

# **Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving**

Vertrouwen verdienen  
Vertrouwen behouden

*Ontwerp*

# Introductie nota VTH

Voor u ligt de nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2022-2026. Deze nota bevat de visie en de koers van de provincie Zuid-Holland op de uitvoering van deze taken. De hoofdlijnen uit de vorige nota VTH 2018 – 2021, zijn overgenomen in onderhavige nota. De nota is aangepast daar waar wet- en regelgeving, nieuwe ontwikkelingen en onderzoeksrapporten daartoe aanleiding hebben gegeven.

De nota gaat over VTH bij complexe en risicovolle bedrijven en over VTH-taken op het gebied van bijvoorbeeld bodemsanering, zwemwater, natuur- en soortenbescherming, luchtvaart en vuurwerk. Voor de omgevingsdiensten binnen de provincie Zuid-Holland dient de nota als uitvoeringskader. De nota VTH bestaat uit twee delen:

- Deel 1: Provinciale visie, koers en sturing op VTH 2022-2026
- Deel 2: Uitvoeringskader VTH 2022-2026

## Algemeen

In Zuid-Holland werken we samen met onze partners aan een duurzame, gezonde en veilige leefomgeving voor mens en natuur. Zuid-Holland is de dichtstbevolkte provincie van Nederland met unieke natuurgebieden en veel bedrijvigheid. Bedrijven in Zuid-Holland behoren tot de meest innovatieve ter wereld en zijn belangrijk voor de werkgelegenheid in de provincie. Deze bedrijven moeten veilig zijn met zo min mogelijk emissies naar het water, de lucht en de bodem om zo een gezonde en veilige leefomgeving te behouden en waar mogelijk te bevorderen.

De provincie draagt hieraan bij vanuit verschillende rollen. Eén daarvan is de rol van bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen<sup>1</sup>, het houden van toezicht en handhaven bij overtredingen (VTH) op basis van wet- en regelgeving. Het doel van de inzet van dit instrumentarium is het voorkomen en oplossen van knelpunten in de leefomgeving. Daarnaast beschermen we met de inzet van deze instrumenten de kwaliteit van de leefomgeving, zonder de economische belangen uit het oog te verliezen.

De basis voor de uitvoering van deze VTH-taken door de provincie ligt in verschillende wetten en regels, met name in de Omgevingswet, maar ook in de [Wet milieubeheer](#), [het Vuurwerkbesluit](#) of de [Wet luchtvaart](#). Ook zijn de provinciale Omgevingsverordening, thematische beleidsregels voor onder andere bodem, geur of natuur en de gemeentelijke omgevingsplannen van belang voor het uitvoeren van de taken waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

## Omgevingsdiensten

In Zuid-Holland voeren vijf omgevingsdiensten in mandaat namens de provincie en gemeenten verschillende wettelijke VTH-taken uit. De omgevingsdiensten houden zich naast het uitvoeren van de wettelijke VTH-taken ook bezig met advisering op onder andere milieuvraagstukken en het beoordelen van (voor)ontwerp omgevingsplannen op provinciale belangen, zoals bijvoorbeeld op externe veiligheid (omgevingsveiligheid). Ook houden zij milieu-informatie bij voor onder andere geluid, lucht en bodemkwaliteit ten behoeve van beleidsontwikkeling en ruimtelijke ordening.

Gedeputeerde Staten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de provinciale VTH-taken die omgevingsdiensten in mandaat uitvoeren. Voor de omgevingsdiensten is de nota VTH en de daar onder

---

<sup>1</sup> Onder vergunningverlening wordt in deze context ook verstaan: het verlenen van ontheffingen, toestemmingen en andere beschikkingen op grond van de wetten, waarvoor de provincie het bevoegde gezag is.

hangende beleidsstukken hét uitvoeringskader voor deze taken. De provincie stemt jaarlijks de (landelijke) prioriteiten en het uitvoeringsprogramma op nationaal, provinciaal en regionaal niveau inhoudelijk af met haar partners bij de (Rijks)overheid.

De provincie en de omgevingsdiensten in Zuid-Holland maken ten aanzien van de provinciale taken jaarlijks afspraken over de prioriteiten en waar de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Bijvoorbeeld bij het actualiseren van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn opgenomen in het werkplan van een omgevingsdienst. Gedurende het jaar monitort de provincie de voortgang van de afspraken die in het werkplan zijn gemaakt.

In de nota VTH, maar ook in de onderliggende beleidsstukken, staat hoe de provincie samen met de omgevingsdiensten zorgt voor kwaliteit bij de uitvoering van de provinciale VTH-taken. Daarbij moeten de omgevingsdiensten conform hetgeen opgenomen in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening voldoen aan de landelijk opgestelde kwaliteitscriteria<sup>2</sup>.

