

Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2024 – 2027

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hebben op 24 oktober 2023 de Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2024 – 2027 (Nota VTH 2024 – 2027) vastgesteld.

De Nota VTH 2024 – 2027 bevat de provinciale visie, koers en sturing en de daarbij behorende uitvoeringskaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de komende vier jaar. Deze nota treedt op 1 januari 2024 in werking.

De uitvoeringskaders gaan onder andere over het actualiseringsbeleid voor vergunningen en hoe wordt opgetreden tegen overtredingen. Verder gaat Nota VTH 2024 – 2027 in op de wijze waarop burgers en andere belanghebbenden over vergunningverlening en de resultaten van toezicht en handhaving worden geïnformeerd.

De provinciale VTH-taken worden in opdracht van de provincie Zuid-Holland uitgevoerd door vijf omgevingsdiensten: Zuid-Holland Zuid te Dordrecht, DCMR Milieudienst Rijnmond te Schiedam, West-Holland te Leiden, Midden-Holland te Gouda en Haaglanden te Den Haag.

Inzage

Nota VTH 2024 – 2027:

- is te vinden op www.overheid.nl en <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/milieu/vergunningen/>
- is uitsluitend digitaal beschikbaar, (tel. 070 441 73 52, E-mail: zuidholland@pzh.nl).

Nadere informatie

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met de heer Willem-Jan Spreuwers van de afdeling Mobiliteit en Milieu, tel. 06 5006 4874, E-mail: wj.spreuwers@pzh.nl

Introductie nota VTH

Voor u ligt de nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2024-2027. Deze nota bevat de visie en de koers van de provincie Zuid-Holland op de uitvoering van deze taken. De hoofdlijnen uit de vorige nota VTH 2018-2021 zijn overgenomen in dit document. Waar wet- en regelgeving, nieuwe ontwikkelingen en onderzoeksrapporten daartoe aanleiding hebben gegeven, is dit aangepast

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

- Deel 1: Provinciale visie, koers en sturing op VTH 2024-2027
- Deel 2: Uitvoeringskader VTH 2024-2027

Gezond en Veilig Zuid-Holland

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

De provincie draagt hieraan bij vanuit verschillende rollen. Eén daarvan is de rol van bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen¹, het houden van toezicht en handhaven bij overtredingen (VTH) op basis van wet- en regelgeving. Het doel van de inzet van dit instrumentarium is het voorkomen en oplossen van knelpunten in de leefomgeving. Daarnaast beschermen we met de inzet van deze instrumenten de kwaliteit van de leefomgeving, zonder de economische belangen uit het oog te verliezen.

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

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

Omgevingsdiensten

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

Gedeputeerde Staten zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de provinciale VTH-taken die omgevingsdiensten in mandaat uitvoeren. De nota VTH en de daaronder hangende beleidsstukken, zijn voor de omgevingsdiensten hét uitvoeringskader voor deze taken. De provincie stemt jaarlijks de (landelijke) prioriteiten en het uitvoeringsprogramma op nationaal, provinciaal en regionaal niveau inhoudelijk af met haar partners bij de (Rijks)overheid.

De provincie en de omgevingsdiensten in Zuid-Holland maken ten aanzien van de provinciale taken jaarlijks afspraken over de prioriteiten en waar de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Bijvoorbeeld bij het actualiseren van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn opgenomen in het werkplan van een omgevingsdienst. Gedurende het jaar monitort de provincie de voortgang van de afspraken die in het werkplan zijn gemaakt. Daarbij moeten de omgevingsdiensten conform hetgeen opgenomen in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV) voldoen aan de landelijk opgestelde kwaliteitscriteria².

Omgevingswet

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

Onder de Omgevingswet dienen verschillende belangen integraal afgewogen te worden om tot een besluit te komen. Samenwerking tussen ketenpartners is daarbij cruciaal. Het is de ambitie van de provincie om waar nodig te coördineren en een bijdrage te leveren aan het opstellen van afspraken ten aanzien van gezamenlijk VTH-beleid en/of kennisuitwisseling.

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

Onder de provinciale opgave *'een gezonde en veilige leefomgeving en het beperken van hinder'* vallen de samenhangende beleidskeuzes die betrekking hebben op de taken die nader zijn uitgewerkt in de nota VTH. Ook moeten beleidskeuzes een bijdrage leveren aan een vitale, innovatieve en toekomstbestendige regionale economie, zoals circulair Zuid-Holland en de energietransitie. Specifiek bij deze beleidskeuzes kan het VTH-instrumentarium, waar mogelijk, ingezet worden en een bijdrage leveren aan de gestelde doelen.

Vanuit Nationaal Milieubeleidskader (NMK), het National Milieuprogramma (NMP) en het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP VTH) wordt gekeken naar de mogelijkheden om het VTH-stelsel effectiever en slagvaardiger te maken, de aanpak milieucriminaliteit te verbeteren en de robuustheid en onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten te borgen. Ten slotte is er aandacht voor innovaties bij bedrijven en "Green Deals" voor het creëren van experimenteerterruimte. Deze uitgangspunten zijn meegenomen in voorliggende nota VTH 2024-2027.

Toezicht op uitvoering VTH-taken gemeenten

Het interbestuurlijk toezicht door de provincie op de wettelijke taakuitvoering van gemeenten is gebaseerd op de Wet revitalisering generiek toezicht. In de bestuursovereenkomst interbestuurlijk toezicht, die Gedeputeerde Staten hebben gesloten met de gemeenten, is opgenomen hoe de provincie invulling geeft aan het toezicht op de uitvoering van de wettelijke VTH-taken van gemeenten³. Het toezicht op de uitvoering van VTH-taken door gemeenten is geen onderdeel van deze nota.

2) Landelijke kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving vinden hun grondslag in Afdeling 18.3 van de Omgevingswet.

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

Deel 1 Provinciale visie, koers en sturing

Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het stellen van voorschriften of regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van de provincie Zuid-Holland. De provincie zet conform de bestuurlijke afspraken de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) uniform, risicogericht en proportioneel in om op basis van het wettelijk kader zorg te dragen voor een goede milieukwaliteit (o.a. luchtkwaliteit, bodem, geluid en omgevingsveiligheid) als onderdeel van een goede leefomgevingskwaliteit⁴.

Centraal staat een gezonde en veilige leefomgeving, het beperken van overlast en hinder voor onze inwoners en het terugdringen van het belasten van het milieu. Daarnaast staan we in Zuid-Holland ook voor de opgave tot het behouden van een vitale, innovatieve en toekomstbestendige regionale economie, het bevorderen van een betrouwbare, duurzame en efficiënte energievoorziening en te zorgen voor een duurzaam, veilig en efficiënt gebruik van bodem en ondergrond.⁵

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

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

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

Visie op VTH

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

Uitgangspunten

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

1. Risicogericht: actuele vergunning en ieder jaar fysiek controleren

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

Bij het actualiseren van vergunningen vindt risicobepaling en prioritering plaats aan de hand van het actualiseringsbeleid. Elke omgevingsdienst maakt jaarlijks een actualisatieprogramma waaruit blijkt welke vergunningen wanneer worden geactualiseerd. Daarnaast werkt de provincie Zuid-Holland binnen het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV) aan het digitaliseren van het proces van vergunningverlening.

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

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

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

Preventief toezicht

Middels een projectmatige aanpak, in (gezamenlijke) brancheplannen en/of toezicht plannen, wordt het preventief (fysiek) toezicht door de omgevingsdiensten geprogrammeerd. Bedrijven en branches worden op strategisch niveau geanalyseerd door het verzamelen van informatie, zo nodig uit externe bronnen, het deskundig beoordelen van deze informatie en het inzetten van doeltreffende interventies. Er wordt hierbij zoveel als mogelijk samenwerking gezocht met handhavingpartners, zowel bij het in beeld brengen van de risico's (bijvoorbeeld in de vorm van een landelijk analyseteam) als bij het uitvoeren van toezicht. In deel 2 van de nota VTH en in de bijlage Risicogericht toezicht zijn uitgangspunten opgesteld voor het preventieve fysieke toezicht, als een belangrijk instrument van toezicht.

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

Repressief toezicht

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

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

2. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen

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

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

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

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

3. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde

De uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten, moet minimaal voldoen aan de landelijk gestelde VTH-kwaliteitscriteria. Dit is vastgelegd in de Omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland. De omgevingsdiensten leggen hierover verantwoording af aan de eigenaren en opdrachtgevers. Waar mogelijk wordt er tussen de omgevingsdiensten kennis uitgewisseld en op onderdelen intensief samengewerkt. Zo werken administratief toezicht (AT) experts van de vijf omgevingsdiensten intensief samen om kennis te bundelen en over te dragen en op kwalitatief hoog niveau invulling te geven aan diepgaand administratief toezicht en ketentoezicht.

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

4. Verantwoordelijkheid waar deze hoort

De provincie neemt haar verantwoordelijkheid en werkt binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving. Voor toezicht en handhaving handelt zij vanuit de beginselplicht⁶ tot handhaving. De provincie benadert bedrijven, instellingen en particulieren vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen moet verdienen. Dit principe geldt ook voor de eigen (vergunde) werkzaamheden en die van medeoverheden.

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

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

5. Duidelijk informeren

De provincie neemt haar verantwoordelijkheid richting burgers. Zij informeert hen in begrijpelijke taal over relevante ontwikkelingen bij bedrijven, via de monitor leefomgeving, de Brzo-viewer en websites van de omgevingsdiensten. Daarnaast wordt jaarlijks gerapporteerd over het naleefgedrag van de Seveso-inrichtingen en de voortgang van VTH-taken bij inrichtingen en milieubelastende activiteiten waar de provincie op basis van de Omgevingswet bevoegd gezag is.

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

Inzet van de provincie is het realiseren van een Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV). Voor het digitaal kunnen vastleggen en opstellen van nieuwe besluiten is een applicatie ontwikkeld, Digi-V[®]. Digi-V[®], wordt door alle Zuid-Hollandse omgevingsdiensten gebruikt. Digi-V[®] biedt burgers inzicht in welke voorschriften voor bedrijven gelden en dus ook inzicht in wat bedrijven allemaal mogen (o.a. uitstoten en/of lozen).

Koers naar de praktijk

Vergunningverlening milieubelastende activiteit

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

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

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

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

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

In deel 2 van deze nota zijn de hier genoemde uitgangspunten voor vergunningverlening verder uitgewerkt.

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

Toezicht en handhaving milieubelastende activiteit

De provincie houdt toezicht en handhaaft op basis van verleende vergunningen, het gestelde in Omgevingsplannen en (landelijke) wet- en regelgeving⁷. Dit met als doel het naleefgedrag te bevorderen en de veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en duurzaamheid te verbeteren. Bij de uitvoering van handhaving hanteert de provincie de landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) en de specifieke landelijke handhavingsstrategie voor de Seveso-inrichtingen.

Risicogericht toezicht

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

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

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

Bedrijven, waarvan de milieubelastende activiteiten onder provinciaal bevoegd gezag vallen, zijn minstens éénmaal per jaar onderhevig aan een vorm van fysiek preventief toezicht⁸. Dit toezicht vindt plaats aan de hand van een branchegerichte benadering. Er wordt gebruikgemaakt van toezichtplannen in de gevallen dat in het verzorgingsgebied van de omgevingsdienst slechts enkele bedrijven binnen het brancheprofiel vallen. Afhankelijk van de situatie kan dit zowel onaangekondigde als aangekondigde controles omvatten. In deel 2 van deze nota en in de bijlage Risicogericht Toezicht zijn uitgangspunten opgesteld voor het preventieve fysieke toezicht als een belangrijk instrument van toezicht.

Handhavingsinzet

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

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

De uitvoering van de LHSO kent de volgende uitgangspunten:

- Iedere bevinding krijgt een passende interventie.
- Er geldt een strikte toepassing:
 - o Proces en besluitvorming zijn eenduidig.
 - o Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling.
 - o Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen.
 - o 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.

Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn bijvoorbeeld het opleggen en innen van een last onder dwangsom, het opleggen van een last onder bestuursdwang en (gedeeltelijke) stillegging van een bedrijf. Ook kan gebruik worden gemaakt van de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSBm), uitschrijven van proces verbaal (PV) of het opleggen van een bestuurlijke boete⁹.

7) Bijvoorbeeld het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

8) 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.

9) Dit geldt alleen voor Seveso-inrichtingen.

Kwaliteit en sturing

Omgevingsdiensten

De provinciale VTH-taken die omgevingsdiensten in mandaat uitvoeren, vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten (GS). Voor de omgevingsdiensten is de nota VTH hét uitvoeringskader voor de provinciale VTH-taken. Waar er sprake is van nieuw te ontwikkelen (thematisch) uitvoeringsbeleid, zal dat bij de provincie gezamenlijk met de omgevingsdiensten worden opgepakt en ontwikkeld.¹⁰

De provincie maakt jaarlijks afspraken met de omgevingsdiensten over de invulling van de uit te voeren taken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een door de omgevingsdiensten ontwikkelde producten diensten catalogus (PDC). De voortgang van het werkplan en de uitgangspunten van de nota VTH wordt door de provincie gemonitord. In het deel 2 van de nota VTH is verder invulling gegeven aan de praktische uitvoeringskaders voor de omgevingsdiensten en de door de provincie gestelde prioriteiten.

Kwaliteit

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

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



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

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

- het werken met risicoanalyse;
- het stellen van prioriteiten;
- het hebben van een actualiseringsbeleid voor vergunningen;

¹⁰Deze werkwijze sluit goed aan bij het gestelde in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht.

- 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 piketregeling¹¹ en een functionele scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving¹². Voor 'bodem' gelden daarnaast de landelijke kwaliteitseisen in het normblad SIKB 8001/8002 Bodem en Ondergrond.

Voor het borgen van deze kwaliteit is er landelijk (i.e. door OmgevingsdienstNL¹³) gewerkt aan een visie, waarbij organisaties elkaar op onderdelen toetsen op het voldoen aan de kwaliteit. De zogenaamde collegiale toets. De omgevingsdiensten in Zuid-Holland doen hier actief aan mee.

Sturing

Een belangrijk element in de BIG-8 is planning & 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 & control-cyclus. Het werkplan van de omgevingsdiensten voldoet aan de provinciale uitgangspunten en past binnen de begroting. Na vaststelling voert de omgevingsdienst het werkplan uit, waarbij de provincie voortgangsrapportages ontvangt. Wanneer nodig kan de provincie bijsturen.



