

Nota Uitvoering en Handhaving Noord-Holland 2024-2027

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

Gelet op

- Artikel 13.5 tot en met 13.7 Omgevingsbesluit

Overwegende dat

- De omgevingsdiensten in Noord-Holland namens de provincie Noord-Holland de uitvoerings- en handhavingstaken uitvoeren.
- Het wenselijk is om een uitvoeringskader vast te stellen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving door de omgevingsdiensten onder de Omgevingswet.

Besluiten

De Nota Uitvoering en Handhaving Noord-Holland 2024-2027 vast te stellen.

1. Inleiding en doel

De provincie Noord-Holland zet zich in voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit, inclusief aandacht voor de waarde van de natuur (kortweg: een gezonde leefomgeving). Tegelijk levert de provincie een belangrijke bijdrage aan de realisering van grote, maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie,¹ de klimaatopgave² en de omslag naar een circulaire economie.³ Dat kunnen we niet alleen: daarvoor is samenwerking nodig met andere (decentrale) overheden, semioverheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen.

De provincie Noord-Holland zet verschillende instrumenten in om die gezonde leefomgeving te bereiken: we doen dat via vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de U&H-taken waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Deze taken laat de provincie in mandaat uitvoeren door de vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten (dit betreft de zogenoemde 'uitvoerings- en handhavingstaken' (U&H-taken⁴), voorheen werd dit VTH-taken genoemd).

Deze Nota Uitvoering en Handhaving 2024-2027 (Nota U&H) geeft het integrale kader voor de uitvoering van de provinciale U&H-taken. Dit betreft de wettelijke taken met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze taken zijn ondergebracht bij de vier omgevingsdiensten. Steeds vaker benut de provincie de kennis en ervaring van deze diensten. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van hun adviezen bij het opstellen van beleid en regelgeving.

De omgevingsdiensten stellen ieder voor het geheel van hun taken, ook de niet-provinciale taken, een regionale uitvoerings- en handavingsstrategie op. Die wordt vastgesteld door de colleges van de deelnemers en dus ook door Gedeputeerde Staten. De Nota U&H en de uitvoerings- en handavingsstrategieën zijn inhoudelijk congruent. De Nota U&H geeft duiding en accenten aan de provinciale taken en de daaruit voortkomende opdracht aan de omgevingsdiensten.⁵

De provincie Noord-Holland vroeg de adviesbureaus KokxDeVoogd en SPPS consultants om te adviseren hoe de provincie – binnen de bestaande wet- en regelgeving – haar instrumenten optimaal kan inzetten en verder kan ontwikkelen om een gezondere leefomgeving te borgen en te verbeteren. Daarnaast is de Nota U&H aangepast aan de Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking is getreden.

Doel

1) Energiebesparingsakkoord 2022-2025, Regionale Energiestrategie 1.0 NHN, Regionale Energiestrategie 1.0 NHZ, Bouwstenen adaptieve uitvoeringsstrategie energie-infrastructuur 2020-2024.

2) Omgevingsvisie NH2050.

3) Zie bijvoorbeeld: Actieagenda circulaire economie 2021-2025 & IPO Bouwstenenvisie CE en VTH

4) Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) heet onder de Omgevingswet (hoofdstuk 18): 'uitvoering en handhaving' (U&H).

5) De regionale U&H-strategieën van de vier OD's bevatten alle de 'gezamenlijke bouwsteen'. Dit wordt nader geduid in hoofdstuk 5.

De Nota U&H laat zien hoe de provincie haar uitvoerings- en handhavingstaken inzet om de fysieke leefomgeving te beschermen en te benutten. Dit biedt het kader voor de uitvoering door de omgevingsdiensten.

De Nota U&H is gebaseerd op de wet- en regelgeving die in 2024 geldt (waaronder de Omgevingswet) en het bestaand provinciaal beleid. Tijdens het opstellen van deze nota zagen we kansen en mogelijkheden voor aanvullend beleid om de leefomgeving beter te kunnen beschermen en benutten. Deze krijgen langs een andere weg hun uitwerking en maken dus geen deel uit van deze nota.

De nota U&H wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van dialoog, evaluaties, nieuwe ontwikkelingen, nieuwe inzichten en nieuw beleid.⁶

Voor natuur dient nog beleidsontwikkeling plaats te vinden. Daarom ligt de focus in deze Nota U&H op het verbeteren van de luchtkwaliteit, waterkwaliteit en bodemkwaliteit en het verminderen van de emissies van geluid, geur en (grof)stof. Hiervoor zijn de ambities het meest specifiek gemaakt. Op deze manier willen we ons U&H-instrumentarium gericht inzetten om de gezondheid van omwonenden van (zware) industrie te beschermen.

De Nota U&H is afgestemd met de vergunningverleners, toezichthouders en adviseurs van de vier omgevingsdiensten en de beleidsadviseur van het Openbaar Ministerie. Zij beoordeelden de uitvoerbaarheid en de aansluiting op de gezamenlijke bouwsteen in de regionale uitvoerings- en handhavingstrategieën. Daarnaast zijn de onderdelen van de nota via klankbordsessies besproken met medewerkers van de provincie.

2. Ontwikkelingen en vooruitblik

De provincie zet zich in voor een leefbare en economisch krachtige provincie voor alle Noord-Hollanders. Het stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving is blijvend in ontwikkeling en raakt meerdere opgaven en ambities van de provincie.

De provincie sluit voor de uitvoerings- en handhavingstaken aan bij de landelijke normen en kaders, die de bestaande wet- en regelgeving biedt. Daarnaast is er voor verschillende opgaven aanvullend beleid opgesteld, onder andere voor Circulaire Economie, Provinciaal Programma Landelijk Gebied en Natuur en Klimaat (energiebesparing).

In onderlinge samenhang richt de inzet van de provincie zich op het bereiken en in stand houden van een gezonde en veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Hierin spelen onder andere het beschermen van het milieu, de beperking van geluidhinder en de waarde van natuur een rol. Daarbij vragen maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven om aandacht en inzet.

Voor het beter beschermen van de leefomgeving is aanvullend beleid nodig. De provincie heeft hiervoor ambities benoemd in hoofdstuk 3.2.

Artikel 1.3 Omgevingswet noemt drie belangen om in het oog te houden bij de uitvoering van alle taken en bevoegdheden uit deze wet (zie ook artikel 2.1 lid 1 Omgevingswet):

- duurzame ontwikkeling,
- bewoonbaarheid van het land, en
- bescherming en verbetering van het leefmilieu.

De Noord-Hollandse omgevingsdiensten geven hieraan invulling in de U&H-strategieën die zijn vastgesteld door Gedeputeerden Staten. Zie onderstaande tabel.⁷

Met het oog op: 1) duurzame ontwikkeling, 2) bewoonbaarheid van het land en 3) bescherming en verbetering van het leefmilieu									
Waarborgen voor kwaliteit (OW 1.3, order a)				Ruimte voor ontwikkeling (OW 1.3 onder b)					
Veiligheid	Gezondheid	Omgevingskwaliteit	Waarde van natuur	Energie-transitie	Landbouw-transitie	Woningbouwopgave	Klimaat-adaptatie	Vervanging infrastructuur	Circulaire

6) De provincie geeft hiermee invulling aan artikel 13.5, eerste lid, van het Omgevingsbesluit. Omdat de provincie al haar taken door de omgevingsdiensten laat uitvoeren, wordt aan de overige vereisten van het Omgevingsbesluit, artikel 13.5, tweede lid, tot en met artikel 13.7, invulling gegeven door middel van de gezamenlijke uitvoerings- en handhavingstrategieën per omgevingsdienst.

7) Uit de gezamenlijke U&H strategie van de omgevingsdiensten Noord-Holland.

									econo- mie
--	--	--	--	--	--	--	--	--	---------------

De provincie zet in op de verbetering van de fysieke leefomgeving van haar inwoners. Een onderdeel hiervan is ‘impact maken op de gezondheid van inwoners’. Dit is dan ook een doel bij de inzet van de uitvoerings- en handhavingstaken door de provincie. Dit is in lijn met de Omgevingsvisie NH2050 en de aanbevelingen uit het rapport ‘Industrie en omwonenden’ van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.⁸

De afgelopen jaren is er veel veranderd op het gebied van de uitvoerings- en handhavingstaken. De Omgevingswet trad in werking, de Omgevingsverordening is vernieuwd en vastgesteld en het programma voor Tata Steel is geactualiseerd (en 16 januari 2024 vastgesteld door Gedeputeerde Staten). Verder deed de Commissie van Aartsen aanbevelingen over de inrichting van het U&H-stelsel.

Vorig jaar voerde de provincie een pilot ‘scherper vergunnen’ uit. De pilotfase krijgt een vervolg in deze nieuwe nota U&H, zie hoofdstuk 6.

Daarnaast voerden we diverse andere projecten en pilots uit, waaronder een pilot voor ketentoezicht.^{9,10}

Verder versterkten we de samenwerking tussen de U&H-stelselpartners. Ook gingen de omgevingsdiensten intensiever samenwerken, door het opstellen van een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingstrategie. De omgevingsdiensten hebben de onderdelen uit deze strategie als bouwsteen aan de regionale strategieën en uitvoeringsplannen toegevoegd. Dit draagt bij aan uniformiteit bij de omgevingsdiensten en aan een gelijk speelveld. Deze strategieën en uitvoeringsplannen zijn vastgesteld.

Niet alleen regionaal, ook landelijk wordt er gewerkt aan de versterking van het U&H-stelsel. Dit gebeurt via het interbestuurlijk programma versterking U&H-stelsel (IBP VTH). Daarin werken het Rijk (de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (JenV)), provincies, gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten samen. Het programma kent een looptijd van twee jaar (medio 2022 - september 2024).

2.1 Vooruitblik

Binnen de provincie zijn verschillende beleidsvelden in ontwikkeling. Nieuw of aangepast beleid kan effect hebben op de provinciale ambities en de opdrachten aan de omgevingsdiensten.

Ruimtelijk Voorstel

De provincie werkt aan een ruimtelijk voorstel dat de belangrijkste opgaven in de fysieke leefomgeving beschrijft. Dit

Ruimtelijk Voorstel geeft vanuit ruimtelijk perspectief aan wat de bepalende vraagstukken zijn en welke ontwikkelingsrichting zich ontvouwt. Het is een agenderend Ruimtelijk Voorstel en bedoeld als uitnodiging om met elkaar in gesprek te gaan over de toekomst van Noord-Holland.

Startnotitie gezonde leefomgeving

De provincie werkt momenteel ook aan het opstellen van een startnotitie voor een gezonde leefomgeving. Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving én een goede omgevingskwaliteit is een belangrijk doel van de Omgevingswet.

De provincie werkt hiertoe beleidsuitgangspunten uit, omdat de provincie ambities heeft voor een gezonde leefomgeving en de Omgevingswet hiervoor nieuwe mogelijkheden biedt. De provincie inventariseert samen met de omgevingsdiensten waar beleidskansen liggen, zodat we deze kunnen benutten bij het opstellen van aanvullend beleid. Daarnaast stimuleert de Onderzoeksraad voor Veiligheid de provincie om het provinciale beleid verder te ontwikkelen. Tot slot vergt ook het ruimtelijke vraagstuk beleid voor een gezonde leefomgeving.

8) Onderzoeksraad voor Veiligheid (2023), Industrie en omwonenden.

9) Ketentoezicht is het op elkaar afgestemde toezicht van een of meer toezichthouders op de naleving, de kwaliteit of de veiligheid van een handeling of zaak, dat zich uitstrekt tot alle partijen die achtereenvolgens betrokken zijn bij deze handeling of zaak. Ketentoezicht richt zich op processen waar verschillende organisaties of organisatieonderdelen als schakels in een keten bij betrokken zijn (zoals bij afvalverwerking of asbestverwijdering). Ketentoezicht is een belangrijk instrument bij het houden van toezicht en bij het handhaven van milieuwetgeving. Ketentoezicht is als project ondergebracht in pijler 2 van het IBP VTH.

10) De projecten en pilots worden niet specifiek benoemd. Deze zijn terug te vinden in de diverse uitvoeringsplannen en programma's.

De provincie accepteert dat een *zero emission industrie* onmogelijk is en staat in de uitvoering daarom telkens voor de vraag: wat is gezond en schoon genoeg? Het centraal stellen van gezondheid in de uitvoering en handhaving én de vraag ‘wat is schoon en gezond genoeg?’ vragen blijvende aandacht.

De opvattingen hierover zijn divers, zowel binnen als buiten de provincie. Dat betekent dat er per situatie een afweging gemaakt moet worden.

Lobby bij het Rijk en Europa

De provincie brengt het belang van gezondheid in beleidsontwikkeling en uitvoering van de provinciale uitvoerings- en handhavingstaken ook onder de aandacht bij het Rijk en Europa. Een politiek-bestuurlijke afweging over gezondheid kan niet altijd alleen op regionaal of lokaal niveau worden gemaakt, maar is vaak juist ook landelijk aan de orde. Dit is van belang om een gelijk speelveld voor bedrijven te creëren. Ook als het gaat om kennisontwikkeling, samenwerking tussen verschillende organisaties en actuele en passende wet- en regelgeving is het van belang dat er politiek-bestuurlijke afwegingen op landelijk en Europees niveau gemaakt worden. De provincie sluit aan bij de landelijke normen en kaders die bestaande wet- en regelgeving biedt.

