

Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2022 - 2026

Deel 2 Uitvoeringskader VTH

ontwerp

GS Zuid-Holland - datum vaststelling -

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Vergunningen	4
2.1	Ambitie/strategie	4
2.2	Inhoud vergunningen	4
2.3	Actualiseringsbeleid (prioriteiten en doelen)	6
2.4	Bibob en vergunningen	8
2.5	Experimenten en vergunningen	8
2.6	Milieueffectrapportage	9
2.7	Vergunningen en meldingen BRIKS	10
2.8	Geluid en omgevingsvergunningen	10
2.9	Geur en omgevingsvergunningen	10
2.10	Lucht en omgevingsvergunningen	11
2.11	Externe veiligheid en omgevingsvergunningen	11
2.12	Zeer zorgwekkende Stoffen en omgevingsvergunningen	13
2.13	Bodemsanering en grondwaterkwaliteitsbeheer	14
2.14	Groene vergunningen	15
2.15	Water vergunningen en bodemenergiesystemen	16
2.16	Ontbrandingstoestemmingen en meldingen volgens het Vuurwerkbesluit	17
2.17	Luchtvaart	17
2.18	Energietransitie en circulaire economie	18
3.	Toezicht en handhaving	20
3.1	Ambitie/strategie	20
3.2	Toezicht	20
3.3	Handhaving	24
3.4	Toezicht en handhaving bij SEVESO-inrichtingen	26
3.5	Zeer zorgwekkende stoffen	27
3.6	Toezicht en handhaving groen	27
3.7	Toezicht en handhaving grondwateronttrekkingen	28
3.8	Toezicht en handhaving op kwaliteit, hygiëne en veiligheid zwemwater	28
3.9	Toezicht en handhaving Omgevingswet BRIKS	29
3.10	Toezicht en handhaving bodemsaneringen en nazorg	29
3.11	Toezicht en handhaving vuurwerkontbrandingstoestemmingen en meldingen	30
3.12	Toezicht en handhaving luchtvaart	31
3.13	Toezicht en handhaving energietransitie	31
3.14	Gedoogstrategie	31
4.	Communicatie en informatie VTH	33
4.1	Informeren burgers	33
4.2	Veilig data delen	33
4.3	Openheid en transparantie	34
4.4	Participatie onder de Omgevingswet	34
4.5	Informatie bodemverontreinigingen en nazorglocaties	34

1. Inleiding

De nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2022–2026 bestaat uit twee delen:

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

In deel 1 is de provinciale visie, koers en sturing op VTH beschreven. Voorliggende deel 2 van de nota bevat het uitvoeringskader voor VTH-taken, waar Gedeputeerde Staten (GS) het bevoegde gezag voor is.

Het uitvoeringskader gaat niet in op het toezicht op uitvoering van VTH-taken door gemeenten in het kader van het interbestuurlijk toezicht. In de [bestuursovereenkomst interbestuurlijk toezicht](#) die Gedeputeerde Staten (GS) hebben gesloten met de gemeenten is opgenomen hoe de provincie invulling geeft aan het toezicht op de uitvoering van de gemeentelijke VTH-taken.

Inhoud en reikwijdte

Het voorliggende uitvoeringskader VTH is aangepast daar waar wet- en regelgeving, nationaal beleid, ontwikkelingen en onderzoeksrapporten daartoe aanleiding hebben gegeven. De provincie behoudt het goede van het vorige beleid, zoals dat in de nota VTH 2018-2021 is opgenomen.

Indien van toepassing wordt in deze nota verwezen naar onderliggen provinciaal (uitvoerings)beleid. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het [Zuid-Hollandse Omgevingsbeleid](#) (i.e. de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening), [vastgesteld geurbeleid](#) of het [BRIKS-uitvoeringskader](#).

In hoofdstuk twee van deze nota wordt ingegaan op de provinciale uitvoeringskaders ten aanzien van vergunningverlening. Hierbij gaat het zowel om de inhoud van vergunningen alsook de mogelijkheden voor experimenten en het opstellen van milieueffectrapportages en de provinciale ambities in vergunningverlening op het gebied van onder andere externe veiligheid, zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), geur, natuur, water en bodem.

Op basis van de verleende vergunningen en algemene regels houden de omgevingsdiensten namens de provincie toezicht op naleving en treden waar nodig handhavend op. In hoofdstuk drie is omschreven wat de provinciale kaders zijn op het gebied van toezicht en handhaving. De provinciale ambities op het gebied van onder andere toezicht en handhaving bij Seveso-inrichtingen¹, toezicht en handhaving groen, grondwateronttrekkingen, bodemsanering en nazorg en vuurwerk ontbrandingstoestemmingen en meldingen worden nader toegelicht.

In het laatste en vierde hoofdstuk is ten slotte omschreven wat de provinciale lijn is ten aanzien van communicatie en informatie over VTH.

¹ 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).

2. Vergunningen

2.1 AMBITIE/STRATEGIE

Zoals aangegeven in de omgevingsvisie van Zuid-Holland streeft de provincie naar een optimale wisselwerking tussen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en een goede leefomgevingskwaliteit. Het terugdringen van de milieudruk, het behoud van natuurwaarden en het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving maken daar onderdeel van uit.

Via het instrument reguleren (i.e. vergunningverlening) en door het gebruik maken van wet- en regelgeving en normen, wordt de druk op de fysieke leefomgeving beperkt. Het uiteindelijke resultaat bij het toepassen van het instrument reguleren is meer dan de som der delen.

Voor het bepalen van de voor de provincie gewenste kwaliteit van de leefomgeving worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen. De provincie is zich er van bewust dat de kwaliteit van het leefmilieu voorwaarde is voor de gezondheid en veiligheid van de mens en de duurzaamheid van het ecosysteem. Participatie, transparante in besluitvorming en informatievoorziening kan in deze bijdragen aan het maatschappelijk draagvlak voor besluiten.

De resultaten van vergunningverlening worden samengevat en gemonitord met behulp van kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Dit geldt voor alle vergunningplichtige of meldingsplichtige milieubelastende activiteiten waarvoor de GS het bevoegd gezag zijn. Hierover wordt door de omgevingsdiensten aan de provincie gerapporteerd in de voortgangsrapportages.²

2.2 INHOUD VERGUNNINGEN

Bij de uitvoering van de werkzaamheden ten aanzien van vergunningen hanteert de provincie de volgende uitgangspunten:

- vergunningen moeten voldoen aan de eisen van de wet- en regelgeving;
- bij het milieudeel van de omgevingsvergunning worden ten minste de Beste Beschikbare Technieken (BBT) als uitgangspunt genomen;
- Waar mogelijk wordt in vergunningverlening en toezicht rekening gehouden met beschikbare landelijke handreikingen;
- vergunningen zijn helder, transparant en handhaafbaar;
- vergunningen bevatten vooral doelvoorschriften;
- middelvoorschriften worden opgelegd wanneer (landelijke) voorschriften onvoldoende helder zijn, er sprake is van slecht naleefgedrag of als doelvoorschriften niet toereikend zijn;
- er is een geconsolideerd vergunningenoverzicht voor alle milieubelastende activiteiten en complexe bedrijven waar de GS het bevoegd gezag zijn;
- voor activiteiten waarbij meerdere bevoegde gezagen betrokken zijn, vindt altijd (inhoudelijke) afstemming plaats. De omgevingsdiensten betrekken wettelijke adviseurs en ketenpartners proactief bij aanvragen voor vergunningen.
- Van een initiatiefnemer wordt verwacht dat ze een kwalitatief goede aanvraag indienen die voldoet aan de daarvoor gestelde wettelijke vereisten;

² In het hoofdstuk kwaliteit en sturing van deel 1 van de nota VTH 2022-2026 wordt een nadere toelichting gegeven op monitoring, rapportage en evaluatie.

- Er wordt zonodig gebruik gemaakt van de wettelijke opschortings- en verlengingsmogelijkheden. Indien een aanvraag onvolledig of van onvoldoende kwaliteit is, wordt deze, nadat de mogelijkheid is geboden om de aanvraag aan te vullen, buiten behandeling gelaten. Voor een nadere toelichting zie de Bijlage Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening bij deze nota.
- Om de kwaliteit van de in te dienen stukken te bevorderen is het bij complexe vergunningaanvragen wenselijk om tijdig vooroverleg te doorlopen met betrokken ketenpartners en wettelijk adviseurs, bijvoorbeeld aan de zogenoemde omgevingstafel.

Een precisering en verduidelijking van het uitvoeringbeleid vergunningverlening is voor een aantal onderwerpen vastgelegd in de bijlage Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening.

Vergunningen, ontheffingen en bestuurlijke rechtsoordelen kunnen betrekking hebben op activiteiten waarvoor tevens een andere vorm van toestemming nodig is. Voor zover GS het bevoegd gezag zijn voor het verlenen van meerdere toestemmingen, streven de provincie en de omgevingsdiensten naar afstemming om tot een eensluidend oordeel te komen. Hoewel het verlenen van de ene toestemming juridisch gezien niet in alle gevallen afhankelijk is van het verlenen van de andere toestemming, is het niet wenselijk dat door of namens de provincie op grond van één wettelijk kader wel toestemming wordt verleend voor een activiteit, terwijl er op grond van een ander wettelijk kader toestemming wordt geweigerd.

Beste Beschikbare Technieken

Vergunningen moeten voldoen aan de eisen die de Europese, landelijke en provinciale wet- en regelgeving stellen. Uitgangspunt voor het onderdeel milieu in omgevingsvergunningen zijn Beste Beschikbare Technieken (BBT). Waar milieu hygiënisch gewenst en haalbaar wordt gekeken of verder dan BBT maatregelen kunnen worden voorgeschreven. Dit in het kader van het terugdringen van de milieudruk op de fysieke leefomgeving waar hier vanuit een oogpunt van gezondheid, veiligheid en/of vitaliteit van duurzame ecosystemen verbijzonderd aanleiding toe is.

De vergunning schrijft BBT vooral voor door middel van doelvoorschriften. Bedrijven moeten dan zelf invulling geven aan de manier waarop aan de verplichtingen kan worden voldaan. Dit past in de visie van de wetgever die uitgaat van maatschappelijke verantwoordelijkheid en zelfsturing van bedrijven en afspraken die met bedrijven zijn gemaakt over deregulering en vermindering van administratieve lasten.

Middelvoorschriften zijn van toepassing wanneer (landelijke) voorschriften onvoldoende helder zijn, er sprake is van slecht naleefgedrag door de vergunninghouder of als doelvoorschriften niet toereikend zijn. Bij bedrijven die de vergunning slecht naleven, zijn doelvoorschriften vaak moeilijker handhaafbaar. Middelvoorschriften geven het bedrijf minder speelruimte en meer duidelijkheid, ook voor de toezichthouders en handhavers. Een vergunningprocedure start altijd met een risicoanalyse mede om vast te stellen tot welke categorie een bedrijf behoort. Daarin worden onder meer de jaarlijkse resultaten van de naleving meegenomen. In de Bijlage Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening is het toepassen van doel- of middelvoorschriften bij vergunningvoorschriften nader uitgewerkt.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het [Digitale Stelsel Omgevingswet \(DSO\)](#) is het landelijke digitale loket en de centrale ingang waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is elke provincie aangesloten op het DSO. Eén digitaal loket voor het aanvragen van vergunningen, raadplegen van de geldende regels per locatie, en op termijn informatie over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het DSO vervangt het Omgevingsloket online (OLO), de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl.

Altijd Actuele Digitale Vergunning

Van de milieubelastende activiteiten waar GS bevoegd gezag voor zijn, is door de omgevingsdiensten een geconsolideerd overzicht van de vigerende vergunningen opgesteld, zodat van alle vigerende vergunningen de activiteiten op ieder moment inzichtelijk zijn. Daarmee wordt voorkomen dat bij aanpassingen van de vergunning er een onoverzichtelijk geheel ontstaat.

Er wordt thans onderzocht of ook op het niveau van vergunningvoorschriften een geconsolideerd overzicht gerealiseerd kan worden, zodat op ieder moment duidelijk is aan welke vergunningvoorschriften moet worden voldaan. Inzet is het realiseren van altijd actuele digitale vergunningen (AADV). Naar verwachting wordt de Digi-V, het digitale vergunningenportaal dat ontwikkeld wordt in het kader van de AADV, op termijn in gebruik genomen. Hierover vindt afstemming plaats met de ministeries van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Participatie, milieuleges, voorzorgsbeginsel en financiële zekerheidstelling

Participatie is een belangrijk onderwerp onder de Omgevingswet. Participatie is het, door de initiatiefnemer, in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en (andere) overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Meer over participatie in paragraaf 4.4 van deze nota.

Onder de Omgevingswet is het mogelijk om milieuleges te heffen en om bij specifieke branches een financiële zekerheidsstelling als vergunningsvoorwaarde in een omgevingsvergunning op te nemen. Daarnaast heeft het voorzorgsbeginsel een plek in de Omgevingswet gekregen. Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving en gezondheid.

2.3 ACTUALISERINGSBELEID (PRIORITEITEN EN DOELEN)

Het actualiseren van vergunningen van milieubelastende activiteiten heeft verschillende doelen: het tegengaan van (milieu)emissies, verlagen van de milieudruk door bedrijven en ze veiliger te laten werken. Een actuele vergunning is daarnaast beter toetsbaar en handhaafbaar en kan bijdragen aan het behalen van provinciale ambities op het gebied van energie, circulaire economie, veiligheid en gezondheid. Het is daarvoor noodzakelijk de actualiteit van de vergunningen te bewaken.³

Het actualiseringsbeleid van de provincie bevat de frequentie en de prioriteiten voor het actualiseren van het milieudeel in relatie tot een milieubelastende activiteit. De provincie hanteert hiervoor de volgende uitgangspunten:

- De omgevingsdiensten voeren een actualisatietoets uit op het bestand van milieubelastende activiteiten waarbij:
 - De milieubelastende activiteiten naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving, jaarlijks worden getoetst op actualiteit;
 - De actualisatietoets bevat in ieder geval de (milieu)thema's luchtkwaliteit, externe veiligheid en zeer zorgwekkende stoffen;
 - De vergunningen van Seveso-inrichtingen worden minimaal elke vijf jaar beoordeeld op inhoud en overzichtelijkheid;

³ Zie voor de actualiseringsplicht artikel 5.38 van de Omgevingswet en de artikelen 8.98 en 8.99 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

- De vergunningen inzake de overige milieubelastende activiteiten worden minimaal elke tien jaar beoordeeld op inhoud en overzichtelijkheid.
- Jaarlijks wordt een actualiseringsprogramma opgesteld en in het werkplan opgenomen met daarin:
 - De volgorde en prioritering van de te actualiseren vergunningen. Deze zijn afhankelijk van de risico's voor gezondheid, veiligheid en de leefomgeving en de wettelijke termijnen voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving.

