provincie groningen

**Dossiernummer**
K65385

**Documentnummer**
2026-173615

**Besluitnummer/jaar**
Wordt ingevoerd door Statengriffie

**Bijlage(n)**
-

# Besluit

Uitslag stemming statenvergadering. Wordt ingevuld door Statengriffie.

## Provinciale Staten van Groningen:

Gelezen het statenvoorstel van Gedeputeerde Staten van 3 november 2026, 2026-053806, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

### Gelet op

Artikelen 18.20, tweede lid , en 18.23, eerste lid, aanhef en b van de Omgevingswet en artikelen 145 van de Provinciewet;

## Besluiten:

Vast te stellen hetgeen volgt:

Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht provincie Groningen 2026

**Artikel 1. Definities**

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt onder betrokken wetten verstaan: Omgevingswet en Wet milieubeheer, voor zover paragraaf 18.3.3 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing is verklaard.

**Artikel 2. Reikwijdte**

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

**Artikel 3. Betrokkenheid van provinciale staten**

Provinciale staten zien toe op de hoofdlijnen van het door gedeputeerde staten gevoerde beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten.

**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 gestelde doelen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie.

2. De doelen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de betrokken wetten 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 actuele kwaliteitscriteria van toepassing die in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld zijn inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast.

2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen gedeputeerde staten jaarlijks mededeling aan provinciale staten.

3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of konden worden nageleefd, doen gedeputeerde staten daarvan gemotiveerd opgave.

**Artikel 6. Intrekking oude verordening**

De volgende verordening wordt ingetrokken:

De Verordening Kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Groningen 2016 wordt ingetrokken.

**Artikel 7. Inwerkingtreding en citeertitel**

1. Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking in het Provinciaal Blad.

2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht provincie Groningen 2026.

Groningen, Datum wordt ingevuld door de statengriffie

Provincie Groningen voornoemd:

F.J. Paas, voorzitter

D. Schuldink, griffier

## Toelichting

### Algemeen

Deze verordening regelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht door en in opdracht van gedeputeerde staten.

*Achtergrond en aanleiding*

In 2015 kwamen de VNG en het IPO met een uniforme modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Deze uniforme modelverordening werd opgesteld omdat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten die in hun opdracht werken, zich voor een gezamenlijke opgave gesteld zagen. De opgave was om in landelijk verband de kwaliteit van de uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen bij de gedeelde zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving (zie VNG ledenbrief Lbr. 15/055 van 7 juli 2015).

De grondslag van deze verordening werd destijds opgenomen in de artikelen 5.4 en 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Sindsdien zijn de kwaliteitscriteria 2.1, en later per 1 juli 2019, kwaliteitscriteria 2.2, voor de uitvoering van de Wabo ontwikkeld en beschikbaar gesteld in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen. Het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering is de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.2, die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast. Vanwege de komst van de Omgevingswet is er in 2022 en 2023 een update gemaakt van de criteria voor kritieke massa van een organisatie (deel B) naar versie 2.3 en zijn de competentieprofielen (deel D) toegevoegd. Per 1 januari 2025 zijn de kwaliteitscriteria 3.0 opgesteld. Dit is een geactualiseerde versie van de kwaliteitscriteria 2.3, specifiek aangepast aan de Omgevingswet. Het belangrijkste verschil is dat de kwaliteitscriteria 3.0 meer focust op een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), robuustere omgevingsdiensten en de integrale kwaliteit van medewerkers onder de nieuwe wetgeving. Door een beperkte revisie is per 17 maart 2026 zijn de kwaliteitscriteria 3.1 van kracht.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: Ow) vervalt de Wabo als grondslag voor de verordening. De Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) heeft de artikelen 18.20 en 18.23 van de Ow als grondslag en is om die reden opnieuw vastgesteld. De hierbij door provinciale staten vast te stellen verordening volgt de Model Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht), die voor gemeenten en provincies gelijkluidend door de VNG en het IPO is opgesteld.