#### *Provinciale samenwerking op het gebied van de Seveso-inrichtingen*

Provincies hebben voor een aantal onderwerpen gekozen om gezamenlijke ambities uit te spreken. Hiervoor is er een fiche Seveso<sup>3</sup> opgesteld waarin verschillende ambities zijn verwoord. Hierbij kan gedacht worden aan het streven om de inhoud van vergunningen met de overige Seveso-bevoegde gezagen af te stemmen en de ambitie om vergunningen van Seveso-inrichtingen met meerdere vestigingen in Nederland af te stemmen met andere provincies waar deze bedrijven zijn gevestigd (level-playing-field).

De zes Seveso-omgevingsdiensten in Nederland voeren namens de twaalf provincies de VTH taken uit bij Seveso-inrichtingen. DCMR Milieudienst Rijnmond voert deze taken uit voor de provincies Zuid-Holland en Zeeland.

Vanuit samenwerkingsprogramma BRZO+<sup>4</sup> worden meerjarenafspraken (MJA) gemaakt over de taakuitvoering bij Seveso-inrichtingen. Deze afspraken worden jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma voor de zes Seveso-omgevingsdiensten, de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de veiligheidsregio's. De looptijd van de MJA is gelijk met de provinciale coalitieperiode.

#### *Omgevingswet*

De Omgevingswet vraagt de overheden om de leefomgevingskwaliteit te bewaken, zo nodig te verbeteren en daarnaast ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven. Onder de Omgevingswet zullen gemeenten en provincie in hun omgevingsvisie aangeven wat de gewenste (maatschappelijke) doelen en resultaten zijn. Deze worden vervolgens als uitgangspunt genomen bij de inzet van de kerninstrumenten van de wet, waaronder het omgevingsplan, -programma, -verordening alsook de omgevingsvergunning.

Onder de Omgevingswet dienen verschillende belangen integraal afgewogen te worden om tot een besluit te komen. Samenwerking tussen ketenpartners is daarbij cruciaal. Het is de ambitie van de provincie om

---

<sup>2</sup> Landelijke kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving vinden hun grondslag in Afdeling 18.3 van de Omgevingswet.

<sup>3</sup> De Seveso III-richtlijn van de Europese Unie richt zich op het beheersen van de risico's op en de gevaren van zware ongevallen door gevaarlijke stoffen. Dat gebeurt enerzijds door de kans dat dergelijke ongevallen plaatsvinden te verkleinen (preventie). Anderzijds door de gevolgen van een eventueel ongeval te beperken. De Seveso is in Nederland geïmplementeerd door middel van het Besluit risico zware ongevallen 2015 (Brzo). Met het in werking treden van de Omgevingswet wordt het Brzo opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

<sup>4</sup> In Nederland werken sinds 2001 verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Sinds 1 januari 2014 is aan het samenwerkingsprogramma de naam BRZO+ verbonden.

waar nodig te coördineren en een bijdrage te leveren aan het opstellen van afspraken ten aanzien van gezamenlijk VTH-beleid en/of kennisuitwisseling.

In het omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland (i.e. de omgevingsvisie en omgevingsverordening) is aangegeven dat de provincie streeft naar *een optimale wisselwerking tussen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en een goede leefomgevingskwaliteit*. Hieraan wordt richting gegeven door het maken van samenhangende beleidskeuzes, die volgen uit de provinciale opgaven.

Onder de provinciale opgave 'een gezonde en veilige leefomgeving en het beperken van hinder' vallen onder andere de samenhangende beleidskeuzes VTH van milieuwetgeving, externe veiligheid (omgevingsveiligheid), luchtkwaliteit, geluidhinder, gezonde leefomgeving, bodemverontreiniging en geurhinder. Daarnaast hebben we in de omgevingsvisie beleidskeuzes opgenomen die een bijdrage moeten leveren aan een vitale, innovatieve en toekomstbestendige regionale economie, zoals circulair Zuid-Holland en energietransitie. Specifiek bij deze beleidskeuzes kan het VTH-instrumentarium, waar mogelijk, ingezet worden en een bijdrage leveren aan de gestelde doelen.

#### *Positionering VTH instrumentarium*

Vanuit het omgevingsbeleid van Zuid-Holland wordt gekeken naar instrumenten die kunnen bijdragen aan de beoogde doelrealisatie. Verschillende instrumenten kunnen in verschillende fasen van de beleidsontwikkeling door de provincie Zuid-Holland worden ingezet.<sup>5</sup> De provincie kan zelf mede investeren in ontwikkelingen, initiatieven uit de samenleving stimuleren, voorwaarden scheppen voor samenwerking en/of provinciale kaders stellen aan ontwikkelingen.

Deze nota gaat specifiek over de inzet van het VTH-instrumentarium. Het VTH-instrumentarium is te midden van alle instrumenten die de provincie kan inzetten ten behoeve van de opgave gezonde en veilige leefomgeving een vaste waarde. Hoofdzakelijk omdat dit instrumentarium binnen het totale palet aan instrumenten een voortschrijdende verbetering van het basisniveau kan borgen door haar afdwingbaarheid.