Bij de totstandkoming van het actualisatieprogramma wordt in ieder geval betrokken:

- Politiek bestuurlijke prioriteiten;
- De resultaten van de actualisatietoets;
- De bevindingen van toezicht en handhaving in het afgelopen jaar.

Actualisatietoets en actualiseringsprogramma

Op basis van een inhoudelijke toetsing wordt jaarlijks bepaald welke vergunningen daadwerkelijk worden geactualiseerd. Daarbij wordt het vergunningenbestand getoetst op toereikendheid en actualiteit. Vervolgens worden prioriteiten bepaald en een actualiseringsprogramma opgesteld. Dit gebeurt op basis van het hierboven gestelde, samenhangend met in ieder geval de thema's luchtkwaliteit, externe veiligheid en zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Het actualisatieprogramma wordt jaarlijks bijgesteld.

Reikwijdte actualisatie en revisie

De provincie hanteert de stelregel dat alle milieubelastende activiteiten waarvoor GS het bevoegd gezag zijn periodiek worden beoordeeld op inhoud en overzichtelijkheid en volledig worden geactualiseerd dan wel aangepast aan de meest recente inzichten. De frequentie waarmee dit plaatsvindt is onder meer afhankelijk van de branche en gewijzigde beleidsinzichten en wet- en regelgeving. Ook kunnen incidenten, politiek bestuurlijke ontwikkelingen en de bevindingen van toezichthouders aanleiding geven voor het actualiseren van een milieubelastende activiteit. Voor vergunningen met een eenmalig karakter of een beperkte tijdsduur is actualisatie of revisie niet aan de orde.

De revisievergunning onder de Omgevingswet

Het doel van de revisievergunning is om een onoverzichtelijke vergunningssituatie te verhelpen. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld na een wijziging van een (milieubelastende) activiteit de nieuwe en de oude vergunningen samenvoegen tot een overzichtelijke vergunning. Ook kan het bevoegd gezag de revisie combineren met het wijzigen van vergunningvoorschriften of het intrekken van een omgevingsvergunning. Dan verloopt de wijziging of intrekking en de revisie in één procedure. De provincie is voorstander van dit instrument. In de Bijlage Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening wordt nader ingegaan op de revisievergunning.

Magneetactiviteiten Omgevingsbesluit

Een aantal activiteiten worden in het Omgevingsbesluit aangewezen als een zogenaamde 'magneetactiviteit'. Een magneet-activiteit is een activiteit die, als hij onderdeel is van een meervoudige vergunningaanvraag, alle activiteiten naar zich toetrekt en belegt bij het bevoegd gezag van de magneetactiviteit. Er zullen tussen de betreffende overheden heldere afspraken gemaakt worden hoe in het geval van een magneetactiviteit in praktische zin moet worden gehandeld. De omgevingsdiensten zullen hiervoor namens de provincie afspraken maken met gemeenten en waterschappen.

2.4 BIBOB EN VERGUNNINGEN

GS vergewissen zich van de integriteit van de relaties waaraan zij onder meer vergunningen verlenen. Uitgangspunt is dat de provincie niet onbedoeld via een afgegeven vergunning faciliteiten wil verlenen om met middelen die verkregen zijn via misdrijven – waaronder economische delicten – vergunde activiteiten uit te oefenen. Evenmin is het wenselijk dat door een vergunning van de provincie de mogelijkheid tot het plegen van misdrijven wordt gefaciliteerd.

De provincie zal daarom de integriteit van de aanvrager toetsen. Indien daartoe risico's aanwezig worden geacht, zal gebruik worden gemaakt van de bevoegdheden die GS hebben op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Naast de bevoegdheid om de integriteit van de aanvrager en daarbij direct betrokkenen te onderzoeken biedt deze wet de mogelijkheid tot aanvullende bevoegdheden. Ter voorkoming van de risico's in relatie tot mogelijk criminele antecedenten kunnen hierop gerichte aanvullende voorschriften worden gesteld, of is het mogelijk een vergunning te weigeren of in te trekken.

GS zijn zich bewust van het ingrijpende karakter van de bevoegdheden die zij op grond van deze wet hebben. Zij hechten daarom aan een zorgvuldige toepassing. Daartoe is de [beleidsregel Wet Bibob provincie Zuid-Holland](#) vastgesteld. Deze beleidsregel bepaalt dat de bevoegdheden alleen worden toegepast als er een aanleiding om potentiële risico's te veronderstellen en dat betrokkenen worden geïnformeerd indien van de bevoegdheid tot het doen van onderzoek gebruik wordt gemaakt.

2.5 EXPERIMENTEN EN VERGUNNINGEN

De provincie stelt zich open en met vertrouwen op voor initiatieven uit de samenleving. Wij maken ruimte voor experimenten en maatwerk. Het doel hiervan is nieuwe methoden, processen, stoffen of technieken te ontwikkelen, te verbeteren en/of te beproeven. Er zijn verschillende aanleidingen voor bedrijven om wijzigingen aan te willen brengen in de werkwijze. Dat kunnen veranderingen in de markt zijn, maar ook beschikbare technologie en/of wensen om efficiënter of duurzamer te werken, bijvoorbeeld in het kader van een circulaire economie en/of energietransitie. Doorgaans experimenteert een bedrijf eerst met deze wijzigingen, alvorens ze structureel deel gaan uitmaken van de bedrijfsvoering.

Voorbeelden van experimenten zijn:

- Het testen van een nieuw grondreinigingsprocedé;
- Het testen van een chemische stof in een industrieel proces;
- Het testen of voor de verwerking van organisch groen afval een fermenteermethode een alternatief kan zijn voor composteren.

De experimenten die het betreft, hebben de volgende algemene kenmerken:

- De milieugevolgen van experimenten of proefnemingen kunnen niet altijd van tevoren volledig bekend zijn, maar dienen zich te begeven binnen een bandbreedte die naar oordeel van de provincie verantwoord is, waar nodig laat de provincie zich hierover nader adviseren;
- De startsituatie van het experiment, of te wel de nulmeting, dient bekend te zijn;
- Ze zijn tijdelijk: het experiment of de proefneming heeft een start- en eindpunt en een beperkte duur, doorgaans variërend van enkele maanden tot een jaar.

De geldende vergunning kan een drempel zijn voor innovatieve ontwikkelingen die bijdragen aan duurzaamheid. Voor een experimenten of proefneming is het aanvragen van en besluiten op een veranderingsvergunning een veelal buitenproportioneel zware en tijdrovende procedure. Een gevolg is belemmering van innovatie.

De provincie hanteert het uitgangspunt dat experimenten of proefnemingen mogelijk zijn binnen de juridische mogelijkheden die de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de Wet milieubeheer (Wm) daarvoor bieden. De experimenten of proefnemingen moeten bovendien voldoen aan de relevante milieu-hygiënische eisen.

Per geval zal steeds gezocht worden naar het meest efficiënte instrument dat past binnen de wettelijke mogelijkheden die de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving biedt.

2.6 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Milieueffectrapportage (m.e.r.) is bedoeld om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming. Een milieueffectrapport is een openbaar document waarin is beschreven welke milieueffecten zijn te verwachten en welke alternatieven er zijn⁴. De m.e.r.-procedure is gekoppeld aan de procedure die moet worden doorlopen voor het betreffende plan of besluit, de zogenoemde 'moederprocedure'. Het doel van m.e.r. is het laten meewegen van het milieubelang bij besluitvorming.

De provincie heeft de uitvoering van alle bevoegd gezagtaken voor m.e.r. (procedureel en inhoudelijk) belegd bij de omgevingsdiensten. De taken inzake project-m.e.r. zijn regionaal verdeeld, waarbij de betreffende omgevingsdienst verantwoordelijk is voor de m.e.r.-taken binnen zijn werkgebied waarvoor de provincie Zuid-Holland bevoegd gezag is. Deze project-m.e.r.-taken kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op vergunningplichtige milieubelastende activiteiten op grond van de Omgevingswet, grondwateronttrekkingen, ontgroningen, luchthavenbesluiten en wijzigingen aan primaire waterkeringen.

Op deze regel van regionale verdeling gelden twee uitzonderingen. De bevoegd gezagtaken inzake plan-m.e.r. voor provinciale plannen, zoals bijvoorbeeld (herzieningen van) provinciale omgevingsvisie of provinciale omgevingsplannen, en de taken inzake project-m.e.r. voor Seveso-inrichtingen zijn voor het gehele grondgebied van de provincie als geconcentreerde taak belegd bij de DCMR Milieudienst Rijnmond.

Rolverdeling, bevoegdheden en passende scheiding van functies

Wat betreft de bevoegdheden voor m.e.r. geldt voor vrijwel alle vergunningplichtige activiteiten dat GS bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening, maar dat zij deze bevoegdheid hebben gemandateerd aan de directeurs van de omgevingsdiensten. Datzelfde geldt ook voor daaraan gekoppelde m.e.r.- (beoordelings)besluiten. Dit houdt in dat voor vergunningen alle m.e.r.-gerelateerde besluiten inclusief processtappen zelfstandig kunnen worden uitgevoerd door de omgevingsdiensten.

Voor andere niet-vergunning gerelateerde besluiten, zoals dijkversterkingsplannen en alle andere relevante provinciale plannen en beleidsnota's geldt dat de besluitvorming daarover, inclusief de bijbehorende m.e.r.-gerelateerde besluiten, wettelijk gezien belegd is bij Provinciale Staten (PS) of GS en niet verder gemandateerd kan worden. Door in deze gevallen de ambtelijke voorbereiding van de bevoegd gezagtaak voor m.e.r. uit te laten voeren door de betreffende omgevingsdienst en de verantwoordelijke provinciale afdeling ambtelijk op te laten treden als initiatiefnemer voor het plan of project, is binnen de provincie een

⁴ Met de afkorting m.e.r. wordt de procedure van milieueffectrapportage aangeduid van begin tot eind inclusief het onderzoek, inspraak- en adviesmomenten, e.d. De afkorting MER staat voor het eindproduct van de procedure, het milieueffectrapport.

duidelijke scheiding aangebracht tussen deze soms tegenstrijdige rollen. Een dergelijke 'passende scheiding' van taken is wettelijk verplicht voor project-m.e.r. in gevallen waarin de initiatiefnemer voor de activiteit ook het bevoegd gezag is. In alle overige gevallen (plan-m.e.r. of een externe initiatiefnemer) is het aanbrengen van deze passende scheiding niet wettelijk verplicht, maar wordt wel wenselijk geacht. Door de werkwijze binnen Zuid-Holland wordt daar aan voldaan.

2.7 VERGUNNINGEN EN MELDINGEN BRIKS

GS zijn op grond van de Omgevingswet bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen en meldingen van bedrijven die vallen onder het Seveso en/of onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) alsmede voor een (beperkt) aantal andere categorieën milieu belastende activiteiten. Het gaat daarbij niet alleen om de milieuactiviteiten van (aanvragen voor) een omgevingsvergunning of melding bij deze milieubelastende activiteiten, maar ook om de (eventuele) BRIKS- activiteiten⁵.

De omgevingsdiensten voeren deze taken uit voor de provincie. Indien zij voor de beoordeling van de BRIKS-activiteiten niet zelf de deskundigheid in huis hebben, kunnen zij hiervoor externen inschakelen. Zij voeren echter wel altijd de regie en integreren de ontvangen beoordelingen (adviezen) in de door hen - namens de provincie - te nemen besluiten inzake de melding of vergunningsaanvraag . Bij de beoordeling van BRIKS-activiteiten wordt getoetst aan alle van toepassing zijnde actuele wet- en regelgeving, toetsings- en beleidskaders en het provinciale Uitvoeringskader BRIKS, inclusief die van andere overheden.

2.8 GELUID EN OMGEVINGSVERGUNNINGEN

Het is onze ambitie om op het gebied van geluid zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range te vergunnen met als doel geluidhinder te minimaliseren.

Een geluidruimteverdeelpplan kan deel uitmaken van een (gemeentelijk) omgevingsplan. Sommige aanvragen voor een omgevingsvergunning hebben zowel betrekking op een milieubelastende activiteit als op het gebruik van gronden en zijn in strijd met het geluidruimteverdeelpplan. In die gevallen kan de provincie de aanvraag toetsen aan het omgevingsplan of de omgevingsvergunning verlenen na een verklaring van geen bedenkingen door de gemeente.

2.9 GEUR EN OMGEVINGSVERGUNNINGEN

Het Zuid-Hollands geurhinderbeleid is een uitwerking van het geurhinderbeleid van het Rijk. Uitgangspunt van het Zuid-Hollandse geurbeleid is het zoveel mogelijk beperken van geurhinder. Onder de Omgevingswet kunnen lokale overheden in hun omgevingsplannen een afweging maken van het acceptabel hinderniveau, zodat zij rekening kunnen houden met alle relevante belangen om tot een duurzame kwaliteit van de leefomgeving te komen. Voor de provincie Zuid-Holland is het beleidskader nader uitgewerkt in de [Beleidsnota Geurhinderbeleid Zuid-Holland](#). Het beleidskader legt de systematiek vast waarmee de grens van hinder en ernstige hinder wordt bepaald. Indien een gemeentelijk omgevingsplan (nog) niet beschikt over een afwegingskader inzake geurhinder zal, voor wat betreft

⁵ BRIKS staat voor Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen. Het begrip omvat echter alle activiteiten genoemd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In de Productencatalogus BRIKS zijn deze activiteiten naar producten voor de omgevingsdiensten omgezet.