Figuur 2: planning & control-cyclus jaarprogramma omgevingsdiensten.

Monitoren, rapportage en evaluatie

Met in achtneming van het uitvoerings- en handhavingsbeleid wordt aangegeven welke activiteiten door de omgevingsdiensten in een jaar zullen worden uitgevoerd. Deze afspraken zijn opgenomen in het werkplan. De schakels 'monitoren' en 'rapportage en evaluatie' in de beleidscyclus vormen via

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

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

13) OmgevingsdienstNL is de overkoepelende vereniging van alle regionale omgevingsdiensten in Nederland. Deze vereniging zet zich in voor het versterken en verbinden van de gezamenlijke kennis en expertise.

'planning & control' de verbinding tussen de praktische uitvoering en de meer strategische beleidsvorming. Indien dit proces goed doorlopen wordt, is er sprake van het 'sluiten van de beleidscyclus'. Hierin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen. Deze doelen zijn gericht op het bewerkstelligen van positieve veranderingen in de leefomgeving. Het antwoord op de vraag kan leiden tot het aanpassen van het beleidskader en bijgevolg de uitvoeringskaders.

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

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

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

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

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

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

Deel 2 Uitvoeringskader VTH

1. Inleiding

De nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2024–2027 bestaat uit twee delen:

- Deel 1: Provinciale visie, koers en sturing op VTH
- 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) van de provincie Zuid-Holland het bevoegd gezag voor zijn.

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 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 Zuid-Holland 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 onderliggend provinciaal (uitvoerings)beleid. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het [Zuid-Hollandse Omgevingsbeleid](#) waaronder de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, het [geurhinderbeleid](#), de [beleidsregels \(p\)ZZS](#) 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 als de mogelijkheden voor experimenteerruimte in een vergunning, het opstellen van milieueffectrapportages en de provinciale ambities in vergunningverlening op het gebied van onder andere externe veiligheid, (potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen ((p)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-inrichtingen¹⁴, toezicht en handhaving groen, grondwateronttrekkingen, bodemsanering en nazorg en vuurwerk ontbrandingstoestemmingen en meldingen worden nader toegelicht.

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

2. Vergunningen

2.1 Ambitie/strategie

Vanuit de door Provinciale Staten vastgestelde omgevingsvisie van Zuid-Holland streeft de provincie naar een optimale wisselwerking tussen ruimtelijke ontwikkelingen en een gezonde en veilige leefomgeving. Dit doet de provincie door middel van het terugdringen van de milieudruk, het behoud van natuurwaarden en het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Door het uniform en effectief inzetten van het instrument vergunningen en door het gebruikmaken van Europese en landelijke wet- en regelgeving, zorgt de provincie ervoor dat de druk op de fysieke leefomgeving en het milieu in Zuid-Holland zo veel mogelijk wordt beperkt. Daarbij stelt de provincie verdergaande regels. Onder andere in de omgevingsverordening of in thematische beleidsregels op het gebied van bijvoorbeeld externe veiligheid, bodemsanering, geur of de aanpak van (potentieel) Zeer Zorgwekkende stoffen.

Bij voorgenomen activiteiten, die gevolgen hebben voor de leefomgeving en het milieu, worden de verschillende belangen zorgvuldig afgewogen. Bij het afwegen van de verschillende belangen zijn transparantie, heldere informatievoorziening en participatie onderdeel van het besluitvormingsproces. Dit komt onder andere terug in het Zuid-Hollandse programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV). In het AADV wordt door de provincie en de omgevingsdiensten gewerkt aan een online omgeving voor digitale vergunningen (Digi-V®) waar burgers, bedrijven en omgevingsdiensten vergunningen overal en op elk tijdstip kunnen raadplegen/inzien.

Het resultaat van de inzet op het gebied van vergunningverlening wordt door de omgevingsdiensten samengevat en gemonitord met behulp van kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Dit geldt voor alle vergunningplichtige of meldingsplichtige milieubelastende activiteiten en complexe inrichtingen waarvoor GS het bevoegd gezag zijn. De omgevingsdiensten controleren met regelmaat de verstrekte omgevingsvergunningen of deze voldoen aan nieuwe of gewijzigde wetgeving. Op basis van het actualisatieprogramma worden vergunningen waar nodig aangescherpt. Hierover wordt door de omgevingsdiensten aan de provincie gerapporteerd in de voortgangsrapportages.¹⁵

2.2 Inhoud vergunningen

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

Een gezonde en veilige leefomgeving staan centraal;

- Vergunningen moeten minimaal 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;

14)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).

15)In het hoofdstuk 'Kwaliteit en sturing' van deel 1 van de nota VTH 2024-2027 wordt een nadere toelichting gegeven op monitoring, rapportage en evaluatie.

- In vergunningverlening en toezicht wordt rekening gehouden met beschikbare landelijke handreikingen;
- Vergunningen zijn helder, transparant en handhaafbaar;
- Vergunningen bevatten vooral doelvoorschriften;
- Middelvoorschriften¹⁶ 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 waarvan 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;
- Er wordt indien nodig gebruikgemaakt 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 uitvoeringskader 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

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.

Daarnaast moeten vergunningen voldoen aan de eisen die de Europese, landelijke en provinciale wet- en regelgeving stellen. Uitgangspunt voor het onderdeel milieu in omgevingsvergunningen is altijd het toepassen van de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Waar milieuhygiënisch gewenst en haalbaar wordt gekeken of verder dan BBT-maatregelen kunnen worden voorgeschreven. Dit in het kader van het terugdringen van de milieudruk en het beschermen van de gezonde en veilige leefomgeving.

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 worden toegepast 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. 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

¹⁶Doelvoorschriften zijn voorschriften met een norm. Wanneer u een activiteit uitvoert, bepaalt u zelf met welke techniek of maatregel u die uitvoert. Als u maar aan die norm voldoet. Middelvoorschriften zijn voorschriften waarin een specifieke techniek of maatregel staat voorgeschreven. Degene die de activiteit uitvoert, moet deze techniek of maatregel toepassen. Bron: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/rijksregels-mba/doel-middelvoorschriften/>

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.

Digitale Vergunning

Met het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV) wil de provincie samen met de vijf omgevingsdiensten de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening toekomstbestendig maken. In deze visie is een grote rol voor digitalisering weggelegd, komt er meer nadruk op de (gestructureerde) aanvraag en meer focus op de verantwoordelijkheid van bedrijven.

Er is binnen het programma AADV een applicatie (Digi-V®) ontwikkeld waarmee een geconsolideerd overzicht van vigerende vergunningvoorschriften gerealiseerd kan worden. Hierdoor is het voor burgers, bedrijven en de omgevingsdiensten inzichtelijk aan welke vergunningvoorschriften een bedrijf moet voldoen. Met deze applicatie kunnen nieuwe vergunningen ook op een digitale wijze worden opgesteld en blijft het geconsolideerd overzicht ook altijd actueel. Op termijn zou een integratie van Digi-V® met het DSO mogelijk zijn. Hierover vindt afstemming plaats met de ministeries van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Participatie, milieuleges, voorzorgsbeginsel en financiële zekerheidsstelling

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 kunnen 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 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.¹⁷

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

- o Politiek bestuurlijke prioriteiten;

¹⁷Zie voor de actualiseringsplicht artikel 5.38 van de Omgevingswet en de artikelen 8.98 en 8.99 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

- o De resultaten van de actualisatietoets;
- o 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 de mate waarin het toereikend is 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 krijgt met de komst van de Omgevingswet de mogelijkheid om een ambtshalve revisie door te voeren en is niet meer afhankelijk van het bedrijf. Zo 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 wordt in het Omgevingsbesluit aangewezen als een zogenaamde 'magneetactiviteit'. Een magneetactiviteit 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 is 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. Daarbij wordt ruimte gegeven 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 grondreinigingsproces;
- Het testen van een chemische stof in een industrieel proces;
- Het testen of voor de verwerking van organisch groen afval een fermentatiemethode 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, oftewel 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 experiment of proefneming is het aanvragen van en besluiten op een veranderingsvergunning een veelal buitenproportioneel zware en tijdrovende procedure. Een gevolg is bemerking 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 zijn¹⁸. 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 gezag taken 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, ontgrondingen, luchthavenbesluiten en wijzigingen aan primaire waterkeringen.

Op deze regel van regionale verdeling gelden twee uitzonderingen. De bevoegd gezag taken inzake plan-m.e.r. voor provinciale plannen, zoals bijvoorbeeld (herzieningen van) de 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 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 gezag taak voor m.e.r. uit te laten voeren door de betreffende omgevingsdienst en de verantwoordelijke

¹⁸)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 m.e.r. staat voor het eindproduct van de procedure, het milieueffectrapport.

provinciale afdeling ambtelijk op te laten treden als initiatiefnemer voor het plan of project, is binnen de provincie een 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 daaraan 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 de Seveso III-richtlijn en/of onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE), alsmede voor een (beperkt) aantal andere categorieën milieubelastende activiteiten. Het gaat daarbij niet alleen om de milieufactiviteiten van (aanvragen voor) een omgevingsvergunning of melding bij deze milieubelastende activiteiten, maar ook om (eventuele) BRIKS-activiteiten¹⁹.

De omgevingsdiensten voeren deze taken uit voor de provincie. Als zij voor de beoordeling van 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 de ambitie van de provincie om op het gebied van geluid zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range te vergunnen met als doel geluidshinder te minimaliseren.

Een geluidruimteverdeelplan 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 geluidruimteverdeelplan. 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 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 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. De te gebruiken werkwijze hiertoe wordt middels een verkenning bepaald.

2.11 Externe veiligheid en omgevingsvergunningen

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

¹⁹BRIKS 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.

De provincie Zuid-Holland, en de regio Rijnmond in het bijzonder, wordt meer dan andere delen van Nederland geconfronteerd 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. Dit doet de provincie via haar groepsrisicobeleid, waarmee de provincie normen stelt omtrent het verantwoorden en het beoordelen van het groepsrisico. Het groepsrisicobeleid is vastgelegd en uitgewerkt in verschillende beleidsdocumenten, waaronder de Zuid-Hollands Omgevingsvisie, de Nota VTH en in de beleidsregel '*Groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten*'.

Groepsrisicobeleid

Uitgangspunten

Het doel van het groepsrisicobeleid is het zoveel mogelijk voorkómen van ongevallen met een groot aantal slachtoffers. Hierbij is het groepsrisico²⁰ en de groepsrisicoverantwoording van essentieel belang. Groepsrisicoverantwoording verwijst naast bestuurlijke afweging van situaties waarbij risicovolle activiteiten samengaan met de aanwezigheid van mensen. De provincie Zuid-Holland blijft als referentiewaarde bij de beoordeling van het berekend groepsrisico de oriëntatiewaarde²¹ hanteren uit het externe veiligheid beleid onder de voormalige Wet milieubeheer. Een overschrijding van de oriëntatiewaarde wordt geduid als een situatie met een verhoogd groepsrisico. In dergelijke gevallen vraagt de provincie bij zowel ruimtelijke besluiten als bij de eigen vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten een goed onderbouwde groepsrisicoverantwoording. In deze Nota wordt uitsluitend ingegaan op de vergunningverlening van milieubelastende activiteiten.

Het streven bij vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit is dat deze niet leidt tot een situatie met een verhoogd groepsrisico, maar waarbij ruimte wordt geboden voor een expliciete afweging van belangen waarin zo'n overschrijding mogelijk toch wordt geaccepteerd. In autonome gevallen waarbij er al sprake is van een verhoogd groepsrisico, is het streven dat het groepsrisico gelijk blijft of kleiner wordt.

De provincie zet zich in om bedrijven een de hoogste standaard voor veiligheid te laten voldoen, wat in sommige situaties meer dan BBT kan zijn. Daarnaast wordt gestimuleerd dat specifieke risico veroorzakende bedrijven zich bij voorkeur vestigen en ontwikkelen in risicogebieden die speciaal voor dat type bedrijven zijn ingericht.

In situaties waarin een vergunning wordt aangevraagd die een verhoogd groepsrisico met zich meebrengt, informeert de omgevingsdienst voorafgaand aan de besluitvorming de provincie hierover. Dit volgt uit de in het mandaatbesluit opgenomen informatieplicht van de omgevingsdiensten.

Afwegingskaders: kwantitatieve of kwalitatieve groepsrisicobenadering

Volgens de Omgevingsregeling is het groepsrisico een integraal onderdeel van de beoordeling van een omgevingsvergunning en kan het deel uitmaken van de aanvraagvereisten. Oftewel, de Omgevingsregeling biedt voldoende basis om een groepsrisicoberekening uit te voeren. In de beleidsregel '*Groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten*' is vastgelegd in welke situaties een groepsrisicoberekening vereist is voor een goede groepsrisicobeoordeling bij vergunningverlening en wanneer een kwalitatieve benadering van het groepsrisico afdoende is. Om doeltreffende besluitvorming te garanderen bij vergunningverlening is het wenselijk dat de ontwikkeling van het groepsrisico en de effectiviteit van veiligheidsmaatregelen zoveel mogelijk kwantitatief worden onderbouwd.

Nadere afwegingskaders: rekening houden met in ieder geval het omgevingsplan

Bij de afweging van het groepsrisico zijn de vergunde milieubelastende activiteit en de (bestaande en/of geplande) ruimtelijke ordening twee zijden van dezelfde medaille. Het groepsrisico wordt immers bepaald door zowel de gevaren die verbonden zijn aan de milieubelastende activiteiten als door het aantal personen dat zich (langdurig) in nabijheid van de risicovolle activiteit bevindt. Daarom wordt in de groepsrisicoverantwoording voor omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteiten,

20) Het groepsrisico verwijst naar de kans dat een groep van tien of meer mensen, die niet rechtstreeks betrokken zijn bij een (milieubelastende) activiteit met gevaarlijke stoffen, bij een luchthaven of windturbine, gelijktijdig komt te overlijden.

21) 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 107 per jaar is en de kans op een ongeval met 1.000 of meer dodelijke slachtoffers 109 is.

de locaties en gebouwen binnen het aandachtsgebied van de desbetreffende activiteit meegenomen zoals vastgesteld het omgevingsplan, de omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplan-activiteiten en de ter inzage gelegde ontwerpen. Dit wordt tevens nader toegelicht in de beleidsregel 'Groepsrisicoverantwoording bij provinciale omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten'.