*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 uitvoerings- en handhavingstaken van gedeputeerde staten op grond van de Ow, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuistaken, die gedeputeerde staten “in eigen huis” verrichten, de basistaken die krachtens artikel 18.22 van de Ow in opdracht van gedeputeerde staten door omgevingsdiensten worden verricht. Behalve milieutaken betreft het dus ook uitdrukkelijk de zogenaamde "BRIKS-taken" (inzake bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopvergunningen).

Deze verordening stelt regels die voor alle gemeenten en provincies gelijk zijn. In alle gevallen zullen gedeputeerde staten beleid moeten voeren over de kwaliteit (zie ook artikel 3). Dit

beleid komt tot uitdrukking in de uitvoerings- en handhavingsstrategie, bedoeld in artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de provinciale organisaties en de omgevingsdiensten, waar het de uitvoerings- en handhavingstaken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt de verordening dat provinciale staten, in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voeren over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat gedeputeerde staten voeren.

*Samenhang met andere domeinen*

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 bij de openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Ow en de Alcoholwet, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en andere bijzondere wetten.

De uniforme regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld de taken op grond van artikel 18.22, tweede lid, van de Ow geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld. Ook hier is het relevante kader breder dan de Ow 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 taken, bedoeld in artikel 18.22, tweede lid, van de Ow, zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

*Hoofdlijnen van de verordening*

De verordening vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken op het terrein van de Ow door de provincie en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt commitment uit van 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 uitvoering en handhaving bijdragen aan deze kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de Gemeentewet, de Provinciewet, de Ow, de Wet milieubeheer (hierna: Wm), de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). Bij ontwikkeling en bekendmaking van de kwaliteitscriteria worden deze kaders ook betrokken.

Van deze kaders is de Ow en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 13.5 e.v. van het Omgevingsbesluit procedurele regels voor het uitvoerings- en handhavingsbeleid en de vergunningverlening door het 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, het monitoren en het rapporteren daarover.

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 actuele kwaliteitscriteria

(waarvan de toepassing is verankerd in artikel 5, zie de toelichting aldaar) en andere standaarden en methoden die door het bevoegde gezag al veel worden gehanteerd. Deze zijn ontwikkeld en worden verder ontwikkeld met als doel de kwaliteit van uitvoerings- en handhavingstaken te waarborgen en te bevorderen.

Of deze kaders gerealiseerd zijn en hoe deze bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering- en handhavingstaken, 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 (artikel 4, tweede lid, onder a tot en met c). Daarnaast zijn ook andere doelen mogelijk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de veiligheid of de duurzaamheid (in de zin van natuur en een goede omgevingskwaliteit) met inbegrip van daarvoor geselecteerde indicatoren.

Uiteindelijk zullen gedeputeerde staten hierover verantwoording afleggen aan 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 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 directeuren 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 vastgelegd in de omgevingsvisie. Provinciale staten oefenen invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door gedeputeerde staten en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie provinciale staten willen terugzien in de verantwoordingsrapportages van gedeputeerde staten. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van provinciale staten overgelaten aan het politieke debat.

Zo ordent de verordening de kwaliteit van uitvoering en handhaving, door de betrokken actoren met elkaar te verbinden vanuit ieders competentie:

- De organisaties werken overeenkomstig de actuele kwaliteitscriteria met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan gedeputeerde staten die hiervoor verantwoording afleggen aan de raden en provinciale staten.

- Gedeputeerde staten zijn, als bevoegd bestuursorgaan, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken overeenkomstig de procesregels van het Omgevingsbesluit,

- Provinciale staten oefenen horizontaal toezicht uit op gedeputeerde staten en gebruiken, waar nodig, de - krachtens de Provinciewet en de Wgr - aan hen toekomende mogelijkheden.