2 Het signaaltoezicht is nader uitgewerkt in het Uitvoeringskader BRIKS

milieubelastende activiteiten die onder bevoegd gezag vallen van GS, gebruik worden gemaakt van de Beleidsnota Geurhinderbeleid Zuid-Holland. Indien er wel geurbeleid in het omgevingsplan is opgenomen, is dat leidend voor vergunningverlening.

2.10 LUCHT EN OMGEVINGSVERGUNNINGEN

In het Zuid-Hollandse Omgevingsbeleid is luchtkwaliteit één van de beleidskeuzes die een bijdrage leveren aan een gezonde en veilige leefomgeving. Daarbij heeft de provincie zich aangesloten bij de uitvoering van het nationale Schone Lucht Akkoord (SLA),

Het beperken van de emissies naar de lucht van industriële activiteiten wordt gereguleerd via vergunningen die zijn vastgesteld op basis van de rijksregelgeving en de Handleiding luchtmissie bij bedrijven. Het is onze ambitie om zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range te vergunnen met als doel de luchtkwaliteit te verbeteren en daarmee uitvoering te geven aan de industriemaatregelen uit het SLA.

2.11 EXTERNE VEILIGHEID EN OMGEVINGSVERGUNNINGEN

Externe veiligheid gaat over risico's voor de omgeving door productie, opslag en transport (inclusief buisleidingen) van gevaarlijke stoffen. Ook gaat externe veiligheid over omgevingsrisico's door luchtvaart en windturbines.

De provincie Zuid-Holland, en de regio Rijnmond in het bijzonder, heeft meer dan andere delen van Nederland te maken met deze risico's. Er vindt hier veel transport van gevaarlijke stoffen plaats en er is een concentratie van risicovolle bedrijvigheid. Tegelijkertijd is Zuid-Holland een dichtbevolkte provincie, wat het risico op een groot aantal slachtoffers bij rampen vergroot. Een risicoloze samenleving is ondenkbaar, maar de provincie Zuid-Holland zet zich in om risico's voor de burgers te minimaliseren. Dat doen we door middel van omgevingsbeleid (i.e. Omgevingsvisie en Omgevingsverordening) en VTH-beleid (i.e. de nota VTH).

In het provinciale beleid krijgt het voorkomen van ongevallen met veel slachtoffers extra aandacht. Vanuit deze verantwoordelijkheid zet de provincie zich in om bedrijven aan de hoogste standaard voor veiligheid te laten voldoen, wat in sommige situaties verder dan BBT kan zijn. Daarnaast stimuleren we dat specifieke risico veroorzakende bedrijven zich bij voorkeur vestigen en ontwikkelen in risicogebieden, die speciaal voor dat type bedrijven zijn ingericht.

Groepsrisicobeleid

Het doel van groepsrisicobeleid is het zo veel mogelijk voorkomen van rampen met een groot aantal dodelijke slachtoffers. De wettelijk voorgeschreven bestuurlijke beschouwing van situaties waarbij risico veroorzakende activiteiten samengaan met de aanwezigheid van groepen mensen, heet een groepsrisicoverantwoording. De provincie Zuid-Holland blijft daarbij de oriëntatiewaarde⁶ uit het externe veiligheid beleid onder de Wet milieubeheer hanteren als indicator voor een situatie met een verhoogd groepsrisico⁷. Bij een verhoogd groepsrisico vraagt de provincie bij zowel ruimtelijke besluiten als bij vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten een goed onderbouwde risicoverantwoording. In deze Nota wordt uitsluitend op de vergunningverlening van milieu belastende activiteiten ingegaan.

⁶ De oriëntatiewaarde hangt af van het aantal mogelijke slachtoffers: hoe meer mogelijke slachtoffers, hoe kleiner de kans daarop moet zijn. Het is daarom geen vaste waarde maar een lijn die de punten met elkaar verbindt waarbij de cumulatieve kans op een ongeval met tien of meer dodelijke slachtoffers 10^{-5} per jaar is, de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers 10^{-7} per jaar is en de kans op een ongeval met 1.000 of meer dodelijke slachtoffers 10^{-9} is.

⁷ Onder een situatie met een verhoogd groepsrisico wordt verstaan een situatie waarin de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico wordt overschreden.

De provincie verleent in de regel een vergunning voor een onbepaalde tijd. Het uitgangspunt bij een besluit op een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit is dat daardoor geen situatie met een verhoogd groepsrisico mag ontstaan. Het bedrijf moet bij de aanvraag laten zien dat een maximale inspanning is geleverd om de gevolgen van een ongeval met gevaarlijke stoffen tot een minimum te beperken.

Wanneer de provincie een vergunning verleent met een verhoogd groepsrisico, moet zij dit voorafgaand aan het besluit voorleggen aan GS.

Onder de Omgevingswet is een groepsrisicoberekening geen aanvraagvereiste, zodat de vergunning aanvrager niet om een dergelijke berekening kan worden gevraagd bij het indienen van de aanvraag. De omgevingsdienst kan evenwel in een aantal situaties de hoogte van het groepsrisico kwalitatief benaderen. In deze benadering worden alle (potentieel) aanwezige personen binnen de aandachtsgebieden, inclusief omgevingsplancapaciteit en werknemers, en de plaats waar zij zich bevinden betrokken. Als op basis van die kwalitatieve benadering geen verhoogd groepsrisico wordt verwacht (bijvoorbeeld omdat de aandachtsgebieden van de risico veroorzakende activiteit klein zijn of als er zich weinig (ook toekomstige) aanwezigen binnen de aandachtsgebieden bevinden) zal er door de omgevingsdienst ook geen groepsrisicoberekening worden gemaakt.

Als een verhoogd groepsrisico niet kan worden uitgesloten, kan de omgevingsdienst besluiten het groepsrisico te berekenen. Hierbij wordt dan gebruik gemaakt van het QRA-rekenbestand uit de aanvraag en informatie over de populatie binnen de aandachtsgebieden van de risico veroorzakende activiteit. Het is overigens ook mogelijk dat een bedrijf op vrijwillige basis een groepsrisicoberekening aanlevert.

Het voorgaande wordt nader uitgewerkt in de Beleidsregel "groepsrisicoverantwoording in de vergunning". Hierin worden ook de potentiële maatregelen opgenomen die in geval van een verhoogd groepsrisico kunnen worden genomen ten aanzien van de (voorgenomen) activiteit.

Voor een bestaande situatie streeft de provincie om overschrijdingen terug te dringen tot onder de oriëntatiewaarde. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen echter ook zorgen voor situaties met een verhoogd groepsrisico. Daarom vraagt de provincie ook bij ruimtelijke besluiten een verantwoording van het groepsrisico. Als een gemeente in een ruimtelijk besluit een bepaald groepsrisiconiveau accepteert, bijvoorbeeld omdat er ruimtelijke maatregelen getroffen zijn om de effecten van een incident te beperken, dan betrekken we die acceptatie en die maatregelen bij de vergunningverlening aan het bedrijf dat de risico's veroorzaakt. Nieuwbouw in de omgeving van een risicoveroorzakend bedrijf hoeft geen reden te zijn om de revisie- of een wijzigingsvergunning niet te verlenen.

Naast maatregelen in de vergunning kunnen ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening er ook voor zorgen dat aannemelijk is dat op termijn geen sprake meer is van een verhoogd groepsrisico. Het is dan ook van belang dat de omgevingsdienst in dit soort gevallen overleg heeft met het bevoegd gezag ruimtelijke ordening.

In de ["Beleidsregel groepsrisicoverantwoording in de vergunning"](#) is nader vastgelegd hoe de provincie Zuid-Holland invulling geeft aan het veiligheidsbeleid bij vergunningverlening.

Prioriteiten bij het actualiseren

Voor het actualiseren van een vergunning gelden voor externe veiligheid de volgende prioriteiten:

- huidige overschrijding van de grens- of standaardwaarde van het plaatsgebonden risico tot onder de grens- of standaardwaarde brengen;

- huidige overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico tot onder de oriëntatiewaarde brengen;
- in lijn brengen met gewijzigde wet- en regelgeving;
bij externe veiligheid gaat het vooral om de Publicatiereeks gevaarlijke stoffen (PGS) en de te hanteren rekenvoorschriften;
- handhaafbaarheid verbeteren door relevante aannames en uitgangspunten uit de QRA⁸ beter in de vergunningen op te nemen;
- actualisatie van de vergunning bijvoorbeeld als uit de vijfjaarlijkse veiligheidsrapportages blijkt dat er sprake is van een nieuwe overschrijding of dat er een knelpunt is opgelost;
- om toekomstige knelpunten te voorkomen: Inventarisatie potentiële overschrijdingen (bijvoorbeeld bestemmingsplancapaciteit).

Keuringsregime

Voor opslagtanks, installaties en leidingen zijn verschillende keuringsregimes van toepassing die volgen uit verschillende wettelijke kaders. Daar waar het keuringsregime geen directe werking heeft op grond van het wettelijk kader worden in de vergunning voorschriften opgenomen over de keuringstermijnen en welke (onafhankelijke) instantie de keuring moet uitvoeren.

2.12 ZEER ZORGWEKKENDE STOFFEN EN OMGEVINGSVERGUNNINGEN

In Zuid-Holland zijn relatief veel bedrijven en activiteiten geconcentreerd waarbij de emissie van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) een aandachtspunt is. Het voorkomen van elke blootstelling aan ZZS kunnen wij niet realiseren binnen de Europese en nationale kaders. Daartoe reiken onze bevoegdheden in het algemeen en als bevoegd gezag in het kader van de Omgevingswet in het bijzonder niet ver genoeg.

In ons streven naar een gezond en vitaal Zuid-Holland zetten wij in op een proactieve aanpak van de minimalisatieverplichting van bedrijven om daarmee de blootstelling van omwonenden en milieu aan ZZS verder te beperken en te streven naar de 0-emissie.

In 2017 is de provincie Zuid-Holland middels een programmatische aanpak ZZS actief aan de slag gegaan met het terugdringen van emissie van en blootstelling aan ZZS (ZZS). In 2019 is het provinciale beleid met betrekking tot (p)ZZS vastgesteld. Met het (p)ZZS beleid loopt de provincie Zuid-Holland landelijk voorop en geeft de provincie ten aanzien van potentiële ZZS actief invulling aan het voorzorgsbeginsel. Inmiddels zijn alle bedrijven waarbij zich een milieubelastende activiteit bevindt waarvoor GS bevoegd gezag zijn aangeschreven om inhoud te geven aan de informatieplicht voor ZZS. De uitkomsten van deze aanschrijving zijn/worden betrokken bij de reguliere actualisatie van de omgevingsvergunning.

Gezien het landelijke speelveld van bedrijven in de afvalbranche is in 2020, in samenwerking met Noord-Holland een Handreiking opgesteld om de ZZS uitvraag van alle provincies voor deze branche zo veel mogelijk te harmoniseren. Coördinatie hiervan loopt inmiddels via Interprovinciaal Overleg (IPO).

In de komende jaren zijn de volgende hoofdacties te verwachten met betrekking tot ZZS:

- Een voortschrijdende uitvraag aan bedrijven in de afvalsector die er op gericht is zicht te krijgen op alle ZZS en het verkregen inzicht te verwerken in omgevingsvergunningen. Voor de gewenste voortgang van onze stapsgewijze benadering zijn wij mede afhankelijk van het Rijk (o.a. herziening SGS Intron rapport betreffende ZZS in afval en de aangekondigde aanpassing van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen);
- Het faciliteren van het opzetten van een regionaal kennisschakelpunt gericht op het

⁸ Quantatieve Risk Assessment

verspreiden en ontwikkelen van kennis bij de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten, waterschappen en gemeenten op het snijvlak van ZZS-afval-circulaire economie, in samenwerking met het Rijk, Rijkswaterstaat en diverse kennisinstellingen zoals het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM);

- Een verdere bijdrage vanuit de provincie aan de door het Rijk te ontwikkelen nationale kennisinfrastructuur ZZS tussen RIVM, Rijkswaterstaat en Seveso-omgevingsdiensten en een goede verbinding hiervan met de Europese kennisinfrastructuur;
- Een voortgaande bezinning – vanuit de Zuid-Hollandse bestuurspraktijk - op de mogelijkheden om de toepassing van Europese en nationale regelgeving waar mogelijk te versnellen, waar wenselijk te doen verhelderen en waar noodzakelijk te doen bijstellen.

Deze acties vragen om professionele en intensieve samenwerking van het ambtelijke beleidsmatig opdrachtgeverschap en de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten.

2.13 BODEMSANERING EN GRONDWATERKWALITEITSBEHEER

Het bodemsaneringsbeleid van het overgangsrecht ligt vast in wetten, algemene maatregelen van bestuur, circulaire Bodemsanering, ministeriële regels, normen en richtlijnen en protocollen.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert er veel in het domein bodem. De gemeenten worden het bevoegd gezag bodem; zij gaan werken vanuit het juridisch regiem van de Omgevingswet. GS blijft onder de Omgevingswet wel bevoegd gezag voor de bodemtaken bij complexe bedrijven. In het eeuwigdurend overgangsrecht voor het domein Bodem is vastgelegd dat de provincie het bevoegd bodem blijft voor de dossiers/gevallen die vallen onder het overgangsrecht bodem. Complexe bedrijven vallen onder het regiem van de Omgevingswet en de nieuwe omgevingsverordening.