Werkwijze

Prioriteiten bij het actualiseren van vergunningen

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 waarbij er ook aandacht is voor de Publicatie-reeks gevaarlijke stoffen (PGS) en de te hanteren rekenvoorschriften;
- Handhaafbaarheid verbeteren door relevante aannames en uitgangspunten uit de QRA 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.

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 vergunningvoorschriften 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 kan de provincie 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 zet de provincie 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 de emissie van en blootstelling aan 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 komen de jaren zijn de volgende hoofdacties te verwachten met betrekking tot ZZS:

- Een voortschrijdende uitvraag aan bedrijven in de afvalsector die erop gericht is zicht te krijgen op alle ZZS en het verkregen inzicht te verwerken in omgevingsvergunningen. Voor de gewenste voortgang van onze stapsgewijze benadering is de provincie 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 kennischakelpunt gericht op het verspreiden en ontwikkelen van kennis bij de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten, waterschappen en gemeenten op het snijvlak van ZZS-afval-circulaire economie. Dit 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 blijven 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 gezag bodem blijft voor de dossiers/gevallen die vallen onder het overgangsrecht bodem. Complexe bedrijven vallen onder het regiem van de Omgevingswet en de nieuwe Zuid-Hollandse 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 geven daartoe beschikkingen af en behandelen 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 geringe dikte of bij het achterlaten van een geringe verontreiniging, en de beoordeling en sanering van slootdempingen in de Krimpenerwaard;
- 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 gelieerde 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 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 die 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 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 is aanleiding tot het vaststellen van maatregelen in het Regionaal Waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027 en het stellen van regels in de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. 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 risicobeoordelingen, mogelijke maatregelen en ook op de bodem- en grondwaterinformatie.

2.14 vergunningen op de activiteiten die de natuur betreffen

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. Dit gebeurt binnen het kader van de daarvoor geldende wetten en regels inclusief de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening 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 activiteiten²², 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 habitatrictlijnsoorten en de nationaal beschermde soorten. Daaronder valt onder andere de vergunningverlening voor beschermde flora en fauna in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen.

De provincie verleent vergunningverlening en stelt opdrachten op in het kader van *faunabeheer* 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 herplanten. Tenietgegane houtopstanden dienen vervangen te worden.

2.15 Water vergunningen en bodemenergiesystemen

GS zijn bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor drinkwaterwinning en de industriële onttrekkingen groter dan 150.000 m³/p/j. Op grond van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening zijn zij ook bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffingen, beoordelen van meldingen en het geven van advies voor/over milieubelastende 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 bodemenergiesystemen 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 Waterprogramma behorende bijlage C '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 gerelateerde vergunningverlening, toezicht en handhaving. Onderstaand zijn deze taken, niet limitatief, omschreven:

- a. Er zijn ontwikkelingen ten aanzien 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;

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

- 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;
- e. De provincie is het beoogde bevoegde gezag voor uitvoering van de EU-verordening (2020/741) inzake minimumeisen voor hergebruik van water. Uitvoering van dit bevoegd gezag start op het moment van het van toepassing worden van de verordening op 26 juni 2023. De met het bevoegd gezag gepaard gaande taken zullen bij een omgevingsdienst worden belegd.

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 afstecker van het vuurwerk een ontbrandingstoestemming (vergunning) aanvragen of het ontbranden melden. Daarbij gelden de regels uit de 'Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk', de toepassingsvergunning van de vuurwerkbeziger en de voorschriften uit de eventuele ontbrandingstoestemming. 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 verantwoordelijkheid voor het aanvragen en verkrijgen van alle voor een vuurwerkontbranding noodzakelijke vergunningen of ontheffingen ligt bij de aanvrager. 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 stemmen de omgevingsdiensten altijd onderling af over de eventuele noodzakelijkheid van andere provinciale vergunningen of ontheffingen. Andere bevoegde medeoverheden en instanties die over toepassing van andere (wettelijke) bepalingen gaan, zal de provincie actief informeren.

Tijdens de voorbereiding van het besluit neemt de omgevingsdienst over het resultaat van de afstemming zo nodig contact op met de afstecker 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.

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.

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

2.18 Energietransitie en circulaire economie

De provincie Zuid-Hollands onderschrijft de Rijksdoelstellingen voor de circulaire economie, het Nationaal Grondstoffenakkoord en het Klimaatakkoord^[1]. 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 gaat in haar energiebeleid uit van de doelen die zijn gesteld in het nationale Klimaatakkoord. Energiebesparing wordt gezien 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. De provincie kiest voor een economie die duurzaam is: die uiteindelijk geen emissie uitstoot en gebaseerd is op een circulair energie- en grondstoffsysteem.

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 per 1 juli 2023 een algemene regel is. Dit betekent dat voor alle bedrijven minimaal de inzet van de BBT geldt. Waar milieuhygiënisch 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 is er als onderdeel van de normering onder het Klimaatakkoord 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 uitwisseling van warmte om de warmtevoorziening in de industrie, 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. Ten aanzien van afvalverbranding steunen we het beleid van het Rijk: Als een AVI vanuit afvalbeheer perspectief niet meer nodig is, dan doet de energiefunctie er ook niet meer toe.

Werk gebonden mobiliteit

Onderdeel van het Klimaatakkoord is de rapportageverplichting werk gebonden personenmobiliteit waarbij bedrijven rekening dienen te houden met de CO₂-emissie van werk gebonden personenvervoer. Indien wenselijk kunnen vergunningverleners naar aanleiding van dit rapport bedrijven adviseren over het reduceren van CO₂-emissies.

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' zijn de provinciale ambities vastgelegd, zoals de ambitie om beschikbare grondstoffen zo hoogwaardig en efficiënt mogelijk te (her)gebruiken en om kringlopen te sluiten.

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

Gezonde en veilige transitie

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

[1])Hiermee wordt nader invulling gegeven aan het gestelde in de Klimaatwet.

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 accomodeert. 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 als belemmerend worden ervaren, 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 toezicht²³);
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 handhavingstrategie en de gedoogstrategie.

3.2 Toezicht

De provincie hanteert bij de uitvoering van risicogericht toezicht²⁴ de volgende uitgangspunten:

- Toezicht gebeurt aan de hand van een branchegerichte benadering, uitgewerkt in (gezamenlijke) door de omgevingsdiensten opgestelde brancheplannen;
- Er wordt gebruikgemaakt 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:
 - o De potentiële gevolgen van de activiteiten voor het milieu, de veiligheid en gezondheid in de omgeving op brancheniveau, per bedrijf, installatie of activiteit;
 - o De mate van naleving en het daarbij vertoonde gedrag;
 - o Klachten of incidenten;
 - o Inschatting en bevindingen van de toezichthouder;
 - o In geval van Seveso-inrichtingen ook de veiligheidsprestatie van het bedrijf, de procesveiligheid, de heersende veiligheidscultuur en mogelijke domino-effecten²⁵;
 - o Het (actuele) overzicht van het vergunningenbestand;

23) 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.

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

25) 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 plaats²⁶. Hierbij kunnen ook 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 gebruikgemaakt van een op de branche toegesneden mix van toezichtinstrumenten. Onderdeel van dit risicogerichte toezicht kunnen controles in diverse vormen zijn, zowel fysiek als administratief en digitaal, waar nodig verbijzonderd op basis van naleefgedrag en klachten;
- Bodemsanering: toezicht op bodemsanerings- en nazorglocaties gebeurt ook risicogestuurd: 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 risicogestuurde 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-inspecties. De resultaten van de Seveso-inspecties worden opgenomen in een landelijke rapportage op basis van de BRZO+ verantwoordingsafspraken. Hierover wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten (PS).

Risicomethodiek of risicogericht 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 activiteitgerichte 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 branche breed 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 behalen. Het doel is het positief beïnvloeden van het gedrag. Instrumenten variëren daarbij van het geven van voorlichting en informatie en zelfaudits, tot toezicht op de systemen van bedrijven, fysieke controles, administratieve controles en toezicht op de 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 doelen²⁷ 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

26) 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.

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

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 daaraan 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 ook 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. Gedacht kan 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 toezichtstrategie 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 na 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 erop toe dat toezichthouders iedere drie tot vijf jaar rouleren.

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. Ze dienen door het bedrijf direct aan het bevoegd gezag te worden gemeld. De meeste van deze voorvallen vormen geen bedreiging voor omwonenden en het milieu en 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 over 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 het 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 333 55. De Milieutelefoon is een gezamenlijk initiatief van de provincie en de vijf omgevingsdiensten. Bedrijven met een omgevingsvergunning van de provincie zijn verplicht bijzondere voorvallen²⁸ te melden. Meldingen gaan telefonisch via 0888 333 555 of door het invullen van een formulier op 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, telefoonnummer 0800 9036. Dit nummer is (tijdens het zwemwaterseizoen van 1 mei tot 1 oktober) dagelijks bereikbaar van 09:00 uur tot 16:30 uur.

3.3 Handhaving

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

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

- Iedere bevinding krijgt een passende interventie;
- De handhavingstrategie wordt strikt toegepast:
 - o Eenduidige proces- en besluitvorming;
 - o Gelijke gevallen gelijk behandelen;
 - o Bewaken van de termijnen en tijdig de vervolgstappen in gang zetten;
 - o 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 handhavingssacties 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).

²⁸Het 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 handhavingsinstrument²⁹ 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 onverschillig 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.

29) Bestuurlijke handhavingsinstrumenten zijn: aanspreken (informereren, 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).

De (mogelijke) gevolgen:		Interventiematrix			
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafr. onderzoek	
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)		
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat		
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafr. onderzoek	
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
2. Beperkt		↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV	
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
1. Vrijwel nihil			↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV	
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel	

Figuur 2: De Landelijke interventiematrix

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 de overtreder en eventueel omwonenden en derde-belanghebbenden.
- 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.

Aanvullend interventiebeleid bij verscherpt toezicht

Het komt voor dat een bedrijf een ernstig incident heeft en/of zware overtredingen blijft begaan op grond van houding en gedrag. Indien het reguliere interventiebeleid in dergelijke situaties ontoereikend is om de overtredingen op te heffen en verdere herhaling te voorkomen, wordt in Zuid-Holland een zwaarder regime toegepast, namelijk het verscherpt toezicht.

Met het aanvullend interventiebeleid bij verscherpt toezicht wordt er per bedrijf een maatwerkprogramma opgesteld. Hierbij kan worden gedacht aan het uitvoeren van (uitgebreid) gedragsonderzoek en/of het toepassen van andere toezicht vormen. Ook wordt bij verscherpt toezicht Provinciale Staten geïnformeerd. Verscherpt toezicht gaat gepaard met een hogere inspectiefrequentie. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Verscherpt toezicht wordt in elk geval ingesteld als:

- Niet-naleving is geconstateerd en er geen zicht is op verbetering van het naleefgedrag (gericht op notoire zware overtreder) en/of,
- niet-naleving is geconstateerd en een groot risico van voortgezette niet-naleving voor omgevingsveiligheid (gericht op ernstige overtreding) en/of,
- ernstig incident heeft plaatsgevonden met (potentieel) grote gevolgen voor de omgevingsveiligheid.

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, Nederlandse Arbeidsinspectie en de Seveso-omgevingsdiensten (namens het bevoegd gezag Milieu). De waterkwaliteitsbeheerders 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 bevoegd 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 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, 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.

Handhavingpartners stellen jaarlijks een inspectieplan op (artikel 13.3 Omgevingsbesluit), waarin ze de samenwerkingsafspraken tussen handhavingpartners 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 lozingsdatabase die het RIVM ontwikkelt. Het toezicht op ZZS betreft de provincie 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 is de provincie in gesprek om ook deze emissies vergaand terug te dringen.

3.6 Toezicht en handhaving op activiteiten die de natuur betreffen

De provincie is het 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. omgevingsvergunning plichtige activiteiten;
2. aangewezen gebieden, in het bijzonder Natura 2000-gebieden;
3. specifieke nalevingsproblemen in het vrije veld, waaronder ook in begrepen jacht, beheer- en schadebestrijding, houtopstanden, soortenbescherming en illegale activiteiten op het natuuronderdeel binnen de Omgevingswet.

Het toezicht en de handhaving op activiteiten die de natuur betreffen, voert de provincie in nauwe samenwerking met de handhavingpartners (terrein beherende 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 natuur wet- en regelgeving te vinden. Voor de toezicht en handhaving op de activiteiten die de natuur betreffen ' past de provincie ook de landelijke handhavingstrategie Omgevingswet 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 Zuid-Hollandse Omgevingsverordening.

De provincie Zuid-Holland hanteert vier typen grondwaterbeschermingsgebieden:

1. Waterwingebieden;
2. Grondwaterbeschermingszones;
3. Boringsvrije zones;
4. Aanvullende strategische voorraden (ASV).

Bovenstaande typen grondwaterbeschermingsgebieden en de bij deze gebieden horende bescherming en regelgeving zijn opgenomen in de Zuid-Hollandse 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 over 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 Zuid-Hollandse 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 Omgevingswet (LHSO) 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 BRIKS³⁰

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

³⁰BRIKS 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 ook 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 Bouwbesluiten onder BRIKS-activiteiten.

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 handhavingsstrategie gevolgd.

3.10 Toezicht en handhaving bodem- en grondwatersaneringen en nazorg

Onder de Omgevingswet heeft de provincie Zuid-Holland een VTH-taak op onderzoek en saneringen onder het overgangsrecht en voor grondwatersaneringen onder de Omgevingswet. In paragraaf 3.10.1 is de invulling van de VTH-taak voor saneringen onder het Wbb overgangsrecht opgenomen en in paragraaf 3.10.2 voor grondwatersaneringen onder de Omgevingswet. Voor beide situaties ligt de uitvoering van deze VTH-taken bij de Omgevingsdiensten.

3.10.1 Toezicht en handhaving bodem- en grondwater saneringen en nazorg onder overgangsrecht

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.

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 risicogestuurd 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 eerdergenoemde Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb en de HUM Wbb.

Handhaving

Bij geconstateerde overtredingen wordt de landelijke handhavingsstrategie toegepast. Bij handhaving bodemsaneringen en nazorg restverontreinigingen zet de provincie de last onder dwangsom en de

bestuursdwang als bestuurlijke instrumenten in. Daarnaast zijn er de strafrechtelijke instrumenten proces verbaal en de bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm).

