

## **Beleidsnota uitvoering en handhaving Noord-Holland 2022**

30 november 2021

## Inhoud

### Inhoud

Hoofdstuk 1 Inleiding	2
Hoofdstuk 2 Kaders, bevoegdheden en mandaten	2
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	2
(inter)nationale en provinciale wet- en regelgeving en beleidskaders	3
Wettelijke grondslagen en beleidskaders	7
Doelstelling provincie Noord-Holland uitvoerings- en handhavingsbeleid	9
Hoofdstuk 3 ontwikkelingen, visie en sturing op de uitvoerings- en handhavingstaken	9
Visie	10
Scherp vergunnen	11
Sturing op de uitvoering en handhaving	13
Afstemming en overleggen	14
Kwaliteit	15
Monitoren, rapporteren, evalueren en verantwoorden	15

## Hoofdstuk 1 Inleiding

Voor u ligt de nota uitvoering en handhaving 2022. Deze nota bevat de koers en visie van de provincie Noord-Holland op de uitvoering van deze taken. Voor de omgevingsdiensten binnen de provincie dient deze nota als uitvoeringskader. Het doel van deze nota is een integraal kader te bieden voor onze uitvoerings- en handhavingstaken.

Deze nota heeft betrekking op alle vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken van de provincie. Onder vergunningverlening vallen in deze nota ook het verlenen van ontheffingen, toestemmingen en andere beschikkingen op grond van de wetten waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Het betreft zowel de 'basistaken' (alle Wabo-taken voor Brzo- en RIE-bedrijven en bodemhandhaving) als de 'plustaken' (bodemvergunningverlening, vuurwerk, (zwem)water, verboden Omgevingsverordening, luchtvaart, wegen/vaarwegen en Wet natuurbescherming).

De nota is mede door de vaststelling van de Omgevingsverordening 2020 geactualiseerd ten opzichte van de nota van 2020. In 2022 wordt steeds meer duidelijk waar de implementatie van de Omgevingswet, de Omgevingsverordening en de diverse programma's de uitvoerings- en handhavingstaken elkaar kruisen, versterken of waar samenwerking nodig is. Daarnaast is de nota aangevuld met onze visie op het 'scherper vergunnen'.

Vanwege de vele ontwikkelingen die voor 2022 en verder voorzien zijn, wordt dit document voor een jaar vastgesteld of zoveel langer tot het moment dat de Omgevingswet is ingevoerd<sup>1</sup>. 2022 zal gebruikt worden om het uitvoerings- en handhavingbeleid aan te passen aan de Omgevingswet en de provinciale doelstellingen. De mogelijke invloed op de uitvoeringstaken van de omgevingsdiensten worden hierin meegenomen.

## Hoofdstuk 2 Kaders, bevoegdheden en mandaten

### Vergunningverlening, toezicht en handhaving

De Wet Vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) is op 14 april 2016 in werking getreden. Daarin is de vernieuwing van het VTH-stelsel vastgelegd. Deze wet is de verankering van de afspraken die tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2009 zijn gemaakt om uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. Deze afspraken gaan over de vorming van een landsdekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten of OD's); de verbetering van de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken en van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving door organen belast met de bestuursrechtelijke handhaving enerzijds en organen belast met de strafrechtelijke handhaving anderzijds. Naar verwachting wordt in 2022 de Wet VTH, als deel van de Wet algemene bepalingen van omgevingsrecht (hierna: Wabo), onder de Omgevingswet gebracht.

Wij hebben op dit moment de uitvoerings- en handhavingstaken bij vier omgevingsdiensten ondergebracht met als doel de kwaliteit en professionaliteit van deze taken door de efficiënte en effectieve uitvoering van de omgevingsdiensten te waarborgen. Gedeputeerde Staten van provincie Noord-Holland (hierna: GS) blijven bevoegd gezag voor de uitvoerings- en handhavingstaken die de omgevingsdiensten namens hen uitvoeren. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en de VTH-strategieën maken we afspraken met omgevingsdiensten over onze werkplannen, prioriteiten en

---

<sup>1</sup> Invoering van de Omgevingswet staat op het moment van vaststellen van deze nota gepland op 1 juli 2022. Als invoering van de Omgevingswet wordt uitgesteld dan blijft deze nota gelden tot het moment waarop de Omgevingswet wel wordt ingevoerd.

doelstellingen. Deze programma's worden door GS goedgekeurd en vervolgens vastgesteld.