Nieuwe jurisprudentie (Omgevingswet)

De Omgevingswet die op 1 januari in werking trad, brengt door een wettelijk stelsel een nieuwe manier van beleidsvorming en regelgeving met zich mee en biedt juridische grondslagen waarover op dit moment uiteraard nog nauwelijks jurisprudentie is. Het ontstaan van jurisprudentie onder de Omgevingswet kan ook aanleiding zijn voor actualisatie van de Nota U&H.¹¹ De Omgevingswet vraagt ook van omgevingsdiensten een nieuwe manier van werken.

Ontwikkelingen binnen het IBP VTH

Vanuit het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) wordt op landelijk niveau gewerkt aan handreikingen en kaders voor de uitvoering en handhaving. Op dit moment is niet voor alle onderdelen duidelijk wat dit van de provincie en omgevingsdiensten zal vragen. Het IBP VTH wordt medio 2024 afgerond. Inmiddels worden verschillende processen in gang gezet voor de implementatie van de opgeleverde handreikingen en kaders. Deze kunnen op onderdelen leiden tot herziening van de U&H Nota. Het komende jaar zijn er vanuit het IBP VTH de volgende onderdelen voorzien die invloed hebben op de U&H Nota:

- Robuuste omgevingsdiensten (voldoen aan kritische prestatie-indicatoren)
- Financieringssysteem omgevingsdiensten
- Landelijk modelmandaat voor de omgevingsdiensten
- Landelijke handreiking regionale beleidscyclus
- Overlegstructuur samenwerking straf- en bestuursrecht
- Handreiking Ketentoezicht
- Informatie- en kennisstructuur
- Datakwaliteit in vergunningverlening, toezicht en handhaving (AADV)
- Stelselverantwoordelijkheid ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Coördinatierol provincie

De provincie onderzoekt of en hoe toekomstige ontwikkelingen en producten uit het IBP VTH aanleiding geven voor actualisatie van de Nota U&H.

Bijlage 1, Ontwikkelagenda, geeft weer welke ontwikkelingen de komende jaren verder worden uitgewerkt door de provincie in samenwerking met de omgevingsdiensten en het Openbaar Ministerie.

3. Ambities

De provincie Noord-Holland heeft de wettelijke verantwoordelijkheid om de fysieke leefomgeving adequaat te beschermen tegen aantasting én te benutten voor maatschappelijke opgaven. Deze verantwoordelijkheid staat in zijn algemeenheid voor iedere overheid verwoord in artikel 21 van de Grondwet: ‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.’¹² Dit is overgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet, waarin het maatschappelijk doel¹³ van de Omgevingswet staat beschreven:

11) Nieuwe jurisprudentie kan ook buiten de reikwijdte van de Omgevingswet ontstaan, bijvoorbeeld ten aanzien van thema's waarvoor nationale en provinciale beleidscommissies zijn ingesteld.

12) Vergelijk: Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 37.

13) Op basis van deze doelstelling heeft de wetgever vervolgens het hele stelsel van de Omgevingswet ingericht, met toedeling van taken en bevoegdheden aan overheidsorganisaties en met een beleidscyclus die zorgt voor een continue toepassing van instrumenten, normen en procedures. De provinciale regelgeving en het provinciaal beleid voor de fysieke leefomgeving zijn gericht

'Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.'

Samen zijn overheid, bedrijven en inwoners verantwoordelijk voor een goede balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.¹⁴¹⁵ De provincie Noord-Holland heeft daarbij als overheid, net als de medeoverheden, een specifieke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid is gericht op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.¹⁶ Primair ligt daarnaast de zware verantwoordelijkheid bij bedrijven om emissies voortdurend tot een minimum te beperken. Wij kunnen die verantwoordelijkheid niet van de bedrijven overnemen.

De provincie neemt haar verantwoordelijkheid onder meer door te werken aan een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege het beschermen en verbeteren van de natuur en het vervullen van verschillende maatschappelijke opgaven. De provincie sluit aan bij de landelijke normen en kaders die de bestaande wet- en regelgeving biedt.

De provincie blijft zich de komende jaren inzetten voor het beschermen van de fysieke leefomgeving en het vervullen van de verschillende maatschappelijke opgaven, waarvoor verschillende programma's en pilots van start zijn gegaan.

Voor het thema natuur en biodiversiteit heeft de provincie de ambitie om bij de toekomstige ontwikkelingen (denk aan verstedelijking, landbouw en klimaatmaatregelen) zoveel mogelijk de intrinsieke waarde van de natuur mee te wegen. Daarnaast zet de provincie zich in voor verbetering van de fysieke leefomgeving. Onze ambities op dit vlak lichten we toe in hoofdstuk 3.2.

De provincie Noord-Holland brengt zowel basistaken,¹⁷ als niet-basistaken in bij de Noord-Hollandse omgevingsdiensten (zie bijlage 2). De provincie Noord-Holland is bevoegd gezag voor de uitvoering en handhaving op het gebied van milieu (zoals Seveso-inrichtingen,¹⁸ voorheen Brzo-bedrijven genoemd) en RIE-bedrijven (Richtlijn Industriële Emissies),¹⁹ gebruik professioneel vuurwerk, motorcrossevenementen, bodemsanering²⁰, regionale en militaire luchthavens, ontgrondingen, water²¹ (zoals aanwijzen zwemwaterlocaties veiligheid en hygiëne van badinrichtingen, grondwater), natuurbescherming en provinciale (vaar)wegen.

De bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving wordt voor een belangrijk deel gereguleerd door Europese richtlijnen, zoals Seveso (gevaarlijke stoffen), de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Richtlijn Industriële Emissies en de Kaderrichtlijn Water. Deze richtlijnen zijn verwerkt in nationale wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet, de Wet milieubeheer, de Woningwet, de Wet luchtvaart, het Besluit geluidproductie sportmotoren en de Elektriciteitswet.²² Een aantal van deze richtlijnen en wetten kennen taken en bevoegdheden toe aan de provincie. Deze kunnen betrekking hebben op de uitvoering en

op bovengenoemde verantwoordelijkheid. Ook de opdracht aan de omgevingsdiensten ter uitvoering van de provinciale taken en bevoegdheden voor de uitvoering en handhaving gaat uit van deze verantwoordelijkheid.

14) Omgevingswet, artikel 1.6: 'Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving'.

15) Omgevingswet, artikel 1.7. Iedereen die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat een activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving de nadelige gevolgen hiervan zoveel moet voorkomen, zoveel mogelijk moet beperken of de activiteit achterwege moet laten.

16) Omgevingswet, artikel 1.3.

17) Omgevingsbesluit, artikel 13.12.

18) Bij een Seveso-inrichting gaat het om een bedrijf waar een gevaarlijke stof aanwezig is of mag zijn of kan ontstaan bij verlies van controle over de processen.

19) Europese richtlijn die milieueisen geeft voor grote milieuvervuilende bedrijven.

20) Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een groot deel van de voormalige bodemtaken van de provincie onder het bevoegd gezag van gemeenten komen te vallen. De betreffende bodemlocaties zijn in het traject van de warme overdracht overgedragen aan gemeenten. Voor lopende bodemsaneringen geldt eerbiedigend overgangsrecht, waarbij de provincie haar bodemtaken als bevoegd gezag Wbb behoudt tot de sanering is afgerond. Het overgangsrecht voor saneringen is geregeld via de Aanvullingswet bodem en het Aanvullingsbesluit bodem.

21) Watertaken liggen (uitgezonderd Zwemwater) bij provincie, gemeenten en waterschappen.

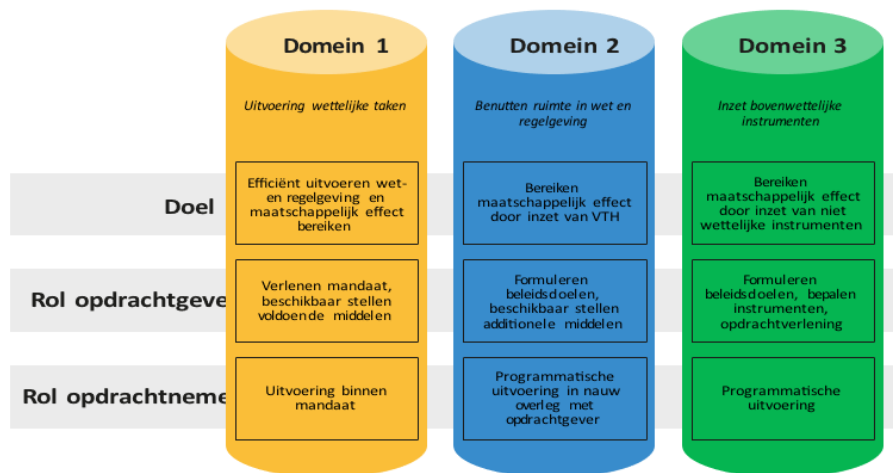
22) Elektriciteitswet 1998.

handhaving (inclusief wettelijke bepalingen over de kwaliteit), de strategie en de intensiteit van werkwijzen. Deze taken vormen de 'wettelijke basis' voor de uitvoering door omgevingsdiensten.

Bij de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten en de formulering van ambities en beleidsdoelstellingen voor de fysieke leefomgeving maakt de provincie Noord-Holland onderscheid tussen drie domeinen²³:

- Domein 1: De wettelijke basis
- Domein 2: Benutten reikwijdte wet- en regelgeving
- Domein 3: Bovenwettelijke inzet U&H-expertise

Deze drie domeinen zijn in lijn met de ontwikkelingen binnen het Interbestuurlijk Programma VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving). Deze indeling wordt in de toekomst ook landelijk gebruikt. Het werken met deze domeinbenadering is nieuw. Het komende jaar gaan we deze benadering verder uitwerken. De domeinen worden gebruikt bij de gesprekken tussen de opdrachtgevers en de omgevingsdiensten. We bekijken hoe dit doorwerkt in de uitvoeringsafspraken.



3.1 Domein 1: De wettelijke basis

Zoals hiervoor is beschreven, gelden voor de wettelijke taken van de provincie verplichtingen die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Het voldoen aan deze vereisten is de essentie van domein 1.

3.2 Domein 2: Benutten reikwijdte wet- en regelgeving

Veel wetgeving voorziet in beleids- en beoordelingsruimte voor de provincie. Dat is de basis voor maatwerk in concrete gevallen. Ter invulling kan de provincie op voorhand nader beleid en nadere regelgeving opstellen. De provincie maakt dan gebruik van de reikwijdte van de wet- en regelgeving. Op die manier kunnen we beschermend optreden én tegelijkertijd ruimte geven aan ontwikkelingen in een gebied. Die twee moeten wel in balans zijn.

De Omgevingsvisie NH2050 en de omgevingsverordening van de provincie Noord-Holland gelden als uitgangspunt. De Omgevingswet²⁴ noemt bovendien enkele verplichte provinciale programma's, zoals het Regionaal Waterprogramma²⁵, de Beheerplannen Natura 2000, Provinciaal Programma Landelijk Gebied en het Actieplan Geluid, maar geeft ook de mogelijkheid tot het opstellen van onverplichte programma's.

Daarnaast introduceert het Rijk een nationale beleidslijn om bij ruimtelijke ontwikkeling uit te gaan van water en bodem ('Water en Bodem Sturend (WBS)'). Deze beleidslijn beoogt onder meer het herstellen van gezonde en duurzame bodem- en watersystemen, het stimuleren van een vitale bodem en het beschermen van schoon en voldoende grondwater²⁶. Water en bodem krijgen in de toekomst hierdoor wellicht een uitgebreidere rol in de uitvoering- en handhavingstaken.

23)Overeenkomstig de 'Handreiking Outcome-gericht werken: samenspel tussen provincies en omgevingsdiensten', TwynstraGudde/SPPS (2023).

24)Omgevingswet, artikel 3.8.

25)Regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027.

26)Minister van Infrastructuur en Waterstaat (2022), 'Water en bodem sturend in de ruimtelijke inrichting'

De provincie werkt er hard aan om zo spoedig mogelijk te voldoen aan de richtlijnen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW)²⁷²⁸, doch uiterlijk in 2027. Dat doen we uiteraard binnen onze bevoegdheid en in samenwerking met partners.

Voor de huidige bestuursperiode hebben BBB, VVD, GroenLinks en PvdA het coalitieakkoord 'Verbindend vooruit!' opgesteld. Daarnaast gelden bestuurlijke afspraken waaraan Gedeputeerde Staten zich hebben gecommitteerd, waaronder samenwerkingsafspraken.²⁹

Als het gaat om gezondheid en (omgevings)veiligheid kent de provincie Noord-Holland de ambitie om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te behouden en waar mogelijk te verbeteren.³⁰ Dit betreft bodem, water, lucht, omgevingsveiligheid, geluidbelasting en (ontwikkelingen in) de ondergrond. In elk geval voldoet de provincie aan de wettelijke normen en waar mogelijk onderzoeken we waar het beter kan.