3.10.2 Toezicht en handhaving grondwatersaneringen op grond van de omgevingswet/ZHOV

Voor de bodemverontreinigingen die niet onder het overgangsrecht vallen geldt het wettelijk kader van de Omgevingswet. Specifiek voor verontreinigingen die de kwaliteit van het grondwater kunnen beïnvloeden, bevat de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV) regels ter uitvoering van het Beleidskader Grondwaterkwaliteit dat onderdeel uitmaakt van het Regionaal Waterprogramma Zuid-Holland 2022 - 2027. Hierin is o.a. een beoordelingssystematiek opgenomen om te bepalen wanneer een grondwatersanering met het oog op de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water aan de orde kan zijn. Grondwatersaneringen die worden uitgevoerd op grond van de ZHOV/omgevingswet, worden net als in de oude situatie onder de Wet bodembescherming in lijn daarmee ook door elke omgevingsdienst in haar eigen regio uitgevoerd, met inbegrip van de gebieden waar de voormalige bevoegd gezag gemeenten voor verantwoordelijk zijn.

Voor het toezicht en handhaving onder de Omgevingswet wordt aangesloten bij de uitvoering die ook voor bodemsaneringen geldt. De focus ligt hierbij vanuit de rol van de provincie op de KRW doelen en de invloed op kwetsbare gebieden die grondwater gebruiken, zoals oppervlaktewater dat gevoed wordt door het grondwater, grondwaterafhankelijke natuur en grondwater in verband met de winning 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. Na in werking treden van de omgevingswet wordt de uitvoering van het toezicht nader vormgegeven.

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 weeffout 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 deze evenementen. 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 Milieudienst Rijnmond voert in de gehele provincie het toezicht uit op de naleving van de door de provincie vastgestelde luchthavenregelingen en -besluiten en de verleende TUG-ontheffingen. Alle luchthavens van regionaal betekenis 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 overtreders 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: als 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)
 - o Er loopt al een vergunningaanvraag en het is duidelijk dat de illegale situatie daarmee gelegaliseerd kan worden;
 - o Bij bedrijfsverplaatsing moet er concreet zicht zijn op deze verplaatsing binnen afzienbare tijd, waardoor de geconstateerde overtredingen worden beëindigd;
 - o 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 hanteert de provincie de volgende uitgangspunten:

- VTH-data ³¹ 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 samengewerkt 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 biedt de provincie ook de mogelijkheid tot samenwerking en discussie.

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

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 via 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 risicokaart 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 noodzakelijk. 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 privacy³².

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.

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 vergunningrelatie, 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 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 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 vergunning-aanvrager, 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 gebruikbeperkingen is als volgt beschikbaar:

³²Het betreft hier onder andere de Wet open overheid (Woo) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

- 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

Afkorting	Volledige beschrijving
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	Grondwatergebruikssysteem
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)
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
KPI's	Kritische prestatie indicatoren

KRW	Kaderrichtlijn 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
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
ODH	Omgevingsdienst Haaglanden
ODMH	Omgevingsdienst Midden-Holland
OZHZ	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
OLO	Omgevingsloket Online
Ow	Omgevingswet
PGS	Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen
PS	Provinciale Staten
PV	Proces Verbaal
PDC	Producten diensten catalogus
(p)ZZS	Potentiële zeer zorgwekkende stoffen
ORA	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
Woo	Wet open overheid
ZZS	Zeer zorgwekkende stoffen
ZHOV	Zuid-Hollandse Omgevingsverordening

Bijlage risicogericht toezicht

1. Risicogericht toezicht

Het provinciaal toezicht wordt professioneel uitgevoerd op basis van een risicogerichte methodiek. De basis van de toegepaste risicomethodiek is gelegd in de nota VTH 2018-2021 en verder doorontwikkeld in de nota VTH 2024-2027. De provincie stelt in de nota VTH randvoorwaarden, waarbinnen de omgevingsdiensten op basis van een risicoanalyse van de bedrijven het toezicht in hun verzorgingsgebied adequaat, effectief en efficiënt vorm geven. De in de nota VTH geformuleerde randvoorwaarden hebben betrekking op de uitvoering van het toezicht door de omgevingsdiensten en de methodiek om te komen tot risicogericht toezicht.

De Milieubelastende activiteiten (Mba) uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) waar Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (de provincie) bevoegd gezag voor is, zijn divers, soms groot van omvang en in veel gevallen complex. De risicogerichte benadering zoals die binnen de provincie Zuid-Holland wordt toegepast is gebaseerd op een branchegerichte aanpak waarbij in eerste instantie per branche de essentiële en relevante milieuaspecten zijn benoemd. Daarnaast worden in onderhavige bijlage maatgevende installaties en activiteiten, behorende bij een branche, benoemd. Hierbij wordt wel ruimte gegeven voor mogelijke verschillen op Mba-niveau.

De afspraken met de omgevingsdiensten over de uitvoering van het risicogericht toezicht vinden plaats op het niveau van branche- en toezichtplannen. Deze plannen bevatten een uitwerking van de risicoanalyse per verzorgingsgebied per branche. In expert meetings is met de omgevingsdiensten per branche, van grof naar fijn, uitgewerkt welke milieuaspecten en welke installaties en activiteiten in ieder geval aandacht behoeven, zodat sprake is van adequaat en professioneel toezicht³³. De concretisering hiervan is in deze bijlage beschreven tot op het niveau van aandachtspunten bij installaties en activiteiten in de risicomethodiek. De aandachtspunten beschrijven welke onderdelen van installaties en/of activiteiten in ieder geval aandacht vragen bij het preventief toezicht.

De toegepaste provinciale risicomethodiek geeft input voor de vertaling naar branche- of toezichtplannen en het gesprek tussen provincie als opdrachtgever en de omgevingsdiensten als opdrachtnemer.

2. Uitvoering

Het feitelijke toezicht op de bedrijven wordt uitgeoefend door de omgevingsdiensten. Voor de provinciale bedrijven wordt gebruik gemaakt van brancheplannen of toezichtplannen die door de omgevingsdiensten gezamenlijk worden opgesteld. In brancheplannen wordt beschreven hoe het toezicht binnen een bepaalde branche, met in achtname van de provinciale uitgangspunten, wordt vormgegeven. In de gevallen dat in het verzorgingsgebied van de omgevingsdienst slechts enkele bedrijven binnen het brancheprofiel vallen kan volstaan worden met het opstellen van een toezichtplan. Brancheplannen en toezichtplannen worden mede gebruikt voor de relatie opdrachtnemer-opdrachtgever en kunnen periodiek worden besproken. In deze zin zijn ze een flexibel uitvoeringsdeel van de provinciale risicomethodiek.

De provincie en omgevingsdiensten achten het van groot belang dat kennis en ervaring wordt uitgewisseld en gedeeld. Hiertoe vindt periodiek overleg plaats in kennisteam waarbij specialisten kennis delen en toezichtstrategieën op elkaar afstemmen om zo te komen tot een uniform uitvoeringsniveau.

2.1 Kwalitatieve risicoanalyse

Uit de verschillende plannen blijkt in ieder geval hoe de elementen van de provinciale risicomethodiek zijn gewogen en wordt geconcretiseerd tot welk toezichtregime de risicoanalyse leidt. Uit de brancheplannen en toezichtplannen blijkt welke factoren hebben geleid tot een (branche)aanpak op maat. Dit houdt in dat in deze plannen is opgenomen:

- voor welke bedrijven extra essentiële of relevante milieuaspecten gelden op basis van een installatie of activiteit;
- of er factoren zijn die een vorm van verzaamd toezicht nodig maken;
- of op brancheniveau ontwikkelingen zichtbaar zijn die invloed kunnen/moeten hebben op het toezichtregime;

33) De gegevens die ten grondslag liggen aan de invulling van het risicogericht toezicht op uitvoeringsniveau, en de invulling daarvan in de toekomst, worden door de provincie en omgevingsdiensten gezamenlijk in een digitaal dossier bijgehouden. Hierbij wordt tevens gewezen op de ontwikkeling van de kostprijsystematiek en het kentalmodel. De regie over het kentalmodel ligt bij de omgevingsdiensten in hun rol van opdrachtnemer. De uitkomsten daarvan leiden tot gesprekken in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer en vinden hun financiële uitwerking in de jaarlijks op te stellen werkplannen.

- of klachten en incidenten of meervoudige constatering van kleine overtredingen moeten leiden tot een vorm van verzaamd preventief toezicht en wanneer in die gevallen wordt gekozen voor verdieping of verbreding van het toezicht;
- de inzet en effectiviteit van de gebruikte toezichtinstrumenten;
- wat de frequentie en steekproef is bij meervoudige installaties.

Uit de branche- en toezichtplannen volgt op de risicoanalyse een uitwerking op werkplanniveau met verantwoording voor keuzes van inzet (zowel kwalitatief als kwantitatief). Die uitwerking is een door-dachte en effectieve mix van de toepassing van verschillende toezichtinstrumenten (zie appendix 1 voor een overzicht van die instrumenten).

Pijler van het preventief toezicht voor alle provinciale Milieubelastende activiteiten is de jaarlijkse preventieve fysieke controle en de voorbereiding daarvan. Daarnaast zijn metingen en beoordelen van rapporten en plannen, gezien de complexiteit van de meeste provinciale bedrijven, van groot belang. Administratief toezicht (zowel basis als diepgaand), het onderzoek naar betrouwbaarheid, juistheid, volledigheid, actualiteit en tijdigheid van verstrekte gegevens, is belangrijk bij de meeste provinciale bedrijven in Zuid-Holland.

2.2 Uniformering van de uitvoeringspraktijk

Tussen de verschillende omgevingsdiensten bestaan verschillen in bedrijvenbestand en omgevingsfactoren. De randvoorwaarden in deze bijlage en de gehele Nota VTH vormen het vertrekpunt voor de gewenste uniformering en geven invulling aan de ambities van de provincie.

De uitvoeringsdiensten zijn bij uitstek de organisaties met kennis en ervaring van de uitvoeringspraktijk. Het is daarom van belang dat de omgevingsdiensten ruimte voelen en krijgen om te komen tot verbetering en innovatie van het toezicht op de Omgevingswet. In de brancheplannen en toezichtplannen wordt door het maken van keuzes en het inzichtelijk maken van resultaten ook een basis gelegd om te komen tot verdere kennisbundeling- en uitwisseling. De provincie streeft naar uniformering in provinciale brede branche- en toezicht plannen.

2.3 Innovatie van toezicht

De verdere professionalisering van het toezicht leidt tot nieuwe inzichten en gebruik van nieuwe technieken. Ook heeft de Coronapandemie in 2019 en 2020 geleid tot nieuwe inzichten en een andere manier van werken. Verwacht mag worden dat remote sensing, evenals andere innovatieve vormen van (digitaal) toezicht, zoals het verkrijgen van toegang tot de systemen van de bedrijven zelf, in de toekomst steeds meer zal worden gebruikt. Waardoor toezicht op afstand, door het gebruik van en inzicht in de data van de bedrijven zelf, eenvoudiger wordt.

Daarnaast speelt communicatie, in welke vorm dan ook, een steeds grotere rol bij het realiseren van een hogere nalevinggraad. Doelgroep analyse speelt eveneens een steeds belangrijkere rol. Innovatie zal vooral uit het werkveld zelf komen. Een goede uitwisseling van kennis en ervaring tussen omgevingsdiensten wordt daarom sterk bevorderd.

3. Methodiek

3.1 Brancheniveau

De provinciale risicomethodiek kent een perspectief op brancheniveau en één op Mba-niveau. De complexiteit van een belangrijk deel van de provinciale bedrijven, het grote aantal installaties de vele voorschriften en wettelijke bepalingen zorgen ervoor dat niet alle voorschriften volledig kunnen worden gecontroleerd. Per branche zijn daarom essentiële, relevante en niet-relevante aspecten benoemd als het gaat om de frequentie van het periodiek preventief toezicht.

Essentiële aspecten zijn die milieuaspecten waarop, bij elk bedrijf behorend tot de branche, minimaal jaarlijks preventief toezicht wordt gehouden. Op de relevante aspecten wordt minimaal eens in de vijf jaar preventief toezicht gehouden. Niet-relevante aspecten worden niet periodiek preventief gecontroleerd. Hiervoor geldt dat een klacht of incident de aanleiding kan zijn om toezicht te houden. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van essentiële en relevante aspecten per branche.

Naast de milieuaspecten die per branche zijn gedefinieerd, worden installaties en/of activiteiten onderscheiden die maatgevend zijn voor de branche. Indien bij een bedrijf sprake is van een maatgevende installatie vergen de essentiële en relevante aspecten van die installatie specifieke aandacht.

Ook per installatie geldt dat essentiële en relevante aspecten met een hogere frequentie preventief worden gecontroleerd dan andere aspecten. Voor de maatgevende installaties bij een bedrijf geldt dat per categorie van installaties de essentiële aspecten minimaal jaarlijks preventief worden gecontroleerd

en relevante aspecten minimaal eens per vijf jaar. Bij meerdere installaties binnen dezelfde categorie bij een bedrijf kan een risicogerichte steekproef aan de orde zijn.

In paragraaf 4 wordt per branche aangegeven wat de kenmerken zijn van de branche en de maatgevende installaties en activiteiten. Voor de maatgevende installaties en activiteiten worden tevens de aandachtspunten benoemd.

Dit kan betekenen dat ten aanzien van deze installatie milieuaspecten worden toegevoegd die op brancheniveau niet zijn benoemd. Bij een afvalzuiveringsinstallatie bijvoorbeeld is afvalwater een essentieel aspect dat mogelijk jaarlijks preventief moet worden gecontroleerd terwijl dat aspect op brancheniveau niet essentieel hoeft te zijn.

3.2 Mba -niveau

Op Mba-niveau zijn er mogelijk locatie specifieke weegfactoren die in de systematiek een zelfde effect hebben als een maatgevende installatie of activiteit. Ten slotte zijn er factoren die op Mba-niveau kunnen leiden tot een aangepast toezichtregime, zoals klachten, incidenten of naleefgedrag. Afhankelijk van de aard en omvang van het effect van klacht, incident of overtreding en de bevindingen van de toezichthouder, kunnen deze factoren leiden tot een vorm van verzwaard preventief toezicht. Dat kan in een vorm van verdieping van het toezicht of door verbreding van het toezicht.