Het mandaat voor de uitvoerings- en handhavingstaken is als volgt verdeeld:

	OFGV	ODIJ	ODNZKG	ODNHN
Wabo (Brzo/RIE-4 bedrijven)			X	
Wabo (overige RIE-bedrijven)		X	X	
Wet bodembescherming en Besluit bodemkwaliteit	X	X	X	X
Toezicht en handhaving culturele monumenten		X		
Wet natuurbescherming				X
Natuurschoonwet				X
Toezicht en handhaving wegen en vaarwegen				X
Stiltegebieden (OV)				X
Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden				X
Waterwet			X	
Grondwaterbescherming (OV)			X	
Ontgrondingenwet			X	
Zorgplicht rioleringen			X	
Vuurwerkbesluit			X	
Sportmotoren			X	
Regeling Burger- en Militaire Luchtvaart			X	

De stiltegebieden, grondwaterbescherming en aardkundige monumenten vielen onder de Provinciale Milieuverordening. Bij het vaststellen van de Omgevingsverordening 2020 is de PMV komen te vervallen en zijn de regels in de Omgevingsverordening NH 2020 opgenomen. De aardkundige monumenten zijn in de Omgevingsverordening overgegaan in het Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL) of in het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Daarmee is deze taak van OD NZKG naar de gemeenten overgegaan.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) zijn diverse kwaliteitseisen opgenomen waaraan de uitvoerings- en handhavingstaken moeten voldoen. Het procesonderdeel van de kwaliteitseisen vraagt van ons dat we werken conform de Big Eight ofwel de beleidscyclus.

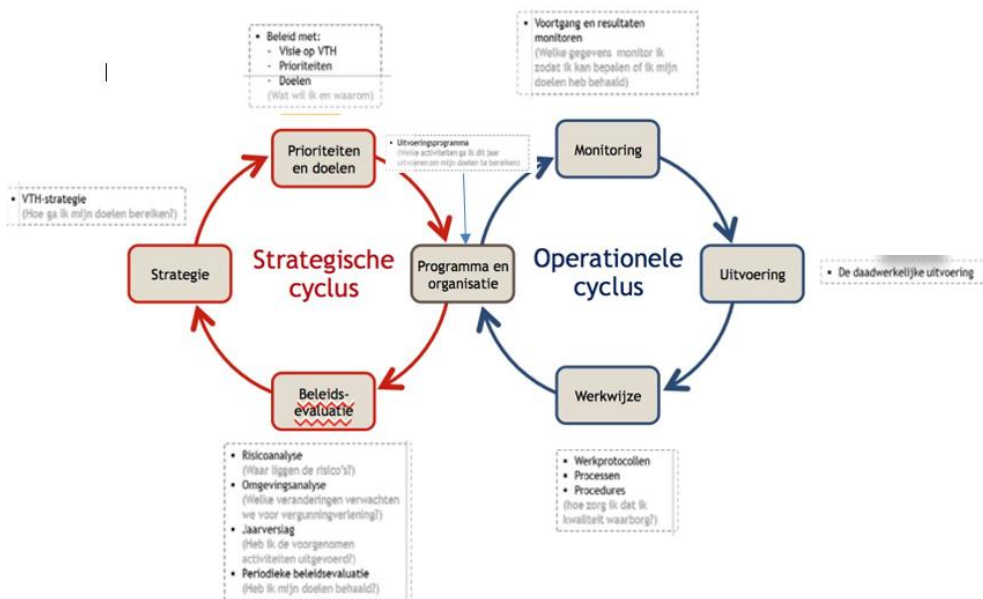
### (inter)nationale en provinciale wet- en regelgeving en beleidskaders

#### *Beleidscyclus en organisatie*

De basis voor de uitvoering van de uitvoerings- en handhavingstaken is wettelijk geborgd door de 'BIG-8'. Het Besluit Omgevingsrecht en de kwaliteitscriteria 2.2 vragen van GS dat wordt gewerkt conform deze beleidscyclus. Provinciale Staten hebben deze criteria, met het vaststellen van de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht op 27 juni 2016 van toepassing verklaard.

