



## **Interbestuurlijk Toezicht op de Provincie**

Onderzoek naar de uitvoering van de milieutaken die aan de provincies zijn opgedragen in medebewind.

### **Noord-Holland**

Datum	28 juli 2017
Status	Definitief





Inspectie Leefomgeving en Transport  
*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

## Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)  
Domein Afval, Industrie en Bedrijven  
Afdeling Handhaving Industrie en Ruimte



	<b>Colofon—3</b>
	<b>Inleiding—5</b>
<b>1</b>	<b>Het provinciale milieubeleidsplan—6</b>
<b>2</b>	<b>Provinciale milieuverordening—7</b>
<b>3</b>	<b>Handhavingsbeleid—7</b>
<b>4</b>	<b>Uitvoeringsprogramma—8</b>
<b>5</b>	<b>Organisatie van de handhaving—9</b>
<b>6</b>	<b>Uitvoering van vergunningverlening toezicht en handhaving—10</b>
<b>7</b>	<b>BRZO—10</b>



## Inleiding

De overheden in Nederland hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een veilige leefomgeving. Elke overheid heeft daarbij een eigen rol. Zo zijn aan de provincies milieutaken toegewezen en houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toezicht op de uitvoering daarvan.

Bij haar toezicht gaat de ILT uit van gerechtvaardigd vertrouwen. Het toezicht is daarom sober en doelmatig vorm gegeven. Om een beeld te krijgen over hoe de provincie haar medebewindstaken uitvoert betreft de Inspectie de benodigde informatie voor het opstellen en monitoren van de uitvoering van de milieutaken in eerste instantie via openbare bronnen en reeds bij de Inspectie aanwezige gegevens. Op deze manier zorgt de ILT ervoor dat er zo min mogelijk administratieve last ontstaat. Indien nodig vindt nader overleg en onderzoek bij de provincie plaats.

Het primaire beeld dat is gevormd heeft de ILT afgezet tegen de wettelijke normen zoals geformuleerd in de Wet milieubeheer, het Besluit omgevingsrecht, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Brzo.

Het beeld van uw provincie is gebaseerd op het jaar 2016.

In deze rapportage zijn de bevindingen opgenomen onder een thema. Per thema is aangegeven aan welke wettelijke normen getoetst is.

Het primaire beeld is ambtelijk teruggelegd voor een feitencheck. De reacties in het kader van deze feitencheck hebben geleid tot enkele tekstuele en inhoudelijke veranderingen in de rapportage en op een enkel onderdeel zijn meer recente ontwikkelingen in de rapportage benoemd.



## 1 Het provinciale milieubeleidsplan

(artikel 4.9 – 4.12 Wet milieubeheer)

Provinciale Staten van Noord-Holland hebben in december 2014 het Milieubeleidsplan 2015-2018 " *Gezond en veilig wonen, werken en recreëren in Noord-Holland. Nu en in de toekomst.*" (MB-plan) vastgesteld. Dit Milieubeleidsplan is een vervolg op het Provinciaal Milieuplan 2009-2013.

In het plan is een visie-deel opgenomen dat anticipeert op de omgevingsvisie. In dit visie-deel worden vier (grotere) integrale opgaven onderscheiden die gericht zijn op de toekomst. Deze opgaven (thema's) zijn: Gezonde stad en mobiliteit, Visie op de ondergrond, Circulaire economie en Transitie duurzame energie.

Naast het visie-deel is een programma-deel opgenomen. Daarin wordt in hoofdlijnen de thematische of sectorale opgaven van het provinciaal milieubeleid omschreven en wordt de basiskwaliteit geborgd. De sectorale thema's zijn: luchtkwaliteit, geur, geluid, bodem, externe veiligheid, afval, licht en donkerte en duurzame energie. Per thema wordt ingegaan op de doelstelling, de aanleiding, de maatschappelijke ontwikkelingen (het waarom), de rol van de provincie (het hoe) en het beoogde resultaat (het wat). Een expliciete prioritering binnen deze thema's wordt in het Milieubeleidsplan niet gemaakt. Wel wordt op onderdelen aangegeven wanneer welke (deel)doelstelling gerealiseerd zal worden.