GS zijn op grond van de Omgevingswet bevoegd gezag voor alle locaties die vallen onder het overgangsrecht en de complexe bedrijven (zoals omschreven in afdeling 3.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving). In de beleidsregels is hiervoor een uitwerking opgenomen, namelijk de [beleidsregel diffuus lood in de bodem](#) en de [beleidsregel Onderzoek en sanering van bodemverontreiniging](#). Zij geeft daartoe beschikkingen af en behandelt meldingen op grond van het [Besluit uniforme saneringen](#). Alle omgevingsdiensten voeren deze bevoegd gezag taken uit namens de provincie voor grote delen van het grondgebied. De gemeenten Rotterdam, Den Haag, Dordrecht, Leiden en Schiedam zijn bevoegd gezag voor het overgangsrecht onder de Omgevingswet op het grondgebied van hun eigen gemeente.

Voor specifieke Zuid-Hollandse situaties maakt de provincie gebruik van de geboden beleidsvrijheid in wet- en regelgeving. De Zuid-Hollandse beleidsvrijheid is uitgewerkt in de Omgevingsverordening en in beleidsregels. De beleidsvrijheid heeft betrekking op:

- aanvullende eisen aan bodemonderzoek bij enkele specifieke verontreinigingssituaties, zoals voormalige stortplaatsen, toemaakdek, voormalige baggerspecieloswallen en gebieden met verhoogde achtergrondwaarden;
- saneringsmaatregelen in specifieke omstandigheden, zoals het ontgraven van een verontreiniging in vaste bodem, de wijze van verwijdering van een bodemverontreiniging met gering dikte of bij het achterlaten van een geringe verontreiniging en de beoordeling en sanering van slootdempingen in de Krimpenerwaard en;
- de wijze van omgaan met afwijkingen bij de uitvoering van het saneringsplan.

Grondwaterkwaliteitsbeheer

De Omgevingswet gaat gepaard met een stelselherziening. Specifiek voor het bodem(verontreiniging)beleid is er sprake van een beleidsrijke wijziging die consequenties heeft voor de wijze waarop de provincie uitvoering geeft aan de Kaderrichtlijn water (KRW) en de dochterrichtlijn Grondwaterrichtlijn (GWR). De provincie blijft, net als onder de Waterwet, primair verantwoordelijk voor het halen van de doelen van de KRW en de bijbehorende GWR. Hiertoe neemt de provincie maatregelen op in het regionaal waterprogramma, de opvolger van het regionaal waterplan onder de Waterwet. De KRW stelt doelen aan de kwaliteit van het oppervlaktewater, het grondwater en specifiek voor menselijke consumptie bestemd water. Daarnaast dient de provincie op grond van de Omgevingswet de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen met het oog op de winning voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water.

Gezien bovenstaande taken is het een provinciaal belang om het grondwater in geheel Zuid-Holland te beschermen en te zorgen dat de gebruiksfunctie dat afhangt van dat grondwater wordt gewaarborgd. De focus ligt hierbij op kwetsbare gebieden die grondwater gebruiken, zoals oppervlaktewater dat gevoed wordt door het grondwater, grondwaterafhankelijke natuur en grondwater in verband met de winning daarvan voor de bereiding van water dat bestemd is voor menselijke consumptie. Voorts wordt aandacht besteed aan de algemene grondwaterkwaliteit met als doel vergrijzing van het grondwater tegen te gaan.

Een grondwaterverontreiniging is in staat om de grondwaterkwaliteit te bedreigen en kan daarom aanleiding geven tot het vaststellen van maatregelen in het regionaal waterprogramma en/of het stellen van regels in de omgevingsverordening. Ook een bodemverontreiniging kan aanleiding geven tot het vaststellen van maatregelen indien het gaat om mobiele verontreinigende stoffen die uitspoelen naar het grondwater. In het nieuwe Beleidskader Grondwaterkwaliteit, onderdeel van het Waterprogramma, wordt nader ingegaan op de KRW-doelen voor grondwater, de Risicobeoordeling, de mogelijke Maatregelen en ook op de Bodem- en grondwaterinformatie.

2.14 GROENE VERGUNNINGEN

De provincie is bevoegd gezag voor het nemen van besluiten over activiteiten die de natuur betreffen in het kader van de Omgevingswet en het aanvullingsbesluit Natuur. Het gaat daarbij kort samengevat om gebiedsbescherming, soortenbescherming, beheer en schadebestrijding en houtopstanden. De Omgevingsdienst Haaglanden voert deze taken in mandaat namens de provincie uit voor het gehele grondgebied van de provincie Zuid-Holland. De taken worden uitgevoerd binnen het kader van de daarvoor geldende wetten en regels inclusief de Omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland en de [Beleidsregel uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland](#).

Bij *gebiedsbescherming* gaat het om het beschermen van de wezenlijke kenmerken van een gebied op grond waarvan het gebied is aangewezen als [Natura 2000 gebied](#). Het gaat daarbij om voorgenomen activiteiten waarbij mogelijk effecten optreden in deze gebieden. Te denken valt aan het veroorzaken van stikstofdepositie bij activiteiten⁹, maar ook het veroorzaken van licht- of geluidhinder of effecten op de waterhuishouding.

Bij *soortenbescherming* gaat het om de inspanningsverplichting van de provincie voor de actieve bescherming van onder meer vogel- en habitatrichtlijnsoorten en de nationaal beschermde soorten. Daaronder valt onder andere de ontheffingverlening voor beschermde flora en fauna in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen.

⁹ Hierbij wordt aangesloten bij het gestelde in de wet- en regelgeving inzake stikstofreductie en natuurverbetering.

De provincie verleent ontheffingen en stelt opdrachten op in het kader van *beheer en schadebestrijding* op basis van aanvragen van de [Faunabeheereenheid \(FBE\)](#) en door GS goedgekeurde Faunabeheerplannen. Het onderdeel *houtopstanden* is gericht op de instandhouding van het Nederlandse bosareaal. Degene die een houtopstand wil gaan vellen is verplicht hiervan melding te maken en de eigenaar van de grond is verplicht deze grond te herbeplanten. Tenietgegane houtopstanden dienen vervangen te worden.

2.15 WATER VERGUNNINGEN EN BODEMENERGIESYSTEMEN

GS zijn bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor drinkwaterwinningen en de industriële onttrekkingen groter dan 150.000 m³/p/j. Op grond van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening is zij ook bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffingen, beoordelen van meldingen en het geven advies voor/over milieu belastende activiteiten in de grondwaterbeschermingsgebieden.

Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang.

De provincie zet in op het planmatig aanleggen van bodemenergie systemen middels bodemenergieplannen. Deze plannen worden door lokale overheden en/of andere belanghebbende organisaties opgesteld, waarbij de potenties van bodemenergie optimaal worden benut door middel van een integrale afweging met andere ondergrondse en bovengrondse functies.

De aan de provincie aangeboden bodemenergieplannen worden beoordeeld op basis van de bij het Regionaal Waterprogramma behorende bijlage "Operationeel Grondwaterbeleid". Hierin is onder andere de voormalige provinciale Beleidsregel '[open bodemenergiesystemen in bodemenergieplannen Zuid-Holland 2016](#)' opgenomen. Indien het bodemenergieplan aan dit beleid voldoet, wordt het plan door GS/PS vastgesteld. Een door GS/PS vastgesteld bodemenergieplan vormt vervolgens het toetsingskader voor vergunningaanvragen voor bodemenergiesystemen. De omgevingsdienst Haaglanden voert deze taken namens de provincie uit voor het gehele grondgebied van Zuid-Holland. Zij voert deze taken uit binnen de daarvoor geldende wet- en regelgeving.

In de komende periode zullen er diverse ontwikkelingen plaats gaan vinden ten aanzien van de water gerelateerd vergunningverlening, toezicht en handhaving. Onderstaand zijn deze taken, niet limitatief, omschreven:

- a. Er zijn ontwikkelingen ten aanzien van de structuur van de opzet van drinkwatervergunningen. Er vindt een transitie plaats van maatwerkvoorschriften naar doelvoorschriften. Dit is een trendbreuk met de traditionele kwantitatieve opzet, de hoeveelheid te (infiltreren en) onttrekken (grond)water van deze vergunningen;
- b. Door de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening zijn ook de Aanvullende Strategische Voorraden ten behoeve van de drinkwaterwinning vastgelegd. Het areaal waar de VTH-taken uitgevoerd moeten worden is hierdoor toegenomen;
- c. De bodem van Zuid-Holland is in potentie grotendeels geschikt voor Geothermie. Daarnaast zijn er vanuit de energietransitie ontwikkelingen waarbij de aanleg van warmtenetten gestimuleerd worden. Dit om de CO₂-uitstoot te verminderen. Warmteopslag in de bodem, in de watervoerende pakketten, is een essentiële schakel in deze ontwikkelingen. De VTH-taken gelieerd aan de Open Bodemenergiesystemen zullen toenemen. waarbij het spanningsveld tussen het beschermen en benutten van bodem- en grondwater steeds meer aandacht vraagt;
- d. De landelijke ontwikkeltrajecten van de Basisregistratie Ondergrond (BRO), met daarin in het bijzonder de registratieobjecten die betrekking hebben op 'grondwatergebruik' zoals

'Grondwatergebruikssysteem (GUF)' en 'Grondwaterproductiedossier (GPD)' zullen extra inzet van de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH) vragen. Dit geldt ook voor de registratieobjecten gerelateerd aan bodem;

2.16 ONTBRANDINGSTOESTEMMINGEN EN MELDINGEN VOLGENS HET VUURWERKBESLUIT

De provincie is op grond van het Vuurwerkbesluit bevoegd gezag voor het beoordelen van de mogelijke effecten van het bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk op de gezondheid van de mens en op het milieu. Afhankelijk van de omvang en het soort vuurwerk moet de afsteker van het vuurwerk een ontbrandingstoestemming (vergunning) aanvragen of het ontbranden melden. Daarbij gelden de regels uit de 'Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk' en de toepassingsvergunning van de vuurwerkbeziger. Het verlenen van ontbrandingstoestemmingen en het toezicht en de handhaving op de naleving, voeren alle omgevingsdiensten namens de provincie uit in hun regio. De provinciaal vuurwerkcoördinator draagt zorg voor de coördinatie en uniforme uitvoering van de vuurwerktaken.

Naast ontbrandingstoestemmingen en meldingen volgens het Vuurwerkbesluit kunnen er voor vuurwerkevenementen ook vergunningen, toestemmingen of ontheffingen nodig zijn op grond van andere (wettelijke) bepalingen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan besluiten over activiteiten die de natuur betreffen in het kader van de Omgevingswet en het aanvullingsbesluit Natuur, waarvoor GS ook bevoegd gezag zijn. Ook kan een ontheffing of toestemming nodig zijn voor het tijdelijk afsluiten van (vaar)wegen tijdens het evenement. Veelal is een door de gemeente te verlenen evenementenvergunning nodig op basis van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV).

De provincie streeft ernaar te voorkomen dat een activiteit wordt toegestaan, maar op basis van andere wetgeving toch niet kan plaatsvinden. Voorafgaand aan een besluit over de gevraagde ontbrandingstoestemming of de acceptatie van een melding, stemmen de omgevingsdiensten altijd onderling af over de eventuele noodzakelijkheid van andere vergunningen. Andere bevoegde mede-overheden en instanties die over toepassing van andere (wettelijke) bepalingen gaan, zal de provincie actief informeren. Het resultaat van de onderlinge afstemming (positief/negatief) staat in het besluit over de ontbrandingstoestemming. Ook bevat dit besluit de reacties van andere daartoe bevoegde overheden en instanties.

Tijdens de voorbereiding van het besluit neemt de omgevingsdienst over het resultaat van de afstemming zo nodig contact op met de afsteker van het vuurwerk (beziger). Dit gebeurt in ieder geval wanneer het tot ontbranding brengen van vuurwerk op grond van de andere (wettelijke) bepalingen niet is toegestaan. Over de wijze van onderlinge afstemming en het informeren van andere bevoegde gezagen en degene die het vuurwerk afsteekt worden tussen de omgevingsdiensten werkafspraken gemaakt.

2.17 LUCHTVAART

De provincie is op grond van de [Wet luchtvaart](#) (Wlv) bevoegd gezag voor het vaststellen van luchthavenbesluiten en -regelingen als bedoeld in de artikelen 8.43 en 8.63 van de wet. Het gaat hierbij om terreinen bedoeld voor de kleine en recreatieve luchtvaart.

GS zijn ook bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffingen voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen voor de luchtvaart (TUG-ontheffingen). De provincie vult deze taken in door de [Beleidsregel Landen en Opstijgen van Terreinen anders dan Luchtvaartterreinen](#) toe te passen.

De DCMR milieudienst Rijnmond voert deze luchtvaarttaken namens de provincie uit voor het grondgebied van de provincie. De DCMR bereidt ook de TUG-ontheffingen in mandaat en de vaststelling van luchthavenregelingen en -besluiten door respectievelijk GS en PS inhoudelijk voor.

2.18 ENERGIETRANSITIE EN CIRCULAIRE ECONOMIE

In het programma '[Schone Energie voor iedereen](#)' en de strategie '[Circulair Zuid-Holland: Samen Versnellen](#)' onderschrijft de provincie de Rijksdoelstellingen voor de circulaire economie, het Nationaal Grondstoffenakkoord en het Klimaatakkoord¹⁰. Daarnaast zijn de ambities ten aanzien van energie en circulaire economie vastgelegd in het Zuid-Hollandse omgevingsbeleid. De kennis en het netwerk bij de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten helpen bij de vormgeving van het provinciale beleid op het gebied van gezonde en veilige leefomgeving, circulaire economie en energietransitie.

