

**TOELICHTING BIJ DE MODELVERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING,
TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT
CONCEPTVERSIE 5. d.d. 19 mei 2015 (IPO/VNG)**

Dit is een ambtelijk concept ter voorbereiding van besluitvorming binnen het IPO en de VNG.

ALGEMEEN

Deze modelverordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van de colleges van burgemeester en wethouders en 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 modelverordening, licht de reikwijdte daarvan toe en schetst de hoofdlijnen van de inhoud van de modelverordening.

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;
3. en 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 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 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 strafrecht¹. Een deel van de afspraken uit 2009 is verankerd in de voorgestelde wijziging van de Wabo. Dat wetsvoorstel is nu ingediend in de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 2*).

Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de VNG en het 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. Afsproken is dat de VNG in samenwerking met het IPO op

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.

basis van de kwaliteitscriteria 2.1. (een) modelverordening(en) zal opstellen, die door alle gemeenteraden en Provinciale Staten kan worden vastgesteld.

2. Reikwijdte: een brede verantwoordelijkheid voor kwaliteit

Deze modelverordening gaat uit van een brede verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat alle taken van de colleges van burgemeester en wethouders en van Gedeputeerde Staten op grond van de Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuistaken, die colleges "in eigen huis" verrichten, de basistaken die krachtens de wet in opdracht van de colleges door omgevingsdiensten worden verricht, en de plustaken, die colleges naast de basistaken kunnen hebben belegd bij omgevingsdiensten. 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 zullen de colleges van burgemeester en wethouders en de colleges 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 gemeentelijke, provinciale en omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de gemeenteraad en Provinciale Staten, elk in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voeren over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door hun colleges 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, Bibob en andere bijzondere wetten.

De eensluidende regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld Brzo 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's zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere Brzo-bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

4. Hoofdpijnen van de kwaliteitsverordening

De modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken bij gemeenten en provincies en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. Door de verordeningen, die volgens het model zullen worden vastgesteld, binden de gemeenteraden en Provinciale Staten hun colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten, en de in opdracht daarvan handelende omgevingsdiensten, op hoofdlijnen aan een uniforme ambitie voor 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, handhaving en toezicht bijdragen aan deze kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen. In de modelverordening 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 handhavingbeleid door het Wabo-bevoegd gezag. Dit houdt in dat B&W en GS 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. Volgens het wetsvoorstel VTH gaan deze regels ook gelden voor de vergunningverlening. Het Bor wordt hiervoor gewijzigd².

In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst (respectievelijk de eigen diensten), door de colleges van B&W en GS en tot slot door de gemeenteraad en 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 de colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne gemeentelijke/provinciale organisatie. Burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten zullen dus beoordelen "of het goed gaat" op basis van de door henzelf geformuleerde

² Een ontwerp-amvb is thans nog niet bekend.

beleidsdoelen voor bijvoorbeeld de dienstverlening, uitvoeringskwaliteit of de financiën. Daarnaast zijn ook andere doelen mogelijk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de veiligheid of de duurzaamheid (in de zin van natuur en milieukwaliteit) met inbegrip van daarvoor geselecteerde indicatoren.

Uiteindelijk zullen de colleges hierover verantwoording afleggen in de gemeenteraad en Provinciale Staten (horizontale verantwoording). De leden van de gemeenteraad en 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 de gemeenteraad en 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 gemeente of de provincie, zoals een milieubeleidsplan, een structuurvisie of omgevingsvisies. De gemeenteraad en Provinciale Staten oefenen invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door de colleges van B&W en GS en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie zij willen terug zien in de verantwoordingsrapportages van het college. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van de raad en 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 van de diensten om wiens professionele verrichtingen het gaat, werken onder leiding van hun directie overeenkomstig de kwaliteitscriteria 2.1 met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid toe, of leggen rekenschap af aan de colleges van burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten die hiervoor 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 besluiten 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.

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 beleving van veiligheid, 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. Gemeenteraad en burgemeester en wethouders, respectievelijk Provinciale Staten en Gedeputeerd Staten stellen kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of het handavingsplan. 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 handhavingsbeschikkingen, subsidies, voorlichtingen, etc. De throughput, ofwel proces criteria, beschrijft de processen die moeten leiden tot producten zoals vergunningen, toezicht en handhaving. Input criteria 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 wel onderwerpen 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: 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.

Veiligheid: het objectieve en subjectieve gevoelens omtrent gezondheid en veiligheid in relatie tot de VROM-taken (met andere woorden de effecten van de toepassing van Gebruiksbesluit, Bevi, Vuurwerkbesluit, Brzo, Bouwbesluit, etc.).

Financiën: de inzet van middelen in relatie tot de hoeveelheid afgeleverde diensten/producten. Bij de voorbereiding van deze modelverordening is op dit werk voortgebouwd. In het kader van de implementatie zal er meer toelichting komen op dit waardevolle instrument van horizontaal toezicht. De onderlinge vergelijkbaarheid van gehanteerde indicatoren voor de doelen en prestaties is hierbij een aandachtspunt.

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 geactualiseerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de doelen en de daarvoor gehanteerde indicatoren, die door bevoegde gezagen worden gebruikt. In het kader van de implementatiehandleiding die bij deze verordening is opgesteld, zal daaraan aandacht worden besteed. Dat geldt ook voor andere goede praktijken die de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bevorderen maar die niet door middel van regels kunnen worden uitgevoerd, zoals collegiale toetsing over grenzen van organisaties heen.

7. 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

[AB1512.bijlage 1](#)

introduceert geen nieuwe rapportage- en informatieverplichtingen. 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 gemeenteraden en Provinciale Staten om ieders rol in de kwaliteitsketen te kunnen spelen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht.

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 bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet, 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 waarom 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 waarom 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. 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, zoals dat zal komen te luiden wanneer wetsvoorstel 33 872 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) tot wet is verheven.³

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. 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 burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door burgemeester en wethouders zelf, door Gedeputeerde Staten zelf of, in

³ Kamerstukken II 2014/15, nr. 2, zoals bijgewerkt t/m nr. 11 (tweede Nota van Wijziging d.d. 29 april 2015).

opdracht van deze colleges door een omgevingsdienst of een private partij. Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, zoals het waterschapsbestuur of de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Economische Zaken, valt buiten het bereik van deze verordening. De Wet bescherming Antarctica 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.

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders, respectievelijk 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: burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten. Bezien vanuit de Gemeentewet en de Provinciewet, is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad, respectievelijk 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 de gemeenteraad en 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 de gemeenteraad en Provinciale Staten op het regionale uitvoerings- en handavingsbeleid door burgemeester en wethouders respectievelijk 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 de gemeenteraad en Provinciale Staten., Indirect is het eveneens van belang voor burgemeester en wethouders respectievelijk Gedeputeerde Staten, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de gemeenteraad en Provinciale Staten zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikken de gemeenteraad en Provinciale Staten reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving hen biedt en de kaders die zijn 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 de colleges hen daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stellen. 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 of burgemeester en wethouders) 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 zal op grond van de wijziging

van de Wabo en het Bor door het wetsvoorstel VTH, ook gaan gelden voor uitvoering (vergunningverlening). Er is dan sprake van een regionaal 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 regionaal beleid te vormen.

Ten eerste door voor te schrijven dat GS of B&W 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 presentaties en kwaliteit van de uitvoering van de eigen organisaties. Het gaat om bijvoorbeeld: dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van besluiten en 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 de colleges 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 de gemeenteraad en 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.