Die verbeteropgave geldt in ieder geval bij milieubelastende activiteiten, op basis van de Omgevingswet.³¹

In lijn met het rapport 'Industrie en omwonenden' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderschrijven we dat de provincie medeverantwoordelijk is voor een gezonde leefomgeving voor omwonenden en dat we daartoe het stelsel van uitvoering en handhaving willen benutten.³² Ons streven is om niet alleen te focussen op het opstellen en uitvoeren van normen en voorschriften, maar ons ook te richten op de gezondheid van onze inwoners. Het voldoen aan de milieunormen door bedrijven betekent immers niet automatisch dat er sprake is van een gezonde leefomgeving.

De provincie constateert dat het ontbreekt aan een landelijke standaardlijn voor het vergunnen aan de onderzijde van de bandbreedte van best beschikbare technieken (BBT). Een landelijke standaardlijn biedt duidelijkheid voor de industrie en creëert een gelijk speelveld voor alle bedrijven in Nederland. De provincie accepteert dat een *zero emission industrie* onmogelijk is en staat in de uitvoering daarom telkens voor de vraag: wat is gezond en schoon genoeg?

Het RIVM spreekt van 'milieugezondheidsdruk' door milieugerelateerde gezondheidsrisico's en noemt luchtverontreiniging en geluid als voornaamste risico's voor de gezondheid van omwonenden. In het bijzonder wanneer sprake is van cumulatie in hoogbelaste gebieden.³³ Daarom zet de provincie zich ervoor in om de emissie van zeer zorgwekkende stoffen naar de lucht en de productie van geluid door de (zware) industrie zoveel mogelijk te beperken.³⁴

Voor de luchtkwaliteit geldt dat de provincie het Schone Lucht Akkoord uitvoert. Vanuit de omgevingsvisie spant de provincie zich in om samen met partners zo spoedig mogelijk te voldoen aan de WHO-richtlijnen voor luchtkwaliteit, doch uiterlijk in 2050.

Het voorgaande vertaalt zich in een aantal ambities voor de uitvoerings- en handhavingstaak:

27)Krw is voor een deel onderdeel van Water Bodem Sturend. Naast WBS heeft de provincie Noord-Holland een aantal wettelijke watertaken die zijn neergelegd in het wettelijke verplichte Regionale Waterprogramma dat iedere zes jaar moet worden geactualiseerd. Daaronder vallen in ieder geval de KRW, grondwater, zwemwater en waterveiligheid. De nieuwe beleidslijn voor WBS is nog niet in wet- en regelgeving vastgelegd, maar het Rijk heeft de provincies wel opdracht gegeven om het mee te nemen bij de Provinciale Programma's Landelijke gebied, de NOVEXen en bij het Ruimtelijke Voorstel. Mogelijk is het daarvoor op termijn ook noodzakelijk dat het provinciale water- en bodembeleid moet worden aangepast en aangevuld. Niet alleen vanuit de verdere uitwerking in de gebiedsopgaven en de uitwerking van de beleidslijn WBS bij het Rijk, maar ook in verband met nieuwe Europese wetgeving op het gebied van bodem en de uitwerking daarvan in nationaal bodembeleid.

28)Omgevingsvisie NH2050.

29)Dit betreft in ieder geval de MRA Verstedelijkingsstrategie 2021 en de Bestuursovereenkomst intenties samenwerking NOVEX Schipholregio (2022), het Schone Luchtakkoord (2020), de Actieagenda circulaire economie 2021-2025, het Energiebesparingsakkoord 2022-2025, het Programma Tata Steel 2020-2050, het Uitvoeringsprogramma Tata Steel 2024-2030, de Regionale Energiestrategie 1.0 NHN, de Regionale Energiestrategie 1.0 NHZ en de Meerjaren Agenda (MJA) 2024-2027.

30)Omgevingsvisie NH2050.

31)Omgevingswet, artikel 4.22 lid 1: de regels voor milieubelastende activiteiten worden (onder andere) gesteld met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Dit oogmerk is ook het uitgangspunt voor de vergunningverlening en voor maatwerkvoorschriften, zo volgt uit artikel 5.26 Omgevingswet en artikel 2.2 Besluit activiteiten leefomgeving.

32)Reactiebrief Gedeputeerde Staten op het rapport Industrieën omwonenden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (6 september 2023).

33)RIVM (2021), Eindverslag Verstedelijking MRA en Gezondheid.

34)Provincie Noord-Holland, Actieplan geluid.

Het beschermen en bevorderen van een gezonde en veilige fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, door:

1. Het verminderen van schadelijke emissies naar lucht, water en bodem bij milieubelastende activiteiten.
 - i. De uitvoering en handhaving is erop gericht dat bedrijven de uitstoot van schadelijke emissies naar lucht, water en bodem zoveel mogelijk minimaliseren.³⁵
 - ii. De uitvoering en handhaving draagt bij aan het zo spoedig mogelijk voldoen aan de meest recente WHO-richtlijnen voor luchtkwaliteit, conform het Schone Lucht Akkoord, doch uiterlijk in 2050.³⁶
 - iii. De uitvoering en handhaving draagt bij aan het zo spoedig mogelijk voldoen aan de Kaderrichtlijn Water in Noord-Holland, doch uiterlijk in 2027.³⁷ De uitvoering en handhaving is erop gericht dat bedrijven de uitstoot van schadelijke emissies naar water via indirecte lozingen minimaliseren.
 - iv. De uitvoering en handhaving is erop gericht dat wordt voldaan aan het uitvoeren van de landelijke wet- en regelgeving voor stikstofreductie.³⁸ Daarnaast streven we naar een vermindering van de diffuse bodembelasting en stimuleren we de aanpak van (diffuse) bodemverontreinigingen die zorgen voor een gezondheidsrisico.
2. Het verminderen van de emissie van geur, geluid en (grof)stof.³⁹
 - i. De uitvoering en handhaving is erop gericht dat bedrijven emissie van geluid door bedrijfsmatige activiteiten verminderen.
 - ii. De uitvoering en handhaving is erop gericht dat bedrijven emissie van geur door bedrijfsmatige activiteiten verminderen.

3.3 Domein 3: Bovenwettelijke inzet U&H-expertise

Provincies kunnen ook beleidsdoelen formuleren voor taken die zij niet verplicht onderbrengen bij omgevingsdiensten.

Omgevingsdiensten beschikken over expertise die de provincie goed kan gebruiken bij het formuleren en realiseren van beleid.

We spreken dan van adviesverlening (door de omgevingsdiensten) aan het bevoegd gezag. Onder adviesverlening verstaan we: het verlenen van advies aan de provincie als opdrachtgever bij zowel beleid en wet- en regelgeving als vergunningsprocessen (zoals scherp vergunnen) en toezicht en handhaving (zoals afhandeling van klachten). Daarnaast valt onder de adviesfunctie ook het stellen van de uitvoerings- en handavingsstrategieën, analyses die ten grondslag liggen aan pilotprojecten en deelname in thematische werkgroepen (zoals energietransities, roadmaps voor de verduurzaming van bedrijven en circulaire economie⁴⁰).

3.4 Verbinding met opgaven in het fysieke domein

De provincie staat voor grote uitdagingen op het gebied van woningbouw, klimaatverandering, energietransitie, kringlooplandbouw, natuur, bedrijvigheid én bereikbaarheid. Deze functies strijden om een plek in de ruimte (Het Ruimtelijk Voorstel beschrijft deze ruimtelijke opgaven). Een goede ruimtelijke ordening is daarom cruciaal. Enerzijds om deze vorm te geven op een goede manier: in balans met andere belangen, rekening houdend met de kwaliteit van de leefomgeving en met draagvlak. En anderzijds ook om voldoende ruimte te vinden voor onze beleidsdoelen en deze met andere opgaven te combineren. Daarnaast hebben we ons gecommitteerd aan de realisering van bepaalde maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie⁴¹, de klimaatopgave⁴² en de omslag naar een circulaire eco-

35)Schadelijk voor de gezondheid van mensen en de natuur (flora en fauna).

36)Omgevingsvisie NH2050.

37)Omgevingsvisie NH2050.

38)Coalitieakkoord, 2023-2027

39) Onder grof stof vallen de vaste zwevende deeltjes met een aerodynamische diameter groter dan 10 micron. De effecten van grof stof bestaan vooral uit de hinder doordat stof neerslaat in de leef- en woonomgeving.

40)Zoals de Taskforce herijking afvalstoffen, die pleit voor contact tussen kennis en expertise van de OD's en milieubeleidsmakers, en de IPO-werkgroep Circulaire Economie en Afvalstoffen.

41)Energiebesparingsakkoord 2022-2025, Regionale Energiestrategie 1.0 NHN, Regionale Energiestrategie 1.0 NHZ, Bouwstenen adaptieve uitvoeringsstrategie energie-infrastructuur 2020-2024

42)Omgevingsvisie NH2050

nomie.⁴³ Deze opgaven kunnen botsen met de bescherming van natuurgebieden en de bescherming van soorten. Per situatie zullen we een afweging moeten maken, zodat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen verenigbaar zijn met de bescherming van de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om intensivering van de afstemming van de verschillende belangen.

Ambities en verplichtingen voor het beschermen en bevorderen van de waarde van natuur zijn ook opgenomen in de Omgevingsvisie NH2050, het Provinciaal Programma Landelijk Gebied, de Natura 2000-beheerplannen en diverse beleidsdocumenten (zoals het Programma Natuurnetwerk, het Masterplan Biodiversiteit en de Kaderrichtlijn Water. Specifieke ambities voor de uitvoering- en handhavingstaken kunnen bij de actualisatie worden toegevoegd. Voor het behalen van de ambities is een goede invulling van de U&H-taken van essentieel belang.

In hoofdstuk 6 en 7 leest u meer over de wijze waarop de provincie vergunningverlening, toezicht en handhaving inzet om deze ambities waar te maken.

3.5 Ambities en de uitvoeringspraktijk

Deze Nota U&H beschrijft de wettelijke opgaven en de ambities van de provincie voor de uitvoerings- en handhavingstaak. De opdrachten die hieruit voortvloeien legt de provincie met de omgevingsdiensten vast in een uitvoeringsovereenkomst.

Voor het behalen van de doelstellingen is de provincie mede afhankelijk van de omgevingsdiensten. De provincie zorgt er vanuit haar opdrachtgevende rol voor dat de omgevingsdiensten voldoende middelen hebben om hun opdracht adequaat uit te kunnen voeren. De omgevingsdiensten hebben een uitdaging om te voorzien in voldoende personeelscapaciteit en expertise.

De provincie zoekt als opdrachtgever voortdurend naar een balans in de opdrachtverlening en de haalbaarheid, gezien de beschikbare capaciteit, kennis en expertise in de uitvoeringspraktijk. Bovendien wordt van de diensten verlangd dat ze vergunningen sneller verlenen (denk bijvoorbeeld aan vergunningen die verband houden met klimaatadaptatie en het oplossen van netcongestie). Ook de dossiers Tata Steel en stikstof vragen extra aandacht. Dit betekent: meer inzet voor de U&H-taken en meer inzet voor handavings- en Woo-verzoeken en het afhandelen van bezwaar- en beroepszaken. Bovendien is de provincie niet de enige opdrachtgever van de omgevingsdiensten; ook gemeenten hebben taken bij de omgevingsdiensten belegd.

3.6 Communicatie met de omgeving

De provincie vindt het belangrijk dat het U&H-stelsel beter aansluit op de gezondheidsbeleving van de omwonenden. De provincie vindt dat inwoners erop moeten kunnen vertrouwen dat overheid en bedrijfsleven zich verantwoordelijk voelen en zorgdragen voor een gezonde leefomgeving. Dat vraagt om een bevoegd gezag dat proactief de leefomgeving van de inwoners beschermt en daarover open het gesprek voert met omwonenden.

De provincie maakt actief openbare informatie beschikbaar op haar website, bijvoorbeeld over Tata Steel. Daarnaast bevat de website van het [Samenwerkingsprogramma BRZO+](#) openbare samenvattingen van belangrijke controles bij Seveso-inrichtingen.

Informatie geven aan inwoners doet de provincie niet alleen, maar samen met andere overheden, GGD Kennemerland, het RIVM en de Omgevingsdiensten. Bewoners inzicht geven in wat er speelt vindt de provincie een belangrijk aandachtspunt. Dat betekent, naast actief informeren, ook afstemmen met betrokken partijen welke formele participatietrajecten en bewonersbijeekomsten er zijn.

De omgevingsdiensten communiceren steeds directer met belanghebbenden, onder andere via de website, voorlichtingsavonden en bewonersbijeekomsten. Ook de inzet en terugkoppeling op meldingen en klachten is van belang. Klachten en meldingen worden onder andere gebruikt om de controles en inzet te bepalen en om bij overtredingen sneller op te treden. De provincie vindt deze proactieve informatiedeling met en advisering van inwoners, ondernemers en stelselpartners door de omgevingsdiensten belangrijk. Het informeren en adviseren van inwoners en ondernemers over regelgeving kan het draagvlak voor de regels en de naleving ervan vergroten.

De provincie heeft met de omgevingsdiensten afspraken gemaakt over de externe communicatie. Komend jaar bekijken we welke aanpassingen nodig zijn om aan de veranderende vraag van de omgeving te voldoen en procedures te versnellen.

43)Actieagenda circulaire economie 2021-2025 & IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.

