

Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2018 – 2021

Vertrouwen verdienen

Deel 1 Provinciale visie, koers en sturing

GS Zuid-Holland 19 december 2017

Introductie nota VTH 2018 – 2021

Voor u ligt de nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2018 – 2021. Deze nota bevat de visie en de koers van de provincie Zuid-Holland op de uitvoering van deze taken. De hoofdlijnen van onderhavige nota zijn, in vergelijking met de Nota VTH 2014-2017, hetzelfde gebleven. De nota is, mede naar aanleiding van het impulsprogramma VTH, geactualiseerd. Tevens is onderhavige Nota aangevuld met onderwerpen zoals Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), MER, Energie en Duurzaamheid en taken in het kader van de Wet Natuurbescherming.

Voor de omgevingsdiensten binnen de provincie dient de nota als uitvoeringskader. De nota VTH bestaat uit twee delen:

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

Algemeen

Om de economische kracht van Zuid-Holland te versterken, is een goed vestigings- en leefklimaat van doorslaggevend belang. Een duurzame, schone, stille en veilige leefomgeving maakt daar deel van uit. Als provincie werken we daar samen met onze partners aan. In de beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013 – 2017 met als ondertitel “een beter leefmilieu met minder hinder” staat de bescherming en verbetering van de kwaliteit en toekomstbestendigheid van de fysieke leefomgeving centraal. Deze beleidsvisie heeft drie pijlers: duurzaamheid, milieubeleid en uitvoering. Op 29 maart 2017 hebben Provinciale Staten besloten de werkingsduur van de beleidsvisie met twee jaar te verlengen.

Bijdrage vergunningverlening, toezicht en handhaving¹

De provincie maakt in de uitvoering van haar taken gebruik van de instrumenten vergunningen, toezicht en handhaving (VTH). Het doel van deze inzet is het voorkomen en oplossen van knelpunten in de leefomgeving. Daarnaast verbeteren de instrumenten de kwaliteit van de leefomgeving, zonder dat de provincie de economische belangen uit het oog verliest.

Bevoegd gezag

De provincie is het bevoegde gezag voor de uitvoering van diverse VTH-taken bij bedrijven en activiteiten in Zuid-Holland. Basis hiervoor zijn onder andere de volgende wetten:

- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- de Wet natuurbescherming (Wnb);
- de Wet milieubeheer (Wm);
- het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo);
- de Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz);
- de Wet luchtvaart (WLv);
- de Waterwet (Ww);
- de Wet bodembescherming (Wbb);
- de Ontgrondingenwet;
- het Bouwbesluit 2012.

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

Tevens is de Provinciale Milieuverordening (Pmv) van belang voor het uitvoeren van de taken waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De Pmv is gebaseerd op de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming. De Pmv is een van de instrumenten om de leefomgeving gezond en veilig te houden. De Pmv bevat bijvoorbeeld regels over afvalwater, gebruik stortplaatsen, milieubeschermingsgebieden, bodemsanering, grondwaterbescherming in het kader van de drinkwatervoorziening en regelt inspraak bij een milieubeleidsplan en milieuprogramma.

Sturing omgevingsdiensten

In Zuid-Holland bevinden zich vijf omgevingsdiensten. Zij voeren in opdracht van de provincie en gemeenten onder andere VTH-taken uit. Doel hiervan is de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving en de vergunningverlening op een hoger peil te brengen en om de uitvoering van deze wettelijke taken efficiënter en effectiever te maken. De omgevingsdiensten houden zich daarnaast bezig met het beoordelen van (voor)ontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen, zoals bijvoorbeeld externe veiligheid. Tevens houden zij milieu informatie bij voor onder andere geluid, lucht en bodemkwaliteit.

De provinciale VTH-taken die omgevingsdiensten uitvoeren, vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Voor de omgevingsdiensten is de nota VTH 2018 – 2021 hét uitvoeringskader. De provincie stemt jaarlijks de (landelijke) prioriteiten en het uitvoeringsprogramma op provinciaal en regionaal niveau inhoudelijk af met haar partners bij de (rijks)overheid.

De provincie en de omgevingsdiensten maken ten aanzien van de provinciale taken in het werkplan afspraken over de prioriteiten en waar de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Bijvoorbeeld bij het actualiseren van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn opgenomen in het werkplan van een omgevingsdienst. Gedurende het jaar monitort de provincie de voortgang van de afspraken die in het werkplan zijn gemaakt. In de nota VTH, maar ook in het uitvoeringsbeleid dat is vastgesteld ten behoeve van het uitvoeren van de provinciale taken, staat hoe de provincie samen met de omgevingsdiensten zorgt voor kwaliteit bij de uitvoering van de provinciale VTH-taken. Een ander onderdeel voor het borgen van de kwaliteit van de uitvoeren betreft de kwaliteitscriteria² waaraan de omgevingsdiensten moeten voldoen³.