Voor zogenaamde aandachtbedrijven, bedrijven met een specifieke bestuurlijk-politiek context, kan het toezichtregime wijzigen door andere dan bovenstaande factoren. Zo is het mogelijk dat bijzondere aandacht wordt gevraagd voor informatie- en communicatieaspecten of wordt gekozen voor intensiever en gevarieerder toezicht.

3.3 Relatie preventief en repressief toezicht

Een preventieve controle is een vorm van toezicht die op basis van de risicomethodiek in de diverse plannings is opgenomen. Dit houdt in, dat voor dergelijk toezicht de controlefrequentie is bepaald. Het kenmerk van een preventief toezicht is het planmatige en terugkerende karakter. Voor de operationele aansturing van het toezicht en het ontwikkelen van kentallen gelden intern afspraken over de benaming van soorten van toezicht en de wijze waarop tijdregistratie op het toezicht plaatsvindt. Onder het preventief toezicht vallen bijvoorbeeld de aspectcontroles, themacontroles, opleveringscontroles en basis administratieve controles.

Repressief toezicht kenmerkt zich door een specifieke aanleiding. Dergelijke aanleidingen kunnen zijn klachten, meldingen, ongevallen en/of incidenten, maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (i.e. hercontroles). Hercontroles richten zich dan ook veelal op eerder geconstateerde overtreding(en). Voor het behandelen van klachten en meldingen is er een 24-uurs bereikbaarheidsdienst (provinciale Milieutelefoon), zodat ook buiten kantooruren gereageerd kan worden. Voor de aanpak van incidenten zijn afspraken gemaakt met de omgevingsdiensten hoe wordt gereageerd op bepaalde vormen van incidenten.

Repressief toezicht en klacht- en incidentbehandeling kunnen leiden tot accentverschuivingen binnen het preventief toezicht. Dit geldt in het bijzonder bij meerdere en frequente overtredingen, klachten of incidenten die betrekking hebben op verschillende aspecten van de bedrijfsvoering.

Geluid en geur zijn bij uitstek leefbaarheid aspecten die naar voren komen bij klachten, incidenten en overtredingen. Deze thema's zijn daarmee vooral essentieel of relevant voor het repressief toezicht. Deze zijn als "relevant-repressief" in tabel 1 opgenomen.

Tabel 1: essentiële en relevante aspecten per branche

branche	lucht	veiligheid	Bodem*	geluid	geur	afval	afvalwater
Afval	R	R	E	rr	rr	E	R
Chemie	E	E	R	rr	rr	R	E
Energiebedrijven	E	E	R	rr		R	R
Op- en overslag	E	E	E	rr	rr		
Raffinaderijen	E	E	R	rr	rr	E	R
Rioolwaterzuivering	R	R	R		rr	E	E
Voedingsmiddelenbranche	R	E	R		rr	R	R

E = essentieel

R= relevant

rr =relevant-repressief

* inclusief grondwater

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet

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 toezicht³⁴);
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.

3.4 Duurzaamheidsaspecten

In Deel 2 van de nota VTH (Uitvoeringskaders) wordt bijzondere aandacht gevraagd voor de milieuaspecten energie en vervoer. Deze duurzaamheidsaspecten hebben een plaats in het preventief toezicht, maar passen minder goed in de methodiek van het periodieke (risicogerichte) fysieke toezicht. Uit expertmeetings blijkt dat een projectmatige aanpak als de meest geschikte en effectieve methode wordt gezien. Voor de duurzaamheidsaspecten wordt bezien hoe deze binnen het preventieve toezicht, bijvoorbeeld projectmatig en/of in branche- of toezicht plannen, kunnen worden gepositioneerd.

4. Branches en relevante installaties of activiteiten

In tabel 1 zijn de essentiële en relevante aspecten per branche opgenomen. Voorts is in de paragrafen waar een specifieke branche wordt behandeld (per branche) aangegeven wat de kenmerken zijn van de branche en de maatgevende installaties en activiteiten. Deze installaties en activiteiten kennen eveneens essentiële en relevante milieuaspecten. Die kunnen overeenkomen met de aspecten die zijn benoemd voor de gehele branche (opgenomen in tabel 1). Ze kunnen ook, afhankelijk van de installatie of activiteit, een essentieel of relevant aspect benoemen dat niet geldt voor de gehele branche. Sommige installaties of activiteiten kunnen maatgevend zijn voor meerdere branches.

Voor de maatgevende installaties en activiteiten zijn tevens aandachtspunten benoemd. De aandachtspunten beschrijven welke onderdelen van installaties in ieder geval aandacht vragen bij het preventief toezicht. In de brancheplannen en/of toezichtplannen worden de aandachtspunten verder uitgewerkt.

Utilities

Bij provinciale bedrijven zijn relatief veel utilities aanwezig. Ze hebben meestal te maken met koeling, zuivering of vernietiging. Daarnaast zijn er vaak noodzakelijke veiligheidsvoorzieningen aanwezig. De thema's die essentieel of relevant zijn hangen sterk af van de soort utility. Bij blussystemen is het belangrijk dat ze op de juiste wijze op het juiste moment worden ingeschakeld en dan ook in voldoende mate functioneren. Het preventief toezicht hierop verloopt deels via Seveso toezicht en deels via Het toezicht op de Omgevingswet. Voor Seveso-bedrijven kan daarom met een 2-jaarlijkse controle volstaan worden. Voor niet-Seveso-bedrijven zal er vanuit Het toezicht op de Omgevingswet meer aandacht nodig zijn. Bij de utilities voor dampvernietiging of -reiniging is het van belang dat de juiste voorzieningen getroffen zijn, dat ze goed functioneren (onderhoud) en dat ze op de juiste wijze gebruikt worden. Bij koeltorens zijn legionella en vluchtige stoffen aandachtspunt. Bij de zuivering gaat het vooral om het thema afvalwater. Monsternamen en beoordeling zijn belangrijke onderdelen van het toezicht.

Naast de aandacht voor essentiële en relevante thema's is aandacht voor toezicht op utilities ook om andere redenen van belang. Recente incidenten hebben nadrukkelijk voor het voetlicht gebracht dat uitval of disfunctioneren van utilities, bijvoorbeeld naar aanleiding van kortsluiting of een brand, de risico's van installaties en activiteiten aanzienlijk kunnen vergroten met mogelijk zeer grote impact op de leefomgeving.

34) 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.

(Potentiële) ZZS

In de nota VTH is met name paragraaf 2.12 gewijd aan Zeer Zorgwekkende stoffen (ZZS). In de Nota wordt reeds opgemerkt dat de regelgeving rond ZZS nog nieuw is waardoor het uitvoeringsbeleid, zowel op landelijk als provinciaal niveau, nog niet is uitgekristalliseerd. Deze constatering is inmiddels bevestigd door de vaststelling van een lijst met potentiële ZZS en het advies dat op de website van [Infomil](#) is geplaatst ten aanzien van de omgang met deze stoffen. Op grond van het bovenstaande worden potentiële ZZS op eenzelfde wijze betrokken bij de uitvraag richting bedrijven, conform de landelijke lijn, als ZZS. Dit geldt zeker voor het inwinnen van informatie en de algemene regulering.

4.1 Afvalbranche

De branche kent een behoorlijke diversiteit aan installaties. Dit zorgt ook voor verscheidenheid aan essentiële controle activiteiten. Preventief toezicht richt zich vooral op gedragsaspecten omtrent afvalverwerking en administratie en hangt minder af van het type installatie. Regelmatig fysiek toezicht is voor deze branche belangrijk.

Administratief toezicht wordt voor de afvalbranche van groot belang geacht. In mindere mate geldt dat ook voor ketentoezicht. Aanleiding voor deze vorm van toezicht vindt zijn oorsprong bij de constatering van onregelmatigheden bij Quick scans en BAT als onderdeel ("administratieve controle") van het preventieve fysieke toezicht. Verzwaard toezicht moet worden gevonden in de verbreding van het toezicht.

4.1.1 Maatgevende installaties en activiteiten

Installaties / activiteiten	Essentieel	Relevant	Aandachtspunten
Installaties voor verwijdering of nuttige toepassing gevaarlijk of ongevaarlijk afval	Lucht Veiligheid Afval		Diffuse emissies of stofemissies Onderhoud veiligheidsvoorzieningen Beoordeling journaal gevaarlijk/ongevaarlijk afval Controleren meldingsystemen Regelmatige controle werkwijze medewerkers Voorzieningen geur, bodem of afvalwater (indien van toepassing)
Installaties voor verbranding gevaarlijk of ongevaarlijk afval	Afval Lucht Bodem Veiligheid		Diffuse emissies of stofemissies Onderhoud veiligheidsvoorzieningen Beoordeling journaal gevaarlijk/ongevaarlijk afval Controleren meldingsystemen Regelmatige controle werkwijze medewerkers Voorzieningen geur, bodem of afvalwater (indien van toepassing)
Tijdelijke opslag gevaarlijke stoffen	Afval Afvalwater Bodem	Veiligheid	Fysieke test bodemsituatie Controleren meldingsysteem bodem Beoordeling journaal gevaarlijk afval Voorzieningen geur, bodem of afvalwater (indien van toepassing) Veiligheidsvoorzieningen

Nadere toelichting

Tijdelijke opslag gevaarlijke stoffen: Het betreft hier tijdelijke opslag van gevaarlijke stoffen voor derden in plaats van eigen gebruik. Door het tijdelijk karakter varieert ook de aard van de gevaarlijke stoffen sterk. De bekendheid met de risico's van deze stoffen bij de medewerkers van de bedrijven is hierdoor vaak minder aanwezig.

4.2 Chemie

De branche kenmerkt zich door een grote diversiteit aan installaties en processen die vaak ook nog eens met elkaar verbonden zijn. In het preventief toezicht is veel aandacht nodig voor het functioneren van interne controlesystemen en het omgaan met incidentafhandeling. In de chemiebranche is het van belang dat klachten en incidenten niet zonder meer onder repressief toezicht worden geschaard. Daarvoor zijn de processen in deze branche vaak te complex. Klachten en incidenten kunnen duiden op andere onderliggende problemen.

Voor deze branche wordt expliciete aandacht gevraagd voor het belang van het beoordelen van rapportages en plannen door specialisten en voor het belang van systeemgericht toezicht. Verzwaard preventief toezicht met het doel om te komen tot een diagnose van de problematiek is dan een goede vorm. Afvalwater is in het kader van ZZS een aspect waar zorg voor is en waar aandacht aan moet worden be-

steed. Voor omgevingsdiensten is het toezicht op afvalwater een relatief nieuwe taak, waar een kennis- en ervaringsslag moet worden gemaakt.

4.2.1 Maatgevende installaties en activiteiten

Installaties / activiteiten	Essentieel	Relevant	Aandachtspunten
RIE-4 proces installaties	Lucht Veiligheid Afvalwater		Toetsen jaarlijkse rapportages procesemissies aan emissie-eisen Diffuse emissies (zowel fysiek als administratief) Procesbewaking controlekamer Systeemonderhoud en maatregelen kritische veiligheidsvoorzieningen Emissie naar water (vooral bij ZZS) Rapportage bodem, veiligheid en lucht Afvalboekhouding
Stookinstallaties	Lucht Energie Afval	Veiligheid Geluid	Emissietoetsen (voor >50 MW elk half jaar, kleinere vierjaarlijks) Steekproefsgewijze metingen emissies (met aandacht voor eventueel meestoken afvalstoffen) Integriteit en onderhoud installaties
PGS 29 tanks	Bodem Lucht Veiligheid		Beoordeling rapportages FLIR meting (VOS) Visuele inspectie tanks Bodemsituatie Integriteit en onderhoud installatie
Opslag niet PGS 29, zoals zuren en logen	Lucht * Veiligheid* Bodem*	Lucht * Veiligheid* Bodem*	Diffuse emissies Toetsing procesemissie Procesbewaking controlekamer Onderhoud systemen en maatregelen Bodemvoorzieningen
Laad- en losplaatsen tankwagens en schepen	Lucht Veiligheid	Geur	Diffuse emissies Fysiek toezicht activiteit ter plaatse Procesbewaking controlekamer Procedures/werkinstructie Blusboot (bij schepen)
Utilities en systemen als blussystemen, koel-systemen, waterzuivering, fakkels, dampvernietiging en dampreiniging	Lucht Veiligheid	Afvalwater Geur	Toetsing emissies Fysieke inspectie Onderhoud en maatregelen veiligheid Emissie afvalwater Preventieve check geur

* afhankelijk van opgeslagen stoffen

Nadere toelichting

Naast de specifieke chemische installaties zijn in deze branche ook een aantal installaties en activiteiten van belang die voortkomen uit de PGS 29 op- en overslagbedrijven (zie hieronder).

RIE-4 procesinstallaties: Dit zijn complexe procesinstallaties. Bij de grotere bedrijven worden deze door meerdere regelkamers aangestuurd. Voor deze installaties is een vorm van systeemtoezicht noodzakelijk. Dit is erop gericht dat alle procesonderdelen goed en veilig functioneren en dat onnodige uitstoot en emissies worden voorkomen. Bij RIE-4 procesinstallaties kan sprake zijn van hoog energiegebruik. In die gevallen dient het energieaspect ook preventief aandacht te krijgen.

Stookinstallaties: Meten en beoordelen van meetresultaten vormen een belangrijk onderdeel van het toezicht op stookinstallaties. De grootte van de installatie is van belang voor de frequentie van de rapportage. De zeer grote stookinstallaties (>100MW) beschikken over een continu monitoringstelsel.

PGS 29 tanks: Voor toezicht PGS 29 is risicoklasse van de opgeslagen stoffen, de verscheidenheid en de verlading daarvan en de leeftijd van de tanks maatgevend. De omvang van de tank heeft slechts marginale invloed op de benodigde omvang van het toezicht. Hierbij is een keuze voor de controle van

meerdere tanks van belang en kan niet worden volstaan met een random steekproef. Voor de hoogste risicoklasse K1 is het noodzakelijk dat meerdere opslagen jaarlijks worden gecontroleerd.

Opslag niet PGS 29, zoals zuren en logen: Deze categorie van opslag is een diverse. Het kan hier gaan om grondstoffen of eindproducten met variabele toxiciteit. De risicoklassering is vergelijkbaar met de K2 en K3 classificatie van de PSG 29. Vanwege de verscheidenheid van soorten stoffen kan ook hier niet met een random steekproef worden volstaan. De specifieke situatie bij de Mba is hier bepalend.