Energiebesparing

De provincie Zuid-Holland heeft haar energiebeleid verwoord in het programma 'Schone energie voor iedereen'. Daarbij gaat de provincie uit van de doelen die zijn gesteld in het nationale Klimaatakkoord. De provincie ziet energiebesparing als belangrijk onderdeel van de energietransitie om de vraag naar energie te minimaliseren. De schoonste energie is immers bespaarde energie. Dit als basis voor de maatregelen om het gebruik van duurzame energiebronnen te stimuleren en het gebruik van fossiele bronnen drastisch te verminderen. Dat doet de provincie door het uitbreiden van warmtenetten, inzet van restwarmte uit de industrie en het bevorderen van de productie en het gebruik van groene waterstof.

Vanuit haar rol als bevoegd gezag voor VTH bij milieubelastende activiteiten en complexe bedrijven werkt de provincie samen met onder andere de omgevingsdiensten aan het verbeteren van de energiebesparing bij bedrijven. Onderdeel van het Klimaatakkoord is dat energiebesparing voor bedrijven een algemene regel wordt. Verder hanteert de provincie als uitgangspunt dat daar waar energie bij het verlenen van een vergunning een relevant aspect is, minimaal de inzet van de BBT geëist wordt. Waar milieu hygiënisch gewenst en haalbaar wordt gekeken of verder dan BBT maatregelen kunnen worden voorgeschreven.

Productie duurzame energie

Voor bedrijven die mogelijkheden hebben om duurzame energie te produceren komt er als onderdeel van de normering onder het Klimaatakkoord (verwacht per 1 januari 2023) een CO₂-reductieplicht om die potentie te realiseren. Voor daken van bedrijfspanden betekent dat bijvoorbeeld rekening houden met benutting voor energieproductie uit zonlicht. Bij het verlenen van de vergunning geldt dat voor de inzet van duurzame energie als minimum de inzet van BBT wordt gehanteerd.

Warmte-uitkoppeling

De provincie stimuleert de ontwikkeling van een warmterotonde om de warmte voorziening in de glastuinbouw en de gebouwde omgeving te verduurzamen. De industrie is een belangrijke bron voor dit warmtenet. Restwarmte uit de industrie dient zo veel als mogelijk benut te worden. Dat betekent bijvoorbeeld dat bedrijven met restwarmte minimaal uitkoppelgereed moeten zijn zodat de restwarmte zo goed mogelijk kan worden opgevangen en overgedragen. Mogelijk wordt ook het onderzoeken en opgeven van de uitkoppelpotentie voor warmte onderdeel in de vergunning. De provincie zal hiervoor haar wettelijk instrumentarium waar mogelijk benutten.

Werkgebonden mobiliteit

¹⁰ Hiermee wordt nader invulling gegeven aan het gestelde in de Klimaatwet.

Onderdeel van het Klimaatakkoord is normering waarbij bedrijven rekening dienen te houden met de CO₂-emissie van werkgebonden personen- en goederenvervoer. Indien noodzakelijk kunnen vergunningverleners hierover voorschriften opnemen in de omgevingsvergunning.

Circulaire economie

Binnen de provincie Zuid-Holland wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een gezonde en groene economie. De provincie streeft naar een volledig circulaire economie in 2050. In de strategie 'Circulair Zuid-Holland: Samen Versnellen' zijn de provinciale ambities vastgelegd, zoals de ambitie om beschikbare grondstoffen zo hoogwaardig en efficiënt mogelijk te (her)gebruiken en om kringlopen te sluiten. De provincie zet daarbij in op de thema's groene grondstoffen en voedsel, kunststoffen, bouw en de maakindustrie.

Vanuit de bevoegdheden op het gebied van VTH kunnen, daar waar verantwoord en zorgvuldig afgewogen, ontheffingen verleend worden of experimenteerruimte voor hergebruik van reststromen worden geboden.

Gezonde en veilige transitie

De ontwikkeling van een circulaire economie en de energietransitie vragen om voortdurende scherpste en goede afstemming tussen de opgaven gezond en veilig, circulaire economie en verduurzaming van de industrie.

De energietransitie en circulaire economie zullen leiden tot nieuwe industriële processen, producten en bedrijvigheid. Het stelsel van milieuwet- en regelgeving bevindt zich in een transitie naar een stelsel dat de ontwikkeling van een gezonde en veilige circulaire economie en energietransitie accommodeert. Het tempo waarin dat gebeurt kan de ontwikkelingen niet altijd bijhouden.

De provincie wil zich waar nodig en mogelijk voorbereiden op nieuwe bedrijvigheid door na te gaan, welke regels belemmerend kunnen zijn, waar meer uniformiteit in de VTH uitvoeringspraktijk kan worden gecreëerd en waar ruimte voor experimenten kan worden toegekend. Hierbij worden in het bijzonder experimenten en pilots beoogd die leiden tot een meer hoogwaardige benutting van grondstoffen, reststromen en afval. Bij het gecontroleerd blijven circuleren van stoffen in grondstofkringlopen kunnen ook vraagstukken rond de aanwezigheid en emissies van ZZS ontstaan. In dat geval staat voor de provincie Zuid-Holland streng en zorgvuldig handelen voorop.

3. Toezicht en handhaving

3.1 AMBITIE/STRATEGIE

Op basis van de verleende vergunning en algemene regels houdt de provincie toezicht op de naleving. Door middel van het afdwingen van goed naleefgedrag bij bedrijven handhaaft en bevordert de provincie de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bij het constateren van een overtreding wordt de [Landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet](#) (LHSO) gevolgd. Het toezicht en de handhaving is te verdelen in drie stappen:

1. Het verzamelen van informatie door het uitoefenen van een vorm van toezicht (preventief en repressief toezicht¹¹);
2. Het toetsen van waarnemingen aan doelstellingen en de norm van wet- en regelgeving, beleid en vergunning;
3. Het interveniëren bij een overtreding (inzet handhavingsinstrumentarium).

Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het ongedaan maken van een overtreding en, waar mogelijk, op het ongedaan maken van de gevolgen van de overtreding. De wijze waarop de provincie toezicht- en handhavingsinstrumenten kan inzetten is vastgelegd in de nalevingsstrategie. Deze strategie bestaat uit de toezichtstrategie, de handhavingsstrategie en de gedoogstrategie.

3.2 TOEZICHT

De provincie hanteert bij de uitvoering van risicogericht toezicht¹² de volgende uitgangspunten:

- Toezicht gebeurt aan de hand van een branchegerichte benadering, uitgewerkt in (gezamenlijke) door de omgevingsdiensten opgestelde brancheplannen;
- Er wordt gebruik gemaakt van toezichtplannen in de gevallen dat in het verzorgingsgebied van de omgevingsdienst slechts enkele bedrijven binnen het brancheprofiel vallen.
- De risico's worden ingeschat op basis van:
 - de potentiële gevolgen van de activiteiten voor het milieu, de veiligheid en gezondheid in de omgeving op brancheniveau, per bedrijf, installatie of activiteit;
 - de mate van naleving en het daarbij vertoonde gedrag;
 - klachten of incidenten;
 - inschatting en bevindingen van de toezichthouder;
 - in geval van Seveso-inrichtingen ook de veiligheidsprestatie van het bedrijf, de procesveiligheid, de heersende veiligheidscultuur en mogelijke domino-effecten¹³;
 - Het (actuele) overzicht van het vergunningenbestand;

¹¹ Preventief toezicht is gericht op gedragsbeïnvloeding en het bevorderen van spontane naleving van wetten en regels, zodat overtredingen worden voorkomen. Voorlichting en informatieverstrekking aan belanghebbenden zijn de belangrijkste middelen. Waar toezichthouders dwang uitoefenen om ervoor te zorgen dat mensen zich aan wetten en regels houden, is sprake van repressief toezicht.

¹² Toezicht vindt plaats op basis van wet- en regelgeving waar GS het bevoegd gezag van zijn.

¹³ Er is sprake van een domino-effect, wanneer een zwaar ongeval bij een bedrijf mogelijk leidt tot een zwaar ongeval bij een naburig bedrijf (bijvoorbeeld door een explosie of vrijkomen brandbare stoffen). Aan de hand van het instrument Identificatie Domino-Effecten (IDE) kan worden vastgesteld of sprake is van een domino-effect. Als sprake is van een domino effect, kan het veroorzakend SEVESO inrichting op basis van art 8.38 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) worden aangewezen als "domino effecten veroorzakende inrichting".

- Bij alle bedrijven waarvan de milieubelastende activiteiten onder provinciaal bevoegd gezag vallen, vindt minstens eenmaal per jaar een vorm van fysiek preventief toezicht plaats¹⁴. Hierbij kunnen tevens individuele locatie specifieke omstandigheden bij de afweging betrokken worden;
- Bij alle Seveso-inrichtingen vindt minstens eenmaal per jaar specifiek en fysiek toezicht plaats;
- Bij alle overige bedrijven waar zich een milieubelastende activiteit bevindt waarvoor GS bevoegd gezag zijn wordt aan de hand van een branchegerichte benadering en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het houden van risicogericht toezicht, bepaald wanneer en op welke wijze toezicht wordt gehouden;
- Bij het houden van toezicht wordt gebruik gemaakt van een op de branche toegesneden mix van toezichtinstrumenten. Onderdeel van dit risicogerichte toezicht kunnen controles in diverse vormen zijn, zowel fysiek, administratief als digitaal, waar nodig verbijzonderd op basis van naleefgedrag en klachten;
- Bodemsanering: toezicht op bodemsanerings- en nazorglocaties gebeurt ook risico-gestuurd: het meeste toezicht vindt plaats op locaties met hoge risico's. Er vindt steekproefsgewijs toezicht plaats bij locaties met een laag risico.

Het houden van toezicht begint met een goed inzicht in de feitelijke situatie, waaronder het provinciale vergunningenbestand (milieubelastende activiteiten, bedrijven, bodemsanerings- en nazorglocaties, grondwateronttrekkingen etc.). Daarnaast is het van belang dat directe afhandeling plaatsvindt van voorvallen en meldingen bij provinciale bedrijven inclusief het informeren van de omgeving. Tevens is het uitvoeren van onderzoek naar de oorzaak van incidenten en het leereffect dat daaruit volgt voor vergelijkbare activiteiten van belang ten behoeve van het preventieve risico gestuurde toezicht dat de provincie hanteert.

De resultaten van het toezicht dat wordt gehouden, worden samengevat en gemonitord met behulp van de kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Dit geldt voor alle milieubelastende activiteiten en activiteiten waarvoor de provincie het bevoegd gezag is met uitzondering van Seveso-inrichtingen. Voor deze bedrijven gelden landelijke rapportage en verantwoordingsafspraken die in het kader van BRZO+ gemaakt worden. Hierover wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten (PS).

Risicomethodiek toezicht

Risicogericht toezicht bij milieubelastende activiteiten

Het risicogerichte toezicht, zoals dat door de omgevingsdiensten in de afgelopen jaren is toegepast, is in de afgelopen jaren in sterke mate doorontwikkeld waarbij uit wordt gegaan van een installatie en activiteit gerichte benadering.

In samenwerking met de omgevingsdiensten is bepaald welke milieuaspecten, per branche essentieel en/of relevant zijn. Dit is vastgelegd in de bijlage risicogericht toezicht van de nota VTH. Afhankelijk van locatie specifieke omstandigheden kunnen bij specifieke milieubelastende activiteiten ook niet-essentiële milieuaspecten van zeer groot belang zijn. Bijvoorbeeld als er sprake is van veel geluidsoverlast of geurhinder terwijl dat branchebreed geen essentieel milieuaspect is.

De mate waarin de regelgeving wordt nageleefd is - onder meer - afhankelijk van de inzet van het toezichtinstrumentarium. Toezicht dient steeds in die vorm en in die intensiteit te worden ingezet, dat een optimaal rendement wordt behaald. Afhankelijk van de branche en de individuele omstandigheden van het geval zal dan ook het juiste toezichtinstrument moeten worden ingezet om het meest optimale rendement te

¹⁴ 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.

behalen. Het doel is het positief beïnvloeden van het gedrag. Instrumenten variëren daarbij van het geven van voorlichting en informatie, zelfaudits, tot toezicht op de systemen van bedrijven, fysieke controles, administratieve controles en toezicht op veiligheidscultuur.

Controles zijn in aangewezen gevallen onaangekondigd en buiten werktijden. De omgevingsdiensten maken keuzes welke vormen van toezicht het meest geëigend zijn om de gestelde doelen efficiënt en effectief te realiseren. Dit doen zij in het licht van gestelde provinciale prioriteiten en doelen¹⁵ en de normgetrouwheid van de doelgroepen.

De basisrisico inschatting bij het houden van preventief toezicht wordt op installatie- dan wel activiteitsniveau gemaakt, waarbij een hoog risico betekent dat een installatie of activiteit ieder jaar aan toezicht onderworpen moet worden. Een laag risico houdt in dat het toezicht plaatsvindt met een lagere intensiteit. Het uitgangspunt voor de frequentiedifferentiatie is een risico inschatting die op de verschillende branches en milieuthema's is gemaakt. De frequentie voor het houden van toezicht hangt onder meer samen met de risicoscore op het milieuthema. Ook locatie specifieke omstandigheden kunnen hierbij een rol spelen. De milieuthema's lucht, externe veiligheid en ZZS wegen hierbij zwaarder in verband met de grote relevantie die daar aan wordt toegekend.

In branche- of toezichtplannen wordt door de omgevingsdiensten de omvang van het toezicht bepaald, bij welke installaties of activiteiten risico's en prioriteiten liggen, op welke voorschriften toezicht gehouden wordt en met welke diepgang dit geschiedt. Hierbij worden tevens de essentiële milieuaspecten per branche betrokken, Indien de situatie daar aanleiding voor geeft, zal een steekproef worden genomen van de te controleren installaties en/of activiteiten. Door rekening te houden met bijvoorbeeld bevindingen uit eerdere controles en inschattingen van de toezichthouder, het naleefgedrag, overlastmeldingen en inschattingen van de toezichthouder kan maatwerk bij het houden van toezicht worden geleverd.