*Impact van deze verordening: meer dan regels alleen*

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van uitvoering en handhaving. Blijvende goede verrichtingen in dit kader vergen meer dan regels alleen. De kwaliteitscriteria zijn in dat kader in 2019 geactualiseerd naar een versie 2.2. Om de kwaliteitscriteria up-to-date te houden zullen deze 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.

*Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage- en informatiestromen, op basis van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit en de organieke wetgeving (Gemeentewet, Provinciewet en Wgr). De verordening introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen maar vereist wel extra input voor bestaande rapportages. Een goede, tijdige en transparante uitvoering van de bestaande verplichtingen faciliteert ieders rol in de kwaliteitsketen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

**Artikelsgewijs**

Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

**Artikel 1. Definities**

In dit artikel zijn geen begrippen opgenomen die al zijn gedefinieerd in de Ow.

Als betrokken wetten worden aangemerkt de Ow zelf, en de Wm, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat paragraaf 18.3.3 van de Ow van overeenkomstige toepassing is. Dat de Wm van toepassing is, is bepaald in artikel 18.1a van de Wm. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals bijvoorbeeld de Alcoholwet, is deze verordening niet van toepassing (wat onverlet laat dat over overlappende onderwerpen elders wordt gerapporteerd, zie het algemeen deel van de toelichting).

Het begrip omgevingsdienst is niet apart gedefinieerd omdat hiervoor is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 18.21 van de Ow.

**Artikel 2. Reikwijdte**

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” duidt op de uitvoerings- en handhavingstaak, bedoeld in artikel 18.20 van de Ow. “Uitvoering en handhaving” betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Ow en van de Wm, voor zover dat in die wet is bepaald. 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 gedeputeerde staten door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege gedeputeerde staten). Uitvoering van de Ow of de Wm 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 Waterstaat of de minister van Economische Zaken en Klimaat, 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 gedoeld op de uitvoering door provinciale diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

**Artikel 3. Betrokkenheid van provinciale staten**

Dit artikel is van belang voor de rolverdeling tussen provinciale staten en gedeputeerde staten. Ingevolge de systematiek van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit, 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 afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit, 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 artikel 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 biedt en de kaders die op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies zijn vastgelegd.

Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat gedeputeerde staten provinciale staten 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 Wgr en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

**Artikel 4. Kwaliteitsdoelen**

Afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit verplichten het bevoegd gezag (lees: gedeputeerde staten) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaken. 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 Omgevingsbesluit 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 financiën.

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. Kwaliteitsborging**

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 3.1 en de opvolgers daarvan. De kwaliteitscriteria worden door bevoegde gezagen in brede samenwerking opgesteld. De kwaliteitscriteria hebben betrekking op de deskundigheid van de uitvoerende en handhavende organisaties. De meest actuele versie van de kwaliteitscriteria worden door de VNG en het IPO (en andere organisaties) bekendgemaakt. Op het moment van vaststellen van deze verordening is de meest actuele set (kwaliteitscriteria 3.1 van 17 maart 2026) te vinden op:

Microsoft Word - 2026 03 17 Kwaliteitscriteria 3.1 na stuurgroep

Vanwege de verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria wordt dynamisch verwezen. Bij een volgende versie van de kwaliteitscriteria hoeft de verordening niet te worden aangepast.

Artikel 5 strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van uitvoerings- en handhavingstaken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Het gaat immers om kwaliteitscriteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Van belang is dat deze kwaliteitscriteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die door gedeputeerde staten zijn gesteld op grond van artikel 4 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 afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit op te stellen documenten.

Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de kwaliteitscriteria (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 kwaliteitscriteria niet toegepast zijn, of konden worden, en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteitscriteria zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor, op grond van het derde lid, geldt: pas toe of leg uit, “comply or explain”.

**Artikel 7. Inwerkingtreding en citeertitel**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Overgangsrecht is niet nodig gelet op de aard van de gestelde regels.