Het Milieubeleidsplan geeft aan op welke wijze de uitvoering van het beleid wordt gefinancierd. Vermeld wordt dat de uitvoering van het milieubeleid in het programmadeel gedekt wordt in de provinciale begroting. Er is een meerjarenraming aangegeven waarbij ook de kosten van de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten in opgenomen zijn.

In paragraaf 2 is visueel de samenhang geschetst tussen milieu en andere beleidsvelden welke als kerntaken (opgaven) in het Milieubeleidsplan zijn benoemd, zoals het Verkeers- en vervoersplan, de Structuurvisie en het Waterplan.

In 2016 is de startnotitie "Omgevingsvisie NH2050" vastgesteld. Hierin worden uitgangspunten en ambities geformuleerd om in 2018 te komen tot een integrale omgevingsvisie. Een van de uitgangspunten is dat het merendeel van de sectorale beleidsplannen op het gebied van de fysieke leefomgeving te zijner tijd opgaat in de provinciale omgevingsvisie of in onderliggende programma's. Het gaat hierbij met name om de Structuurvisie Noord-Holland 2040, de Watervisie 2021, het Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan (geldend tot 2013), het Provinciaal Milieubeleidsplan 2015-2018, de Agenda Groen, de Provinciale Woonvisie 2010-2020 en de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.



## 2 Provinciale milieuverordening

(artikelen 1.2, 1.3, en 5.5 Wet milieubeheer)

Provinciale Staten hebben een Provinciale Milieuverordening (PMV) vastgesteld die is herzien en geactualiseerd. De laatste wijziging is in februari 2017 door Provinciale Staten vastgesteld.

De voorbereiding van de PMV en de wijzigingen vinden plaats conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij is ook rekening gehouden met het Provinciaal Milieubeleidsplan.

In de PMV zijn regels opgenomen met betrekking tot ontheffing rioleringsplicht, gebruik van na 1996 gesloten stortplaatsen, voorkomen of beperken van geluidshinder, grondwaterbescherming met het oog op waterwinning, bescherming aardkundige monumenten, bodemsanering en aanwijzing industrieterreinen van regionaal belang. Hieraan is in de laatste tranche het verbod van het ontgassen van binnenvaarschepen toegevoegd.

De PMV bevat instructieregels en rechtstreeks werkende regels. Er zijn ontheffingsmogelijkheden opgenomen voor specifieke onderwerpen. Ook bestaat de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen.

## 3 Handhavingsbeleid

(artikel 7.2 Besluit omgevingsrecht)

Gedeputeerde Staten hebben op 27 mei 2014 de "Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2014-2017" vastgesteld. Deze beleidsregels zijn een actualisatie van de "Nalevingsstrategie 2010-2013".

In de provinciale nalevingsstrategie is de landelijke handhavingsstrategie (LHS) overgenomen.

Samengevat omvat de geactualiseerde strategie 2014-2017:

- een preventiestrategie (hoe overtredingen van regelgeving te voorkomen);
- een toezichtstrategie (op welke manier controleert de provincie);
- een sanctiestrategie (hoe pakt de provincie overtredingen aan);
- en een gedoogstrategie (wanneer ziet de provincie bewust af van handhaving van overtredingen).

Voorts zijn de doelen beschreven en op welke wijze er een koppeling wordt gelegd tussen het beleid en de uitvoering. Het handhavingsbeleid gaat in algemene bewoordingen en op hoofdlijnen in op een probleemanalyse welke de basis is voor dit specifieke beleid.

Ook is in de nalevingsstrategie beschreven hoe wordt omgegaan met de handhaving van voorschriften van een andere overheid of een onderdeel van de eigen overheid.