Indien er sprake is van slecht naleefgedrag heeft dit als gevolg dat het toezicht geïntensiveerd wordt. Deze intensivering kan bestaan uit het verbreden van het toezicht naar andere milieuthema's dan de essentiële, maar ook door verdieping op de essentiële milieuthema's van een branche kan sprake zijn van intensivering. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het nemen van een grotere steekproef of het diepgaand administratief doorlichten van de administratie van een bedrijf. Met het toepassen van de doorontwikkelde risicomethodiek wordt invulling gegeven aan een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid. Bij risicogericht toezicht wordt de algemene methodiek voor het houden van toezicht per branche beschreven, inclusief de opties die er per branche zijn om waar nodig de toezichtsstrategie te intensiveren bij slecht naleefgedrag.

Roulatie toezichthouders

Er is een spanningsveld tussen een goed ingevoerde toezichthouder en de mogelijkheid dat de kwaliteit van het toezicht onbewust kan verminderen als een toezichthouder gedurende meerdere jaren bij hetzelfde bedrijf toezicht houdt. Ook kan naar verloop van tijd een ongewenste (persoonlijke) band ontstaan tussen de toezichthouder en degene op wie toezicht wordt gehouden. Dit effect is sterker bij bedrijven waar jaarlijks controlebezoeken worden gehouden en intensief contact is, dan bij bedrijven met een lagere toezichtfrequentie. Bij complexe bedrijven kan te snel wisselen van toezichthouder contraproductief zijn in verband met een lange inwerkperiode. Om de kwaliteit van het toezicht en de efficiency op adequaat niveau te houden, zien de directeurs van de omgevingsdiensten er op toe dat toezichthouders iedere drie tot vijf jaar rouleren.

¹⁵ Zie daarvoor deel I van de Nota VTH: Visie op vergunningverlening toezicht en handhaving en de omgevingsvisie van Zuid-Holland.

Ongewone voorvallen, incidenten en crisisorganisatie

De provincie gebruikt ongewone voorvallen c.q. incidenten en klachten van burgers en bedrijven als een belangrijke indicator voor het risicogericht werken. Incidenten en klachten maken deel uit van de risicomethodiek bij het houden van preventief toezicht.

Binnen de reguliere bedrijfsvoering van bedrijven kunnen zich ongewone voorvallen voordoen. Deze ongewone voorvallen vormen afwijkingen van de - door het bedrijf - beoogde reguliere bedrijfsvoering. Ongewone voorvallen dienen door het bedrijf direct aan het bevoegd gezag te worden gemeld. De meeste ongewone voorvallen vormen geen bedreiging voor omwonenden en het milieu. Deze voorvallen kunnen binnen de reguliere toezichtskaders door het bevoegd gezag worden afgewikkeld met natuurlijk aandacht voor de oorzaak van het voorval en leereffecten.

Ongewone voorvallen kunnen echter ook potentiële of feitelijke effecten hebben voor omwonenden en het milieu. Voor het beheersen van de (gezondheids)risico's en effecten van incidenten van deze omvang zijn de veiligheidsregio's in het leven geroepen. De veiligheidsregio is bij incidenten het bevoegd gezag en coördineert daartoe de inzet van alle hulpdiensten en de inzet van communicatiemiddelen. De bevoegdheden, opschalingsniveaus en in te zetten communicatiemiddelen zijn in de Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure (GRIP) vastgelegd.

Na instellen van een GRIP zijn het betreffende bedrijf en bevoegd gezag toeleveranciers en uitvoerders onder regie van de veiligheidsregio. In deze fase kunnen zowel het bedrijf als het bevoegd gezag gevraagd worden relevante (milieu)informatie aan te reiken. Met het oog hierop kennen de vijf omgevingsdiensten piketregelingen die voorzien in een 24/7 bereikbaarheid voor klachten en incidenten. De veiligheidsregio is in deze fase ook verantwoordelijk voor informatieverstrekking inzake mogelijke gezondheidseffecten voor mens en dier als gevolg van bijvoorbeeld inademing, eten van producten uit eigen tuin en/of uit commerciële (vee)teelt. In adviserende zin zijn hierbij betrokken de gemeentelijke gezondheidsdienst en waar nodig RIVM en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Na de acute fase van beheersing van de risico's van het incident volgt een vervolg waarbij ook het bevoegd gezag zowel een meer technische als een meer beleidsmatige verantwoordelijkheid heeft.

Bij incidenten van deze orde wordt door de betrokken omgevingsdienst namens het bevoegd gezag standaard een technisch onderzoek voorgeschreven. Dit onderzoek richt zich op oorzaak en gevolgen van het incident en staat onder andere ten dienste van het voorkomen van gelijksoortige incidenten in de toekomst bij dit bedrijf. De uitkomsten van dit onderzoek worden beoordeeld door de omgevingsdienst en kunnen conform de sanctiestrategie leiden tot sancties.

Incidenten kunnen de aanleiding zijn voor het geheel of gedeeltelijk stilleggen van de activiteiten van een bedrijf. Het bedrijf is zelf primair verantwoordelijk voor een verantwoorde herstart van activiteiten na een incident. Bij incidenten die geleid hebben tot het geforceerd stilleggen van activiteiten vraagt herstart vooraf instemming van de betrokken omgevingsdienst. Hierbij wordt gehandeld conform de algemene mandaatregeling.

Een belangrijk punt bij incidenten is het snel onderkennen van de situatie en het daarop inrichten van een passende organisatie. Binnen de veiligheidsregio is dat geregeld in draaiboeken, protocollen en oefeningen. Ook voor de fase waarin bevoegd gezag en omgevingsdienst weer zelf in "the lead" zijn is het goed onderkennen van de vereiste rollen en samenspel van belang. Naast het beschrijven daarvan vraagt dit ook blijvend professionaliseren om nog sneller in te zien welke situatie wat vraagt op inhoud, rolverdeling en samenspel.

Klachten

Voor het melden van milieuklachten en overlast zoals stank of lawaai kunnen burgers en bedrijven bellen met de provinciale Milieutelefoon. Deze is dag en nacht bereikbaar via 0888-333555. De Milieutelefoon is een gezamenlijk initiatief van de provincie en de vijf omgevingsdiensten. Bedrijven met een omgevingsvergunning van de provincie zijn verplicht bijzondere voorvallen¹⁶ te melden. Meldingen gaan telefonisch via 0888-333555 of middels een webformulier via de website van de betreffende omgevingsdienst. Dit gebeurt zo spoedig mogelijk na ontdekking van een afwijking in het bedrijfsproces.

Daarnaast is het mogelijk om eventuele (gezondheids)klachten over zwemwaterlocaties door te geven via de zwemwatertelefoon. Het nummer van de zwemwatertelefoon is 0800 9036. Dit nummer is (tijdens het zwemwaterseizoen van 1 mei tot 1 oktober) dagelijks bereikbaar van 09:00 tot 16:30 uur.

3.3 HANDHAVING

Als tijdens het toezicht een overtreding wordt geconstateerd start de handhaving. De provincie hanteert de landelijk ontwikkelde handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) en sluit aan bij de landelijke ontwikkelingen inzake het toezicht op Seveso-inrichtingen.

Bij het uitvoeren van de handhavingsstrategie hanteert de provincie de volgende uitgangspunten:

- iedere bevinding krijgt een passende interventie;
- de handhavingsstrategie wordt strikt toegepast:
 - eenduidige proces- en besluitvorming;
 - gelijke gevallen gelijk behandelen;
 - bewaken van de termijnen en tijdig de vervolgstappen in gang zetten;
 - gebruikmaken van standaardbrieven voor alle fases in het proces;
- wettelijke eisen worden in acht genomen;
- het naleefgedrag bepaalt mede welk handhavingsinstrument het beste past.

De bevoegdheid tot handhaving heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat bij overtreding van een wettelijk voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend dient op te treden. Het niet doorzetten van handhavingsacties gaat ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de provincie. Bovendien kan dit rechtsongelijkheid scheppen. Wel kan het bevoegd gezag bij het houden van toezicht prioriteiten stellen.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kan worden overgegaan tot:

- bestuursrechtelijke handhaving;
- het instrument Bestuurlijke Strafbeschikking milieu (BSBm);
- Bestuurlijke boete (Seveso-inrichtingen)
- strafrechtelijke handhaving (Openbaar Ministerie).

¹⁶ Het begrip omvat elke gebeurtenis bij een milieubelastende activiteit, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, met inbegrip van storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen (mits daaruit nadelige gevolgen voor het milieu voortkomen) van de milieubelastende activiteit alsook ongelukken en calamiteiten.

De keuze welk handhavinginstrument¹⁷ wordt ingezet, is afhankelijk van de ernst van de overtredingen (mogelijke gevolgen) in relatie tot het gedrag van de overtreder. Naast bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving kunnen door de omgevingsdiensten ook alternatieve middelen worden ingezet zoals bijvoorbeeld naming en shaming. De ernst gaat over de gevolgen voor het milieu, natuur, veiligheid, gezondheid en leefomgeving. Gedrag loopt van goedwillend, via moet kunnen en calculerend, naar crimineel gedrag. Eigen initiatief van een onderneming in het aanleveren van informatie en het oplossen en voor de toekomst voorkomen van overtredingen kan ook meetellen in de bepaling van de passende sanctie.

Figuur 2: De Landelijke interventiematrix

De (mogelijke)gevolgen zijn	Aanzienlijk Dreigend en/of onomkeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt	2	 Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD
	Vrijwel Nihil	1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen
			A Goedwillend - Onbedoeld - Proactief	B Moet kunnen - Onverschillig	C Calculerend - Bewust belemmerend en/of risico nemend	D Bewust en structureel crimineel - Fraude - Oplichting - witwassen
Gedrag van de overtreder						

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

¹⁷ Bestuurlijke handhavinginstrumenten zijn: aanspreken (informeren, waarschuwen), bestuurlijk gesprek, het uitoefenen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom, het intrekken van een vergunning of ontheffing en BSBm (op snijvlak van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving).

Bestuursrechtelijke handhaving richt zich op het ongedaan maken van de overtreding en het ongedaan maken van de gevolgen van de overtreding. Strafrechtelijke handhaving richt zich op het strafbaar stellen van de overtreder van een milieudelict. Bij BSBm ligt de nadruk op overtredingen van eenmalige en aflopende aard, met een boete tot gevolg.

De landelijke handhavingsstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. Bij het opleggen van sancties is het uitgangspunt dat slecht gedrag niet mag lonen. De provincie neemt daarbij de wettelijke eisen en de nadere concretisering daarvan in de jurisprudentie in acht, zoals:

- Er is een hoorplicht van overtreder en eventueel omwonenden en derde-belanghebbende.
- De hoogte van de dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom.
- Er dient een maximumbedrag bepaald te worden.
- Het moet voor de overtreder aantrekkelijker zijn de overtreding en de gevolgen daarvan ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen.

3.4 TOEZICHT EN HANDHAVING BIJ SEVESO-INRICHTINGEN

De Europese Seveso III-richtlijn integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding in één juridisch kader. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd in hoofdstuk 4 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) (voorheen het Brzo). Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het Bal stelt hiertoe eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. De wijze waarop de overheid daarop moet toezien wordt geregeld in het Omgevingsbesluit.

Bij het toezicht op Seveso-inrichtingen zijn specialistische inspecteurs betrokken van drie overheden: veiligheidsregio's, Inspectie SZW en de Seveso-omgevingsdiensten (namens het bevoegd gezag milieu). De waterkwaliteitbeheerders hebben als adviseur van het bevoegd gezag eveneens een rol. Ook van deze diensten zijn, waar relevant, specialistische inspecteurs betrokken. Gezamenlijk vormen zij één inspectieteam.

De Seveso-omgevingsdiensten hebben hierin een coördinerende rol. Het team werkt samen in de voorbereiding, uitvoering (bedrijfsbezoek) en afronding van de inspectie. De eventuele handhaving die uit de inspecties voortvloeit, is voor de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende inspectiepartners. De inspectiepartners maken -afhankelijk van de aard van de geconstateerde overtredingen en de handhavende bevoegdheden- onderling een afspraak welke handhavingsmiddelen door wie worden ingezet. De Seveso-omgevingsdiensten houden toezicht op het deel externe veiligheid.

Met de landelijke inspectiemethodiek wordt een Seveso-inrichting beoordeeld op de aspecten beheersing van de risico's (veiligheidsbeheerssysteem), de technische integriteit van de installatie en de houding van het bedrijf t.a.v. veiligheid (veiligheidscultuur). Dit sluit aan bij het provinciale beleid.

In Zuid-Holland zijn de bevoegd gezag taken van GS voor Seveso-inrichtingen op het gebied van omgevingsveiligheid ondergebracht bij DCMR Milieudienst Rijnmond. Voor de handhaving bij Seveso-inrichtingen sluit de provincie aan bij de daarvoor geldende instrumenten en de specifiek landelijke handhavingsstrategie.

Meerjarenagenda

In een meerjarenagenda (MJA) leggen de gezamenlijke provincies de ambities vast die aansluiten bij hun bestuurlijke agenda VTH gezonde en veilige leefomgeving voor de Seveso-inrichtingen vallend onder hun bevoegde gezag.

Het doel van het uitvoeringsprogramma MJA is het excelleren in de uitvoering van de VTH taken bij Seveso-inrichtingen. Voor de realisatie van dat doel gelden de volgende ambities:

- Gelijk speelveld op gebied van VTH
- Uniformiteit tussen 6 Seveso-omgevingsdiensten
- Risicogericht werken
- Kwaliteit/deskundigheid van medewerkers
- Samenwerking met partners
- Eenduidig opdrachtgeverschap

Jaarlijks wordt gerapporteerd over de voortgang van het uitvoeringsprogramma, de nieuwe activiteiten en de resultaten die vervolgens worden geïmplementeerd binnen de Seveso- omgevingsdiensten. Voorgestelde onderwerpen uit het MJA neemt de individuele provincie op in het werkprogramma van de betreffende Seveso-omgevingsdienst. Dit ter bevordering van eenduidig opdrachtgeverschap door de provincies aan de Seveso-omgevingsdiensten, maar ook voor een goede borging van de landelijk gerealiseerde resultaten binnen de Seveso-omgevingsdiensten. In de brancheplannen van de omgevingsdiensten worden de onderwerpen die in het MJA zijn benoemd opgenomen evenals de regionale focuspunten.