Relevante ontwikkelingen

Wet VTH en Bor

Het oprichten van de omgevingsdiensten past in een reeks van adviezen van diverse landelijke commissies (Mans, Oosting, Lodders) om de kwaliteit van de uitvoering van het omgevingsrecht te versterken. Naar aanleiding van deze adviezen sloten gemeenten, provincies en Rijk in juni 2009 een *package deal*⁴. In 2013 heeft het Rijk het wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (wet VTH) in procedure gebracht. De wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden⁵. In de wet VTH is de vernieuwing van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgelegd. Deze wet legt de basis voor de omgevingsdiensten. De wet VTH is de verankering van de afspraken tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten om de Vergunningverlening, het Toezicht en de Handhaving van het

² Landelijke kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving zijn vastgelegd in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op 18 december 2015 hebben Provinciale Staten de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht 2016 vastgesteld.

³ Van de kwaliteitscriteria kan gemotiveerd worden afgeweken als de kwaliteitscriteria niet zijn (of kunnen) worden nageleefd.

⁴ In de package deal zijn afspraken gemaakt over de vorming van een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten, de kwaliteitseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, en afspraken over de uitwisseling en afstemming van informatie tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingpartners.

⁵ Stb. 2015, 521

omgevingsrecht beter te organiseren. In aanvulling hierop is per 1 juli 2017 het Besluit omgevingsrecht (Bor) gewijzigd⁶. Op grond van dit wijzigingsbesluit zijn alle gemeenten en provincies verplicht de uitvoering van taken die in de package deal als basistaken zijn aangemerkt, onder te brengen bij de omgevingsdiensten.

Daarnaast bepaalt de Wet VTH ook waar de VTH taken voor bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 2015 en de bedrijven die vallen onder categorie 4 van de Richtlijn industriële emissie (hierna: Brzo-bedrijven) in mandaat van het bevoegd gezag worden uitgevoerd. Vanaf 1 juli 2017 is de DCMR hiervoor aangewezen voor de Brzo-bedrijven in de provincies Zuid-Holland en Zeeland.

Omgevingswet

De Omgevingswet vraagt van overheden de leefomgevingskwaliteit te bewaken, zo nodig te verbeteren en daarnaast ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven. De ontwikkelingen en de uitkomst van het wetgevende proces inzake de Omgevingswet zijn nog niet zo ver, dat er een uitgekristalliseerd beeld is van de veranderingen en mogelijkheden voor het toekomstige VTH-dossier. Onderhavige Nota VTH 2018 – 2021 is daarom nog gebaseerd op het huidige wettelijk stelsel van de Wabo en de Wm.

Gedurende de looptijd van deze Nota VTH en parallel aan de verdere implementatie van de Omgevingswet, zal nieuw VTH-beleid worden geformuleerd dat zowel aansluit bij de beginselen en uitgangspunten van de nieuwe wet én bij onze Omgevingsvisie, -verordening en (eventuele) programma's.

Met de komst van de Omgevingswet zullen gemeenten en provincie in hun omgevingsvisie aangeven wat de gewenste (maatschappelijke) doelen en resultaten zijn. Deze worden vervolgens als uitgangspunt genomen bij de inzet van de kerninstrumenten van de wet, waaronder Omgevingsplan, -programma, -verordening als ook de vergunning. De wijze waarop vergunningverlening, toezicht en handhaving in de toekomst wordt ingezet kan daardoor veranderen van meer taak- naar resultaatgericht.

Samen met de omgevingsdiensten zullen wij in de komende periode veranderende, meer juridisch en instrumenteel getinte onderwerpen inventariseren, zoals de positie van het vooroverleg, de (grotere) verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, de participatie bij vergunningverlening en gezondheid als criterium bij de vergunningverlening

Deze onderwerpen zullen in gezamenlijkheid worden afgestemd, besproken en voorzien van afspraken over een toekomstige handelwijze. De komst van de Omgevingswet gaat dus gevolgen hebben voor de wijze waarop VTH wordt ingezet. Binnen de provincie blijven wij de ontwikkeling rondom VTH-thema's nauwgezet volgen. Onze betrokkenheid en inspanningen in de consultaties rondom amvb's en (aanvullings)wetten zijn daarvan een voorbeeld.

Positionering VTH instrumentarium

Op 29 maart 2017 hebben Provinciale Staten besloten de werkingsduur van de beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013- 2017 met twee jaar te verlengen. Het doel van deze inzet is het voorkomen en oplossen van knelpunten in de leefomgeving. Daarnaast verbeteren de instrumenten de kwaliteit van de leefomgeving, zonder dat de provincie de economische belangen uit het oog verliest. Deze beleidsvisie heeft drie pijlers: duurzaamheid, milieubeleid en uitvoering.