Naar aanleiding van het in 2016 door de randstedelijke Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar het opdrachtgeverschap voor majeure risicobedrijven, hebben Provinciale Staten op 27 juni 2016 o.a. besloten een nota VTH te laten opstellen welke als kader fungeert voor de uitvoering van de VTH-taken door de Omgevingsdienst NZKG. Naar verwachting zal deze in de loop van 2017 worden vastgesteld. Het handhavingsbeleid zal hier onderdeel van uit maken.

In de jaarlijkse beleidscyclus wordt in deze concept nota uitgegaan van de zogenaamde "Big Eight". Door de verbinding van de strategische en de operationele cyclus worden wettelijke vereisten alsdan geborgd.

In het in 2016 vigerend beleid is dat echter niet (altijd) duidelijk. Dit geldt in het bijzonder voor:

- Het regelmatig bezien of het handhavingsbeleid moet worden aangepast;
- Hoe de prioriteitstelling plaatsvindt;
- Of de gestelde doelen worden bereikt en
- Welke methodiek daarbij wordt gehanteerd.

Het milieuhandhavingsbeleid<sup>1</sup> wordt niet op alle onderdelen op bestuurlijk niveau afgestemd met andere handhavingspartners.

Ambtelijk vindt periodiek overleg plaats met diverse handhavingsinstanties op strategisch/beleidsmatig en uitvoerend niveau.

## 4 Uitvoeringsprogramma

(artikel 7.3 Besluit omgevingsrecht)

De provincie Noord-Holland heeft sinds 2014 de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) belegd bij de vier omgevingsdiensten.

Vanaf 2014 hebben Gedeputeerde Staten de jaarlijkse opdracht voor de uitvoering van de VTH-taken vastgelegd in Dienstverleningsovereenkomsten. Op basis van deze Dienstverleningsovereenkomsten stellen de omgevingsdiensten zelf een uitvoeringsprogramma (-plan) op dat vervolgens door Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld. Hierin wordt per taak de begrote uren en middelen opgenomen. In het VTH-Handhavinguitvoeringsprogramma 2016 van de Omgevingsdienst NZKG is aangegeven dat dit uitvoeringsplan een nadere invulling is van de in de DVO 2016 vastgelegde personele en financiële middelen. Door de provincie is ambtelijk aangegeven dat bij het overgaan op kostprijsfinanciering de uitvoeringsprogramma's leidend zijn voor de taken die de provincie door de omgevingsdiensten laat uitvoeren.

De uitvoeringsprogramma's zijn vervolgens basis voor de verantwoordingsrapportages aan Gedeputeerde Staten ten aanzien van de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten.

<sup>1</sup> Door de provincie is ambtelijk is aangegeven dat regionale VTH-strategieën en de handhavingsplannen voor Natura 2000 wel op bestuurlijk niveau worden afgestemd.





De uitvoeringsprogramma's geven eveneens inzicht in:

- de gestelde doelen, prioriteiten en activiteiten;
- de beschikbare en benodigde financiële middelen;
- de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen.

In de opdracht 2016 is de door de OD NZKG opgestelde bedrijvenlijst van majeure risicobedrijven opgenomen en wordt een onderscheid gemaakt tussen vergunningverleningstaken, toezichtstaken en handhavingstaken.

## 5 Organisatie van de handhaving

(artikelen 5.2, 5.3 en 5.9 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;  
artikelen 7.5 en 7.7 Besluit omgevingsrecht)

De vier regionale omgevingsdiensten zijn bij afzonderlijke Gemeenschappelijke Regeling ingesteld.

De uitvoeringstaken (basistaken) op het gebied van toezicht en handhaving zijn naar regionale indeling ondergebracht bij de betreffende omgevingsdienst. De VTH-taken voor de majeure risicobedrijven zijn belegd bij de Omgevingsdienst NZKG.

Met ingang van 2016 kan men voor klachten de omgevingsdiensten en gemeenten benaderen. In de concept nota-VTH wordt ingezet op 1 klachtenloket voor het Noordzeekanaalgebied en een centrale klachtenregistratie.