Jaarlijks stellen de handhavingspartners een inspectieplan (artikel 13.3 Omgevingsbesluit) waarin ze de samenwerkingsafspraken tussen handhavingspartners beschrijven en daarmee richting bedrijf integraal en met één boodschap spreken.

3.5 ZEER ZORGWEKKENDE STOFFEN

Onder vergunningverlening is de Zuid-Hollandse aanpak voor 'zeer zorgwekkende stoffen' (ZZS) beschreven. Onderdeel van deze programmatische aanpak is het vanuit toezicht geleidelijk aanschrijven van opeenvolgende branches om via deze proactieve aanpak bedrijven aan te zetten tot het daadwerkelijk inhoud geven aan de continue aandacht voor de minimalisatieverplichting die geldt voor ZZS. In aanvulling hierop dient het bedrijf eveneens continu na te gaan of stoffen die al langer worden gebruikt inmiddels als ZZS moeten worden aangemerkt (inclusief zelfclassificatie door derden). Is dat het geval dan dient het bedrijf zo snel mogelijk een Vermijdings- en Reductieprogramma op te starten ter invulling van de continue minimalisatieverplichting. Hiervoor maakt de toezichthouder tevens gebruik van de landelijke emissie- en lozingen-database die het RIVM ontwikkelt. Het toezicht op ZZS betrekken wij zodoende bij het risicogerichte toezicht dat wij voorstaan zoals opgenomen in de bijlage van deze nota. Stapsgewijs ontwikkelen we zo ook voor ZZS een sluitende VTH cyclus.

Naast de industrie draagt ook vervoer bij aan de uitstoot van ZZS. De scheepvaart is hierbij een belangrijke factor. Met name bij het zogeheten "varend ontgassen" kunnen substantiële emissies ontstaan. Met het Rijk zijn wij in gesprek om ook deze emissies vergaand terug te dringen.

3.6 TOEZICHT EN HANDHAVING GROEN

De provincie is bevoegd gezag voor toezicht en handhaving op activiteiten die de natuur betreffen in het kader van de Omgevingswet. De Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) voert deze taken namens de provincie in mandaat uit voor het gehele grondgebied van Zuid-Holland.

Begin 2012 hebben de provincies het basisniveau provinciale regievoering groene handhaving vastgesteld, een uitvloeisel van het [Convenant Nalevingstrategie Natuurwetgeving](#).

De provincie concentreert zich op de volgende drie terreinen:

1. omgevingsvergunningplichtige activiteiten;
2. aangewezen gebieden, in het bijzonder Natura 2000-gebieden;
3. specifieke nalevingsproblemen in het vrije veld, buiten de bebouwde kom; waaronder ook begrepen jacht, beheer- en schadebestrijding, houtopstanden, soortenbescherming en illegale activiteiten op het natuur onderdeel binnen de omgevingswet

Het toezicht en de handhaving op activiteiten die de natuur betreffen voert de provincie in nauwe samenwerking met de handhavingpartners (terreinbeherende organisaties, andere omgevingsdiensten, gemeenten, waterschappen, politie, etc.) risicogericht uit. De methodiek ligt in lijn met de in paragraaf 3.2 beschreven methodiek voor milieubelastende activiteiten. In de uitwerking van het risicogericht toezicht is tevens de risicomethodiek inzake groene wet- en regelgeving te vinden. Voor “groen” past de provincie ook de landelijke handhavingstrategie toe.

3.7 TOEZICHT EN HANDHAVING GRONDWATERONTTREKKINGEN

De provincie is bevoegd gezag voor toezicht en handhaving voor grondwateronttrekkingen op grond van de Omgevingswet en voor de milieubelastende activiteiten in de grondwaterbeschermingsgebieden op grond van de Omgevingsverordening.

De provincie Zuid-Holland hanteert vier typen grondwaterbeschermingsgebieden:

- waterwingebieden;
- grondwaterbeschermingszones;
- boringsvrije zones;
- aanvullende strategische voorraden (ASV).

De provincie heeft de bovenstaande typen grondwaterbeschermingsgebieden en de bij deze gebieden horende bescherming en regelgeving opgenomen in de Omgevingsverordening. Daarin staat onder andere dat bodemenergiesystemen verboden zijn in alle vier typen grondwaterbeschermingsgebieden. Ook het schuinboren van buiten deze gebieden naar onder deze gebieden mag niet.

De ODH voert de toezicht- en handhavingstaken betreffende de drinkwaterwinning, industriële onttrekkingen en open bodemenergiesystemen namens de provincie uit voor het gehele grondgebied van Zuid-Holland. De toezicht- en handhavingstaken op grondwaterbeschermingsgebieden die volgen uit de Omgevingsverordening worden door alle omgevingsdiensten uitgevoerd in hun eigen regio.

Het toezicht gebeurt risicogericht in overeenstemming met de in paragraaf 3.2 beschreven methodiek. Voor handhaving passen de omgevingsdiensten de landelijke handhavingstrategie toe.

3.8 TOEZICHT EN HANDHAVING OP KWALITEIT, HYGIËNE EN VEILIGHEID ZWEMWATER

GS zijn het bevoegd gezag voor de zwemwaterregelgeving, voorheen opgenomen in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). Deze wet maakt nu onderdeel uit van de Omgevingswet. De zwembaden (kunstmatige bassins) worden behandeld in hoofdstuk 15 ‘Gelegenheid bieden tot zwemmen en baden’ van het Besluit activiteiten leefomgeving. De oppervlaktewater- of zwemwaterlocaties (in de Omgevingswet zwemlocaties geheten) worden geregeld in het Besluit kwaliteit

leefomgeving, voornamelijk in Afdeling 3.2 'Kwaliteit en beheer van zwemlocaties'. Verder wordt er nog een aantal aspecten geregeld in de Omgevingsverordening van de provincie.

Zwembaden

Op de waterkwaliteit van zwembaden wordt maandelijks toezicht gehouden. Onafhankelijke laboratoria nemen de monsters en analyseren deze. De resultaten gaan rechtstreeks naar de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH), waar de resultaten worden beoordeeld.

Elk zwembad wordt jaarlijks ten minste eenmaal bezocht voor een integrale controle en bij constatering van tekortkomingen volgt een handhavingstraject conform de provinciale handhavingstrategie. Ook bij klachten wordt het bad bezocht. De aandachtspunten bij de controles zijn waterkwaliteit, hygiëne en veiligheid.

Zwemlocaties

De Omgevingswet is ook van toepassing op de aangewezen zwemlocaties in oppervlaktewater. De ODMH voert namens de provincie het toezicht uit en beheert ook de zwemwatertelefoon in het zomerseizoen en zorgt voor de benodigde informatie voor het zwemwaterportaal: www.zwemwater.nl. Ook de verdere publiekscommunicatie rondom zwemwater wordt door de omgevingsdienst verzorgd.

Voor wat betreft de zwemlocaties in het oppervlaktewater loopt het zwemseizoen jaarlijks van 1 mei tot 1 oktober. In die periode worden alle locaties elke twee of vier weken (afhankelijk van de waterkwaliteitsklasse van de locatie) door de waterkwaliteitsbeheerder bemonsterd en geanalyseerd. De zwemwaterinspecteurs bezoeken de locaties ook elke veertien dagen voor een visuele inspectie, waarbij zij onder meer letten op de aanwezigheid van blauwalgen, doorzicht van het water, reinheid van de locatie en het intact zijn van de voorzieningen, zoals de drijflijn.

3.9 TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSWET BRIKS¹⁸

Bij toezicht en handhaving met betrekking tot BRIKS-activiteiten dient onderscheid gemaakt te worden tussen de realisatiefase en de gebruiksfase. In de realisatiefase vindt risicogericht toezicht plaats op de uitvoering van BRIKS-activiteiten volgens de hiervoor verleende vergunningen en/of geaccepteerde meldingen. Tijdens de gebruiksfase is er sprake van het 'rechtens verkregen niveau' met als ondergrens het niveau 'bestaande bouw conform het Besluit bouwwerken leefomgeving. Door milieu-inspecteurs wordt tijdens het reguliere (milieu)toezicht signaaltoezicht uitgevoerd². Ook kunnen door hen tijdens de gebruiksfase illegale werkzaamheden (kap, sloop, bouw, etc.) geconstateerd worden. Uitzondering hierop is de controle brandveilig gebruik dat risicogericht plaatsvindt, conform het uitvoeringskader BRIKS.

Het houden van toezicht gebeurt op basis van het provinciale uitvoeringskader BRIKS, actuele wet- en regelgeving, toetsings- en beleidskaders, inclusief die van andere overheden. Bij het constateren van een overtreding wordt de Landelijke handhavingstrategie gevolgd.

3.10 TOEZICHT EN HANDHAVING BODEMSANERINGEN EN NAZORG

De omgevingsdiensten voeren namens GS in mandaat de toezicht- en handhavingstaken op het gebied van bodemsanering en nazorg uit. De provincie en de omgevingsdiensten zoeken bij het uitvoeren van de provinciale toezicht- en handhavingstaken afstemming met gemeenten, omdat het onder de Omgevingswet mogelijk is dat er overlap is van bevoegd gezag taken voor activiteiten.

¹⁸ BRIKS staat voor Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen. Het begrip omvat echter alle activiteiten genoemd **in art 2.1 en art. 2.2 van de Wabo**, uitgezonderd milieu-activiteiten. Het kan dus tevens gaan om een ontheffing van het bestemmingsplan, een aanlegvergunning voor een alarminstallatie en een monumentenvergunning. Daarnaast vallen ook sloop- en gebruiksmeldingen op grond van het Bouwbesluit onder BRIKS-activiteiten.

Jaarlijks voeren de omgevingsdiensten een risicoanalyse uit op basis van de te verwachten complexiteit van de bodemsaneringstaak ter onderbouwing van de capaciteit. Belangrijk hulpmiddel bij de risicoanalyse en het uitvoeren van toezicht en handhaving is het Bodem Informatie Systeem (BIS), waarover alle omgevingsdiensten beschikken. Hierin worden data en basisgegevens van saneringslocaties actueel gehouden.

Het risico gestuurd toezicht en handhaving gebeurt op basis van de prioritering van de aandachtspunten naar gevolgen voor milieu, veiligheid en de leefomgeving. Saneringen en nazorglocaties met grote risico's voor de omgeving en/of de uitvoerders van de sanering hebben prioriteit. Specifieke aandachtspunten voor bodemsaneringen en de daaropvolgende nazorg zijn:

- Het gedrag van de (rest) verontreiniging (verontreinigende stoffen) in de grond en het grondwater;
- Risico's van de activiteiten voor de uitvoerders van de sanering en voor de omgeving;
- Mate van ernst en milieu-impact van de activiteiten.

Saneringen en nazorglocaties

De invulling van toezicht en handhaving voor saneringen en nazorglocaties is afhankelijk van de complexiteit en de mate van risico's voor de omgeving en milieu.

- Saneringen en nazorglocaties met grote risico's voor de omgeving en/of de uitvoerders van de sanering hebben prioriteit.
- Saneringen met grote risico's worden minimaal één keer bezocht.
- Op actieve nazorglocaties wordt toezicht gehouden, onder andere op basis van de verplichting in de beschikking.
- Saneringen met kleinere risico's en passieve nazorglocaties worden steekproefsgewijs bezocht.

Toezichtplan

De omgevingsdiensten stellen voor het toezicht en handhaving op bodemsanering en nazorg een toezichtplan op. Het toezichtplan gaat over het toezicht en handhaving op de uitvoering van bodemsaneringen, waarmee de provincie aansluit op de Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb van de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) en het normblad SIKB 8001/8002. De provincie werkt hierbij volgens de Handhavingsuitvoeringsmethode Wbb: de HUM Wbb en de HUM Besluit bodemkwaliteit (Bbk) van het SIKB.

Het doel van het toezichtplan is te komen tot een eenduidige concrete uitvoering van toezicht. De toezichthouder kan in dit plan nagaan wat hij bij de te onderscheiden toezichttaken kan verwachten. Het plan is een basisdocument dat jaarlijkse aangepast wordt. Uitgangspunt is dat het verloopt volgens de Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb en de HUM Wbb.

Handhaving

Bij geconstateerde overtredingen wordt de landelijke handhavingstrategie toegepast. Bij handhaving bodemsaneringen en nazorg restverontreinigingen zet de provincie als bestuurlijke instrumenten in: de last onder dwangsom en de bestuursdwang. Daarnaast zijn er de strafrechtelijke instrumenten: proces verbaal en de bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm).

3.11 TOEZICHT EN HANDHAVING VUURWERKONTBRANDINGSTOESTEMMINGEN EN MELDINGEN

GS zijn het bevoegd gezag voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van de verleende ontbrandingstoestemming, de 'Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk' en de toepassingsvergunning van de vuurwerkbeziger. Alle omgevingsdiensten voeren deze taak uit, waarbij de

provinciaal vuurwerkcoördinator bijdraagt aan een uniforme uitvoering, en verbinding en afstemming met het bestuur en provinciaal en landelijk beleid.

Toezicht en handhaving op de meldingsplichtige vuurwerkevenementen ligt sinds de inwerkingtreding van het Vuurwerkbesluit 2012, door een weffout in de wetgeving, bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT). Er is vanuit het Rijk mandaat verleend aan de omgevingsdiensten zodat deze wel toezicht kunnen blijven houden op de meldingsplichtige vuurwerkevenementen. Met het in werking treden van de Omgevingswet wordt deze bevoegdheid teruggelegd bij GS en voeren de omgevingsdiensten het toezicht op de meldingsplichtige vuurwerkevenementen weer uit namens GS.