Het Bor draagt ons in art. 7.2 en 7.3 als bevoegd gezag op om VTH-beleid op te stellen in een of meerdere documenten. Met ons VTH-beleid volgen wij het model van de BIG-8 of de beleidsacht (zie Figuur 1 hieronder). Dit model bevat de procescriteria die in paragraaf 7.2 van het Bor 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 ons VTH-beleid. Deze twee cyclussen worden met elkaar verbonden door het onderdeel **Programma &**

**Organisatie** dat het hart vormt van de BIG-8. Het voldoen aan de procescriteria borgt een gesloten **plan-do-check-act** cyclus.



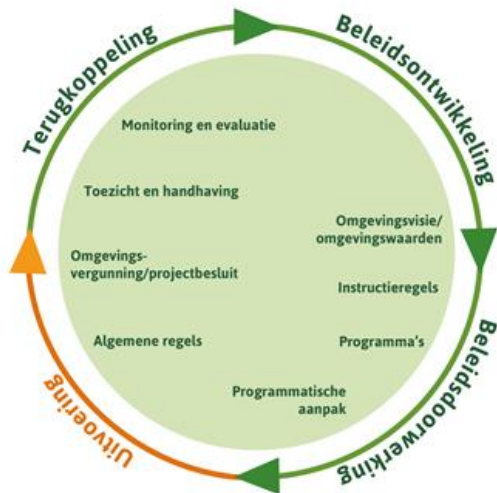
Voor de uitvoerings- en handhavingstaken bepaalt men in de strategische cyclus de doelen die men wil bereiken, de prioriteiten op grond van een risicoanalyse, de strategieën voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en het uitvoeringsprogramma. Op basis van de gegevens uit de rapportages maakt men een evaluatie. Uit deze evaluatie volgt eventueel aanpassing van het strategisch beleidskader.

Gedeputeerde Staten stellen het (strategisch) beleid op en vast, de omgevingsdiensten voeren de vergunningverlening, toezicht en handhaving uit.<sup>2</sup> De provinciale doelen zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie NH2050. De uitvoeringsprogramma's, die de omgevingsdiensten in overleg met de provincie opstellen, passen binnen dat kader.

**Omgevingswet:**

Onder de Omgevingswet is er geen sprake meer van een BIG-8, maar van een beleidscyclus. In de beleidscyclus zijn de instrumenten van de Omgevingswet verankerd.

<sup>2</sup> Met uitzondering van (vaar)wegen.



### *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 heeft bijvoorbeeld een Omgevingsverordening op- en vastgesteld waarin onder andere omgevingswaarden en instructieregels zijn opgenomen.

### *Uitvoering*

In het onderste kwart aan de linkerkzijde van de cyclus staat de uitvoering centraal. Dat gebeurt door de initiatiefnemers van activiteiten en projecten: burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Hiermee is dit kwart een uitzondering op de andere drie, waarin alleen de overheid centraal staat. 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.

