betrokken organisaties toegepast dient te worden volgens de regel *'comply or explain'* (zie daarover verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 en de daar gemaakte uitzondering voor de uitvoering en handhaving voor Brzo-inrichtingen en RIE 4-bedrijven).

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 (Bor), beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit VTH kwaliteitsbeleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de organisaties van de provinciale diensten en de omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat provinciale staten, in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voeren over de hoofdlijnen van het meerjarige VTH-kwaliteitsbeleid dat door gedeputeerde staten wordt gevoerd.

3. Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening

De eensluidende regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld de Brzo-taken geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld ten opzichte van de kwaliteitscriteria 2.1. Ook hier is het relevante kader breder dan de Wabo alleen en vindt taakuitoefening plaats in samenwerking met andere bevoegde gezagen. 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 Brzo Omgevingsdiensten ('RUD's met Brzo-taken') zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere Brzo-bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

De verordening vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken door de provincie en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt het commitment uit van provinciale staten. 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. 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 daarvan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie en het monitoren en rapporteren daarover. Volgens de per 14 april 2016 in werking getreden wet VTH gelden deze regels ook voor vergunningverlening zodra het Bor daarop is aangepast.

De verordening bindt provinciale staten, het college van gedeputeerde staten en de in opdracht daarvan handelende omgevingsdiensten, aan een uniforme ambitie voor kwaliteit. Vertrekpunt zijn de kwaliteitscriteria 2.1 (die zijn verankerd in artikel 1 en artikel 5 (zie voor een toelichting het artikelsgewijze 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 eigen provinciale organisatie. Gedeputeerde staten zullen dus beoordelen 'of het goed gaat' op basis van door henzelf geformuleerde beleidsdoelen voor in ieder geval:

- *de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten*: 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);
- *de dienstverlening*: de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat;
- *de financiën*: de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

Uiteindelijk zal het college van gedeputeerde staten hierover verantwoording afleggen in provinciale staten (horizontale verantwoording). 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 provinciale staten zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid en niet zo zeer op de organisatorische kwesties van bezetting. Dat behoort tot de competentie van de leiding van de diensten. 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 bijvoorbeeld welke procedurele en/of inhoudelijke informatie zij willen terugzien 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.

4. 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 geactualiseerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de doelen en de daarvoor gehanteerde indicatoren, die door bevoegde gezagen worden gebruikt.

5. Regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Deze verordening beoogt zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage- en informatiestromen, op basis van het Besluit omgevingsrecht en de organieke wetgeving. Ze introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen maar eist wel extra input voor bestaande rapportages. Ambtelijke diensten, het bevoegde college en provinciale staten moeten in de positie worden gebracht 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

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. De wetten waar het nu om gaat, zijn de: Flora- en faunawet, Kernenergiewet, Monumentenwet 1998, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Wet bescherming Antarctica, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Waterwet en de Woningwet.

Een belangrijk begrip in deze verordening is *kwaliteitscriteria*. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn de 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 komen 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 de verordening niet aangepast hoeft te worden. Met deze begripsbepaling en de verankering in artikel 5 van de verordening, liggen de kwaliteitscriteria 2.1 aan de basis van deze verordening.

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 VTH en wordt ook gehanteerd in het Bor zoals dat op grond van de wet VTH zal worden 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. Op basistaken die door omgevingsdiensten worden uitgevoerd, is de inhoud van deze verordening onverkort van toepassing, conform artikel 5.4, eerste lid onder b, van de Wabo. Op taken die niet door omgevingsdiensten worden uitgevoerd, is de inhoud van deze verordening ook van toepassing, tenzij gedeputeerde staten in bijvoorbeeld hun jaarlijks VTH-Uitvoeringsprogramma, danwel in een ander (meer-)jaarlijks beleidsdocument, eventueel expliciet anders hebben bepaald. Daarmee wordt het bevoegde bestuursorgaan in de gelegenheid gesteld om een afweging te maken over het kwaliteitsniveau van de betreffende taken.