4. Provinciale verantwoordelijkheden, rollen en samenwerking

Samen zijn de overheid, bedrijven en inwoners verantwoordelijk voor een goede balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.^{44 45}

De provincie Noord-Holland stelt, binnen haar verantwoordelijkheid, regels voor de fysieke leefomgeving en zorgt voor de uitvoering daarvan. Onder meer via vergunningverlening door algemeen verbindende voorschriften in de omgevingsverordening. Daarnaast is de provincie verantwoordelijk voor de naleving van alle wet- en regelgeving op deze onderwerpen, door iedereen in het grondgebied van Noord-Holland. Dit doet de provincie door toezicht en handhaving, maar ook door preventie, met het oog op een goed naleefgedrag door voorlichting en advisering van (potentiële) initiatiefnemers.

Daarnaast is de provincie verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de uitvoering van de wettelijke gemeentelijke U&H-taken. Het IBT is gebaseerd op de Wet revitalisering generiek toezicht en de Provincie- en Gemeentewet en is door de provincie uitgewerkt in het 'Beleid IBT 2022-2025'. Dit IBT vormt geen onderdeel van de Nota U&H.

Tot slot heeft de provincie onder de Omgevingswet, net zoals voorheen, een coördinatietaak. Gedeputeerde Staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaak.⁴⁶

4.1 Uitvoering en handhaving: vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering

De provincie Noord-Holland heeft de uitvoerings- en handhavingstaken bij vier omgevingsdiensten ondergebracht. De provincie is, samen met de gemeenten, deelnemer in en opdrachtgever van de omgevingsdiensten in Noord-Holland. In Noord-Holland zijn de volgende vier omgevingsdiensten werkzaam:

Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV)

Omgevingsdienst IJmond (ODIJ)

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG)

Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (ODNHN)

De taken die wettelijk worden aangemerkt als basistaak⁴⁷ moeten door een omgevingsdienst worden uitgevoerd.⁴⁸ Dit met als doel ervoor te zorgen dat de kwaliteit en professionaliteit gewaarborgd blijven, dankzij een efficiënte en effectieve organisatie van de uitvoering en een passende schaalgrootte van de omgevingsdiensten.

Overigens moeten ook de zogeheten thuishaken en plustaken voldoen aan de geldende kwaliteitscriteria. Thuishaken zijn uitvoerings- en handhavingstaken die door de provincie of door een gemeente worden.

Gedeputeerde Staten van provincie Noord-Holland blijven bevoegd gezag voor de provinciale (basis)taken. De omgevingsdiensten voeren de taken in mandaat uit namens Gedeputeerde Staten. Naast de basistaken brengt de provincie ook specifieke, andere taken onder bij de omgevingsdiensten, eveneens met mandaat. Deze taken staan weergegeven in bijlage 2.

De onderlinge afhankelijkheid tussen beleid en uitvoering vraagt om een nauwe afstemming tussen de provincie als beleidseigenaar en de omgevingsdiensten als gemandateerd uitvoerder. Dit betreft ook de uitwisseling van kennis en informatie. De provincie heeft kennis en informatie nodig over de uitvoeringspraktijk van de omgevingsdiensten. Zo zijn we beter in staat om onze strategische kaders op te stellen en om de operationele beleidskaders te formuleren. Het beleid moet uitvoerbaar zijn en zowel inwoners als initiatiefnemers hebben goede informatie nodig. De adviserende taak van omgevingsdiensten wint hierdoor aan belang.

4.2 Coördinatie van uitvoering en handhaving in Noord-Holland

De provincie heeft onder de nieuwe Omgevingswet, net zoals voorheen, een coördinatietaak.

44) Omgevingswet, artikel 1.6: 'Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving'.

45) Omgevingswet, artikel 1.7: 'Iedereen die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat een activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving de nadelige gevolgen hiervan zoveel moet voorkomen, zoveel mogelijk beperken of de activiteit achterwege moet laten'.

46) Omgevingswet, artikel 18.26 en 18.27 voor U&H en artikel 2.18 voor beleidsvorming en regulering. Voorheen op grond van de Wabo (artikel 5.9).

47) Omgevingsbesluit, artikel 13.12.

48) Omgevingswet, artikel 18.22.

Zoals eerder beschreven, hebben ook gemeenten bepaalde (basis)taken bij de omgevingsdiensten ondergebracht en bij één OD heeft ook een andere provincie taken ingebracht. Omgevingsdiensten hebben dus met meerdere opdrachtgevers te maken. Bovendien wordt de uitvoering en handhaving op het grondgebied van Noord-Holland niet alleen uitgevoerd namens de provincie en gemeenten, maar ook door andere overheidspartijen. Denk aan de waterschappen, de politie, het openbaar ministerie en terreinbeheerders. Het geheel van deze partijen vormt het U&H-stelsel. Volgens de wetgever kunnen de uitvoerings- en handhavingstaken niet te veel van elkaar afwijken en dienen deze adequaat georganiseerd te zijn.

In Noord-Holland dragen Gedeputeerde Staten zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoerings- en de handhavingstaak.⁴⁹

Deze coördinatieverantwoordelijkheid staat vermeld in artikel 18.26 van de Omgevingswet. Wat deze verantwoordelijkheid precies inhoudt (naast het organiseren van het 'uitvoerings- en handhavingsoverleg' conform artikel 18.27 van de Omgevingswet), staat echter niet in de wet.

De omvang van de coördinerende rol van de provincie onder de Omgevingswet is voor interpretatie vatbaar. In afstemming met het Interprovinciaal overleg (IPO) onderzoekt de provincie de reikwijdte van deze coördinerende rol op basis van artikel 18.26 van de Omgevingswet. Daarnaast willen we met onze partners in het U&H-stelsel hierover in gesprek.

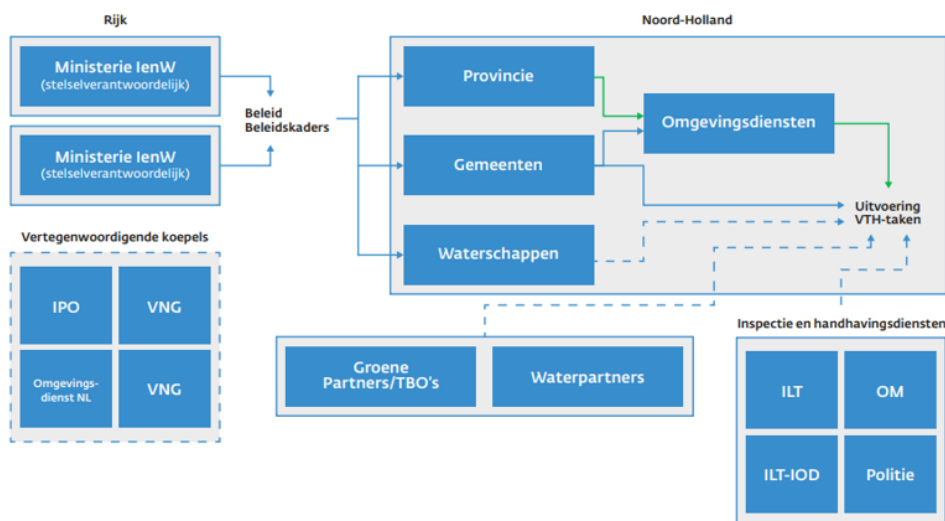
De gezamenlijke bouwsteen uitvoerings- en handhavingstrategie in de uitvoeringsovereenkomsten van de vier omgevingsdiensten geeft het overkoepelende kader voor een gelijk speelveld.

De provincie organiseert periodiek een bestuurlijk overleg, waarin het Openbaar Ministerie, de directeuren van de vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten en de verantwoordelijke gedeputeerden met elkaar de adequate organisatie en uitvoering van de U&H-taken bespreken. Om te zorgen voor coördinatie en afstemming met onder meer omgevingsdiensten, waterschappen, terreinbeherende organisaties, de politie en het Openbaar Ministerie vindt op initiatief van de provincie periodiek een 'groen overleg' plaats. Dit resulteert onder meer in een jaarlijks samenwerkingsprogramma voor de bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) van de omgevingsdiensten en deelnemende partijen.

De provincie Noord-Holland benut kansen om samenwerking te initiëren met gemeenten om per omgevingsdienst opdracht en middelen af te stemmen voor gemeenschappelijke opgaven, en voor een regionale aanpak van regionale vraagstukken. Een voorbeeld hiervan is het 'Energiebesparingsakkoord Noord-Hollandse bedrijven 2022-2025'.

Er is in 2023 vanuit de provincie en omgevingsdiensten een bestuurlijk regionaal overleg opgericht met de gedeputeerden van de provincie, leden uit de dagelijks besturen van de omgevingsdiensten en de omgevingsdienstdirecteuren. Dit overleg wordt voortgezet ten behoeve van de samenwerking op gemeenschappelijke opgaven binnen de provincie ten aanzien van U&H.

4.3 Samenwerking in het U&H-stelsel



Figuur 1: Schematische weergave van het U&H-stelsel

49)Omgevingswet, artikel 18.26.

Het versterken en verbreden van de samenwerking tussen de provincie en de U&H-stelselpartners is een continu proces. Voor de verschillende opgaven die van belang zijn voor de inwoners van de provincie is verschillende kennis en expertise nodig.

De provincie stimuleert de samenwerking tussen de vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten om elkaar te versterken in het aanpakken van gemeenschappelijke opgaven en om een gelijk speelveld in Noord-Holland te creëren. De vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten hebben, mede op initiatief van de provincie, een gemeenschappelijke strategische bouwsteen opgesteld voor hun regionale uitvoerings- en handavingsstrategieën. Daarnaast stelden de vier omgevingsdiensten een samenwerkingsagenda op.

Binnen het IBP VTH wordt gewerkt aan de samenwerking tussen straf- en bestuursrecht. De gezamenlijke opgaven in Noord-Holland zijn de aanleiding om de samenwerking met het Openbaar Ministerie en de omgevingsdiensten verder vorm te geven.

Met de omgevingsdiensten en het Openbaar Ministerie worden afspraken gemaakt voor de afstemming en samenwerking tussen het bestuurs- en strafrecht. Bijvoorbeeld over de risico- en impactanalyse die wordt opgesteld door de omgevingsdiensten.

De bestaande samenwerkingsstructuren op strategisch niveau (halfjaarlijks bestuurlijk overleg), tactisch niveau (selectieoverleg) en operationeel niveau (MIO) worden voortgezet.

De provincie werkt ook met andere provincies samen (onder andere in IPO-verband) om van elkaar te leren en elkaar te inspireren. Dit gebeurt onder andere in IPO-verband binnen de adviescommissies Ruimte en leefomgeving, Klimaat en energie en Landelijk gebied. Ook bespreken we met andere provincies de thematiek rondom het opdrachtgeverschap voor taken die betrekking hebben op Seveso-inrichtingen.

De twaalf provincies stelden gezamenlijk de 'Meerjaren Agenda (MJA) 2024-2027'⁵⁰ voor Seveso-omgevingsdiensten op, met het oog op *excellente uitvoering van de U&H-taken*. Ten aanzien van de Seveso-inrichtingen stelt de OD NZKG (namens de provincie en in samenwerking met de veiligheidsregio en de Nederlandse Arbeidsinspectie een toezichtplan en een toezichtprogramma op.)⁵¹ De uitkomst vanuit deze werkgroepen kan aanleiding vormen om de Nota U&H te actualiseren.

De provincie werkt ook samen met de waterschappen, de Noord-Hollandse GGD's, het RIVM en Rijkswaterstaat. Het gaat dan om specifieke dossiers die raken aan de U&H-taken van de provincie. Belangrijke vragen in dit netwerk zijn: hoe bereiken we een gezondere leefomgeving? En hoe vergroten we de toepasbaarheid van kennis in de uitvoering van onze gezonde leefomgevingsdoelen? De provincie houdt met een aantal organisaties informatieve bijeenkomsten en werksessies om op dit vlak kennis te delen en kennisontwikkeling te stimuleren.

De provincie vindt het belangrijk dat de partners in het U&H-stelsel en de omgevingsdiensten kennis vergaren en feiten over de specifieke risico's (bijvoorbeeld gezondheidsrisico's) interpreteren die verband houden met de activiteiten die de omgevingsdiensten uitvoeren. Denk hierbij aan gezondheidsanalyses, zoals 'Blik op leefomgeving en gezondheid Metropoolregio Amsterdam' (RIVM, 2021), waarvoor de provincie opdracht heeft gegeven.

De provincie draagt bij aan de handreikingen die het Rijk gaat ontwikkelen, aan implementaties vanuit het IBP VTH en de nationale kennisinfrastructuur voor zeer zorgwekkende stoffen tussen het RIVM, Rijkswaterstaat en Seveso-omgevingsdiensten, en onderzoekt op welke wijze dit kan.

5. Provinciaal beleid en de beleidscyclus

Om haar wettelijke taken in te vullen, stelt de provincie regelgeving en beleid vast. Dit is vervat in meerdere documenten. De Nota U&H geeft weer hoe het strategische beleid van de provincie voor de fysieke leefomgeving zich vertaalt naar operationeel beleid voor haar uitvoerings- en handavingstaken en naar een opdracht voor de omgevingsdiensten.

De Nota U&H biedt belangrijke kaders en richtlijnen aan omgevingsdiensten voor het opstellen van zowel hun meerjarige regionale uitvoerings- en handavingsstrategie, als voor de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's per omgevingsdienst. De Noord-Hollandse omgevingsdiensten hebben hun uitvoerings- en handavingsstrategie vanaf 2024 opgesteld.