⁶ Stb. 2017, 193

Vanuit deze visie wordt gezien welke instrumenten kunnen bijdragen aan de beoogde doelrealisatie. Zelf mede investeren in ontwikkelingen, stimuleren van initiatieven uit de samenleving, voorwaarden scheppen voor samenwerking en provinciale kaders stellen aan ontwikkelingen zijn naast Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving belangrijke instrumenten die in verschillende fasen van de beleidsontwikkeling worden ingezet in wisselende verhoudingen. Deze instrumenten bieden ook relatief goede mogelijkheden om proactief in te spelen op innovaties en nieuwe vraagstukken die om een gebiedsgerichte aanpak of ketenbenadering vragen.

Het VTH instrumentarium is te midden van deze andere instrumenten een vaste waarde. In de eerste plaats omdat de industrie in veel gevallen een wezenlijk deel van de milieueffecten voor haar rekening neemt. In de tweede plaats omdat dit instrumentarium binnen het totale palet aan instrumenten een voortschrijdende verbetering van het basisniveau kan borgen door haar afdwingbaarheid. Daarnaast is door incidenten in onder andere de chemische industrie de vraag naar de verantwoordelijkheid van bedrijven en overheden bij het voorkomen van risico's onverminderd actueel en binnen de overheid de rol en verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag VTH. In deze nota geven we ook nader richting aan dit punt.

Provinciale samenwerking op het gebied van het Brzo

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

Daarnaast zijn er meerjarenafspraken (MJA) gemaakt. Deze afspraken zijn uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, dat op 6 april 2017 is vastgesteld in de Bestuurlijke advies commissie voor VTH taken. De afspraken hebben dezelfde looptijd als de periode van het college van Gedeputeerde Staten, namelijk tot en met maart 2019.

Inhoud en reikwijdte

De nota VTH is aangepast aan de vereisten van nieuwe wet- en regelgeving en relevante inzichten uit recente onderzoeksrapporten, zoals van de Onderzoeksraad voor Veiligheid⁷, Twijnstra en Gudde⁸, Lysias Consulting Group⁹ en de Randstedelijke Rekenkamer¹⁰. In lijn met de brief van de Staatssecretaris over de doorontwikkeling van het VTH-stelsel willen wij tevens bestuurlijk kunnen acteren op nieuwe inzichten in de uitvoering¹¹. Binnen de uitgangspunten van de nota VTH (delen 1 en 2) willen wij deze inzichten tussentijds kunnen vastleggen zodat zij sneller doorwerken in de uitvoering door alle Zuid Hollandse omgevingsdiensten. Daarnaast behoudt de provincie het goede van het beleid uit de vorige nota Vergunningen, Toezicht en Handhaving (2014 – 2017).

De nota VTH bevat voor de omgevingsdiensten kaders voor de uitvoering inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving. Op diverse milieuthema's is echter tevens sprake van uitvoeringsbeleid. Dit uitvoeringsbeleid geeft nader invulling en richting aan uitvoering van de visie van de provincie ten aanzien van de provinciale taken.

⁷ Rapport OvV dd. 6 maart 2017, Veiligheid BRZO bedrijven, Lessen na Odfjell

⁸ Rapport Twijnstra en Gudde, Evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland. 15 oktober 2015

⁹ Rapport Lysias, Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, juli 2015, Kenmerk: A14MIM-158

¹⁰ Rapport Randstedelijke Rekenkamer, Uitvoering op Afstand, mei 2016

¹¹ Kamerbrief van Staatssecretaris Sharon A.M. Dijkema, dd. 6 juli 2017, Rapporten onderzoek en evaluatie Wet VTH, kenmerk IENM/BSK-2017/133706

Toezicht op uitvoering VTH taken gemeenten

Het interbestuurlijk toezicht door de provincie op de uitvoering van deze gemeentelijke Wabo-taken is geregeld in de Wet revitalisering generiek toezicht (1 oktober 2012). In de bestuursovereenkomst interbestuurlijk toezicht, die Gedeputeerde Staten in 2013 hebben gesloten met de gemeenten, is opgenomen hoe de provincie vanaf 2014 invulling geeft aan het toezicht op de (kwaliteit van de) uitvoering van de gemeentelijke VTH taken¹².

¹² Meer informatie over interbestuurlijk toezicht en de bestuursovereenkomst, is te vinden op www.zuid-holland.nl.

Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2018 - 2021

Deel 1 Provinciale visie, koers en sturing

Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van de provincie. De provincie wil hiermee voorkomen dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, burgers en natuur en milieu schaadt. De eerste verantwoordelijkheid voor het beheersen van die risico's ligt bij de veroorzaker zelf, maar zonder een actieve overheid zijn deze niet onder controle te houden. De uitvoering van deze taken vraagt dan ook om een heldere visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De provincie neemt hierin haar verantwoordelijkheid en zet daarvoor de beschikbare instrumenten uniform, risicogericht en proportioneel in: hard waar het moet en met de verantwoordelijkheid waar die hoort. Het motto daarbij blijft "vertrouwen verdienen". Centraal staan de veiligheid van de leefomgeving, het terugdringen van milieubelasting en het behoud van natuurwaarden.

De provincie is het bevoegde gezag voor de uitvoering van de VTH-taken bij een groot aantal bedrijven en activiteiten op grond van de Wabo, de Wet milieubeheer, het Brzo, de Wet hygiëne en veiligheid van bad- en zweminrichtingen, de Wet luchtvaart, de Waterwet, de Wet bodembescherming, de Ontgrondingenwet en de Wet natuurbescherming die per 1 januari 2017 in werking is getreden.

De uitvoering van deze kerntaken heeft de provincie ondergebracht bij de omgevingsdiensten. Daarbij streven zij naar een hoge professionaliteit, een optimale samenwerking met de ketenpartners en zorgen zij ervoor dat de eindproducten, zoals een vergunning of toezicht bij een activiteit of een bedrijf, van hoge kwaliteit zijn.

De provincie heeft hierop de volgende visie:

Visie

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

Uitgangspunten

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

1. Risicogericht

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

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

Bij het verlenen van vergunningen vindt risicobepaling en prioriteitenstelling plaats aan de hand van het actualiseringsbeleid. Ook incidenten kunnen aanleiding geven om een vergunning versneld te actualiseren. Elke omgevingsdienst maakt een actualisatieprogramma waaruit blijkt welke vergunningen wanneer worden geactualiseerd.

Bij Wabo toezicht en handhaving wordt gebruikt gemaakt van de provinciale toezichtstrategie. Toezicht is het doen van onderzoek en het beïnvloeden van gedrag van de bedrijven op een zodanige wijze dat een bijdrage wordt geleverd aan het behalen van de provinciale doelstellingen. Toezicht bestaat uit preventief toezicht en repressief toezicht. Preventief toezicht wordt gericht en effectief ingezet daar waar de risico's het grootst zijn en daarbij wordt gebruik gemaakt van een doordachte mix van instrumenten. Middels een projectmatige aanpak, in brancheplannen en/of toezichtsplannen wordt het toezicht geprogrammeerd. Bedrijven en branches worden op strategisch niveau geanalyseerd, door het verzamelen van informatie, het deskundig beoordelen van deze informatie en het inzetten van doeltreffende interventies. In Deel 2 van de nota zijn uitgangspunten opgesteld voor het preventieve fysieke toezicht, als een belangrijk instrument van toezicht.

Het repressief toezicht reageert op onwenselijke situaties die zich voordoen, zoals overtredingen, klachten en incidenten. Het is nodig dat hierbij de landelijke handavingsstrategie wordt toegepast. Voor de Brzo-bedrijven wordt een landelijke methodiek ontwikkeld. Zodra deze beschikbaar is en bestuurlijk vastgesteld, wordt deze ingepast in de provinciale toezichtsstrategie.

De omgevingsdiensten maken jaarlijks de vertaling naar een concreet werkplan. Zelf stelt de provincie elk jaar prioriteiten vast, die voortvloeien uit landelijke dan wel provinciale prioriteiten en actuele ontwikkelingen. Daarbij zorgt zij, in samenwerking met de omgevingsdiensten, voor een goede afstemming en samenwerking met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners.

2. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen

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

De omgevingsdiensten voeren het toezicht uit. Hierbij worden verschillende instrumenten ingezet, zoals controles, maar ook andere vormen van gedragsbeïnvloeding. Bij het doen van onderzoek maken de omgevingsdiensten optimaal gebruik van bedrijfsinterne kwaliteitssystemen en -gegevens en beoordelen ze onder andere- de veiligheidscultuur bij bedrijven. Uit het oogpunt van onafhankelijke oordeelsvorming en belangenwering rouleren de uitvoerende medewerkers bij toezicht en handhaving.

Tot slot is het van belang dat de provincie vertrouwelijk omgaat met interne en externe klokkenluiders. Bij alle omgevingsdiensten bestaat de mogelijkheid om misstanden, gevaarlijke situaties en dergelijke anoniem te melden. Daarbij worden voldoende waarborgen, zoals werkinstructies voor de medewerkers, in acht genomen om de identiteit van de melder te beschermen bij de (verdere) behandeling van de melding.

3. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde

De uitvoering van de taken door de omgevingsdiensten, moet minimaal voldoen aan de landelijk gestelde kwaliteitscriteria. Hiertoe heeft de provincie op 18 december 2015 de Verordening VTH vastgesteld.