Laad- en losplaatsen tankwagens en schepen: Voor de activiteit van laden en lossen staat de gedragscomponent centraal. De meeste incidenten met laden en lossen zijn het gevolg van onzorgvuldig handelen of mankerende voorzieningen. Fysiek toezicht ter plaatse in combinatie met toezicht op protocollen en instructie is daarom van belang.

4.3 Energiebedrijven

De branche is in ontwikkeling vanwege de transitie naar duurzame energie. Dat is te zien in veranderingen in de bedrijfstak zelf, zoals het meestoken van biomassa of de opslag van duurzame energie. Die transitie gaat ook gepaard met veranderingen in wetgeving en kaderstelling. Een voorbeeld hiervan zijn de nieuwe BREF-documenten voor grote stookinstallaties. Verandering van wetgeving betekent ook aanpassing van de vergunningvoorschriften. In de provincie Zuid-Holland staan nog twee grote installaties (koleninstallaties met een vermogen van 100 en 700 megawatt). De overige installaties met een vermogen groter dan 100 megawatt zijn voornamelijk gasinstallaties.

Het continue meetsysteem van het bedrijf staat centraal bij het toezicht. Dit betreft niet alleen de metingen zelf, maar ook de kwaliteitsborging van het gehele systeem. Regelmatige overtredingen van het continue meetsysteem zijn aanleiding tot verzwaard toezicht. Hieronder vallen ook het niet melden van storingen.

4.3.1 Maatgevende installaties en activiteiten

Installaties / activiteiten	Essentieel	Relevant	Aandachtspunten
Stookinstallaties	Lucht Energie Afval	Veiligheid Geluid	Kwaliteitsborging continu meetsysteem Meestookstoffen bij stookinstallaties (>100MW) Beoordeling van emissies Steekproefsgewijze controle van emissiemetingen (met aandacht voor meestookstoffen) Integriteit en onderhoud installaties
PGS 29 tanks	Bodem Lucht Veiligheid		Beoordeling rapportages Visuele inspectie tanks Bodemsituatie Integriteit en onderhoud installatie
Opslag niet PGS 29 (voorgenomen PGS-31), zoals zuren en logen		Lucht Veiligheid Bodem Afvalwater	Diffuse emissies Toetsing procesemissie Onderhoud systemen en maatregelen Bodemvoorzieningen Waterbehandeling
Detectiesystemen	Veiligheid		Onderdeel systemen en maatregelen
Gasreducerstations		Veiligheid	Onderhoud systemen en maatregelen

Nadere toelichting

PGS 29 tanks: Voor toezicht PSG 29 is risicoklasse van de opgeslagen stoffen, de verscheidenheid en de verlading daarvan en de leeftijd van de tanks maatgevend. Voor energiebedrijven verdienen met name de oliehoudende stoffen aandacht. De omvang van de tank heeft slechts marginale invloed op de benodigde omvang van het toezicht.

Opslag niet PGS 29, zoals zuren en logen: Deze categorie van opslag is een diverse. Het kan hier gaan om grondstoffen of eindproducten met variabele toxiciteit. De risicoklassering is vergelijkbaar met de K2 en K3 classificatie van de PSG 29. Bij energiebedrijven worden vooral zuren en logen gebruikt voor water- en ketelbehandeling.

4.4 Op- en overslag

Preventief toezicht is vooral gericht op het gebruik van de voorzieningen (gedrag) en de kwaliteit van de voorzieningen. Afhankelijk van de opgeslagen stof kan geur preventief een aandachtspunt zijn, met name bij laad- en losplaatsen.

Als het gaat om verzaamd toezicht kan worden gedacht aan verdieping en aanpassing van de steekproef bij meerdere installaties.

Naleefgedrag, klachten en incidenten kunnen aanleiding zijn voor verzaamd preventief toezicht, bijvoorbeeld als het gaat om herhalende klachtpatronen. Afhankelijk van de overtreding situatie kan zowel verdiepend als verbredend toezicht worden gehouden. Bij dergelijke klachtpatronen is verdieping van het toezicht aan te bevelen om eventuele onderliggende problemen op te sporen.

Belangrijk bij de bepaling van toezichtregime- en strategie is de constatering dat 80% van alle tanks in Nederland ouder is dan 30 jaar. Dit is uiteraard een belangrijk gegeven voor de risicoanalyse.

Het toezicht op PGS 15 is bij uitstek geschikt om met een projectmatige aanpak te worden uitgevoerd. Dit bevordert naast een hogere naleving ook een hogere bewustwording. Uit de doelgroep analyse PGS 15 die DCMR heeft laten opstellen, blijkt dat individuele dwangsommen in de praktijk nauwelijks effectief zijn. Dit hoeft niet per se in het verzorgingsgebied van elke omgevingsdienst van toepassing te zijn.

4.4.1 Maatgevende installaties en activiteiten op- en overslag

Installaties / activiteiten	Essentieel	Relevant	Aandachtspunten
PGS 29 tanks	Bodem Lucht Veiligheid		Beoordeling rapportages FLIR meting Visuele inspectie tanks Bodemsituatie Integriteit en onderhoud installatie
Opslag niet PGS 29, zoals zuren en logen	Lucht * Veiligheid* Bodem*	Lucht * Veiligheid* Bodem*	Diffuse emissies Toetsing procesemissie Procesbewaking controlekamer Onderhoud systemen en maatregelen Bodemvoorzieningen
PGS 15 opslag	Veiligheid	Bodem	Journal gevaarlijke stoffen Scheiding gevaarlijke stoffen Blusmiddelen
Laad- en losplaatsen tankwagens en schepen	Lucht Veiligheid	Geur	Diffuse emissies Fysiek toezicht activiteit ter plaatse Procesbewaking controlekamer Procedures/werkinstructie Blusboot (bij schepen)
Utilities en systemen als blussystemen, dampvernietiging en dampreiniging	Lucht Veiligheid	Afvalwater Geur	Toetsing emissies Fysieke inspectie Onderhoud en maatregelen veiligheid Emissie afvalwater Preventieve check geur

* afhankelijk van opgeslagen stoffen

Nadere toelichting

PGS 29 tanks: Voor toezicht PSG 29 is risicoklasse van de opgeslagen stoffen, de verscheidenheid en de verlading daarvan en de leeftijd van de tanks maatgevend. De omvang van de tank heeft slechts marginale invloed op de benodigde omvang van het toezicht. Hierbij is een keuze voor de controle van meerdere tanks van belang en kan niet worden volstaan met een random steekproef. Voor de hoogste risicoklasse K1 is het noodzakelijk dat meerdere opslagen jaarlijks worden gecontroleerd.

Opslag niet PGS 29, zoals zuren en logen: Deze categorie van opslag is een diverse. Het kan hier gaan om grondstoffen of eindproducten met variabele toxiciteit. De risicoklassering is vergelijkbaar met de K2 en K3 classificatie van de PSG 29. Vanwege de verscheidenheid van soorten stoffen kan ook hier niet met een random steekproef worden volstaan. De specifieke situatie bij de Mba is hier bepalend.

Laad- en losplaatsen tankwagens en schepen: Voor de activiteit van laden en lossen staat de gedragscomponent centraal. De meeste incidenten met laden en lossen zijn het gevolg van onzorgvuldig handelen of mankerende voorzieningen. Fysiek toezicht ter plaatse in combinatie met toezicht op protocollen en instructie is daarom van belang.

4.5 Raffinaderijen

De branche raffinaderijen wordt gekenmerkt door de complexiteit en omvang van aantallen van de verschillende proces- en stookinstallaties. Feitelijk is er sprake van verschillende fabrieken en bedrijven op een enkel terrein. Deze omvang en complexiteit geven uitdagingen voor het toezicht om te beginnen met een grote omvang aan voorschriften. Daarnaast is de ene installatie op het terrein niet per se representatief voor een ander. Bedrijfsonderdelen kunnen door verschillende verantwoordelijken, onderaannemers of externe contractanten worden beheerd of uitgevoerd. Dat kan al het resultaat zijn van dezelfde type installaties die verschillen in bouwjaar en daardoor verschillend zijn ontworpen.

Voor toezicht in de toekomst moet aan andere vormen van toezicht worden gedacht, bijvoorbeeld met bubble-concepten (beheer en toetsing van alle emissies binnen een zeker gebied), zoals die internationaal al worden toegepast. Voor stookinstallaties moet meer en meer worden gekeken naar continue meet-systemen, zoals dat ook gebeurt bij energiebedrijven. Uiteraard is regelmatig overleg met het bedrijf van essentieel belang, vanwege de omvang en complexiteit van de installaties en activiteiten. Dat vindt plaats door het kwartaaloverleg van de RUD met de verantwoordelijke bedrijfsfunctionarissen.

Een ander aspect van de complexiteit en omvang van de bedrijfstak is dat louter repressief toezicht voor incidenten, meldingen en klachten op het gebied van geur relatief weinig rendement oplevert. Het opvolgen van incidenten, meldingen en klachten kost veel tijd en geeft relatief weinig informatie over de bron hiervan binnen de complexe Mba. Periodiek preventief toezicht op het onderhoud van systemen, systeemmaatregelen ter voorkoming van emissies en controle op de werking van het veiligheidsbeheerssysteem. Dit geldt ook voor maatregelen voor bodembescherming.

Bijzondere aandacht is er voor de activiteit van fakkelen (RIE 7.11c). Fakkelen wordt aanzienlijk vaker toegepast bij raffinaderijen dan bij de chemiebranche, al is dit in principe een activiteit die alleen nodig is bij storingen, onderhoud en herstart van installaties. Dit zegt daarom iets over de procesbewaking van de installaties. Specifiek voor de branche zijn de HF-alkylatie installaties (installaties waarbij brandstoffen worden opgewaardeerd met waterstoffluoride als katalysator) en zwavelterugwininstallaties.

Net als bij de chemiebranche is afvalwater in het kader van ZZS een aspect waar zorg voor is en waar aandacht aan moet worden besteed. Voor omgevingsdiensten is het toezicht op afvalwater een relatief nieuwe taak, waar een kennis- en ervaringsslag moet worden gemaakt.

4.5.1 Maatgevende installaties en activiteiten

Installaties / activiteiten	Essentieel	Relevant	Aandachtspunten
RIE-1.2 installaties	Lucht Veiligheid Afvalwater		Fysieke inspectie Toetsen jaarlijkse rapportages procesemissies aan emissie-eisen Diffuse emissies (zowel fysiek als administratief) Procesbewaking controlekamer Systeemonderhoud en maatregelen kritische veiligheidsvoorzieningen Emissie naar water (vooral bij ZZS) Rapportage bodem, veiligheid en lucht Afvamboekhouding
Stookinstallaties	Lucht Energie Afvval	Veiligheid Geluid	Fysieke inspectie Emissietoetsen (voor >50 MW elk half jaar, kleinere vierjaarlijks) Bijstoken ruwe olie bij grote stookinstallaties (>100MW) Steekproefsgewijze metingen emissies (met aandacht voor eventueel meestoken afvalstoffen) Integriteit en onderhoud installaties
PGS 29 tanks	Bodem Lucht Veiligheid		Fysieke inspectie Beoordeling rapportages FLIR meting (VOS) Visuele inspectie tanks Bodemsituatie Integriteit en onderhoud installatie
Opslag niet PGS 29 (voorgenomen PGS-	Lucht * Veiligheid*	Lucht * Veiligheid*	Fysieke inspectie Diffuse emissies

31), zoals zuren en logen	Bodem*	Bodem*	Toetsing procesemissie Procesbewaking controlekamer Bodemvoorzieningen Systeemonderhoud en maatregelen kritische veiligheidsvoorzieningen
Utilities als stroom, instrumentenlucht, koelwater	Lucht Veiligheid	Afvalwater	Fysieke inspectie Systeemonderhoud / betrouwbaarheid Systeembewaking
Repressieve systemen als blussystemen, waterzuivering, fakkels, dampvernietiging en dampreiniging	Lucht Veiligheid	Afvalwater Geur	Fysieke inspectie Onderhoud en maatregelen veiligheid Emissie afvalwater Preventieve check geur
Overige installaties: HF-alkylatie	Veiligheid		Fysieke inspectie Toetsing jaarlijkse rapportages procesemissies aan emissie-eisen Diffuse emissies (fysiek en administratief) Procesbewaking controlekamer Systeemonderhoud en maatregelen kritische veiligheidsvoorzieningen Emissie naar water (ZZS) Rapportage bodem, veiligheid en lucht

* afhankelijk van opgeslagen stoffen

Nadere toelichting

Naast de specifieke chemische installaties zijn in deze branche ook een aantal installaties en activiteiten van belang die voortkomen uit de PGS 29 op- en overslagbedrijven (zie hieronder).

RIE procesinstallaties: Dit zijn complexe procesinstallaties. Bij de grotere bedrijven worden deze door meerdere regelkamers aangestuurd. Voor deze installaties is een vorm van systeemtoezicht noodzakelijk. Dit is erop gericht dat alle procesonderdelen goed en veilig functioneren en dat onnodige uitstoot en emissies worden voorkomen.

Stookinstallaties: Meten en beoordelen van meetresultaten vormen een belangrijk onderdeel van het toezicht op stookinstallaties. De grootte van de installatie is van belang voor de frequentie van de rapportage. De zeer grote stookinstallaties (>100MW) beschikken over een continu monitoringsysteem.

PGS 29 tanks: Voor toezicht PSG 29 is risicoklasse van de opgeslagen stoffen, de verscheidenheid en de verlading daarvan en de leeftijd van de tanks maatgevend. De omvang van de tank heeft slechts marginale invloed op de benodigde omvang van het toezicht. Hierbij is een keuze voor de controle van meerdere tanks van belang en kan niet worden volstaan met een random steekproef. Voor de hoogste risicoklasse K1 is het noodzakelijk dat meerdere opslagen jaarlijks worden gecontroleerd.

Opslag niet PGS 29, zoals butaan en propaan (gasbollen): Deze opslagen maken vaak onderdeel uit van scenario's met een groot effect. Vanwege het risico kan niet worden volstaan met een steekproef. Deze categorie van opslag is een diverse. Ook andere zuren en logen vallen onder deze categorie. Het kan hier gaan om grondstoffen of eindproducten met variabele toxiciteit. De risicoklassering is vergelijkbaar met de K2 en K3 classificatie van de PSG 29. Vanwege de verscheidenheid van soorten stoffen kan ook hier niet met een random steekproef worden volstaan. De specifieke situatie bij de Mba is hier bepalend.