Door de provincie is ambtelijk aangegeven dat de vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten samenwerken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor wat betreft milieuaangelegenheden. In dat kader is een gezamenlijk uitvoeringsprogramma opgesteld.

Er is een ambtelijk handhavingsoverleg waarin de vier omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket en Rijkswaterstaat participeren en waarbij de provincie sinds 2017 aansluit. In dit gremium vindt afstemming plaats op strategisch en dossierniveau. De provincie heeft geen bestuurlijk overlegorgaan ingesteld ten behoeve van de coördinatie van de handhaving. Door de provincie is ambtelijk aangegeven dat op bestuurlijk niveau drie keer per jaar overleg plaatsvindt tussen de portefeuillehouder milieu en de directeurs van de omgevingsdiensten en dat in 2017 de Officier van Justitie hierbij zal aansluiten.

Voor de uitvoering van de milieutaken is structureel budget opgenomen in de begroting.

In de DVO's zijn budgetten opgenomen voor de taakuitvoering. Tot en met 2016 vindt financiering plaats op basis van lump sum. Ambtelijk is aangegeven dat in 2017 financiering van de OD NZKG zal plaatsvinden volgens het prestatiegericht financieren (PGF); dit wordt in het najaar van 2017 geformaliseerd.

De financiering op basis van PGF voor de andere omgevingsdiensten gebeurt mogelijk op een later tijdstip.



## 6 Uitvoering van vergunningverlening toezicht en handhaving

(artikel 21.1 Wet milieubeheer)

In de Dienstverleningsovereenkomsten is afgesproken dat de omgevingsdiensten, na afloop van elk tertaal, aan de provincie rapporteren over de bereikte resultaten in kwantitatieve en kwalitatieve zin. De derde tertaalrapportage (in de vorm van een cumulatieve jaarrapportage) valt chronologisch samen met het opstellen van het nieuwe concept-Jaarprogramma VTH voor het daarop volgende jaar.

Voor de periode 2013-2015 is een meerjarenverslag uitgebracht, dat voorgelegd is aan Provinciale Staten. Dit was een eenmalige actie. Door de provincie is ambtelijk aangegeven dat vanaf 2016 jaarlijks een verslag zal worden uitgebracht. Provinciale Staten hebben op 10 juli 2017 het jaarverslag 2016 vastgesteld.

De provincie rapporteert niet (afzonderlijk) over de inrichtingen waarvoor zij exploitant of vergunninghouder is.

## 7 Brzo

(artikel 4, 8, 13 Brzo 2015 en artikel 6 Rrzo)

De taken met betrekking tot de Brzo-inrichtingen zijn opgedragen aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG).

Een overzicht van domino-inrichtingen ontbreekt. Het onderzoek naar (inventarisatie van) de potentiële domino-inrichtingen is in 2016 gestart en zal in 2017 worden afgerond, waarna de domino-aanwijzing kan plaatsvinden.

De inspecteurs van de OD NZKG coördineren de inspecties en beoordelingen van veiligheidsrapporten.

De Brzo-taakuitvoering sluit aan bij de landelijke samenwerking in het BRZO+ waarin alle Brzo-RUD's en provincies zijn vertegenwoordigd. Over de taakuitvoering 2015 is, naast de jaarrapportage van de OD NZKG, gerapporteerd in het document "Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2015" d.d. 10 mei 2016.

Voor alle Brzo-inrichtingen wordt, in afstemming met andere inspectiediensten, een inspectieplanning opgesteld waarin inzichtelijk is gemaakt op welk moment door welke toezichthouders gezamenlijk een planmatige Brzo-inspectie wordt uitgevoerd. Het registratiesysteem Gemeenschappelijke inspectieruimte (GIR) c.q. het Meerjaren- inspectieplan (MIP) geeft voor alle Brzo-inrichtingen in de provincie inzicht in de frequentie van de Brzo-inspecties.



Routematige inspecties worden uitgevoerd conform de landelijk vastgestelde procedures. Daarnaast worden bij Brzo-bedrijven ook onaangekondigde controles uitgevoerd.