### *Terugkoppeling*

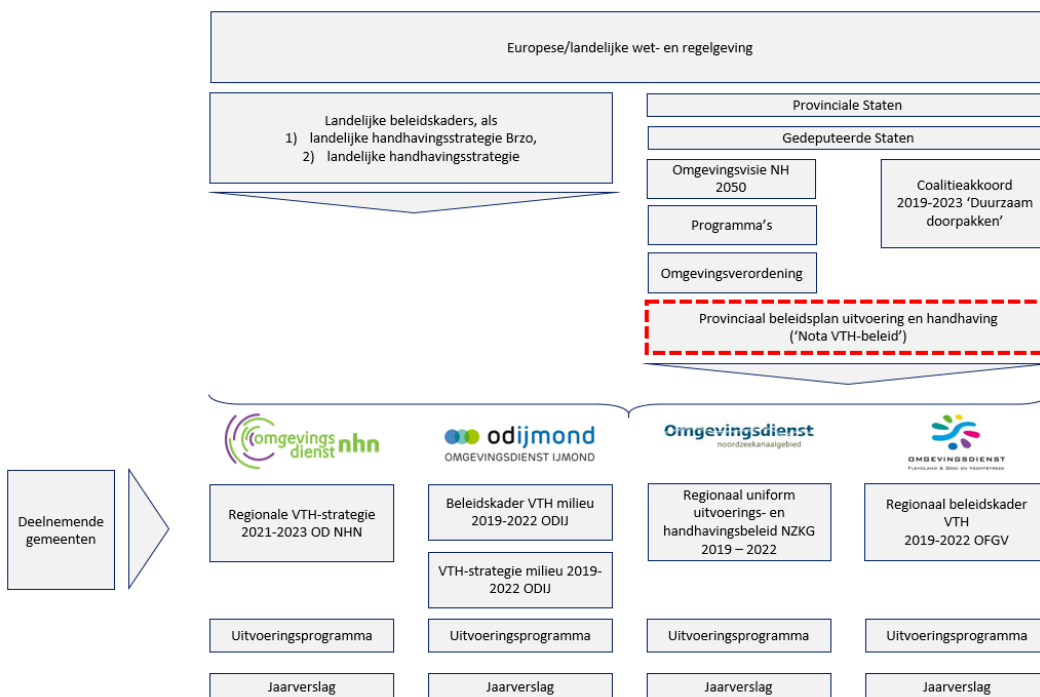
Het bovenste kwart aan de linkerkzijde staat voor terugkoppeling. Met toezicht en handhaving ziet het bevoegd gezag toe op naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring brengt de overheid de kwaliteit van de

fysieke leefomgeving in beeld. Uit evaluatie blijkt of bijstelling van de beleidsdoelen en/of aanpassing van de inzet van instrumenten nodig is.

Gedeputeerde Staten stellen de beleidsontwikkeling en beleidsdoorwerking op en vast, de omgevingsdiensten voeren de activiteiten die benodigd zijn voor het uitvoeringsdeel van de beleidscyclus (algemene regels, omgevingsvergunningen) en het terugkoppelingsdeel van de beleidsterugkoppeling (toezicht en handhaving). De provinciale doelen zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie NH2050. De uitvoeringsprogramma's, die de omgevingsdiensten in overleg met de provincie opstellen, passen binnen dat kader

**Kaders**

Het kader voor de uitvoerings- en handhavingstaken bestaat uit (inter)nationale wet- en regelgeving, provinciale beleidsplannen en -regels, gezamenlijke regionale strategieën en uitvoeringsprogramma's. In navolgende figuur is de samenhang tussen deze kaders én de positie van deze notitie (in het rood) daarbinnen geschetst.



**Landelijk niveau:**

De basis en hoogste wet- en regelgeving vormen Europese richtlijnen als Seveso, Vogel- en Habitatrichtlijn, Richtlijn Industriële Emissies en Kaderrichtlijn Water. Deze richtlijnen zijn verwerkt in nationale wet- en regelgeving. Er zijn rond de twintig nationale wetten die van toepassing zijn op onze uitvoerings- en handhavingstaken. Op landelijk niveau worden samen met VNG en IPO beleidskaders op- en vastgesteld, zoals de landelijke handhavingstrategie voor Brzo.

**Provinciaal niveau:**

Op provinciaal niveau worden de beleidsdoelen en -acties voor de uitvoerings- en handhavingstaken in Noord-Holland vastgesteld. De lange termijn doelen en -ambities zijn vastgelegd in de Omgevingsvisie NH2050 die door Provinciale Staten is vastgesteld. Deze zijn uitgewerkt in een aantal integrale programma's die meer gericht zijn op de kortere termijn zoals het programma Gezonde Leefomgeving. Ter uitvoering van de Omgevingsvisie en vooruitlopende op de Omgevingswet is de

Omgevingsverordening NH2020 op- en vastgesteld. In de Omgevingsverordening NH2020 zijn regels samengevoegd op het gebied van natuur, milieu, mobiliteit, erfgoed, ruimte en water. De Omgevingsverordening NH2020 geldt vanaf 17 november 2020. In het Coalitieakkoord 2019-2023 zijn aanvullende kaders opgenomen voor de uitvoerings- en handhavingstaken.