De provincie vindt het zelf ook belangrijk dat zij haar rol als eigenaar, opdrachtgever en partner van de omgevingsdiensten op een hoog niveau kan vervullen. Dat betekent dat:

- medewerkers beschikken over de juiste kennis en deskundigheid;
- de provincie transparant is;
- de provincie communiceert over de resultaten naar de betreffende doelgroep;
- de provincie beschikt over informatiesystemen met actuele en juiste data- en basisgegevens.

Kortom, de provincie en de omgevingsdiensten beschikken over een sluitende beleids- en uitvoeringscyclus en professionele medewerkers, waarmee zij de kwaliteit en continuïteit van haar werkzaamheden kan waarborgen.

4. Verantwoordelijkheid waar deze hoort

De provincie neemt haar verantwoordelijkheden en werkt binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving. Voor toezicht en handhaving handelt zij vanuit de beginselplicht¹³ tot handhaving. De provincie benadert bedrijven, instellingen en particulieren vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen moet verdienen. Dit principe geldt ook voor de eigen (vergunde) werkzaamheden en die van medeoverheden.

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

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

Initiatieven vanuit het bedrijfsleven die invulling geven aan het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid worden dan ook door de provincie toegejuicht¹⁴.

5. Duidelijk informeren

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

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

Deze vijf uitgangspunten zijn leidend voor de uitvoering van de VTH-taken. De uitwerking hiervan volgt in de volgende paragrafen.

¹³ Dit houdt in dat bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend dient op te treden.

¹⁴ Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het initiatief 'Veiligheid Voorop'. Veiligheid Voorop is een samenwerkingsverband van VNO-NCW, VNCI, VNPI, VOTOB, VHCP, VVVF, VvA, VNCW, Binnenvaart Logistiek NL, Velin, World Class Maintenance, Vereniging Afvalbedrijven, NVDO, VOMI, NVVK en SSVV om een goede veiligheidscultuur te bevorderen bij bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken.

Koers naar de praktijk

Vergunningverlening

De provincie stelt vergunningen op volgens eisen die wettelijk gelden en die zij zichzelf oplegt. Het doel hiervan is om vergunningen helder, transparant en handhaafbaar te maken.

Vergunningen met hoofdzakelijk doelvoorschriften dragen daaraan bij. Middelvoorschriften zijn in beginsel alleen van toepassing bij vergunningen en ontheffingen op grond van de Wet natuurbescherming, de Waterwet en de PMV, of als een bedrijf de regels slecht naleeft, de (landelijke) voorschriften onvoldoende helder zijn of als doelvoorschriften niet toereikend zijn. De provincie hanteert bij omgevingsvergunningen de Beste Beschikbare Technieken (BBT) als uitgangspunt voor vergunningen. Waar milieu hygiënisch gewenst en haalbaar worden bij het verlenen van omgevingsvergunningen BBT+ maatregelen geëist. De provincie is van mening dat bedrijven en burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben om aan hun verplichtingen te voldoen. Binnen deze eigen verantwoordelijkheid vragen wij expliciet aandacht voor de (veiligheids)cultuur. Wij nemen hierbij onze verantwoordelijkheid door, waar nodig, in de considerans bij het verlenen van de vergunning aandacht te besteden aan de (veiligheids)cultuur.

Indien voor een activiteit meerdere vergunningen nodig zijn, wordt de initiatiefnemer hiervan op de hoogte gesteld. Ook kan het nodig zijn dat afstemming dient plaats te vinden met andere bevoegde gezagen. De provincie streeft ernaar te voorkomen dat een activiteit een vergunning krijgt, maar op basis van andere wetgeving toch niet kan plaatsvinden. Bovenstaande laat onverlet dat een initiatiefnemer te allen tijde zelf verantwoordelijk is voor het verkrijgen van de juiste vergunningen en toestemmingen voor een beoogde activiteit.

Actuele Omgevingsvergunningen

Een actueel vergunningenbestand draagt bij aan het verlagen van de milieudruk en verbeteren van naleefgedrag. Een actuele vergunning is ook beter toetsbaar en handhaafbaar. Voor het actueel houden van het vergunningenbestand heeft de provincie het volgende beleid:

- De omgevingsdiensten voeren een actualisatietoets uit op het vergunningenbestand waarbij:
 - De vergunningen van alle provinciale inrichtingen, naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving, jaarlijks getoetst worden op actualiteit;
 - De jaarlijkse actualisatietoets in ieder geval de (milieu)thema's luchtkwaliteit, externe veiligheid en Zeer Zorgwekkende Stoffen bevat;
 - De vergunningen van Brzo-bedrijven minimaal elke vijf jaar worden getoetst op inhoud en overzichtelijkheid;
 - De vergunningen van de overige provinciale inrichtingen minimaal elke tien jaar worden getoetst op inhoud en overzichtelijkheid.
- Jaarlijks stellen de omgevingsdiensten een actualiseringsprogramma waarbij wordt betrokken:
 - Politiek bestuurlijke prioriteiten;
 - De resultaten van de actualisatietoets;
 - De bevindingen van toezicht en handhaving in het voorafgaande jaar.