De Nota U&H wordt periodiek geëvalueerd en jaarlijks geactualiseerd. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoerings- en handavingsstrategieën van de omgevingsdiensten. Als dat zo is, worden de strate-

50)Meerjaren Agenda (MJA) 2024-2027'.

51)Omgevingsbesluit, artikelen 13.20 en 13.21.

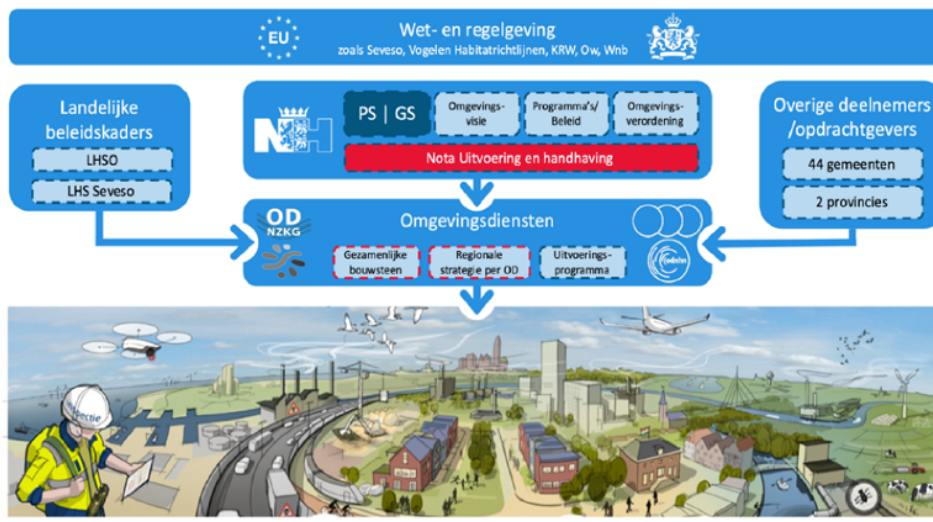
gieën van de omgevingsdiensten aangepast. Om de Nota U&H en die strategieën op elkaar af te stemmen, wordt de Big-8 aangehouden (paragraaf 5.2). In ieder geval verwacht de provincie dat de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van de omgevingsdiensten zijn gebaseerd op de Nota U&H.

5.1 Strategisch en operationeel beleid

De Nota U&H en het beleid dat op basis hiervan wordt ontwikkeld, zijn zowel inhoudelijk als procedureel afhankelijk van elkaar. Deze afhankelijkheid wordt inzichtelijk aan de hand van de Big-8 beleidscyclus.^{52,53}

De Nota U&H 2024-2027 beschrijft hoe de provincie uitvoering geeft aan haar uitvoerings- en handhavingstaken en opdracht geeft aan de omgevingsdiensten. Soms wordt daarbij verwezen naar beleidsregels⁵⁴ of aanwijzingen die in andere beleidsdocumenten staan. De rol en verantwoordelijkheid van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ten aanzien van deze beleidsdocumenten is beschreven in het informatieprotocol.⁵⁵ Op regionaal niveau wordt het beleid voor uitvoering en handhaving – voor de basistaken – per omgevingsdienst vastgesteld in een regionale uitvoerings- en handhavingstrategie. De bestuursorganen die deelnemen in de omgevingsdiensten stellen een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingstrategie vast die door hun omgevingsdienst wordt opgesteld.⁵⁶

De Nota U&H gaat over uitvoerings- en handhavingstaken bij complexe en risicovolle inrichtingen (Seveso en RIE) en over uitvoerings- en handhavingstaken op het gebied van onder andere milieu, natuur, bodemsanering, klimaat, externe veiligheid, zwemwater, soortenbescherming, luchtvaart en vuurwerk. Het gaat hierbij om taken waarvoor de provincie bevoegd gezag is, dus niet om taken van gemeenten, waterschappen of rijksorganen.



Figuur 2: Plaats van de Nota U&H ten aanzien van beleids- en uitvoeringsdocumenten

De provincie is een van de deelnemers in de omgevingsdiensten. Daar vloeit uit voort dat de Nota U&H 2024-2027 geen gedetailleerd en dwingend provinciaal kader kan zijn dat direct doorwerkt in de gemeenschappelijke doelstellingen, prioriteiten, werkwijzen en methoden, zoals beschreven in de gezamenlijke uitvoerings- en handhavingstrategieën. Behalve als het gaat om specifiek beleid voor de provinciale taken. De vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten hebben wel een gemeenschappelijke strategische bouwsteen ontwikkeld.

52) Omgevingsbesluit, artikelen 13.5 t/m 13.7.

53) De BIG-8 verwijst naar een samenhangend model binnen de Omgevingswet dat de beleidscyclus bij de taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) omvat. Dit model bestaat uit twee cycli: een beleidsvormende (strategische) cyclus en een uitvoerende (operationele) cyclus. Op het snijvlak van beide cycli bevindt zich het uitvoeringsprogramma.

54) Algemene wet bestuursrecht, artikel 1:3.

55) Informatieprotocol uitvoering VTH-taken, 7 december 2021, 1744264/1744510.

56) Let wel: de huidige uitvoerings- en handhavingstrategie van de omgevingsdiensten is vastgesteld voordat de Nota Uitvoering en Handhaving 2024-2027 is vastgesteld. Daarom wordt bij een herziening van de strategieën de inhoud van deze nota betrokken.

De provincie heeft kennis en informatie nodig van de omgevingsdiensten om de strategische kaders op te stellen en aan te passen, en om de operationele beleidskaders te formuleren. Aan de andere kant hebben de omgevingsdiensten de beleidskaders van de provincie nodig als sturingsmiddel om invulling te geven aan de operationele cyclus.

Voorafgaand aan de strategische Nota U&H komt echter eerst de fase van 'beleid'. Daarin geeft de provincie belangrijke kaders, waarop de Nota U&H zich baseert. Dat gebeurt door bestuurlijke ambities en doelstellingen te formuleren en via regelgeving (algemeen verbindende voorschriften in de verordening en/of beleidsregels bij uitvoeringsbevoegdheden) met als doel de bescherming en de benutting van de fysieke leefomgeving.

5.3 Informatie, monitoring en evaluatie

Een belangrijk onderdeel van de Big-8 is de informatielijn (weergegeven in het blauw in figuur 4 Big-8).

De provincie heeft met de omgevingsdiensten afgesproken dat zij Gedeputeerde Staten informeren over bestuurlijk gevoelige zaken. De provincie heeft een informatieprotocol⁶⁰ vastgesteld met richtlijnen voor de wijze waarop dit gebeurt en de wijze waarop Gedeputeerde Staten op hun beurt Provinciale Staten informeren.

Het is belangrijk dat vooraf goede afspraken gemaakt worden tussen de provincie en de omgevingsdiensten. Dat gebeurt jaarlijks in de uitvoeringsprogramma's, en in de uitvoerings- en dienstverleningsovereenkomsten. Hierin wordt een duidelijke opdracht vastgelegd en worden afspraken gemaakt over de werkzaamheden.

Bij het monitoren gaat de provincie steeds na of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen van de provincie (die gericht zijn op het bereiken van de gezonde en veilige fysieke leefomgeving). De omgevingsdiensten rapporteren jaarlijks over de activiteiten die zij hebben uitgevoerd. De omgevingsdiensten bundelen de gegevens uit deze rapportage in een jaarverslag.

Het Omgevingsbesluit geeft verplichte zaken weer die in de rapportage aan de orde moeten komen (domein 1). Dit betreft 'output'-monitoring: onder andere het aantal uitgevoerde controles, het aantal ingediende klachten en meldingen over ongewone voorvallen moeten vermeld worden.

Daarbovenop wil de provincie meer gaan monitoren op 'outcome'. Dat houdt in dat we ook willen weten *hoe* de uitgevoerde werkzaamheden hebben bijgedragen aan het bereiken van de ambities en opgaven van de provincie. En welk effect deze activiteiten hebben gehad op de conditie van de leefomgeving, welke transities⁶¹ zij stimuleren: het resultaat in de buitenwereld (domein 2).

De provincie volgt de landelijke ontwikkelingen op dit vlak en is betrokken bij het onderzoek van de omgevingsdiensten naar welke 'outcome'-indicatoren kunnen worden opgesteld, aansluitend bij de ambities.⁶²

De provincie vindt het belangrijk dat regelmatig het gesprek plaatsvindt tussen directies en bestuurders over de voortgang van de uitvoering van de opdracht.

Op basis van de rapportages en gesprekken kan de opdracht worden bijgesteld, als dit wenselijk is. Ook worden de rapportages gebruikt bij het formuleren van de opdracht voor het komend jaar en bij het formuleren van nieuw beleid. De omgevingsdiensten zijn gebaat bij een duidelijke opdracht en de uitvoering dient bij te dragen aan de beleidsdoelen van de provincie. De provincie werkt samen met omgevingsdiensten aan het verbeteren van het beleid en het ontwikkelen van nieuw beleid.

De ervaring leert dat we niet alleen op basis van voortgangsrapportages kunnen monitoren: regelmatige afstemming en regelmatig contact tussen provincie en omgevingsdiensten zijn evenzeer van belang.

De provincie vindt het dan ook belangrijk om regelmatig met de omgevingsdiensten in gesprek te gaan over de voortgang van de opdracht en de uitputting van het budget. Daarbij is het van belang om de ontwikkelingen in de omgeving (regelgeving, jurisprudentie en technologische ontwikkelingen) in de gaten te houden. Hiertoe vindt op ambtelijk niveau afstemming plaats tussen de omgevingsdiensten

60) Informatieprotocol uitvoering VTH-taken, 7 december 2021, 1744264/1744510.

61) Bijvoorbeeld de transitie naar een circulaire economie.

62) Het IBP VTH, pijler 5, ondersteunt in 2024 de implementatie van de 'Handreiking Outcome-gericht werken: samenspel tussen provincies en omgevingsdiensten'. In regionaal verband wordt ook gemonitord door de deelnemers van de omgevingsdiensten gezamenlijk, waarvoor de 'Handreiking regionale beleidscyclus' van het IBP VTH handvatten biedt.

en de opdrachtgevers vanuit de provincie. De provincie onderzoekt in 2024 of en hoe de voorstellen vanuit het IBP VTH, zoals opgenomen in het modelmandaat, kunnen worden overgenomen in het mandaatbesluit van de provincie.

5.4 Delen van signalen en kennis

De omgevingsdiensten hebben ook een signalerende rol. Zij zijn de oren en ogen in het veld en beschikken over actuele informatie over schadelijke effecten van activiteiten en de impact hiervan op de leefomgeving. Ze kunnen nieuwe ontwikkelingen signaleren en constateren waar het beleid tekortschiet.

Ook is het voor de provincie van belang om meer inzicht te krijgen in bronnen van schadelijke emissies en welk effect deze emissies hebben op de fysieke leefomgeving. De provincie is immers voor een deel aangewezen op de kennis, expertise en signaalfunctie van de omgevingsdiensten.

Advies door de omgevingsdiensten op het provinciale beleid voor de uitvoerbaarheid is een onderdeel van de Big-8 in de reguliere uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

5.5 Bestuurlijke ruggenspraak

Soms doen zich zodanige feiten en omstandigheden voor dat omgevingsdiensten besluiten moeten nemen om het leefmilieu en de gezondheid van inwoners te beschermen, terwijl sprake is van onzekerheid over de interpretatie van het juridisch kader. Bijvoorbeeld doordat soms nog weinig jurisprudentie bestaat. Het is begrijpelijk dat omgevingsdiensten bij een rechtelijke procedure niet in het ongelijk gesteld willen worden. Het kan dan ook spannend zijn voor een omgevingsdienst om in mandaat een besluit te nemen dat mede gericht is op het creëren van jurisprudentie.

Als de omgevingsdienst van plan is een besluit te nemen over een milieubelastende activiteit waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, informeert de directeur de betreffende gedeputeerde. Het kan dan gaan om:

- beslissingen van principieel juridische aard,
- beslissingen van beleidsmatig principiële aard,
- beslissingen van politiek of bestuurlijk gevoelige aard,
- beslissingen met risico's van financiële aard,
- situaties waarin de jurisprudentie geen duidelijkheid biedt over het te nemen besluit.

De ambtelijk opdrachtgevers van de provincie onderhouden contact met de opdrachtnemers/accounthouders van omgevingsdiensten om het overleg over deze zaken met de verantwoordelijke gedeputeerde te initiëren. Dit is ook opgenomen in het informatieprotocol.

5.6 Kwaliteit van taakuitvoering

De provincie vindt dat de Noord-Hollandse omgevingsdiensten robuust en toekomstbestendig moeten zijn. Binnen het Interbestuurlijke programma versterking U&H-stelsel zijn criteria opgesteld waaraan een robuuste omgevingsdienst moet voldoen.