#### *VTH stelsel*

Door incidenten in onder andere de chemische industrie en afvalverwerking, is de vraag naar de verantwoordelijkheid van bedrijven en overheden bij het voorkomen van risico's en een veilige en gezonde leefomgeving onverminderd actueel. Uit diverse onderzoeken blijkt dat binnen de overheid, de rol en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en hoe zij invulling geven aan de VTH-taak uitvoering, regelmatig een bespreekpunt is.<sup>6</sup> Heldere en regionaal afgestemde kaders voor de inzet van het VTH-instrumentarium zijn dan essentieel.

#### *NOVI en de Nationaal Milieubeleidskader*

In de Nationale Omgevingsvisie, ofwel de NOVI, heeft de Rijksoverheid een langetermijnvisie opgenomen op de toekomstige ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Onder andere maatschappelijke opgaven als de klimaatverandering, energietransitie, circulaire economie, bereikbaarheid en woningbouw zijn hierin opgenomen. Omgevingskwaliteit is het kernbegrip: dat wil zeggen, ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit.

De visie ten aanzien van de milieukwaliteit is nader uitgewerkt in de Nationaal Milieubeleidskader (NMK) en het Nationaal Milieuprogramma (NMP).

<sup>5</sup> zie ook "Sedimentatie in sturing, Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren", van der Steen et al, 2015

<sup>6</sup> o.a. eindrapport 'Om de leefomgeving' d.d. 4 maart 2021 van de adviescommissie VTH in het milieudomein onder leiding van de heer J.J. van Aartsen; rapport 'Omgevingsdiensten in beeld' d.d. 1 september 2021 van TwynstraGudde en SPPS consultants.

Geïnspireerd door bestaande en internationaal breed aanvaarde milieuprincipes zijn in het NMK vier bouwstenen geformuleerd voor verbetering: meer aandacht voor het voorkomen van milieuverliezen door vervuiling, uitputting of anderszins, beheersing van de risico's op afwenteling, voortdurende verbetering van de milieukwaliteit bij bestaande milieuvraagstukken en verbinding en samenwerking, zowel internationaal als in Nederland zelf.

Specifiek voor VTH besteedt het NMK aandacht aan het uitbreiden van financiële zekerheidstelling voor bedrijven die vallen onder het provinciaal bevoegd gezag. Daarnaast is aangegeven dat specifiek voor bevoegde gezagen een belangrijke rol is weggelegd gericht op de sanering van bestaande milieuproblemen en het streven naar voortdurende verbetering. Ook hier wordt gekeken naar de mogelijkheden om het VTH-stelsel effectiever en slagvaardiger te maken, de aanpak milieucriminaliteit te verbeteren en de robuustheid en onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten te borgen. Ten slotte is er aandacht voor innovaties bij bedrijven en "Green Deals" voor het creëren van experimenteerruimte.

In 2022 zal in het NMP nadere invulling worden gegeven aan de doelstellingen in de vorm van initiatieven en concrete beleidsacties. De hoofdlijn is dat ten opzichte van de afgelopen jaren meer aandacht moet komen voor het voorkómen van milieuschade, wil Nederland zich kunnen blijven ontwikkelen.

#### *Toezicht op uitvoering VTH-taken gemeenten*

Het interbestuurlijk toezicht door de provincie op de wettelijke taakuitvoering van gemeenten is gebaseerd op de Wet revitalisering generiek toezicht. In de bestuursovereenkomst interbestuurlijk toezicht, die Gedeputeerde Staten hebben gesloten met de gemeenten, is opgenomen hoe de provincie invulling geeft aan het toezicht op de uitvoering van de wettelijke VTH-taken van gemeenten<sup>7</sup>. Het toezicht op de uitvoering van VTH-taken door gemeenten is geen onderdeel van deze nota.

---

<sup>7</sup> Meer informatie over interbestuurlijk toezicht en de bestuursovereenkomst, is te vinden op [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl).

# **Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2022 - 2026**

## **Deel 1 Provinciale visie, koers en sturing**

*ontwerp*

## Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van de provincie Zuid-Holland. De provincie zet conform de bestuurlijke afspraken de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) uniform, risicogericht en proportioneel in om op basis van het wettelijk kader zorg te dragen voor een goede milieukwaliteit (o.a. luchtkwaliteit, bodem, geluid en omgevingsveiligheid) als onderdeel van een goede leefomgevingskwaliteit<sup>8</sup>.