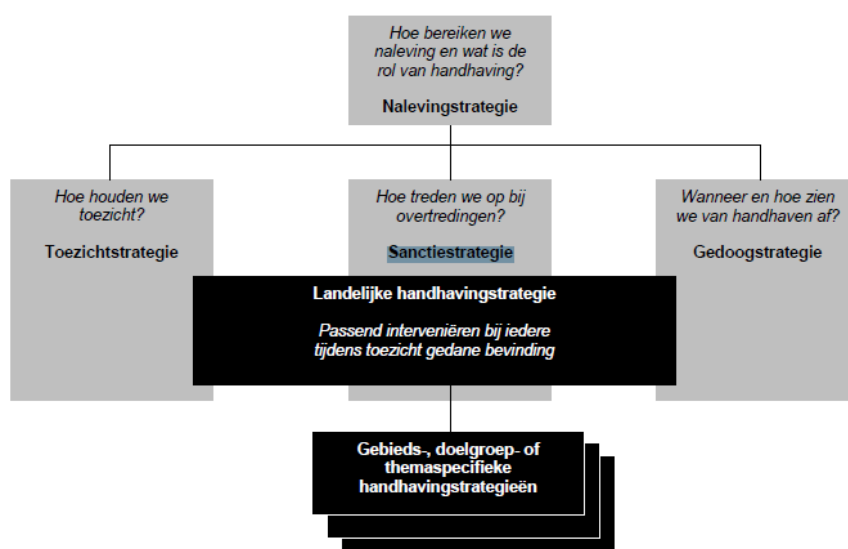
In het actualiseringsprogramma wordt de volgorde en prioritering van de te actualiseren vergunningen bepaald. De volgorde is mede afhankelijk van de risico's voor de veiligheid en de leefomgeving en de wettelijke termijnen voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving.

De omgevingsdiensten beschikken voor alle provinciale bedrijven over een geconsolideerd overzicht van alle vigerende vergunningen en bijhorende aanpassingen. Zo blijft het bedrijven- en vergunningenbestand van de provincie actueel, overzichtelijk en handhaafbaar. Voor overige groene, water-, bouw en bodemvergunningen is een actualisatietoets niet aan de orde, omdat deze vergunningen veelal een eenmalig karakter hebben en daarmee in tijdsduur zijn beperkt.

Toezicht en handhaving

De provincie houdt toezicht op basis van verleende vergunningen en algemene regels¹⁵. Dit met als doel het voorkomen en wegnemen van knelpunten inzake milieu en natuur. Daarnaast verbeteren deze instrumenten de kwaliteit van de leefomgeving, zonder dat de provincie de economische belangen uit het oog verliest.

De provincie hanteert de landelijk ontwikkelde handhavingsstrategie voor de Wabo en de specifieke strategie voor het Brzo.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

Risicogericht toezicht

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

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

Een belangrijk aandachtspunt is de heersende (veiligheids) cultuur bij een bedrijf of de uitvoerder van een activiteit. Op basis van een risicoschatting, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de thema's

¹⁵ Bijvoorbeeld het Besluit algemene regels inrichtingen milieu (Activiteitenbesluit)

luchtkwaliteit, externe veiligheid en Zeer Zorgwekkende Stoffen, zet de omgevingsdienst haar instrumenten in om toezicht te houden.

Provinciale inrichtingen zijn minstens eenmaal per jaar onderhevig aan wabo-gerelateerde toezicht. Dit toezicht vindt plaats aan de hand van een branchegerichte benadering. Afhankelijk van de situatie kan dit zowel onaangekondigde als aangekondigde controles omvatten. Toezicht kan zowel fysiek, administratief of anderszins plaatsvinden. De omgevingsdiensten bepalen welke vorm van toezicht in een specifieke situatie het meest efficiënt is. In de toezichtstrategie van de provincie en de branche- en/of toezichtplannen van de omgevingsdiensten is bovenstaande verder uitgewerkt.

Handhavingsinzet

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

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

De uitvoering van de handhavingsstrategie kent de volgende uitgangspunten:

- Iedere bevinding krijgt een passende interventie;
- Er geldt een strikte toepassing:
 - Proces en besluitvorming zijn eenduidig.
 - Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling.
 - Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen.
 - Gebruik maken van standaardbrieven voor alle fases in het proces.
- Wettelijke eisen worden in acht genomen;
- Op basis van naleefgedrag schrijft de handhavingsstrategie voor welk handhavingsinstrument het beste ingezet kan worden.