Het is belangrijk dat de uitvoering van de uitvoerings- en handhavingstaken aan een bepaald kwaliteitsniveau voldoet. Dit niveau wordt niet alleen bepaald door de kwaliteitscriteria die Provinciale Staten hebben vastgelegd in de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht.⁶³ Om de kwaliteit te borgen, werken de omgevingsdiensten met de landelijke kaders die door Gedeputeerde Staten zijn vastgesteld. Dit houdt concreet in dat de omgevingsdiensten landelijke handhavingstrategieën toepassen (zowel de landelijke Seveso/Brzo-strategie als de LHSO). Hierin is onder andere de generieke werkwijze vastgelegd omtrent handhaven, gedogen en sanctioneren. Deze strategieën zijn per omgevingsdienst opgenomen in de regionale uitvoerings- en handhavingstrategie, vanuit de gezamenlijke bouwsteen U&H-strategie.

De provincie vindt het belangrijk dat de omgevingsdiensten kunnen zorgen voor goede en betrouwbare data en informatie. Verder vindt de provincie het belangrijk dat de omgevingsdiensten ervoor zorgen dat zij voldoende kennis en expertise hebben voor (nieuwe) opgaven en ontwikkelingen. De provincie zet zich hiervoor in via het IBP VTH, en blijft dit ook doen na afronding van het IBP VTH.

6. Uitvoering

Uitvoering gaat over vergunningverlening, maatwerkvoorschriften bij rijksregels of op grond van de Omgevingsverordening. En daarnaast over algemene regels in de omgevingsverordening die gelden voor bepaalde categorieën van milieubelastende activiteiten die onder provinciaal bevoegd gezag

63)Omgevingswet, artikel 18.20 en artikel 18.23, eerste lid onder b.

staan. Met vergunningverlening voor bedrijven, waar de provincie het bevoegd gezag voor is, heeft de provincie Noord-Holland een belangrijk instrument in handen om de fysieke leefomgeving te beschermen en te benutten. De provincie vraagt daarom van de omgevingsdiensten dat zij bij de vergunningverlening streven naar impact op de leefomgeving.

De omgevingsdiensten stellen voor het geheel van provinciale taken een risico- en impactanalyse op. De provincie legt daarnaast accenten op specifieke taken op basis van haar ambities (zie hoofdstuk 3). Deze accenten, en de wijze waarop deze doorwerken naar de taakuitvoering door de omgevingsdiensten, staan beschreven in dit hoofdstuk.

De provincie wil milieubelastende activiteiten die schadelijk zijn voor de kwaliteit van lucht, water en bodem beperken. Daarom wordt bij de vergunningverlening ingezet op het stellen van emissiegrenswaarden die zo scherp mogelijk zijn. Dit is in lijn met de wet- en regelgeving onder de Omgevingswet (domein 1)⁶⁴ en de ambities van de provincie (domein 2) en de ambitie van de provincie om gezondheidsaspecten zwaarder te laten meewegen in de vergunningverlening. Het scherp vergunnen was ook een onderdeel van het programma 'Gezonde leefomgeving' (spoor 1, reguleren) en het programma Tata Steel 2024-2030 (spoor 2).

De provincie verlangt van een aanvrager van een omgevingsvergunning om aan te geven of en hoe is voldaan aan het minimaliseren van emissies naar lucht, water en/of bodem. Scherp vergunnen houdt in dat bij de behandeling van de vergunningaanvraag kritisch (streng) wordt beoordeeld of een bedrijf voldoende doet om de emissies vanuit het bedrijf te verminderen.

In samenwerking met de OD NZKG voert de provincie Noord-Holland op dit gebied een pilot uit. Deze pilot is gestart in 2020 en de eindresultaten worden eind 2024 verwacht. Om scherp te vergunnen, moet de OD NZKG per bedrijf en per situatie maatwerk toepassen. Dat is complex, tijdrovend en juridisch soms onzeker, vanwege de bewijslastverdeling. Het bleek lastig om bestaande vergunningen te actualiseren met scherpere emissie-eisen, zeker als sprake is van een verouderde BREF⁶⁵, maar ook omdat er nog geen landelijke wetgeving is voor het uitfasen van verouderde installaties. Als een BREF is verouderd, dan bestaat het risico dat de technieken die daarin zijn beschreven niet meer de best beschikbare technieken (BBT)⁶⁶ zijn. In die situaties was het voor de OD NZKG moeilijk om zelf te bepalen wat in dat geval een modernere BBT is.

Mede op basis van de pilotervaringen heeft de provincie het voornemen om in 2024 te kijken hoe we de bronemissies beter kunnen aanpakken, bijvoorbeeld door scherper te vergunnen.

6.1 Prioritering bij vergunningverlening

Prioritering bij vergunningverlening houdt in dat we de naleving van sommige vergunningen intensiever (met meer capaciteit) toetsen dan andere vergunningen.

Prioritering van inzet gebeurt op basis van de complexiteit van een aanvraag. De Noord-Hollandse omgevingsdiensten beschrijven in hun uitvoerings- en handavingsstrategie per categorie de inzet. Om die complexiteit te bepalen, beoordelen de omgevingsdiensten de aanvraag op technisch-inhoudelijke complexiteit en sociaal-maatschappelijke complexiteit. Dit resulteert in een classificatie van eenvoudige aanvragen tot zeer complexe aanvragen.

Naast de criteria die nu al gelden bij de beoordeling van de sociaal-maatschappelijke complexiteit, vraagt de provincie aanvragen ook als zodanig te beschouwen als bedrijven de volgende activiteiten uitvoeren:

- Milieubelastende activiteiten met schadelijke emissies naar lucht, water en bodem;
- Activiteiten met significante kans op hinder van geluid, geur en (grof)stof.

64) Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 8.30. Aan een omgevingsvergunning kunnen voorschriften met strengere voorwaarden worden verbonden dan de voorwaarden die haalbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT-conclusies.

65) Een BREF is het definitieve document dat de Europese Commissie heeft vastgesteld. De rol van BREF's is achtergrondinformatie en verduidelijking voor de BBT-conclusies (www.iplo.nl).

66) De definitie van beste beschikbare technieken (BBT) staat onder de begrippen van bijlage A van de Omgevingswet. 'Beste' omvat de meest doeltreffende technieken voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu. Dit om emissies van een bedrijf te voorkomen. Als dit niet mogelijk is, moet het bedrijf de emissie zoveel mogelijk beperken. 'Beschikbare' omvat technieken die technisch en economisch haalbaar zijn voor die bedrijfstak, en die bedrijven kunnen toepassen. De techniek moet redelijkerwijs in Nederland of in een ander land verkrijgbaar zijn. Het begrip 'technieken' is ruim. Hieronder valt 1) de toegepaste technieken 2) ontwerp, bouw en ontmanteling van de installatie 3) onderhoud en bedrijfsvoering van de installatie (www.iplo.nl).

Het betreft hier het meewegen van 'bestuurlijke prioriteit', zoals beschreven in de gemeenschappelijke bouwsteen voor de uitvoerings- en handhavingsstrategieën, onder stap 4 van de methode voor de risico- en impactanalyse.

Samen met de omgevingsdiensten bepaalt de provincie om welke activiteiten het gaat, zodat we komen tot een selectie van activiteiten die geprioriteerd worden, aansluitend bij de ambities.

6.2 Actualisatie vergunningen

Bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid om de uitstoot te verminderen en te voldoen aan de actuele wet- en regelgeving.

De actualiseringplicht is leidend bij de actualisatie van vergunningen door de omgevingsdiensten. Deze plicht staat beschreven in de Omgevingswet, artikel 5.38 en het Besluit kwaliteit leefomgeving, artikelen 8.98 en 8.99⁶⁷.

Omgevingsdiensten maken jaarlijks een lijst van vergunningen die in dat jaar in elk geval geactualiseerd worden. De provincie verwacht hiervoor jaarlijks van de omgevingsdiensten een actualisatieplan. Hierover is ambtelijk overleg. De uitkomsten vormen input voor het uitvoeringsprogramma. De omgevingsdiensten nemen hierin op hoe zij uitvoering geven aan de wettelijke actualisatieplicht. Daarnaast nemen zij hierin op welke verouderde vergunningen voor milieubelastende activiteiten een risico vormen of een ambitie van de provincie in de weg staan. Dat werkt als volgt.

De omgevingsdiensten gaan in elk geval bij nieuwe wet- en regelgeving na of er aanleiding is voor actualisering. Daarnaast gaan zij regelmatig na of de voorschriften van bestaande vergunningen nog toereikend zijn. In de praktijk geldt als uitgangspunt dat vergunningen niet ouder mogen zijn dan tien jaar. Bij Seveso- en RIE-4-bedrijven wordt in de praktijk minimaal elke vijf jaar getoetst of de vergunning nog toereikend is. Voor de overige RIE-bedrijven wordt minimaal elke tien jaar getoetst of de vergunning nog toereikend is. Indien nodig leidt dit tot ambtshalve actualisatie.

Landelijk is ook afgesproken hoe vergunningen voor provinciale inrichtingen op het gebied van circulaire economie worden geactualiseerd (grondstoffenplan, afvalstoffenplan).⁶⁸

De provincie wil bij de actualisatie van de vergunningen uitgaan van risico's en impact, om zo beter aan te sluiten bij de gezamenlijke U&H-strategie en de Nota U&H. In 2024 wordt daarom uitgezocht of de frequentie van de actualisatie kan worden gekoppeld aan de risico- en impactanalyse die de omgevingsdiensten uitvoeren vanaf het jaar 2025. Die analyse kan uitwijzen of het nodig is om te beoordelen of bestaande vergunningvoorschriften van milieubelastende activiteiten nog toereikend zijn. De frequentie van de actualisatie wordt dan gebaseerd op basis van de risico's en ambities die relevant zijn voor het bedrijvenbestand.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat er extra aandacht komt voor bedrijven die de grootste impact hebben op de leefomgeving en de gezondheid. Hun vergunningen moeten in elk geval geactualiseerd worden. Om te komen tot een overzicht van deze bedrijven is een ordeningsprincipe belangrijk.

De provincie vraagt de omgevingsdiensten om in hun actualisatieplan hun inzet overeenkomstig deze lijn te prioriteren en inzichtelijk te maken (mede op basis van de risico- en impactanalyse). De provincie bepaalt samen met de omgevingsdienst wat er van de actualisatie wordt verwacht. De omgevingsdiensten verwerken dit in hun uitvoerings- en handhavingsstrategieën en nemen concrete afspraken op in hun uitvoeringsprogramma's.

Actualisatie van vergunningen vraagt capaciteit van de omgevingsdiensten, waarbij het voor de omgevingsdiensten onder de huidige situatie al moeilijk blijkt te zijn om aan de wettelijke actualisatieplicht te voldoen. De provincie is van plan om samen met de omgevingsdiensten te onderzoeken hoe in 2024 bij de actualisatie van het vergunningenbestand de prioriteiten nog beter kunnen worden gesteld (in lijn met de provinciale ambities).

6.3 Wijzigen, intrekken en revisie van een vergunning

Op grond van de Omgevingswet is het mogelijk om een vergunning te wijzigen of in te trekken.⁶⁹ Ook kan een onoverzichtelijke vergunningssituatie verholpen worden door alle vergunningen te reviseren

67)De actualisatieplicht ziet op omgevingsvergunningen met een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk en een stortingsactiviteit op zee.

68)Landelijk Afvalbeheerplan 3 (2021).

69)Omgevingswet, artikelen 5.39 en 5.40.

tot één nieuwe.⁷⁰ Bij een revisievergunning ligt het initiatief bij de omgevingsdienst, binnen het mandaat van de provincie. Maar ook de vergunninghouder kan een verzoek tot wijzigen of intrekken van een omgevingsvergunning indienen. In 2024 onderzoekt de provincie hoe dit uitgewerkt kan worden in beleid en beleidsregels.

6.4 Magneetactiviteiten

De Omgevingswet introduceert het begrip 'magneetactiviteit'. Dit begrip is nodig voor de toedeling van bevoegdheid bij bepaalde meervoudige vergunningaanvragen.⁷¹ Als een van de activiteiten die wordt aangevraagd door de wetgever is aangemerkt als een 'magneetactiviteit', dan is die activiteit zó belangrijk dat zij alle andere activiteiten naar zich toetrekt bij het toedelen van bevoegdheid. Met andere woorden: de magneetactiviteit is de dominante factor bij de bevoegdheidstoedeling.

In het Omgevingsbesluit staat aangegeven wanneer de provincie het bevoegd gezag is. Dat activiteiten worden aangemerkt als een magneetactiviteit blijkt uit het feit dat het begrip 'magneetactiviteit' in de titel van het desbetreffende artikel staat.

Gedeputeerde Staten blijven het bevoegd gezag voor alle activiteiten die later in de tijd plaatsvinden op dezelfde locatie als waar een complex bedrijf is gevestigd dat onder provinciaal bevoegd gezag valt en dat is aangemerkt als een magneetactiviteit.⁷²⁷³

6.5 Integriteitsbeoordeling (Bibob)

De provincie doet onderzoek naar de integriteit van bedrijven en personen die een omgevingsvergunning aanvragen. Als er aanleiding toe is, toetst de provincie de integriteit van de vergunningaanvrager of vergunninghouder. Als daar voldoende aanleiding toe is, maken Gedeputeerde Staten gebruik van de bevoegdheden die de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen het openbaar bestuur (Wet Bibob) biedt.

6.6 Experimenteerruimte voor innovatie

Soms is het wenselijk om ruimte te maken voor experimenten. Namelijk wanneer er reden is om aan te nemen dat een experiment een situatie kan verbeteren. Een experiment mag niet in conflict zijn met de ambities en doelstellingen van de provincie om schadelijke emissies naar lucht, water en bodem te beperken, evenals de hinder van geur, geluid en (grof)stof.