Centraal staat een gezonde en veilige leefomgeving, het beperken van overlast voor onze inwoners en het terugdringen van het belasten van het milieu. Daarnaast staan we in Zuid-Holland ook voor de opgave tot het behouden van een vitale, innovatieve en toekomstbestendige regionale economie, het bevorderen van een betrouwbare, duurzame en efficiënte energievoorziening en te zorgen voor een duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond.<sup>9</sup>

De uitvoering van de wettelijke provinciale VTH-taken is in Zuid-Holland gemandateerd aan vijf omgevingsdiensten. Zij streven in de uitvoering van deze taken naar een hoge professionaliteit, een optimale samenwerking met de ketenpartners en zorgen ervoor dat de eindproducten, zoals een vergunning of het toezicht bij een activiteit of een bedrijf, van hoge kwaliteit is.

Daar waar dat noodzakelijk is, neemt de provincie haar verantwoordelijkheid door samen met de omgevingsdiensten sturing te geven aan de uitvoering en waar nodig nieuw beleid te ontwikkelen. Doortastend waar het moet en met de verantwoordelijkheid waar die hoort. Zo kan de provincie het VTH-instrumentarium, via het stellen van scherpe voorwaarden of juist door ruimte te scheppen voor experimenten, op verantwoorde wijze inzetten voor gewenste transitie richting een gezonde en veilige leefomgeving, duurzamer energiebeleid en een circulaire economie.

De provincie heeft de volgende visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH):

### Visie op VTH

De provincie werkt **risicogericht** met de juiste focus, is **betrouwbaar** en **professioneel**, werkt samen, integraal en legt de **verantwoordelijkheden** waar deze horen

## Uitgangspunten

De provincie als bevoegd gezag en omgevingsdiensten als uitvoerders hanteren voor het uitvoeren van de visie op VTH de volgende uitgangspunten:

### 1. Risicogericht: actuele vergunning en ieder jaar fysiek controleren

De provincie richt zich op de zaken waar de grootste risico's liggen en wil ervoor zorgen dat wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het doel is de veiligheid te verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en onnodige (administratieve) lasten te voorkomen. In het bijzonder dient hierbij aandacht te

<sup>8</sup> Onder omgevingskwaliteit verstaan we het geheel aan kwaliteiten die de waarde van de fysieke leefomgeving bepalen. Vanuit ons bestaande beleid gaat het hier om een samenvoeging van de ruimtelijke kwaliteit (belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde) en milieukwaliteit (gezondheid en veiligheid)

<sup>9</sup> Zie ook Omgevingsbeleid Zuid-Holland – <https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/>

worden besteed aan luchtkwaliteit, externe veiligheid (omgevingsveiligheid), Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en energie.

Bij het actualiseren van vergunningen vindt risicobepaling en prioritering plaats aan de hand van het actualiseringsbeleid. Elke omgevingsdienst maakt jaarlijks een actualisatieprogramma waaruit blijkt welke vergunningen wanneer worden geactualiseerd. Daarnaast ontwikkelt de provincie Zuid-Holland een altijd actuele digitale vergunning (AADV).

Bij toezicht en handhaving wordt gebruikt gemaakt van de provinciale toezichtstrategie. Toezicht is het doen van onderzoek en het beïnvloeden van gedrag van de bedrijven op een zodanige wijze dat een bijdrage wordt geleverd aan het behalen van de provinciale doelstellingen. Toezicht bestaat uit preventief toezicht en repressief toezicht. Preventief toezicht wordt gericht en effectief ingezet daar waar de risico's het grootst zijn. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een mix van toezichtinstrumenten. De toezichtstrategie biedt ruimte voor ontwikkeling van nieuwe (digitale) vormen van toezicht, bijvoorbeeld als gevolg van genomen maatregelen ten aanzien van Covid19.

Middels een projectmatige aanpak, in (gezamenlijke) brancheplannen en/of toezichtsplannen, wordt het preventief (fysiek) toezicht door de omgevingsdiensten geprogrammeerd. Bedrijven en branches worden op strategisch niveau geanalyseerd, door het verzamelen van informatie, zo nodig uit externe bronnen, het deskundig beoordelen van deze informatie en het inzetten van doeltreffende interventies. Er wordt hierbij zoveel als mogelijk samenwerking gezocht met handhavingspartners, zowel bij het in beeld brengen van de risico's (bijvoorbeeld in de vorm van een landelijk analyseteam), als bij het uitvoeren van toezicht. In Deel II van de nota en in de bijlage Risicogericht Toezicht zijn uitgangspunten opgesteld voor het preventieve fysieke toezicht, als een belangrijk instrument van toezicht.

Het duurzaamheidsaspect energie heeft nadrukkelijk een plaats in het preventief toezicht, maar past minder goed in de methodiek van periodiek fysiek toezicht. Uit expertmeetings blijkt dat bij dit milieuaspect een projectmatige, bedrijfsoverstijgende aanpak als de meest geschikte en effectieve methode wordt gezien. Derhalve zal energie, in relatie tot het houden van regulier (preventief) toezicht, in de nota VTH niet expliciet aan de orde komen.

Het repressief toezicht reageert op onwenselijke situaties die zich voordoen, zoals overtredingen, klachten en incidenten. Hierbij wordt de landelijke handavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) toegepast. Voor de Seveso-inrichtingen is een specifieke LHS vastgesteld.