### **Niveau Omgevingsdiensten:**

Op het niveau van de omgevingsdiensten zijn, gezamenlijk met de deelnemende gemeenten, regionale VTH-strategieën of -beleidskaders vastgesteld. Hierin zijn de doelen bij de uitvoering van VTH-taken op het niveau van de omgevingsdiensten vastgelegd. In dezelfde documenten is ook vastgelegd hoe de taken door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd (de preventie-, regulerings- en nalevingsstrategie, bestaande uit een toezichts-, handavings-, sanctie- en gedoogstrategie).

Deze meerjarige strategieën vormen de basis voor de uitvoeringsprogramma's waarin de activiteiten zijn opgenomen die in één jaar door de omgevingsdiensten namens GS worden uitgevoerd. Afspraken tussen de provincie en de omgevingsdiensten over de (financiële) middelen die nodig zijn voor het uitvoeren van het jaarlijkse programma worden jaarlijks vastgelegd in overeenkomsten. Jaarlijks rapporteren de omgevingsdiensten over de uitvoering van de uitvoerings- en handhavingstaken.

### **Wettelijke grondslagen en beleidskaders**

GS zijn bevoegd gezag voor de uitvoerings- en handhavingstaken bij diverse activiteiten op het gebied van milieu (zoals Brzo- en RIE-bedrijven, vuurwerk, sportmotoren, stiltegebieden), bodemverontreiniging, regionale en militaire luchthavens, ontgrondingen), water (zoals zwembadwater, diepe grondwater), natuurbescherming en (vaar)wegen. Deze uitvoerings- en handhavingstaken bestaan uit het uitvoeren van (inter)nationale en provinciale wet- en regelgeving. De wettelijke grondslagen hiervoor zijn onder andere:

Nationale kaders:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
- Wet ruimtelijke ordening (Wro)
- Wet Milieubeheer (Wm)
- Besluit risico zware ongevallen 2015 (Brzo)
- Wet natuurbescherming (Wnb)
- Wet Bodembescherming (Wbb)
- Vuurwerkbesluit (Vwb)
- Wet Luchtvaart (Wlv)
- Wet Geluidhinder (Wg)
- Woningwet (Ww)/Bouwbesluit 2012
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz)
- Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Bhvbz)
- Waterwet (Wtw)
- Ontgrondingenwet (Ow)
- Kernenergiewet
- Monumentenwet 1988 voor zover van kracht overeenkomstig artikel 9.1 van de Erfgoedwet
- Wet bescherming Antarctica
- Wet geluidhinder
- Wet inzake de luchtverontreiniging



- Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999
- Bestuurlijk inspectieprogramma BRZO 2012 – 2016
- Werkwijzer Brzo II
- 'Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven'
- 'Bestuurlijk inspectieprogramma BRZO 2012 – 2016'

#### Provinciale beleidskaders:

- Omgevingsvisie NH2050
- Verkenning Ondergrondvisie
- Actieplan geluid provinciale wegen 2018-2022
- Provinciale Uitvoeringsprogramma Bodemconvenant 2016-2020
- Waterstofstrategie PNH
- Bouwstenen voor een Adaptieve Uitvoeringsstrategie Energie-Infrastructuur 2020-2024
- Regionale Energiestrategie 1.0 NHN
- Regionale Energiestrategie 1.0 NHZ
- Energiebesparingsakkoord 2022-2025
- Provinciale beleidsnota Regionale Luchthavens
- Natuurbeheerplannen
- Aanwijzingsbesluiten Natura 2000-gebieden
- Ligplaatsenbeleid
- Watervisie 2021

Op de pagina [Klimaat & Energie - Provincie Noord-Holland](#) is nadere informatie te vinden over de klimaat en energie beleidskaders