Bestuurlijke handhavingsinstrumenten zijn bijvoorbeeld het (deels) sluiten van een bedrijf (bestuursdwang) door het intrekken van een vergunning, het opleggen en innen van een last onder dwangsom. Ook kan gebruik worden gemaakt van de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu. Hiermee treedt de provincie direct sanctionerend op tegen relatief kleine overtredingen in de vorm van een geldboete.

Kwaliteit en sturing

Omgevingsdiensten

De provinciale VTH-taken die omgevingsdiensten in mandaat uitvoeren, vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Dit stelt eisen aan hoe de provincie haar rol als opdrachtgever invult. Belangrijk is om de uitvoering van de provinciale VTH-taken te volgen en zo nodig bij te sturen.

Voor de omgevingsdiensten is de nota VTH hét uitvoeringskader voor de provinciale taken. Waar er sprake is van nieuw te ontwikkelen uitvoeringsbeleid zal dat gezamenlijk met de omgevingsdiensten worden opgepakt en ontwikkeld¹⁶. De provincie maakt jaarlijks afspraken met de omgevingsdiensten over de invulling van de uit te voeren taken. De voortgang van het werkplan wordt door de provincie gemonitord. In het uitvoeringskader, deel II van de Nota VTH, is verder invulling gegeven aan de sturing op de omgevingsdiensten en de door de provincie gestelde prioriteiten.

Kwaliteit

Een VTH-stelsel kan alleen effectief zijn als de kwaliteit van de uitvoering is gegarandeerd. Daarom heeft het Rijk landelijke kwaliteitscriteria voor de VTH-taken geformuleerd, het zogenoemde basiskwaliteitsniveau. De kwaliteitscriteria stellen eisen aan de (werk)processen bij de omgevingsdiensten en geven aan waar omgevingsdiensten minimaal aan moeten voldoen voor het uitvoeren van de (provinciale) VTH-taken. Deze eisen gelden ook voor deskundigheid en beschikbaarheid van medewerkers bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Hierbij gaat het om het vereiste opleidings- en ervaringsniveau van medewerkers en om de minimaal vereiste beschikbaarheid van ervaren deskundigen. Medewerkers die belast zijn met vergunningverlening, toezicht of handhaving, kunnen hun taak alleen adequaat vervullen als zij over voldoende deskundigheid beschikken. Deze deskundigheid is gebaseerd op zowel opleiding als ervaring. Een opleidingsplan dat de omgevingsdienst opstelt, moet de kwaliteit van de medewerkers borgen. Daarnaast is essentieel dat gewaarborgd is dat medewerkers in voldoende mate inzetbaar zijn.

¹⁶ Deze werkwijze sluit goed aan bij het gestelde in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht.

De provincie verwacht van de werkprocessen dat de uitvoerende organisatie werkt volgens de gesloten beleidscyclus (BIG-8).



Figuur 2: de gesloten beleids- en uitvoeringscyclus conform de BIG 8

Centraal bij de gesloten beleidscyclus staan:

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

Daarnaast stellen de kwaliteitscriteria een aantal organisatorische voorwaarden, zoals de aanwezigheid van een piketregeling¹⁷ en een functionele scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving¹⁸. Voor "bodem" gelden daarnaast de landelijke kwaliteitseisen in het normblad SIKB 8001/8002 Bodem en Ondergrond.

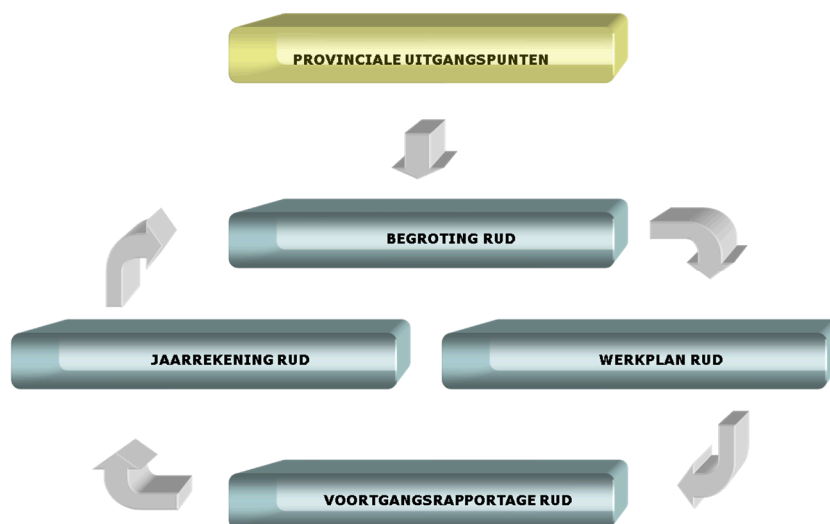
Voor het borgen van deze kwaliteit wordt op landelijke schaal gewerkt aan een visitatie waarbij organisaties elkaar toetsen op het voldoen aan de kwaliteit. De omgevingsdiensten doen hier actief aan mee door deel te nemen aan de ontwikkeling en implementatie van dit instrument.