De omgevingsdiensten maken jaarlijks een concreet werkplan waarin de afspraken ten aanzien van uit te voeren werkzaamheden zijn vastgelegd. Zelf stelt de provincie elk jaar prioriteiten vast, onder andere in het omgevingsbeleid, die voortvloeien uit landelijke dan wel provinciale (beleid)prioriteiten en actuele ontwikkelingen. Daarbij zorgt de provincie, in samenwerking met de omgevingsdiensten, landelijk, provinciaal en regionaal voor een goede afstemming en samenwerking met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners.

## **2. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen**

De provincie is betrouwbaar voor haar burgers, partners en het bedrijfsleven. Bij het verlenen van vergunningen, het controleren en het handhaven van de wet- en regelgeving behandelt de provincie haar medeoverheden hetzelfde als burgers en bedrijfsleven. Dat gebeurt door het werk te standaardiseren – bijvoorbeeld door toepassing van eenduidige vergunningvoorschriften en een uniforme handavingsstrategie. De provincie legt niet alleen regels op, ook maakt zij duidelijk welke regels voor wie van toepassing zijn en hoe deze in elkaar zitten.

Bij het uitvoeren van toezicht worden, op basis van kennis over de bedrijven, milieubelastende activiteiten en expertise van de toezichthouders, door de omgevingsdiensten keuzes gemaakt over de inzet van verschillende toezichtinstrumenten, zoals controles, maar ook andere vormen van gedragsbeïnvloeding.

Uit het oogpunt van onafhankelijke oordeelsvorming en belangenweging rouleren de uitvoerende medewerkers bij toezicht en handhaving.

Tot slot gaat de provincie vertrouwelijk om met interne en externe klokkenluiders. Bij alle omgevingsdiensten die namens de provincie VTH-taken uitvoeren, bestaat de mogelijkheid om misstanden, gevaarlijke situaties en dergelijke anoniem te melden. Daarbij worden waarborgen, zoals werkinstructies voor de medewerkers, in acht genomen om de identiteit van de melder te beschermen bij de (verdere) behandeling van de melding.

### **3. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde**

De uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten, moet minimaal voldoen aan de landelijk gestelde VTH-kwaliteitscriteria. Dit is vastgelegd in de Omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland. De omgevingsdiensten leggen hierover verantwoording af aan de eigenaren en opdrachtgevers. Waar mogelijk wordt er tussen de omgevingsdiensten kennis uitgewisseld en op onderdelen intensief samengewerkt.

De provincie en de omgevingsdiensten beschikken over een sluitende beleids- en uitvoeringscyclus en professionele medewerkers met adequate kennis, waarmee zij de kwaliteit en continuïteit van haar werkzaamheden kan waarborgen. Dit betekent ook dat omgevingsdiensten tijdig worden betrokken bij het evalueren, actualiseren en opstellen van provinciale (thematische) beleidsstukken die voor de uitvoeringspraktijk van belang zijn.

### **4. Verantwoordelijkheid waar deze hoort**

De provincie neemt haar verantwoordelijkheid en werkt binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving. Voor toezicht en handhaving handelt zij vanuit de beginselplicht<sup>10</sup> tot handhaving. De provincie benadert bedrijven, instellingen en particulieren vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen moet verdienen. Dit principe geldt ook voor de eigen (vergunde) werkzaamheden en die van medeoverheden.

Om die reden verwacht de provincie ook dat bedrijven, instellingen en particulieren hun eigen verantwoordelijkheid oppakken, onder andere door:

- primair zelf verantwoordelijk te zijn voor de naleving van de eigen verplichtingen;
- goede en volledige vergunningaanvragen aan te leveren;
- te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over (risicovolle) activiteiten.

### **5. Duidelijk informeren**

De provincie neemt haar verantwoordelijkheid richting burgers. Zij informeert hen in begrijpelijke taal over relevante ontwikkelingen bij bedrijven, de zogenaamde Staat van Zuid-Holland. Daarnaast wordt jaarlijks gerapporteerd over het naleefgedrag van de Seveso-inrichtingen.

---

<sup>10</sup> Dit houdt in dat bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend dient op te treden.

Alle vergunningen, ontheffingen, handhavingsbesluiten en in ieder geval ongewone voorvallen die een effect hebben op de omgeving, worden door de provincie of de desbetreffende omgevingsdienst gepubliceerd op een website. De inzet hiervan is de toegankelijkheid van de besluiten te verhogen. Hierdoor worden burgers en bedrijven geïnformeerd over initiatieven die mogelijk effect hebben op de omgeving waarin men woont en werkt.

Inzet van de provincie is het realiseren van een altijd actuele digitale vergunning (AADV). Het digitale vergunningenportaal dat ontwikkeld wordt in het kader van de AADV, het Digi-V, wordt op afzienbare termijn in gebruik genomen. Door middel van Digi-V wordt aan burgers inzicht gegeven in welke voorschriften voor bedrijven gelden en dus ook inzicht in wat bedrijven allemaal mogen (o.a. uitstoten en/of lozen).