Hier is van belang de inhoud van de brief die de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op 27 oktober 2015 zond aan de Tweede Kamer. Daarin wordt een onderzoek aangekondigd naar de wijze waarop bestuursorganen de zorgplicht invullen voor de niet-basistaken. De Staatssecretaris wil vóór medio 2017 uitgezocht hebben of er op dit punt grote verschillen tussen bestuursorganen bestaan en zoekt voorts naar mogelijkheden om elke twee jaar een landelijk beeld te krijgen. Wanneer uit dat onderzoek de conclusie zou volgen dat de regels, bedoeld in art. 5.4, eerste lid, van de Wabo onvoldoende doeltreffend zijn, onderscheidenlijk dat de zorg, bedoeld in art. 5.5 van die wet, onvoldoende doeltreffend is, kunnen die regels bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Omdat gegevens als deze worden betrokken uit de in artikel 5 van deze verordening verwoorde kwaliteitsborging, is het voor bestuursorganen zaak om van de verantwoording jaarlijks voldoende werk te maken.

Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, 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 provinciale diensten en regionale uitvoerings- of omgevingsdiensten.

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen provinciale staten en het college van gedeputeerde staten. Ingevolge de systematiek van het Bor 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 Bor, 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 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 bijvoorbeeld omgevingsvisies, milieubeleidsplannen en structuurvisies.

Het artikel richt zich tot provinciale staten zelf. 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 hen daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stelt. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdiensten 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 Bor 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 (zodra de aan de wet VTH aangepaste Bor in werking treedt), ook gaan gelden voor uitvoering (vergunningverlening). Daarmee is 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 formuleren. 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 dan in elk geval om de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, de dienstverlening en de financiën. Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven over te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor het bevoegde gezag, dat daarmee in de praktijk al ruime ervaring heeft.

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 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 van gedeputeerde staten 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 Bor op te stellen documenten. Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter wel gemotiveerd moeten worden aangegeven waarom de criteria (nog) niet toegepast zijn of konden worden en hoe (op termijn en/of gefaseerd) wél voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. Mede in het licht van de onder artikel 2 genoemde brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zijn de kwaliteitscriteria 2.1 dus een cruciaal richtsnoer, waarvoor geldt: pas toe of leg uit, *'comply or explain'*.

In het vierde lid is, op uitdrukkelijk verzoek van het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (vergadering d.d. 11-9-2015), een uitzondering gemaakt op de *'comply or explain-regel'*.⁴ Deze uitzondering ziet op de criteria voor de kritieke massa voor de uitvoering en handhaving voor Brzo-inrichtingen en RIE 4-bedrijven. De uitzondering is opgenomen omdat voor de meest risicovolle bedrijven in Nederland de vereiste geldt, dat geschoolde en ervaren menskracht altijd op het niveau van de kwaliteitscriteria 2.1 moeten zijn. Ook gedeputeerde staten van Flevoland zijn meegegaan in genoemd verzoek.

Per 1 januari 2016 zijn de colleges van gedeputeerde staten het bevoegd gezag geworden voor alle Brzo-inrichtingen en RIE 4-bedrijven in Nederland. De Minister van Infrastructuur en Milieu is interbestuurlijk toezichthouder voor al deze inrichtingen. De vergunningverlening, het toezicht en de handhaving is opgedragen aan de zes Brzo-omgevingsdiensten in Nederland. Voor het grondgebied van de provincie Utrecht is dit de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

Artikel 6

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

⁴ De inzet van de 6 landsdelige omgevingsdiensten in 2015 was om de *'comply or explain'* regeling niet van toepassing te laten zijn op de VTH-taken met betrekking tot de BRZO en RIE-4 bedrijven omdat de kwaliteitscriteria voor deze bedrijven op landelijk niveau worden afgestemd en deze criteria, zoals afgesproken in het gezamenlijk overleg van BRZO OD's, altijd gelden.