¹⁷ De omgevingsdiensten waar de provinciale taken worden uitgevoerd zijn 24 uur per dag beschikbaar en bereikbaar voor klachten en meldingen.

¹⁸ In de kwaliteitscriteria is de minimale verplichte scheiding op persoonsniveau van vergunningen en toezicht en handhaving opgenomen. Zie paragraaf scheiding vergunningen, toezicht en handhaving.

Sturing

Een belangrijk element in de BIG-8 is planning en control. Hierin maken provincie en omgevingsdienst afspraken met elkaar over de jaarlijks uit te voeren taken. Daarbij zijn de kaders van de provincie leidend. Het onderstaande figuur schetst de jaarlijkse planning en control cyclus. Het werkplan van de omgevingsdiensten voldoet aan de provinciale uitgangspunten en past binnen de begroting. Na vaststelling voert de omgevingsdienst het werkplan uit, waarbij de provincie voortgangsrapportages ontvangt. Wanneer nodig kan de provincie bijsturen.



Figuur 3: planning en control cyclus jaarprogramma omgevingsdiensten

Monitoren, rapportage en evaluatie

Uit de Wet VTH volgt dat de provincie moet rapporteren over de naleving van de landelijke kwaliteitscriteria VTH. Omdat de provinciale VTH taken door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd, rapporteren de omgevingsdiensten ook over de naleving van de landelijke kwaliteitscriteria VTH. Van de kwaliteitscriteria kan gemotiveerd worden afgeweken als de kwaliteitscriteria niet zijn of konden worden nageleefd. Dit gebeurt middels verbeterplannen, gericht aan het dagelijks- en algemeen bestuur van de omgevingsdiensten.

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

Monitoring is het periodiek meten van dezelfde indicatoren om de voortgang te kunnen volgen. Monitoring kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Zo kunnen effecten in de leefomgeving worden gemeten door zgn. effectindicatoren/ outcome. Deze monitorgegevens worden voornamelijk via de inhoudelijke thema's zoals lucht, geluid en externe veiligheid verzameld en verwerkt.

Elke omgevingsdienst rapporteert aan de provincie over de voortgang van de uitvoering van de VTH-taken zoals opgenomen in het werkplan. Om na te kunnen gaan of de omgevingsdiensten ten aanzien van de uit te voeren taken op koers liggen, worden kritische prestatie-indicatoren (KPI's) gebruikt bij de uitvoering van verschillende activiteiten die iets zeggen over het handelen van de omgevingsdiensten. Er zijn indicatoren geformuleerd voor vergunningverlening en voor toezicht en handhaving. Denk hierbij aan doorlooptijden, actualiteit vergunningen, aantallen controles en de voortgang op gestelde doelen. De omgevingsdiensten verantwoorden hierover via de voortgangrapportages aan de provincie.

Daarnaast wordt door de provincies samengewerkt aan het ontwikkelen van een set aan indicatoren die een beter beeld moet geven van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven, de zogenaamde Brzo-bedrijven. Deze indicatoren zijn nog niet gereed. Als deze indicatoren beschikbaar zijn, zal een voorstel over het rapporteren over deze aanvullende indicatoren worden gedaan. Op landelijk niveau zijn wel al specifieke afspraken gemaakt over toezicht Brzo. Hierover wordt apart aan Provinciale Staten verantwoord via de monitorrapportage Brzo.

De inhoudelijke doelen en een deel van de prestatie-indicatoren op het gebied van VTH zijn onderdeel van de meerjarenbegroting van de provincie en vormen zo de politieke verantwoording.

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

De organisatie van de uitvoering van de provinciale VTH-taken voldoet aan de wettelijke eisen betreffende de scheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Op grond van het Besluit omgevingsrecht is functiescheiding op persoonsniveau vereist tussen de processen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Ook de Kwaliteitscriteria 2.1 schrijven volgens de Wabo een principiële functiescheiding voor op persoonsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

De Zuid-Hollandse omgevingsdiensten voldoen allemaal aan deze minimale eis van functiescheiding. De provincie gaat met de omgevingsdiensten zelfs nog een flinke stap verder: vergunningen en toezicht & handhaving zijn bij de omgevingsdiensten ook organisatorisch gescheiden op bureau- dan wel afdelingsniveau. Binnen het IPO is afgesproken dat vergunningverlening en toezicht & handhaving niet bij dezelfde portefeuillehouder terechtkomen.