## Koers naar de praktijk

### Vergunningverlening milieubelastende activiteit

De provincie stelt vergunningen op volgens eisen die (landelijke) wettelijk gelden en die zij zelf heeft opgesteld in bijvoorbeeld de omgevingsverordening. Het doel is om vergunningen helder, transparant en handhaafbaar te maken en te houden.

Vergunningen met hoofdzakelijk doelvoorschriften dragen daaraan bij. Middelvoorschriften zijn in beginsel alleen van toepassing bij vergunningen en ontheffingen als een bedrijf de regels slecht naleeft, de (landelijke) voorschriften onvoldoende helder zijn of als doelvoorschriften niet toereikend zijn.

De provincie hanteert bij omgevingsvergunningen de Beste Beschikbare Technieken (BBT) als uitgangspunt voor vergunningen. Waar gewenst en haalbaar wordt bij het verlenen van omgevingsvergunningen gekeken of BBT+ maatregelen kunnen worden voorgeschreven. Specifiek is daarbij aandacht voor omgevingsveiligheid en gezondheid. De provincie vindt dat bedrijven en burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben om aan hun verplichtingen te voldoen.

Een actueel vergunningenbestand draagt bij aan het verbeteren van naleefgedrag. Een actuele vergunning is ook beter toetsbaar, handhaafbaar en kan bijdragen aan het behalen van provinciale ambities op het gebied van energie, circulaire economie, veiligheid en gezondheid. In de nota VTH is het actualiseringsbeleid van de provincie nader uitgewerkt. Dit beleid bevat de frequentie en de prioriteiten voor het actualiseren van het milieudeel in relatie tot een milieubelastende activiteit. Door standaardisering en met de komst van de AADV en Digi-V wordt het actualiseren van een vergunning eenvoudiger.

De omgevingsdiensten beschikken voor alle milieubelastende activiteiten waar de provincie het bevoegd gezag is over een geconsolideerd overzicht van vigerende vergunningen. Zo blijft het vergunningenbestand van de provincie actueel, overzichtelijk en handhaafbaar.

In deel II van deze nota zijn de hier genoemde uitgangspunten voor vergunningverlening verder uitgewerkt.

### Toezicht en handhaving milieubelastende activiteit

De provincie houdt toezicht en handhaaft op basis van verleende vergunningen, het gestelde in Omgevingsplannen en (landelijke) wet- en regelgeving<sup>11</sup>. Dit met als doel het naleefgedrag te bevorderen en de veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en duurzaamheid te verbeteren. Bij de uitvoering van

---

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

handhaving hanteert de provincie de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) en de specifieke LHS voor de Seveso-inrichtingen.

#### *Risicogericht toezicht*

De provincie werkt risico gestuurd en richt zich op activiteiten die de grootste risico's voor het milieu met zich meebrengen en stuurt aan op een goede naleving van de regels. Zij gebruikt een risicomethodiek om per situatie te bepalen wat het risico is voor de leefomgeving. Hierin spelen de volgende vragen een rol:

- Wat is de mogelijke impact van een bepaald risico voor de leefomgeving?
- In welke mate worden de regels nageleefd?
- Zijn er klachten uit de omgeving?
- Wat is de houding van een bedrijf/de burger tegenover (onder andere) de gestelde regels?
- Wat is het naleefgedrag bij andere inspectiediensten zoals waterschappen of de inspecties SZW?
- De heersende cultuur bij een vergunninghouder.

Op basis van een risicoschatting, waarbij onder andere aandacht wordt besteed aan de thema's luchtkwaliteit, externe veiligheid (omgevingsveiligheid) en zeer zorgwekkende stoffen, zet de omgevingsdienst haar instrumenten in om toezicht te houden.

Bedrijven, waarvan de milieubelastende activiteiten onder provinciaal bevoegd gezag vallen, zijn minstens éénmaal per jaar onderhevig aan een vorm van fysiek preventief toezicht<sup>12</sup>. Dit toezicht vindt plaats aan de hand van een branchegerichte benadering. Er wordt gebruik gemaakt van toezichtplannen in de gevallen dat in het verzorgingsgebied van de omgevingsdienst slechts enkele bedrijven binnen het brancheprofiel vallen. Afhankelijk van de situatie kan dit zowel onaangekondigde als aangekondigde controles omvatten. In deel II van deze nota en in de bijlage Risicogericht Toezicht zijn uitgangspunten opgesteld voor het preventieve fysieke toezicht, als een belangrijk instrument van toezicht.