Laad- en losplaatsen tankwagens en schepen: Voor de activiteit van laden en lossen staat de gedragscomponent centraal. De meeste incidenten met laden en lossen zijn het gevolg van onzorgvuldig handelen of mankerende voorzieningen. Fysiek toezicht ter plaatse in combinatie met toezicht op protocollen en instructie is daarom van belang.

4.6 Rioolwaterzuivering

De circulaire economie, met name de opkomst van alternatieve brandstoffen, zorgt voor veranderingen in de branche. Meer en meer worden energie (biogas) en secundaire grondstoffen gewonnen uit afvalwater. Een zorgwekkende trend is de toename van medicatie in afvalwater en daarmee de toename van stoffen met complexe samenstelling, vaak zeer zorgwekkend, en combinaties van dergelijke stoffen (ZZS).

De veranderingen in de branche raken ook de toezichtpraktijk. Rioolwaterzuiveringen (RWZI) moeten in deze zin steeds meer worden gezien als energie- en grondstofproducenten. Ten eerste is er een noodzaak om in het preventief toezicht meer en meer aandacht te besteden aan slibverwerking, slibverlading en bijbehorende installaties. Aandachtspunt hierbij is dat de huidige zuiveringstechnieken op termijn moeten vernieuwen, mede vanwege de toename van complexe stoffen in afvalwater en de veranderende Europese wetgeving. Het huidige acceptatie- en registratiebeleid is hier niet volledig mee in balans, hetgeen benodigd ketentoezicht gecompliceerd maakt.

Toezicht door de provincie beperkt zich tot indirecte lozingen. Toezicht op lozingen direct op het oppervlaktewater vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Rijk (Rijkswaterstaat). Voor indirecte lozingen vanuit bedrijfsafvalwaterzuiveringen (AWZI) is meer aandacht nodig voor preventief toezicht op de lozingsnormen. Hiervoor is samenwerking nodig met de toezichtpartners (waterschappen, Rijkswaterstaat en rioolbeheerders).

Aandachtspunt voor de nabije toekomst zijn de grondwatermonitoringsystemen voor rioolwaterzuiveringen. Deze gelden niet als gelijkwaardige bodembeschermende voorzieningen, maar als signalering voor eventuele bodemverontreiniging. De waterschappen die deze installaties in beheer hebben, kunnen niet voldoen aan inspectie- en keuringseisen, aangezien de rioolwaterzuiveringen dan uit gebruik moeten worden genomen. Risico hierbij is dat afvalwater niet kan worden aangevoerd vanwege de lange duur van de inspectie van de eisen. Voor deze problematiek wordt landelijk (samenwerking waterschappen, Omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat) naar een uniforme methode gezocht. Waterschappen en Omgevingsdiensten in Zuid-Holland doen momenteel een pilot naar een methode op de bodemrisico's maatschappelijk aanvaardbaar te maken.

4.6.1 Maatgevende installaties en activiteiten

Installaties / activiteiten	Essentieel	Relevant	Aandachtspunten
Biogasinstallaties	Veiligheid		Toezicht op onderhoud veiligheidsvoorziening Verbanden biogas (Activiteitenbesluit)
Bedrijfsafvalwaterzuivering	Afval		Lozingsnormen Toepassing juiste zuiveringstechnieken

4.7 Overige bedrijven

Er is nog een enkel metaalbewerkingsbedrijf dat onder provinciaal bevoegd gezag staat. Voor dit bedrijf is een toezichtplan opgesteld. Bijzondere aandacht is er bij dit bedrijf voor de milieuaspecten bodem en lucht vanwege het galvaniseerproces en het gebruik van beitsbaden.

5. Groene wetgeving

De Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) voert in de gehele provincie namens GS de toezicht en handhaving op activiteiten die de natuur betreffen in het kader van de Omgevingswet. Het gaat in de Omgevingswet over Natura 2000 activiteiten, te weten toezicht in Natura 2000 gebieden, en op stikstof uitstoot van activiteiten en bedrijven, en Flora en fauna activiteiten, zoals houtopstanden, soortenbescherming en beheer- en schadebestrijding. In de afgelopen jaren heeft per deeltaak of (deel)gebied risicogericht toezicht plaatsgevonden op grond van landelijke en regionale risicoanalyses. Deze analyses en systematiek sloot echter niet aan bij de praktijk. Dynamisch bestuur en natuur eist dat flexibel en ad hoc moet kunnen worden geanticipeerd op de vraag vanuit bestuur en maatschappij. OZHZ voert risicogericht toezicht uit op activiteiten die de natuur betreffen op basis van hun expertise, de dynamiek van de natuur en op basis van maatschappelijke en bestuurlijke verwachtingen.

Appendix 1 Vormen van toezicht

Traditionele toezichtinstrumenten zijn instrumenten die uitgaan van een bedrijfsinspectie door een toezichthouder. Deze inspectie kan zowel op locatie bij het bedrijf als op kantoor plaatsvinden.

De hieronder kort beschreven vormen van toezicht kunnen worden ingezet bij zowel preventief als repressief toezicht.

Fysieke controle

Fysieke toezicht wordt ingezet om te controleren of te beoordelen of voorgeschreven technische en organisatorische voorzieningen of maatregelen ook daadwerkelijk aanwezig zijn en of er wordt voldaan aan een gestelde norm. Een groot deel van het toezicht bestaat uit fysieke beoordelingen van situaties. Een fysieke controle is in aangewezen gevallen onaangekondigd. Uitzonderingen hierop zijn mogelijk, bijvoorbeeld als specifieke gegevens moeten worden besproken of specifieke bedrijfsfunctionarissen aanwezig moeten zijn.

Administratief toezicht

Administratief toezicht wordt ingezet om onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid, juistheid, volledigheid, actualiteit en tijdigheid van verstrekte getalsmatige gegevens en informatie van bedrijven.

Administratief toezicht kent wat dat betreft diverse vormen van diepgang:

- Het basis administratief toezicht (BAT).
- Diepgaand(er) administratief toezicht (DAT).
- Quick-scan-onderzoeken.

Het basis administratief toezicht wordt op het volledig bedrijvenbestand uitgevoerd en is onderdeel van het regulier preventief toezicht. Dit onderzoek wordt door elke toezichthouder zelf verricht en omvat een globale check op een beperkte hoeveelheid informatie.

De resultaten van het basis administratief onderzoek kunnen aanleiding zijn voor verder (diepgaander) onderzoek. Een aantal bedrijven wordt geselecteerd (als onderdeel van het prioriteren) op basis van informatie uit het basisonderzoek, categorie van bedrijf of branche, klachten over het bedrijf, eerdere toezicht ervaringen met het bedrijf en overige signalen vanuit het toezicht en/of vanuit opsporing (free riders). Afhankelijk van de prioriteitsstelling wordt bij een aantal van deze bedrijven een meer diepgaand en gericht onderzoek gedaan.

Een QuickScan is een vereenvoudigde BAT die worden gebruikt als hercontrole of om snel een indruk op te doen van een bedrijf. De meer diepgaande onderzoeken worden door de reguliere toezichthouder of met een team met gespecialiseerde toezichthouders uitgevoerd.

Ketentoezicht

Ketentoezicht richt zich op processen waar verschillende organisaties als schakels in een keten bij betrokken zijn, bijvoorbeeld afvalverwerking. Het naleefgedrag van een afzonderlijke bedrijf kan sterk worden bepaald door voorgaande (bijvoorbeeld leveranciers) of volgende (bijvoorbeeld grote afnemers) schakels. Meer en meer wordt ingezet op onderzoeken in de keten (ketenonderzoek; lekvrije verwijdering); brancheonderzoek en, informatie gestuurde onderzoeken (aan de hand van nadere analyse van beschikbare informatiebestanden) al dan niet met de handhavingpartners (belastingdienst, andere provincies, omgevingsdiensten, etc.).

Systeemgericht toezicht

Systeemgericht toezicht richt zich op de organisatorische kant van het bedrijf, de bedrijfseigen systemen zoals het VBS, emissie meet en registratie-, afvalregistratie-, onderhoud en inspectie-, of compliance systeem. Systeemgericht toezicht is niet alleen een audit, maar een combinatie van systeemcheck met fysiek toezicht. Doel van systeemgericht toezicht is om na te gaan in hoeverre door het bedrijf zelf opgestelde procedures aanwezig zijn en daadwerkelijk worden opgevolgd. Dit geeft een beeld in hoeverre het bedrijf ten allen tijde – en niet alleen ten tijde van inspectie- de risico's heeft geborgd waarvoor de procedures door het bedrijf zelf zijn opgesteld.

Het beoordelen van rapporten en plannen

Rapporten en plannen worden als uitvloeisel van enig voorschrift aan het bevoegd gezag ter beoordeling aangeboden. In het algemeen gaat het om plannen waaruit blijkt of - en zo ja binnen welke termijn - (milieu) maatregelen zijn getroffen. Bij rapporten moet gedacht worden aan documenten waarmee het bedrijf aantoonbaar te voldoen aan een gestelde norm.

Een bijzondere vorm van jaarlijkse rapportages is het integraal E-PRTR rapport (e-MJV). Daarbij rapporteren bedrijven verplicht over de afvoer van hun afvalstoffen, energie- en watergebruik en emissies naar lucht, water en bodem.

Metingen

Ter ondersteuning van het preventief en repressief toezicht kan gebruik gemaakt worden van diverse vormen van monsternamen, metingen en analyse. Voor monsternamen en metingen aan geluid, bodem, afval, afvalwater, zwemwater, grondwater of luchtmissies kunnen meetplannen worden opgesteld. Dit is met name van toepassing in het repressief toezicht bij klachten en incidenten.

Gebiedsgericht toezicht

Bij gebiedsgericht toezicht staat de kwaliteit van de leefomgeving in een bepaald gebied centraal. De vorm van toezicht wordt uitgevoerd door middel van milieuvluchten of door middel van controles op het land of te water.

Bij milieuvluchten wordt een vooraf gekozen route gevlogen, waarbij tijdens de vlucht wordt gelet op eventuele veranderingen in het landschap, bebouwing en mogelijke overtredingen. Het kan daarbij gaan om zaken die zowel binnen als buiten Milieubelastende activiteiten plaatsvinden. Signalen vanuit

het toezicht vormen een input voor het vluchtplan. Waarnemingen worden zowel intern als aan externe handhavingpartners doorgegeven.

Projectmatig toezicht

Een projectmatige aanpak is bij uitstek geschikt om branche breed toezicht te houden op specifieke aspecten of installaties. Dit geldt met name voor de duurzaamheidsaspecten energie en vervoer, maar ook bijvoorbeeld voor installaties (bijvoorbeeld stookinstallaties en natte koeltorens) of veel voorkomende gedragsovertredingen. Projectmatig toezicht bevordert naleving en bewustwording bij bedrijven.

Andere vormen van toezicht

Het gaat om instrumenten die in aanvulling op bovenstaande vormen van toezicht zorgen voor een aanvullende motivatie om het gedrag aan te passen, met als gevolg het naleven van wet en regelgeving. Het gaat bijvoorbeeld om:

- het geven van voorlichtingsbijeenkomsten
- het beoordelen van de veiligheidscultuur bij een bedrijf
- het beïnvloeden van voor de doelgroep belangrijke actoren (afnemers, toeleveranciers, branchevereniging)
- het opzetten van een burenrraad (zie o.a. artikel 10.3, lid 2 onder a en b van het Mor).
- afspraken maken met certificerende partijen over informatie uitwisseling
- afspraken met branche partijen over zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid
- afspraken met bedrijven of branches om vrijwillig te rapporteren over de naleving van bepaalde onderdelen van de milieu wet en regelgeving.

In de afgelopen beleidsperiode zijn in diverse branches goede resultaten behaald met het uitnodigen van directie en/of eigenaren van bedrijven die regelmatig in overtreding zijn of waar herhaaldelijk incidenten of klachtmeldingen worden geregistreerd.

Bijlage Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening

Inleiding

De Bijlage Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening bij de nota VTH 2024-2027 is nieuw en is in samenspraak met de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten tot stand gekomen.

Het Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening geeft, net als de Bijlage Risicogericht Toezicht dat doet ten aanzien van de Toezicht & Handhaving-taken, nader invulling aan een aantal onderwerpen die van belang zijn voor de uitvoeringspraktijk bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Het doel van het Uitvoeringsbeleid Vergunningverlening is, doordat het provinciale vergunningenbeleid verder uitgewerkt is, dat het verlenen van omgevingsvergunningen door de vijf Zuid Hollandse omgevingsdiensten op éénduidige wijze geschiedt, met inachtneming van dezelfde uitgangspunten.

Er wordt in de nota VTH 2024-2027 (hierna: nota VTH) zoveel mogelijk verwezen naar de vigerende beleidskaders. De bijlage vergunningverlening behandelt een aantal onderwerpen uit de nota VTH en is derhalve niet een uitputtend toetsingskader voor alle milieuaspecten die in de nota VTH genoemd worden.

De volgende onderwerpen worden besproken:

1. Het toepassen van doel- of middelvoorschriften bij vergunningvoorschriften
2. Vooroverleg en participatie in relatie tot vergunningverlening
3. Het vragen om aanvullende gegevens en het buiten behandeling laten van een aanvraag (formele fase)
4. De revisievergunning

De Onderwerpen:

1. Het toepassen van doel- of middelvoorschriften bij vergunningvoorschriften

Waarom?

Zoals in de nota VTH in paragraaf 2.2 is aangegeven kunnen bedrijven bij doelvoorschriften zelf invulling geven aan de manier waarop aan de vergunning verplichtingen kan worden voldaan. Middelvoorschriften zijn van toepassing wanneer (landelijke) voorschriften onvoldoende helder zijn, er sprake is van slecht naleefgedrag door de vergunninghouder of als doelvoorschriften niet, of niet voldoende, toereikend zijn.

Bij bedrijven die de vergunning slecht naleven, zijn doelvoorschriften vaak moeilijker handhaafbaar.

Middelvoorschriften geven het bedrijf aldus minder speelruimte en meer duidelijkheid, ook voor de toezichthouders en handhavers.