Het Besluit activiteiten leefomgeving voorziet in experimenteerruimte op basis van maatwerk. Met dat maatwerk kunnen Gedeputeerde Staten besluiten om niet streng te vergunnen, maar maximaal negen maanden een ander (lager) beschermingsniveau toe te staan.⁷⁴ De experimenten of proefnemingen moeten wel voldoen aan de relevante milieuhygiënische eisen die in de vorm van maatwerk aan de vergunning worden verbonden. Met deze experimenteerruimte wil de provincie innovatieve bedrijven stimuleren om te vernieuwen. Mede met het oog op de omslag naar een circulaire economie en het bewerkstelligen van de energietransitie.

Hierbij is het belangrijk dat het ook voor de provincie een experiment is: het resultaat ervan moet na afloop van het tijdelijke maatwerk in een reguliere vergunning gebracht kunnen worden, en dan wel op basis van de strengste normering.

In uitzonderlijke situaties biedt de Omgevingswet ook de mogelijkheid om experimenten toe te staan die langer duren dan negen maanden. Daarvoor moet eerst een beroep worden gedaan op de toelating van het experiment op basis van artikel 23.3 Omgevingswet (voorheen: Crisis- en herstelwet).

6.7 Uitgaan van de rechtsbeginselen

Naar aanleiding van het rapport 'Industrie en omwonenden' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt de provincie hoe deze beginselen kunnen bijdragen aan motivering van beleidskeuzes. Zo onderzoeken we hoe emissies aan de bron zoveel mogelijk kunnen worden verminderd en hoe de rechtsbeginselen meegenomen kunnen worden in beleid en beleidsregels. Het uitgangspunt is dat de provincie zich baseert op de rechtsbeginselen uit de Omgevingswet, en op het milieubeleid van de Europese Unie.

70) Omgevingswet, artikel 5.43.

71) Een meervoudige aanvraag heeft betrekking op een omgevingsvergunning met diverse activiteiten, zoals de milieubelastende activiteit, de bouwactiviteit, de omgevingsplanactiviteit, de beperkingen gebiedsactiviteit.

72) Omgevingsbesluit, artikel 4.16.

73) Omgevingswet, artikel 5.13.

74) Artikel 5.9 Besluit Omgevingsrecht.

Overeenkomstig artikel 3.3. van de Omgevingswet houdt de provincie al bij het opstellen van de omgevingsvisie rekening met in ieder geval de volgende beginselen:

- Het voorzorgsbeginsel
- Het beginsel van preventief handelen
- Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden
- Het beginsel dat de vervuiler betaalt

6.8 Beleidsregels voor vergunningverlening

Met beleidsregels geven Gedeputeerde Staten kaders voor de wijze waarop de uitvoering van taken en bevoegdheden plaatsvindt. Deze beleidsregels gelden ook voor de omgevingsdiensten. Dat zorgt voor duidelijkheid. Daarnaast kan bij motivering van een besluit naar deze beleidsregels worden verwezen. De provincie Noord-Holland heeft de volgende beleidsregels die bij de uitvoering van vergunningverlening gelden:

- Beleidsregel PFAS Noord-Holland 2022
- Beleidsregel natuurbescherming Noord-Holland
- Beleidsregel beoordeling geurhinder milieubelastende activiteiten Noord-Holland 2024
- Beleidsregel gecontroleerd stilliggend ontgassen binnentankschepen met een mobiele ontgasingsinstallatie Noord-Holland 2024
- Beleidsregel uitvoering bodemsanering Noord-Holland
- Richtlijn Bouwlawaaai 2016
- Handelingskader provincie Noord-Holland voor diffuus lood in de bodem
- Beleidsregel tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaartuigen
- Beleidsregels financiële zekerheid Omgevingswet provincie Noord-Holland
- Beleidsregel salderen (nieuw)

De beleidsregels van de provincie Noord-Holland op het gebied van U&H staan in bijlage 2. Per beleidsregel wordt het doel ervan toegelicht.

7. Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten voor de provincie Noord-Holland om te zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. De provincie vraagt daarom van de omgevingsdiensten om de toezichtstaken effectief in te zetten om impact te maken op de leefomgeving.

7.1 Prioritering bij toezicht

De provincie vraagt van de omgevingsdiensten dat zij hun inzet zo effectief mogelijk richten op de activiteiten waar het hoogste risico op overtreding wordt vermoed, of waar de grootste impact op de ambities en beleidsdoelstellingen kan worden bereikt. De omgevingsdiensten stellen hiertoe een risico- en impactanalyse op, waarin zij gemotiveerd aangeven waar de inzet van toezicht zich op richt om risico's weg te nemen en impact te maken. Dat doen zij overeenkomstig de doelen voor de uitvoering, zoals beschreven in de regionale uitvoerings- en handhavingsstrategieën van de omgevingsdiensten. Die uitvoerings- en handhavingsstrategieën (en daarmee de risico- en impactanalyse) zijn vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

De provincie legt daarnaast accenten op specifieke taken op basis van haar ambities (zie hoofdstuk 3) om zo tot een evenwichtige prioriteitenstellingen te komen.

In lijn met de ambities vraagt de provincie daarom van de omgevingsdiensten om bij het opstellen van de risico- en impactanalyse in ieder geval de volgende activiteiten als verzwarende wegingsfactor mee te wegen, voor zover zij betrekking hebben op de provinciale taken:

- Milieubelastende activiteiten met schadelijke emissies naar lucht, water en bodem;
- Activiteiten met significante kans op hinder van geluid, geur en (grof)stof.

Het betreft hier het meewegen van 'bestuurlijke prioriteit', zoals beschreven in de gemeenschappelijke bouwsteen voor de uitvoerings- en handhavingsstrategieën, onder stap 4 van de methode voor de risico- en impactanalyse. Samen met de omgevingsdiensten bepaalt de provincie welke activiteiten dit betreft, zodat een selectie van activiteiten ontstaat die aansluit bij de ambities.

7.2 Ketentoezicht

De keten waarbinnen een bedrijf functioneert kan van invloed zijn op het naleefgedrag. Er is sprake van afhankelijkheid tussen activiteiten. Activiteiten die vroeg in de keten plaatsvinden hebben invloed op activiteiten verderop in de keten. Bedrijven in een keten kunnen actief zijn in verschillende branches (denk aan leveranciers en afnemers). Ketentoezicht vraagt dan ook om brancheoverstijgend toezicht. De provincie heeft aandacht voor ketenonderzoek, brancheonderzoek en informatiegestuurde onder-

zoeken (aan de hand van nadere analysering van beschikbare informatiebestanden). Zo ontstaat inzicht in afvalstoffen en -stromen, milieucriminaliteit en mogelijkheden om de circulaire economie te stimuleren. De provincie stelt middelen beschikbaar en stimuleert de omgevingsdiensten om jaarlijks pilots uit te voeren, bijvoorbeeld op het terrein van afvalstromen, om zo de structurele inzet te bepalen en ervaring op te doen.

7.3 LHSO

Als bedrijven in overtreding zijn, geldt de LHSO⁷⁵ als beleidskader bij het bepalen van een passende sanctie. De LHSO is opgenomen in de U&H-strategieën van de OD's en is vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

Bij toezicht en handhaving geldt de beginselplicht tot handhaving. Dat houdt in dat niet kan worden besloten om niet te handhaven als bekend is dat sprake is van een overtreding. Als er goede redenen zijn om bewust niet te handhaven, heet dit 'actief gedogen'. Dit is wel toegestaan, op voorwaarde dat er een gedoogbeleid is en een formele beschikking om te gedogen.⁷⁶

Belanghebbenden kunnen die beschikking laten toetsen door de bestuursrechter. Passief gedogen (bewust een overtreding door de vingers zien zonder dat sprake is van een gedoogbeschikking) is niet toegestaan. Dit is in strijd met de beginselplicht tot handhaving.

De wijze waarop de omgevingsdiensten in Noord-Holland gedogen, hebben Gedeputeerde Staten vastgesteld in de U&H-strategieën. Deze strategieën zijn onder meer gebaseerd op de LHSO en de nota 'Gedogen in Nederland'.⁷⁷

7.4 Beleidsregels voor toezicht en handhaving

De beleidsregels van de provincie Noord-Holland ten aanzien van U&H staan in bijlage 2. Daar vindt u per beleidsregel een toelichting op het doel ervan.

Specifiek gericht op toezicht en handhaving heeft de provincie de beleidsregel 'Bestuurlijke boete Seveso-inrichtingen Omgevingswet Provincie Noord-Holland 2024' vastgesteld.

De bestuurlijke boete⁷⁸ is onder de Omgevingswet een nieuw handhavingsinstrument. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen rust bij Gedeputeerde Staten. De provincie heeft, met het oog op handhaving bij Seveso-overtredingen, de algemene criteria om de hoogte van de boete vast te stellen ingevuld. Denk bijvoorbeeld aan de ernst, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan.

8. BIJLAGEN

Haarlem, 21 mei 2024

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

A.T.H. van Dijk, voorzitter

M.J.H. van Kuijk, provinciesecretaris

Namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

M.J.H. van Kuijk, provinciesecretaris

75) Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

76) Dit wordt 'actief gedogen' genoemd.

77) Notitie 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen' (uit 1991)

78) De ODNZKG voert in 2024 een pilot bestuurlijke boete en financiële zekerheid uit.

BIJLAGE 1: ONTWIKKELAGENDA

De Nota U&H wordt jaarlijks geactualiseerd. Een aantal onderdelen vraagt de komende jaren om een nadere uitwerking. Deze onderdelen staan in onderstaande tabel.

Domeinbenadering	De provincie en de OD's gaan in gesprek over de betekenis en de toepassing van de domeinbenadering.
Informatie-uitwisseling over de potentieel meest schadelijke activiteiten	De provincie en de OD's organiseren een bestendige vorm van informatie-uitwisseling, in ieder geval over activiteiten die (de meest) schadelijke emissies kunnen veroorzaken naar water, bodem en lucht of hinder van geur, geluid of (grof) stof. Deze informatie is voor de provincie van belang om adequaat beleid te maken.
Prioritering bij uitvoering	De OD's onderzoeken komend jaar hoe de risico- en impactanalyse eruit kan zien en hoe deze gekoppeld kan worden aan het periodiek op te stellen actualisatieplan. Op deze manier kan worden bepaald welke vergunningen met voorrang worden geactualiseerd. Zie hiervoor ook actualisatieplan vergunningen.
Actualisatieplan vergunningen aan de hand van een inventarisatieplan op basis van de risico- en impactanalyse	De OD's stellen een actualisatieplan op basis van de ambities uit de Nota U&H van de provincie. De provincie en OD's kijken vervolgens samen aan de hand van het actualisatieplan welke bedrijven het komende jaar voorrang krijgen bij het actualiseren van de vergunningen
Prioritering bij toezicht	De omgevingsdiensten wegen bij het opstellen van de risico- en impactanalyse in ieder geval de volgende activiteiten als verzwarende wegingsfactor mee: <ul style="list-style-type: none"> - Milieubelastende activiteiten met schadelijke emissies naar lucht, water en bodem; - Activiteiten met significante kans op hinder van geluid, geur en (grof)stof. De provincie bepaalt samen met de omgevingsdiensten welke activiteiten dit betreft, zodat een selectie van activiteiten ontstaat die aansluit bij de ambities.
Opgavegericht werken	De provincie verkent samen met de OD's de invulling van het opgavegericht werken, onder andere door pilots uit te voeren.
U&H-instrumentarium (beleidsregels)	Aan de hand van jurisprudentie en wijzigingen in de wet- en regelgeving past de provincie het U&H-instrumentarium (beleidsregels) aan in de komende actualisatie van de Nota U&H.
Ontwikkelen van (nieuw) beleid en toetsing van de uitvoerbaarheid	Indien zich belangrijke beleidsontwikkelingen voordoen op beleidsdomeinen die raken aan de Nota U&H, dan volgt, indien nodig, een actualisatie van de betreffende onderdelen in de Nota. Bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering door de omgevingsdienst wordt rekening gehouden met het opgavegericht werken.
IBP VTH	De provincie onderzoekt of en hoe toekomstige ontwikkelingen uit het IBP VTH aanleiding geven voor actualisatie van de Nota U&H.
Samenwerking straf- en bestuursrecht	De regionale samenwerking tussen straf- en bestuursrecht stemt de provincie het komend jaar verder af met het Openbaar Ministerie.
Verkennen gebiedsgericht werken	Omgevingsdiensten beschikken over kennis en expertise om samen met de provincie te bepalen welke gebieden in aanmerking komen voor gebiedsgerichte inzet van werkzaamheden.

BIJLAGE 2: PROVINCIALE TAKEN PER OMGEVINGSDIENST

De gehele lijst van taken kunt u raadplegen in de mandaatregelingen ([OD NZKG](#), [OD NHH](#), [ODIJ](#), [OFGV](#)).
Samengevat is de takenverdeling als volgt.