#### *Handhavingsinzet*

De provincie geeft actief invulling aan haar taak van de beginselplicht tot handhaving. Bij geconstateerde overtredingen wordt een handhavingstraject opgestart met als doel de overtreding ongedaan te maken, de effecten van de overtreding te beperken en herhaling van de overtreding te voorkomen. Als handhaving uitblijft, dan gaat dat ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de provincie. Dat kan bovendien rechtsongelijkheid scheppen binnen en buiten de provinciegrenzen.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kan de provincie overgaan tot bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving. Hierbij maakt zij optimaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden, zoals vastgelegd in de LHS.

De uitvoering van de LHS kent de volgende uitgangspunten:

- Iedere bevinding krijgt een passende interventie.
- Er geldt een strikte toepassing:
  - Proces en besluitvorming zijn eenduidig.
  - Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling.
  - Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen.
  - Gebruik maken van standaardbrieven voor alle fases in het proces.
- Wettelijke eisen worden in acht genomen.

---

<sup>12</sup> In uitzonderlijke situaties kan hiervan worden afgeweken. Hierbij kan men bijvoorbeeld denken aan de gevolgen van de Covid-19 pandemie en de daaruit volgende lockdown.

- Op basis van naleefgedrag schrijft de handhavingstrategie voor welk handhavingsinstrument het beste ingezet kan worden.

Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn bijvoorbeeld het opleggen en innen van een last onder dwangsom, het opleggen van een last onder bestuursdwang en (gedeeltelijke) stillegging van een bedrijf,. Ook kan gebruik worden gemaakt van de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSBm), uitschrijven van proces verbaal (PV) of het opleggen van een bestuurlijke boete<sup>13</sup>.

## Kwaliteit en sturing

### Omgevingsdiensten

De provinciale VTH-taken die omgevingsdiensten in mandaat uitvoeren, vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten (GS). Voor de omgevingsdiensten is de nota VTH hét uitvoeringskader voor de provinciale VTH-taken. Waar er sprake is van nieuw te ontwikkelen (thematisch) uitvoeringsbeleid, zal dat bij de provincie gezamenlijk met de omgevingsdiensten worden opgepakt en ontwikkeld.<sup>14</sup>

De provincie maakt jaarlijks afspraken met de omgevingsdiensten over de invulling van de uit te voeren taken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van door de omgevingsdiensten ontwikkelde producten diensten catalogus (PDC). De voortgang van het werkplan en de uitgangspunten van de nota VTH wordt door de provincie gemonitord. In het deel II van de Nota VTH, is verder invulling gegeven aan de praktische uitvoeringskaders voor de omgevingsdiensten en de door de provincie gestelde prioriteiten.

### Kwaliteit

Een VTH-stelsel kan alleen effectief zijn als de kwaliteit van de uitvoering is gegarandeerd. Daarom zijn er landelijke kwaliteitscriteria voor de VTH-taken geformuleerd, het zogenoemde basiskwaliteitsniveau. De kwaliteitscriteria stellen eisen aan de (werk)processen en kritische massa bij de omgevingsdiensten en geven aan waar omgevingsdiensten minimaal aan moeten voldoen voor het uitvoeren van de (provinciale) VTH-taken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het vereiste opleidings- en ervaringsniveau van medewerkers en om de minimaal vereiste beschikbaarheid van ervaren deskundigen. Een opleidingsplan dat de omgevingsdienst opstelt, moet de kwaliteit van de medewerkers borgen. Daarnaast is essentieel dat gewaarborgd is dat medewerkers in voldoende mate inzetbaar zijn.

Van de kwaliteitscriteria kan gemotiveerd worden afgeweken als de kwaliteitscriteria niet zijn of konden worden nageleefd. Dit gebeurt middels een rapportage en verbeterplannen, gericht aan het dagelijks- en algemeen bestuur van de omgevingsdiensten.

---

<sup>13</sup> Dit geldt alleen voor Seveso-inrichtingen

<sup>14</sup> Deze werkwijze sluit goed aan bij het gestelde in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht.



Figuur 1: de gesloten beleids- en uitvoeringscyclus conform de BIG 8

De provincie verwacht van de uitvoerende organisaties dat zij met de door hen gehanteerde werkprocessen werken volgens de gesloten beleidscyclus (BIG-8). Centraal bij de gesloten beleidscyclus staan:

- het werken met risicoanalyse;
- het stellen van prioriteiten;
- het hebben van een actualiseringsbeleid voor vergunningen;
- het hebben van een toezicht-, handhavings- en gedoogstrategie;
- het opstellen van uitvoeringsprogramma's;
- het monitoren en evalueren van de voortgang.

Daarnaast stellen de kwaliteitscriteria een aantal organisatorische voorwaarden, zoals de aanwezigheid van een piketregeling<sup>15</sup> en een functionele scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving<sup>16</sup>. Voor "bodem" gelden daarnaast de landelijke kwaliteitseisen in het normblad SIKB 8001/8002 Bodem en Ondergrond.