3.12 TOEZICHT EN HANDHAVING LUCHTVAART

De DCMR voert in de gehele provincie het toezicht uit op de naleving van de luchthavenregelingen en -besluiten en de verleende [TUG-ontheffingen](#). Alle luchthavens van regionaal belang krijgen periodiek een controle. Op basis van ervaringen met naleving wordt het toezicht risicogericht geprioriteerd.

Bij een overtreding van regels voor de luchtvaartterreinen en de TUG-ontheffingen volgt handhavend optreden. Daarbij let een inspecteur in het bijzonder op het landzijdig gebruik (het starten en landen).

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT) houdt toezicht op het naleven van regelgeving over veilig gebruik van het luchtruim.

3.13 TOEZICHT EN HANDHAVING ENERGIETRANSITIE

Daar waar energie bij het verlenen van een vergunning een relevant aspect is, wordt ten minste BBT geëist. Onderdeel van het Klimaatakkoord is dat de inzet van duurzame energie voorgeschreven kan worden en dat energiebesparing voor bedrijven een algemene regel wordt.

Vanuit haar rol als bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zet de provincie onverminderd in op toezicht en handhaving ten behoeve van het verbeteren van energiebesparing en CO₂-emissiereductie bij bedrijven. Het optimaal benutten van restwarmte kan daar ook onderdeel van zijn.

WKO

Een warmte- en koudeopslag (WKO) is een bodemenergiesysteem dat gebruik maakt van het grondwater in ondergrondse watervoerende pakketten om klimaatinstallaties in gebouwen te voorzien van warmte in de winter en koude in de zomer. WKO is een bewezen techniek voor duurzame energievoorziening. GS Zuid-Holland zijn bevoegd gezag daar waar het gaat om open WKO-systemen.

Vergunningverlening en toezicht op WKO's zijn door de provincie ondergebracht bij de omgevingsdienst Haaglanden. Samenwerking tussen de omgevingsdiensten is noodzakelijk om via de toetsing optimalisatie van de open en gesloten WKO-systemen te bewerkstellingen en om een goede afstemming tussen het ondergrondse en het bovengrondse deel van het systeem te realiseren.

Zoals in Deel 1 van de Nota VTH al is opgemerkt is energie een milieuthema waar in het bijzonder aandacht aan wordt besteed. Het duurzaamheidsaspect energie heeft een plaats in het preventief toezicht, maar past minder goed in de methodiek van periodiek fysiek toezicht. Uit expertmeetings blijkt dat een projectmatige, bedrijfsoverstijgende, aanpak als de meest geschikte en effectieve methode wordt gezien.

3.14 GEDOOGSTRATEGIE

Handhaven is het uitgangspunt en gedogen is en blijft een uitzondering. De provincie is wettelijk verplicht om een gedoogstrategie te hebben. De provinciale strategie hanteert de inhoud van de algemene landelijke nota "[Grenzen aan gedogen](#)".

Met de vorige gedoogstrategie heeft de provincie de afgelopen jaren beperkt - en alleen in uitzonderingsgevallen - illegale activiteiten gedoogd of tijdelijk toegestaan. In de gedoogstrategie staat in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtredders tijdelijk achterwege kan blijven.

Bij de gedoogstrategie hanteert de provincie de volgende uitgangspunten:

- handhaven moet, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Gedogen dient zoveel mogelijk beperkt te blijven in omvang en tijd;
- gedogen gebeurt expliciet en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
- bij gedogen vindt actief toezicht plaats, gericht op de vraag of het gedogen nog actueel is en de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft.

Volgens jurisprudentie van de bestuursrechter en het landelijk gedoogbeleid kan gedogen alleen gerechtvaardigd zijn in uitzonderlijke omstandigheden. Uitzonderlijke omstandigheden zijn:

- overmacht situaties: indien een rechtvaardigingsgrond voor de overtreding bestaat, is handhaving niet toegestaan. Er is dan een wettelijke plicht tot gedogen;
- overgangssituaties (concreet zicht op legalisatie, bedrijfsverplaatsingen, experimenten)
 - er loopt al een vergunningaanvraag en het is duidelijk dat de illegale situatie daarmee gelegaliseerd kan worden;
 - bij bedrijfsverplaatsing moet er concreet zicht zijn op deze verplaatsing binnen afzienbare tijd waardoor de geconstateerde overtredingen worden beëindigd;
 - bij experimenten richt het gedogen zich op de vraag vast te stellen of binnen een zo kort mogelijke termijn een legaliseerbare situatie kan ontstaan. Voor langer lopende experimenten of proefnemingen is een tijdelijke vergunning een passend instrument (zie paragraaf 2.5).
- gevallen waarin het achterliggende belang overduidelijk beter is gediend met gedogen;
- gevallen waarin het opleggen van een last onevenredig is in verhouding tot de belangen die met handhaving gediend zijn.

4. Communicatie en informatie VTH

De provincie vindt het belangrijk om open en transparant te zijn over haar prestaties en streeft ernaar, conform het gestelde in de Wet Elektronische publicaties, om actief verantwoording af te leggen aan burgers, bedrijven en partners. Deze ambitie werkt ook door in ons beleid en deze nota VTH. Inzake deze openheid en transparantie hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- VTH data¹⁹ actief openbaar maken, beschikbaar stellen en toegankelijk maken. De data wordt beschikbaar gesteld aan alle burgers, bedrijven en partners, is eenvoudig bereikbaar en bruikbaar voor toepassing door derden. Er worden hierbij geen partijen uitgesloten.
- Kwaliteit van de data wordt gewaarborgd. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de 3 B's (Beschikbaarheid, Bruikbaarheid en Bestendigheid) zoals deze gehanteerd worden in het DSO. Indien de kwaliteit van de data ontoereikend is, wordt met omgevingsdiensten samen gewerkt om de kwaliteit te verbeteren.
- Informatie in begrijpelijke taal leveren. Informatie over onze prestaties wordt in begrijpelijke bewoordingen gepubliceerd op de websites van de provincie en de omgevingsdiensten.
- Interactie met de omgeving. Op basis van de beschikbaar gestelde data en informatie komen wij graag in gesprek met belanghebbenden. Via de website bieden wij ook de mogelijkheid tot samenwerking en discussie.

4.1 INFORMEREN BURGERS

De provincie vindt het belangrijk om burgers goed te informeren over de kwaliteit van de leefomgeving en de invloed van bedrijven daarop. Daartoe wordt informatie via de website van de provincie maar ook de websites van de omgevingsdiensten beschikbaar gesteld. Het gaat hierbij om onder andere het volgende:

- Resultaten van toezicht bij Seveso-inrichtingen. Jaarlijks wordt in begrijpelijke taal een rapportage gepubliceerd over de veiligheid van Seveso-inrichtingen op het provinciaal grondgebied.
- Handhavingsbesluiten. Op de websites van de omgevingsdiensten worden alle handhavingsbesluiten van bedrijven waarvoor GS bevoegd gezag zijn, beschikbaar gesteld.
- Vigerende vergunningen. Op de websites van de omgevingsdiensten worden geconsolideerde overzichten met vigerende vergunningen van alle provinciale milieubelastende activiteiten gepubliceerd.
- Ongewone voorvallen. Alle ongewone voorvallen die een effect hebben op de omgeving van een bedrijf worden via de websites van de omgevingsdiensten ontsloten.
- Risico's. Via de website van de landelijke risico-kaart is informatie over risico's in de eigen woon-en werkomgeving te vinden.

4.2 VEILIG DATA DELEN

De provincie streeft ernaar om actief haar VTH-data en informatie te delen met derden. In het licht van de Omgevingswet en het daarmee samenhangende DSO is dit ook noodzakelijke. Om de belangen van haar burgers en bedrijven te beschermen voldoet de data die de provincie beschikbaar stelt aan alle geldende wet- en regelgeving rondom openbaarheid en privacy²⁰.

Vanuit de ontwikkelingen met betrekking tot het DSO zal de data en informatie die wordt gedeeld in toenemende mate aan in dit verband afgesproken standaarden moeten gaan voldoen.

¹⁹ In dit hoofdstuk wordt gesproken over data en informatie. Met data wordt bedoeld onbewerkte gegevens en met informatie wordt bedoeld bewerkte gegevens.

²⁰ Het betreft hier onder andere de Wet openbaarheid van bestuur en de AVG.

4.3. OPENHEID EN TRANSPARANTIE

GS willen over hun besluiten open en transparant zijn. Om hier vorm aan te geven is de actieve openbaarheid een uitgangspunt van het provinciaal bestuur. Dit betekent onder meer dat naast de wettelijke voorschriften ten aanzien van openbaarheid besluiten en de daarbij behorende onderliggende documenten uit eigen beweging openbaar worden gemaakt. De actieve openbaarheid heeft betrekking op alle besluiten in de vergunning relatie, dus ook op eventuele besluiten ten aanzien van de handhaving. Bij de actieve openbaarheid worden de beleidsregels actieve openbaarheid Zuid-Holland in acht genomen zoals die door GS zijn vastgesteld.

Hoewel de provincie zo optimaal als mogelijk wil voldoen aan de algemene voorschriften ten aanzien van openbaarheid en de specifiek ten aanzien van het milieu opgestelde regels, kan het nog steeds voorkomen dat verzoeken om openbaarheid worden gedaan met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) / Wet open overheid (Woo). Bij dergelijke verzoeken worden de daarvoor geldende regels in acht genomen en wordt zo veel als deze regels mogelijk maken de openheid betracht. Naast het zwaarwegende algemene belang van openbaarheid nemen GS ook het belang van de vergunningaanvrager, of –houder in acht en worden diens belangen mede gewogen bij een besluit tot openbaarmaking. Het vragen van zienswijzen in gevallen waarbij mogelijke bezwaren tegen de openbaarheid mogen worden verwacht, maakt deel uit van de hierbij te voeren procedure.

4.4 PARTICIPATIE ONDER DE OMGEVINGSWET

Onder interactie met de omgeving kan ook participatie ten behoeve van vergunningverlening worden verstaan. Participatie is het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en (andere) overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Bij het initiëren van participatie kan worden gedacht aan het organiseren van informatieavonden of webinars voor omwonenden en belanghebbenden of het opzetten van een online community. De verantwoordelijkheid voor het initiëren van participatie ter voorbereiding van een vergunningaanvraag ligt naar ons oordeel bij de initiatiefnemer. In uitzonderlijke gevallen kan daarbij een rol liggen voor de provincie. In de Bijlage uitvoeringsbeleid Vergunningverlening is participatie in relatie tot vergunningverlening nader uitgewerkt.

4.5 INFORMATIE BODEMVERONTREINIGINGEN EN NAZORGLOCATIES

Informatie over bodemkwaliteit en gebruiksbeperkingen is als volgt beschikbaar:

- Eigenaren van de betrokken percelen ontvangen via een afschrift van de beschikking actief informatie over de status van de locatie en de eventuele gebruiksbeperkingen die op het perceel rusten.
- Gebruiksbeperkingen bij ernstige gevallen van bodemverontreiniging en nazorglocaties krijgen een verplichte registratie bij het kadaster.
- Informatie over bodemkwaliteit is voor iedereen beschikbaar in het landelijke Bodemloket en in de Bodeminformatiesystemen bij de Omgevingsdiensten.

Overzicht gebruikte afkortingen

APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
AADV	Altijd Actuele Digitale Vergunning
AIM	Activiteitenbesluit Internet Module
ASV	Aanvullende strategische voorraden
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bbk	Besluit bodemkwaliteit
BBT	Beste beschikbare technieken
Bibob	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BIS	Bodem informatiesysteem
BRIKS	Bouwen, reclame, inritten, kappen, slopen
BRO	Basisregistratie Ondergrond
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
BRZO+	Landelijke samenwerking overheidsdiensten betrokken bij Seveso-inrichtingen
BSBm	Bestuurlijke strafbeschikking milieu
BUM wbb	Besluit uitvoeringsmethode Wet Bodembescherming
BUS	Besluit Uniforme Saneringen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
DIGI-v	Digitale vergunningenportaal dat ontwikkeld wordt in het kader van de AADV
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
EV	Externe Veiligheid
FBE	Faunabeheereenheid
GUF	Grondwatergebruikstelsel
GPD	Grondwaterproductiedossier
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdingsprocedure
GWR	Grondwater richtlijn
GS	Gedeputeerde Staten
HUM BBK	Handhavingsuitvoeringsmethode Besluit Bodemkwaliteit
HUM Wbb	Handhavingsuitvoeringsmethode Wet Bodembescherming
IDE	Identificatie Domino-Effecten
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
ILenT	Inspectie Leefomgeving en Transport (onderdeel Ministerie IenW)
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
KPI's	Kritische prestatie indicatoren
KRW	Kader richtlijn water
LHSO	Landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet
LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
m.e.r.	Milieu Effect Rapportage (procedure)
MER	milieueffectrapport
MJA	meerjarenagenda
NMK	Nationaal milieubeleidskader
NMP	Nationaal milieuprogramma
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

ODH	Omgevingsdienst Haaglanden
ODMH	Omgevingsdienst Midden-Holland
OZHZ	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
OLO	Omgevingsloket Online
Ow	Omgevingswet
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
PS	Provinciale Staten
PV	Proces Verbaal
PDC	Producten diensten catalogus
(p)ZZS	Potentiële zeer zorgwekkende stoffen
QRA	Quantitative Risk Analysis
RIE	Richtlijn Industriële emissies
RIVM	Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieuhygiëne
SLA	Schone Luchtakkoord
Seveso- inrichtingen	Inrichtingen die vallen onder Europese richtlijn. Deze richt zich op het beheersen van de risico's en de gevaren van zware ongevallen door gevaarlijke stoffen.
SIKB	Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer
TUG	Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wbb	Wet bodembescherming
WHVBZ	Wet Hygiëne Veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
WKO	Warmte- koudeopslag
WLv	Wet Luchtvaart
Wm	Wet milieubeheer
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Woo	Wet open overheid
ZZS	Zeer zorgwekkende stoffen