	OFGV	ODIJ	ODNZKG	ODNHH
Bedrijven				
Seveso-inrichtingen/complexen bedrijven in chemische industrie (RIE-4)			X	
Overige complexe bedrijven (overige RIE-categorieën)		X	X	
Thema's (Ow, art. 2.18)				
Bodemsanering en grondwaterkwaliteitsbeheer	X	X	X	X
Natuurbescherming				X
Natuurschoon				X
Toezicht en handhaving wegen en vaarwegen				X
Stiltegebieden				X
Badinrichtingen en zwemgelegenheden				X
Water			X	
Grondwaterbescherming			X	
Ontgrondingen			X	
Zorgplicht riolering			X	
Vuurwerk, ontbrandingstoestemmingen en meldingen			X	
Sportmotoren			X	
Burger- en militaire luchtvaart			X	
Omgevingswet BRIKS (bouwen, reclame, inrit, kappen en slopen)			X	
Geluidszonebeheer van industrieterreinen van regionaal belang			X	
Produceren en leveren van teruggewonnen water (art 19.1.c. Bal)	X	X	X	X

BIJLAGE 3: TOELICHTING BELEIDSREGELS VAN DE PROVINCIE NOORD-HOLLAND

De provincie Noord-Holland heeft de volgende beleidsregels.

Beleidsregel PFAS Noord-Holland 2022

Doel van deze beleidsregel is om de uitvoeringspraktijk een duidelijk handvat te bieden. De beleidsregel maakt duidelijk wanneer de bodem als verontreinigd met PFAS beschouwd moet worden en wanneer saneringsmaatregelen genomen moeten worden.

Beleidsregel natuurbescherming Noord-Holland

Doel van deze beleidsregel is om te duiden hoe de provincie het totaal aan bevoegdheden dat zij op basis van de Wet natuurbescherming heeft, wil uitvoeren.

Beleidsregel beoordeling geurhinder milieubelastende activiteiten Noord-Holland 2024

Doel van deze beleidsregel is om te beschrijven hoe de provincie geur beoordeelt bij vergunningaanvragen. Deze beleidsregel is in benaming en bewoording aangepast aan de Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking is getreden.

Beleidsregel gecontroleerd stilliggend ontgassen binnentankschepen met een mobiele ontgassingsinstallatie Noord-Holland

Doel van deze beleidsregel is het formuleren van een juridisch kader voor de realisatie van een ontgassinginfrastructuur met mobiele installaties met een aanzienlijk lagere milieubelasting dan het varend ontgassen. Gedeputeerde Staten zijn onder de Omgevingswet slechts nog bevoegd gezag voor installaties met een capaciteit van meer dan 10 t per dag.

Deze beleidsregel is in benaming en bewoording aangepast aan de Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking is getreden.

Beleidsregel uitvoering bodemsanering Noord-Holland

Doel van deze beleidsregel is het duiden van het provinciale uitvoeringsbeleid voor bodemsanering, als aanvulling op landelijke wet- en regelgeving en de provinciale milieuverordening.

In deze beleidsregel zijn bepalingen opgenomen voor verhardingslagen, herschikken, voormalige stortplaatsen (Navos) en asbest.

Richtlijn Bouwlawaaai 2016

Doel van deze beleidsregel is om een toetsingskader te bieden in gevallen wanneer niet voldaan kan worden aan de geluidniveaus aangaande geluidhinder bij bouw- en sloopwerkzaamheden. In dit soort situaties bestaat de mogelijkheid voor het verlenen van een ontheffing. Als handvat aan het bevoegd gezag voor het behandelen van verzoeken om dit soort ontheffing is deze Richtlijn Bouwlawaaai opgesteld.

Deze richtlijn kan ook worden toegepast in het kader van het Besluit mobiele puinbreker en de APV (geluidhinder door overige werkzaamheden).

Handelingskader provincie Noord-Holland voor diffuus lood in de bodem

Doel van dit handelingskader is om duidelijk te maken hoe de provincie omgaat met loodverontreiniging om de kans op nadelige effecten ten beperken. Ook licht de provincie via het handelingskader toe hoe de zij invulling geeft aan het convenant omtrent diffuse bodemverontreiniging.

Beleidsregel tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaartuigen

Voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) kunnen Gedeputeerde Staten een ontheffing verlenen van dit verbod. Deze beleidsregel ziet op deze bevoegdheid. Ook wordt in deze beleidsregel aangegeven wanneer een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet voor stijgen en landen in ieder geval niet nodig is.

Beleidsregels financiële zekerheid Omgevingswet provincie Noord-Holland

Gedeputeerde Staten hebben voor sommige activiteiten waarvan zijn bevoegd gezag zijn de bevoegdheid het voorschrift aan een omgevingsvergunning te verbinden, dat diegene die een activiteit verricht financiële zekerheid stelt, dan wel de verplichting tot het stellen van financiële zekerheid bij een maatwerkvoorschrift kunnen opleggen. Deze beleidsregel heeft als doel het duiden hoe Gedeputeerde Staten met deze bevoegdheid omgaan. De beleidsregel gaat onder andere in op het doorslaggevend gewicht van het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Het is daarbij van belang dat consistent en transparant is welke eisen daarbij aan de hoogte en de vorm van de te stellen zekerheid worden gesteld.

Beleidsregel Bestuurlijke boete Seveso-inrichtingen Omgevingswet Provincie Noord-Holland 2024

Doel van deze beleidsregel is om te duiden hoe Gedeputeerde Staten gebruik maakt van haar bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, specifiek in geval van overtredingen door een bedrijf vallend onder de Seveso-wetgeving. Deze beleidsregel vult de algemene criteria (als ernst, mate van

verwijtbaarheid, en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan) over de te kiezen hoogte van de boete in.

Beleidsregel Salderen

Gedeputeerde Staten hanteren deze beleidsregel bij het beoordelen van een aanvraag voor een natuurvergunning, waarbij gebruik is gemaakt van extern salderen voor projecten die een effect kunnen hebben op N-depositie op relevante hexagonen in Natura 2000-gebieden.

BIJLAGE 4: AANVULLENDE TOELICHTING

De beleidscyclus van de Omgevingswet

De genoemde beleids- en uitvoeringsdocumenten in de Nota U&H hangen met elkaar samen en moeten dan ook op elkaar zijn afgestemd. Het Omgevingsbesluit en de kwaliteitscriteria vragen van Gedeputeerde Staten dat er wordt gewerkt volgens de beleidscyclus. Provinciale Staten hebben deze criteria (met het vaststellen van de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht) van toepassing verklaard. In de beleidscyclus zijn de instrumenten van de Omgevingswet verankerd.



Figuur 4: Beleidscyclus van de Omgevingswet

- **Beleidsontwikkeling**: het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus heet beleidsontwikkeling. Dit staat voor de visievorming. De *omgevingsvisie* is een samenhangende visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.
- **Beleidsdoorwerking**: de provincie kan de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan concreter maken door die ook stevig juridisch vast te leggen. Daarmee kunnen ook andere overheden worden gebonden om mee te werken aan de realisatie van het beleid. De provincie Noord-Holland legt algemeen verbindende voorschriften (avv's) ten aanzien van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld instructieregels, vast in haar *omgevingsverordening*.
- **Uitvoering**: in het onderste kwart aan de linkerkzijde van de cyclus staat de uitvoering centraal. De uitvoering vindt plaats door de initiatiefnemers van activiteiten en projecten: inwoners, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Hiermee is dit kwart een uitzondering op de andere drie, waarin alleen de overheid aan zet is. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht. Waar inkadering van activiteiten door de overheid nodig is, gebeurt dat zo veel mogelijk door algemene regels.

Als toestemming van het bevoegd gezag nodig is, verloopt die in principe via een *omgevingsvergunning*. Daarnaast kent de Omgevingswet het *projectbesluit*. Hiermee kan een overheidsinstantie zelf de regie nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is. Bijvoorbeeld de aanleg van een snelweg of een dijkverlegging.

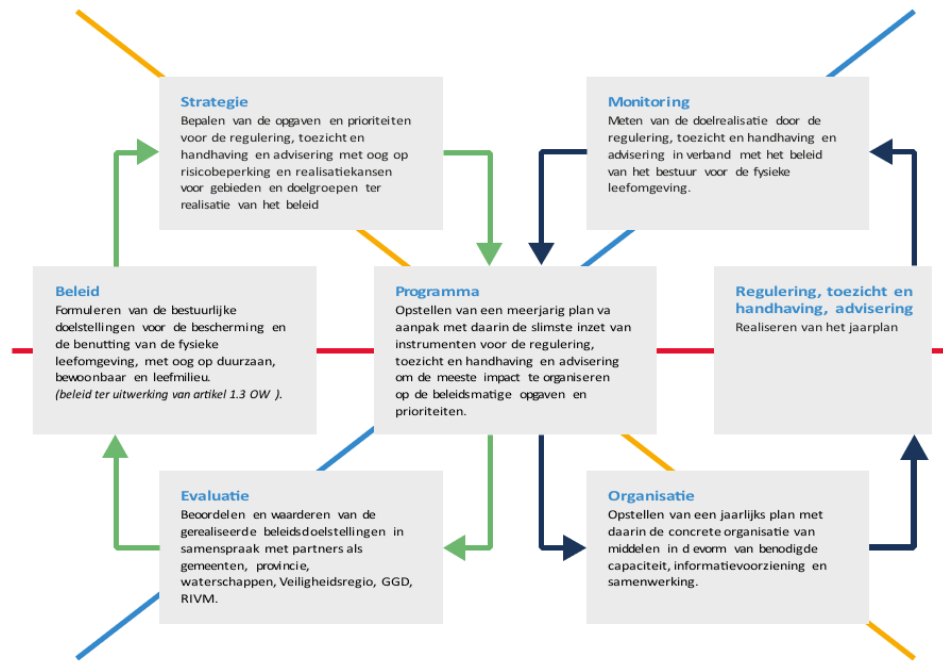
Om een bevoegdheid specifiek te maken, kunnen Gedeputeerde Staten beleidsregels stellen over de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften.

- **Terugkoppeling**: het bovenste kwart aan de linkerkzijde staat voor terugkoppeling. Met toezicht en handhaving ziet het bevoegd gezag toe op naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring brengt de overheid de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld. Uit evaluatie en eventuele constatering van beleidstekorten blijkt of bijstelling van de beleidsdoelen en/of aanpassing van de inzet van instrumenten nodig is.

Big-8

Het Omgevingsbesluit draagt de provincie op om in een of meerdere documenten U&H-beleid op te stellen (zie de artikelen 13.5 tot en met 13.7). Zonder dat het er letterlijk staat, wordt in die artikelen

uitgegaan van een strategische beleidscyclus die gebaseerd wordt op het model van de Big-8. Dit model zorgt voor een logisch geheel aan procescriteria, die in het Omgevingsbesluit zijn opgenomen. Deze procescriteria hebben zowel betrekking op vergunningverlening als op handhaving (inclusief toezicht). De 'Big-8' verbindt de strategische cyclus met de operationele cyclus van het uitvoerings- en handhavingsbeleid van de provincie. Hoewel beleids- en strategievorming voor de operationele praktijk on-grijpbaar en abstract kan lijken, hangen de twee onlosmakelijk met elkaar samen. Wanneer beleid en strategie met de operationele praktijk samenhangen, kunnen beide verbeterd worden. Het voldoen aan de procescriteria borgt een gesloten plan-do-check-act-cyclus.



Figuur 3: Werking Big-8-cyclus

Voor de uitvoerings- en handhavingstaken worden in de strategische cyclus de doelen, de prioriteiten (op grond van een risico- en impactanalyse), de strategieën voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en het uitvoeringsprogramma bepaald. Op basis van de gegevens uit de rapportages vindt een evaluatie plaats. Hieruit volgt eventueel aanpassing van het strategisch beleidskader. De uitvoerings- en handhavingstaken van de provincie worden binnen de operationele cyclus van de Big-8 uitgevoerd door de omgevingsdiensten. De wederzijdse verbondenheid en afhankelijkheid van beleid en uitvoering vragen om een nauwe afstemming tussen provincie en omgevingsdiensten en een uitwisseling van kennis en informatie. De provincie heeft kennis en informatie nodig van de omgevingsdiensten om de strategische kaders op te stellen en aan te passen en om de operationele beleidskaders te formuleren. Aan de andere kant hebben de omgevingsdiensten de beleidskaders van de provincie nodig als sturingsmiddel om invulling te geven aan de operationele cyclus. De Nota U&H van de provincie Noord-Holland valt in de Big-8 onder 'strategie'. De vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten, die meerdere deelnemers en opdrachtgevers kennen, baseren hier hun uitvoerings- en handhavingsstrategie op. De uitvoerings- en handhavingsstrategie van de omgevingsdiensten is daarmee geïntegreerd op het snijvlak van 'strategie' en '(uitvoerings)programma' in de Big-8. Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie bevat ook een regionale risico- en impactanalyse.

De uitvoeringsovereenkomsten (UVO's) die de provincie met de omgevingsdiensten sluit, komen hieruit voort. Deze corresponderen in de Big-8 met 'organisatie'. In het uitvoeringsprogramma dat jaarlijks wordt opgesteld (in lijn met de uitvoeringsovereenkomsten (UVO's)), kan de provincie voor deze provinciale taken wel specifieke wensen en prioriteiten vastleggen. Over de voortgang wordt verslag gedaan in de jaarlijkse rapportages. De resultaten daarvan worden gebruikt voor het jaarverslag. De jaarrapportages en het jaarverslag vallen onder 'monitoring' in de Big-8.