Werkwijze

De omgevingsdiensten werken bij de start van een vergunningverlening proces met een startdocument waar de algemene kenmerken van een initiatief aangegeven worden. Bij de start van een vergunningverleningsproces wordt door middel van een checklist uit het startdocument, een risicoanalyse uitgevoerd, waarmee beoordeeld wordt tot welke categorie (meer of minder speelruimte) een bedrijf behoort. Wanneer in de checklist aangegeven wordt dat het initiatief valt in de categorie met minder speelruimte, dan worden medewerkers van Toezicht & Handhaving van de betrokken omgevingsdienst geraadpleegd voor nader advies. In de checklist kunnen scores gegeven worden op onderdelen zoals het betrekken van anderen bij de aanvraag, het naleefgedrag, en eerdere problemen met voorschriften. Daarmee wordt beoordeeld of doelvoorschriften voorgeschreven kunnen worden. Het voorschrijven van doelvoorschriften heeft de voorkeur, maar het voorschrijven van doelvoorschriften moet geen toekomstige extra last bij de afdeling Toezicht en Handhaving leggen. Als gebleken is dat een initiatiefnemer het vertrouwen niet heeft verdiend, dan zou door het stellen van doelvoorschriften in zo'n situatie een onevenredige druk op de afdeling T&H leggen om doelvoorschriften te controleren. Daarom worden in die situaties geen doelvoorschriften voorgeschreven, maar middelvoorschriften. Het is duidelijk dat de balans tussen het voorschrijven van doel-of middelvoorschriften maatwerk is.

Op basis van praktijkinformatie, zal beoordeeld worden of mogelijk generiek per branche in de checklist aangegeven kan worden welk type voorschrift van toepassing zal zijn. Daar kunnen mogelijk in de kennisgroep Vergunningverlening afspraken over gemaakt worden.

2. Vooroverleg en participatie in relatie tot vergunningverlening

Waarom?

In paragraaf 4.4 van de nota VTH wordt aangegeven hoe wij, in het kader van vergunningverlening, omgaan met participatie. In dat kader gaan wij in deze bijlage verder in op de definitie van participatie en hoe, en op welke momenten participatie kan plaatsvinden.

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.

Participatie kan in het proces van een aanvraag omgevingsvergunning op twee momenten ingericht worden, namelijk:

- A. In de (informele) voorfase voor een aanvraag voor omgevingsvergunning (niet verplicht en vormvrij)
- B. Als onderdeel van de formele aanvraag voor een omgevingsvergunning (niet verplicht en vormvrij).

A. Voorfase vergunningaanvraag – verkennen en begeleiden van een initiatief

Het vooroverleg wordt onder de Omgevingswet nog belangrijker, om samen met de aanvrager te komen tot een volledige vergunningaanvraag, die binnen de gestelde doorlooptijd behandeld kan worden.

Voor vooroverleg onder de Omgevingswet heeft VNG een dialoogmodel ontwikkeld: de omgevingstafel, intaketafel of stadstafel.

Een initiatiefnemer **kan** in overleg met het bevoegd gezag aan de hand van bijvoorbeeld een omgevingstafel of stadstafel afstemmen met betrokken partijen zoals gemeente, provincie, waterschap en omgevingsdienst. Het initiatief wordt dan multidisciplinair verkend en de verwachting is dat, op basis van een integraal advies, de initiatiefnemer de vergunningaanvraag, met inachtneming van het advies, (beter) kan opstellen³⁵

In principe is dit een vorm van participatie die kan worden toegepast. Echter, er zijn voor de initiatiefnemer of het bevoegd gezag geen wettelijke verplichtingen voor het toepassen van deze vorm van participatie. Ook is een dergelijke verkenning van een initiatief in de voorfase vormvrij.

De definitie die wij zien als vooroverleg:

Een overleg tussen de initiatiefnemer en de omgevingsdienst (namens de provincie) met als doel te komen tot een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning. Hierbij worden de diverse onderdelen van de aanvraag in concept voorgelegd en beoordeeld.

B. Participatie als onderdeel van de aanvraag omgevingsvergunning

Na het vooroverleg kan er een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend. Onder de Omgevingswet moet de initiatiefnemer aangeven of, en zo ja op welke manier, hij de omgeving heeft betrokken bij de voorbereiding van zijn initiatief en wat de resultaten daarvan zijn. De verantwoordelijkheid voor het betrekken van de omgeving bij het indienen van een aanvraag ligt bij de initiatiefnemer. De provincie heeft hier in principe geen rol.

Participatie mag in beginsel niet verplicht worden en is vormvrij. Als de aanvrager aangeeft geen participatie te hebben toegepast, is dat **geen** weigeringsgrond. Daarnaast is de wijze waarop eventuele participatie wordt vormgegeven vormvrij. Wel is het mogelijk om richting te geven aan de initiatiefnemer. Dit geeft duidelijkheid vooraf.

Participatie door de initiatiefnemer wordt in lijn met de geest van de Omgevingswet gestimuleerd omdat het betrekken van de omgeving waardevolle inzichten op kan leveren en een initiatief beter kan maken. Daarnaast is de verwachting dat het vroegtijdig betrekken van de belanghebbenden bezwaren later in het traject voorkomt.

Er zijn natuurlijk ook gevallen waarin het overduidelijk niet nodig of zinvol is om een (groot) participatietraject te starten, bijvoorbeeld als het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving.

Belangenafweging

Het bevoegd gezag dient de door initiatiefnemer aangeleverde informatie over participatie te betrekken bij de belangenafweging (artikel 16.55 leden 2 en 6 Omgevingswet jo. Artikel 7.4 Omgevingsregeling). Bepaald moet worden of er voldoende gegevens beschikbaar zijn om belangen af te wegen en een zorgvuldig besluit te nemen. Het bevoegd gezag is – en blijft – verantwoordelijk voor het besluit en de motivatie ervan om de omgevingsvergunning wel of niet te verlenen. Dit is (lokaal) maatwerk.

³⁵Als bij dit overleg met de omgevingsdiensten blijkt dat participatie met de omgeving nuttig dan wel noodzakelijk is, dan wordt dit als advies door de omgevingsdiensten met de aanvrager besproken.

Conclusie over participatie

Het begrip "participatie", in relatie tot het verlenen van vergunningen, dient uitsluitend te worden gebruikt indien door de initiatiefnemer ter voorbereiding van een aanvraag om omgevingsvergunning, de omgeving betreft bij de totstandkoming van een vergunningaanvraag.

Er is voor de provincie geen wettelijke grondslag om participatie van, en overleg met derden verplicht te (kunnen) stellen. Het ontbreken van participatie is geen grond om een aanvraag te weigeren of buiten behandeling te laten.

Het bevoegd gezag moet tijdig een omgevingsvergunning verlenen en de juistheid van de verstrekte informatie voor een omgevingsvergunning beoordelen en nagaan of aanvullende informatie over feiten of belangen nodig zijn. Participatie kan een bijdrage leveren om deze doelen te bereiken.

Definities:

De (informele) voorfase voor een aanvraag voor omgevingsvergunning (d.w.z. de omgevingstafel of intaketafel) valt onder het vooroverleg. Het vooroverleg is een overleg tussen de initiatiefnemer en de omgevingsdienst (namens de provincie) met als doel te komen tot een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning. Hierbij worden de diverse onderdelen van de aanvraag in concept voorgelegd en beoordeeld;

Het door initiatiefnemer betrekken van de omgeving bij de totstandkoming van een vergunningaanvraag noemen we "participatie".

Hoe te participeren en op welke momenten

Zoals aangegeven in Paragraaf 4.4 van de nota VTH vinden wij dat in principe de verantwoordelijkheid voor het initiëren van participatie ter voorbereiding van een vergunningaanvraag bij de initiatiefnemer ligt. Het betrekken van de omgeving bij een vergunningaanvraag kan waardevolle inzichten opleveren en een initiatief beter maken. Daarnaast is de verwachting dat het vroegtijdig betrekken van de belanghebbenden bezwaren later in het traject voorkomt.

Wij zijn er daarentegen van bewust dat het alleen overlaten aan de initiatiefnemer van het organiseren van participatie ook erin kan resulteren dat geen, of zeer weinig participatie plaatsvindt en dat dat daarom negatief kan uitpakken. Daarom kan, indien het belang van de provincie daarom vraagt, de provincie bij een nieuw initiatief ook participatie aan de orde stellen zodra een initiatief kenbaar wordt gemaakt. In de eerste contacten kan actief gevraagd worden wat de plannen zijn in dat kader. De omgevingsdienst kan dan namens de provincie wellicht zelf sturend optreden. Daarvoor kan ook aansluiting gezocht worden bij de gemeente. Zeker als voor het initiatief ook een wijziging van het Omgevingsplan noodzakelijk is. Bij het belang van de provincie wordt met name gedacht aan een efficiënter vergunningverleningsproces (het niet doorkruisen van het proces) en het creëren van een evenwichtig krachtenveld van, en voor, belanghebbenden. Dit is het meest relevant bij aanvragen door nieuwe bedrijven of bij een grote verandering in de bestaande (leef)omgeving. Hoe de processtappen gezet worden is dus zaakafhankelijk en kan in de praktijk verschillen.

3. Het vragen om aanvullende gegevens en het buiten behandeling laten van een aanvraag (formele fase)

Met de komst van de Omgevingswet wordt de reguliere behandeltermijn voor vergunningen 8 weken. Het doel hierachter is, zoals ook aangegeven in paragraaf 2.2 van de nota VTH, om de handelingssnelheid bij een vergunningprocedure te verhogen en sneller en zakelijker te besluiten. Tegelijkertijd hebben de omgevingsdiensten tijd nodig om de aanvragen goed te kunnen behandelen. Daarom wordt er in het vergunningproces indien nodig gebruik gemaakt van de wettelijke opschortings- en verlengingsmogelijkheden, zoals bij het indienen van een complexe aanvraag zonder afdoende vooroverleg of bij een aanvraag van onvoldoende kwaliteit. 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. Ook als dit ertoe leidt dat er leges moeten worden betaald. Het is daarom wenselijk dat het bevoegd gezag het vragen van aanvullende gegevens in beginsel beperkt tot één keer en alleen die gegevens en bescheiden vraagt die echt nodig zijn voor een goede beoordeling van de aanvraag. Dit past in een zakelijke houding die het bevoegd gezag, gelet op de wettelijk vereiste en maatschappelijk gewenste handelingssnelheid, aanneemt.

De revisievergunning

De provincie heeft in de nota VTH in paragraaf 2.3 aangegeven hoe op basis van een inhoudelijke toetsing jaarlijks wordt bepaald welke vergunningen daadwerkelijk worden geactualiseerd. Een bijzondere actualisatie van een vergunning is het opstellen van een revisievergunning.

De revisievergunning is een speciale bevoegdheid onder de Omgevingswet om de omgevingsvergunning te wijzigen. Het bevoegd gezag vervangt met deze bevoegdheid meerdere oude omgevingsvergunningen door één omgevingsvergunning. Artikel 5.43 van de Omgevingswet regelt de revisievergunning.

Doel revisievergunning

Het doel van de revisievergunning is om een onoverzichtelijke vergunningssituatie te verhelpen. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld na een wijziging van een bedrijf de nieuwe en de oude vergunningen samenvoegen tot één overzichtelijke vergunning.

Ambtshalve verlenen van de revisievergunning

Het bevoegd gezag verleent een revisievergunning zonder dat iemand die heeft aangevraagd (dit heet: ambtshalve). Wel kan het bevoegd gezag, als een bedrijf een omgevingsvergunning heeft aangevraagd, besluiten dat het een revisievergunning voor het geheel verleent. Het is daarbij mogelijk een revisievergunning te verlenen als er maar één omgevingsvergunning van kracht is.

Eventueel gelijktijdig met wijzigen of intrekken

De revisievergunning is een ander instrument dan de mogelijkheid van artikel 5.39 of 5.40 van de Omgevingswet om de omgevingsvergunning te wijzigen of in te trekken. Wel 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.

Het wijzigen of intrekken van een omgevingsvergunning kan op verzoek van de vergunninghouder worden geïnitieerd. Bij een revisievergunning ligt het initiatief altijd bij het bevoegd gezag, er moet daarvoor dan ook een aanleiding zijn. Die aanleiding moet gemotiveerd worden. Bij de start van een vergunningaanvraag gebruiken de Omgevingsdiensten een startdocument, waarin is opgenomen dat bij een nieuwe vergunningaanvraag gecheckt wordt of een ambtshalve revisie nodig is, of dat de aanvraag meegenomen kan worden in een actualisatieprogramma (zie hiervoor ook onderwerp 1 in deze bijlage).

Motivering revisievergunning

Het bevoegd gezag moet het verlenen van een revisievergunning motiveren vanuit het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving. Denk bijvoorbeeld aan een onoverzichtelijke vergunningssituatie. Dat kan komen door een stapeling van omgevingsvergunningen die het bevoegd gezag door de jaren heen heeft verleend.

Schorsing en vernietiging

Een revisievergunning schorst de oude vergunningen op de dag waarop deze in werking treedt. Een vernietiging van de revisievergunning door de rechter heft deze schorsing op. Op de dag waarop de revisievergunning onherroepelijk wordt, vervallen de geschorste vergunningen.

Overdrachtsmogelijkheid bevoegdheid

Soms zijn meerdere bestuursorganen bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen die opgaan in de revisievergunning. In dat geval kunnen deze bestuursorganen hun bevoegdheid overdragen aan het bestuursorgaan dat de revisievergunning verleent. Hoe dat kan is zaakafhankelijk en is vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Hiervoor heeft de provincie geen algemeen beleid gespecificeerd. De situatie komt naar verwachting jaarlijks ook niet vaak voor.

Procedure verlening revisievergunning

Voor het verlenen van een revisievergunning die samengaat met wijziging of intrekking van een onderliggende vergunning, geldt de gebruikelijke procedure voor het verlenen van die vergunning (reguliere, dan wel uitgebreide procedure).

Als het bevoegd gezag de revisie niet combineert met wijziging van voorschriften of intrekking van een gedeelte van de vergunning, dan is er sprake van een zogenaamde 'kale' revisievergunning. In dat geval gelden er geen procedurebepalingen op grond van de Omgevingswet, alleen enkele algemene bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht.

Geen Leges ambtshalve wijzigingen of revisies

De provincie zal leges heffen op vergunningaanvragen die door een initiatiefnemer worden aangevraagd. Omdat het initiatief bij een revisievergunning bij het bevoegd gezag ligt, kunnen er in principe geen leges geheven worden op ambtshalve wijzigingen of revisies.