Voor het borgen van deze kwaliteit is er landelijk (i.e. OmgevingsdienstNL<sup>17</sup>) gewerkt aan een visitatie waarbij organisaties elkaar op onderdelen toetsen op het voldoen aan de kwaliteit. De zogenaamde collegiale toets. De omgevingsdiensten in Zuid-Holland doen hier actief aan mee.

<sup>15</sup> De omgevingsdiensten waar de provinciale taken worden uitgevoerd zijn 24 uur per dag beschikbaar en bereikbaar voor klachten en meldingen.

<sup>16</sup> In de kwaliteitscriteria is de minimale verplichte scheiding op persoonsniveau van vergunningen en toezicht en handhaving opgenomen. Zie paragraaf scheiding vergunningen, toezicht en handhaving.

<sup>17</sup> OmgevingsdienstNL is de overkoepelende vereniging van alle regionale omgevingsdiensten in Nederland. Deze vereniging zet zich in voor het versterken en verbinden van de gezamenlijke kennis en expertise.

### Sturing

Een belangrijk element in de BIG-8 is planning en control. Hierin maken provincie en omgevingsdienst afspraken met elkaar over de jaarlijks uit te voeren taken. Daarbij zijn de kaders van de provincie leidend.

Het onderstaande figuur schetst de jaarlijkse planning en control cyclus. Het werkplan van de omgevingsdiensten voldoet aan de provinciale uitgangspunten en past binnen de begroting. Na vaststelling voert de omgevingsdienst het werkplan uit, waarbij de provincie voortgangsrapportages ontvangt. Wanneer nodig kan de provincie bijsturen.



Figuur 2: planning en control cyclus jaarprogramma omgevingsdiensten

### Monitoren, rapportage en evaluatie

Met in achtname van het uitvoerings- en handhavingbeleid wordt aangegeven welke activiteiten door de omgevingsdiensten in een jaar zullen worden uitgevoerd. Deze afspraken zijn opgenomen in het werkplan. De schakels in de beleidscyclus 'monitoren' en 'rapportage en evaluatie' vormen via 'planning en control' de verbinding tussen de praktische uitvoering en de meer strategische beleidsvorming. Indien dit proces goed doorlopen wordt, is er sprake van het 'sluiten van de beleidscyclus'. Hierin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen. Deze doelen zijn gericht op het bewerkstelligen van positieve veranderingen in de leefomgeving. Het antwoord op de vraag kan leiden tot het aanpassen van het beleidskader en bijgevolg de uitvoeringskaders.

Monitoring is het periodiek meten van dezelfde indicatoren om de voortgang te kunnen volgen. Monitoring kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Zo kunnen effecten in de leefomgeving worden gemeten door middel van effectindicatoren/ outcome. Deze monitorgegevens worden voornamelijk via de inhoudelijke beleidsthema's zoals lucht, geluid en omgevingsveiligheid verzameld en verwerkt. Daarbij heeft de provincie de monitor kwaliteit leefomgeving. Deze monitor beschrijft de staat van de leefomgeving en de ontwikkelingen gekoppeld aan de thema's van het Omgevingsbeleid.

Elke omgevingsdienst rapporteert aan de provincie over de voortgang van de uitvoering van de VTH-taken zoals opgenomen in het werkplan. Om na te kunnen gaan of de omgevingsdiensten ten aanzien van de uit

te voeren taken op koers liggen, worden kritische prestatie-indicatoren (KPI's) gebruikt. Er zijn indicatoren geformuleerd voor vergunningverlening en voor toezicht en handhaving. Denk hierbij aan doorlooptijden, actualiteit vergunningen en aantallen controles. De omgevingsdiensten verantwoorden hierover via de voortgangrapportages aan de provincie.

Op landelijk niveau zijn specifieke afspraken gemaakt over toezicht op Seveso-inrichtingen. BRZO+ stelt jaarlijks een monitor op over het naleefgedrag door de Seveso-inrichtingen. In Zuid-Holland wordt op basis van de landelijke monitor nog een specifieke monitor over Seveso-inrichtingen in Zuid-Holland voor Provinciale Staten opgesteld.

### **Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving**

De organisatie van de uitvoering van de provinciale VTH-taken voldoet aan de wettelijke eisen betreffende de scheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Op grond van Artikel 13.9, tweede lid, onder b van het Omgevingsbesluit is functiescheiding op persoonsniveau vereist tussen de processen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Ook de landelijke kwaliteitscriteria schrijven volgens de Omgevingswet een principiële functiescheiding voor op persoonsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

De Zuid-Hollandse omgevingsdiensten voldoen allemaal aan deze minimale eis van functiescheiding. De provincie gaat met de omgevingsdiensten zelfs nog een flinke stap verder: vergunningen en toezicht en handhaving zijn bij de omgevingsdiensten ook organisatorisch gescheiden op bureau- dan wel afdelingsniveau. Daarnaast is binnen het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland vergunningverlening en toezicht en handhaving niet bij dezelfde portefeuillehouder ondergebracht.