#### Provinciale verordeningen (algemeen verbindend voorschrift)

- Legesverordening (incl. tarieftabel)
- Omgevingsverordening NH2020

#### Provinciale beleidsregels:

- Beleidsregel PFOS en PFOA Noord-Holland 2017
- Beleidsregel PFAS
- Beleidsregel klein grondverzet
- Handelingskader diffuus lood Noord-Holland
- Beleidsregel beoordeling geurhinder inrichtingen provincie Noord-Holland
- Bodemsaneringsstrategie en het Uitvoeringsprogramma bodemsanering 2010-2014
- Beleidsregels natuurbescherming
- Nalevingsstrategie omgevingsrecht
- Regionale VTH-strategie 2021-2023 OD NHN
- Beleidskader VTH milieu 2019-2022 ODIJ
- VTH-strategie milieu 2019-2022 ODIJ
- Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG 2019 – 2022

- Regionaal beleidskader VTH 2019-2022 OFGV

Met het inwerking treden van de Omgevingswet komen 26 nationale wetten te vervallen omdat deze in de Omgevingswet opgenomen worden.

### **Doelstelling provincie Noord-Holland uitvoerings- en handhavingsbeleid**

Met de Omgevingsvisie NH2050 heeft de provincie de volgende hoofdambitie vastgesteld: *“Noord-Holland heeft een relatief hoog welvaarts- en welzijnsniveau. Om deze ook voor de toekomst vast te kunnen houden, richten we ons op een evenwichtige balans tussen economische groei en leefbaarheid. Zodanig dat bij veranderingen in het gebruik van de fysieke leefomgeving de doelen voor een gezonde en veilige leefomgeving overeind blijven”*. De provincie staat voor een gezonde en veilige leefomgeving, goed voor mens, plant en dier en daarmee ook goed voor het economisch vestigingsklimaat binnen de provincie.

Voor de meest urgente thema's (Leefomgeving, Gebruik van de leefomgeving en Energietransitie) is de hoofdambitie in subthema's verder uitgewerkt. De subthema's die voor de uitvoering en handhaving van toepassing zijn, worden hieronder uitgewerkt.

Onze ambitie is een klimaatbestendig en waterrobuust Noord-Holland. Stad, land en infrastructuur wordt klimaatbestendig en waterrobuust ontwikkeld en ingericht. Er wordt naar gestreefd de bodemdaling in veenweidegronden af te remmen of te stoppen en daar waar mogelijk te herstellen.

Ten aanzien van gezondheid en veiligheid is de ambitie geformuleerd dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving dient te worden behouden en waar mogelijk te worden verbeterd. 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 zoeken we ruimte voor verbetering. De provincie spant zich in om samen met partners zo spoedig mogelijk aan de richtlijnen uit de Kaderrichtlijn Water en aan de WHO-richtlijnen voor luchtkwaliteit te voldoen, doch uiterlijk in 2027 wat betreft de KRW-richtlijnen en 2050 wat betreft de WHO-richtlijnen.

Voor het subthema natuur en biodiversiteit heeft de provincie de ambitie om de toekomstige ontwikkelingen zoals verstedelijking, landbouw en klimaatmaatregelen zoveel mogelijk natuurinclusief moeten zijn. Hiermee wordt de biodiversiteit in Noord-Holland zowel kwantitatief als kwalitatief op peil gehouden

GS hebben in het Coalitieakkoord 2019-2023 'Duurzaam doorpakken' vastgelegd dat zij voor deze collegeperiode geen bovenwettelijke normen opleggen bij de monitoring en handhaving ten aanzien van een gezonde leefomgeving.

## **Hoofdstuk 3 ontwikkelingen, visie en sturing op de uitvoerings- en handhavingstaken**

Het jaar 2022 is een jaar waarin veel verandert op het gebied van de uitvoerings- en handhavingstaken. De Omgevingswet treedt tot zover nu bekend per 1 juli 2022 in werking en de Omgevingsverordening 2022 wordt op- en vastgesteld in vervolg op de Omgevingsverordening 2020. Deze twee documenten vervangen alle bestaande structuurvisies, beleidsplannen, beleidsvisies en verordeningen die betrekking hebben op de leefomgeving. Daarnaast krijgt de uitvoering van de programma's zoals het programma 'Gezonde Leefomgeving' en het 'Vitaal Landelijk Gebied' steeds meer vorm. De Commissie van Aartsen, de Randstedelijke rekenkamer zijn met aanbevelingen gekomen over de inrichting van het VTH-stelsel. Deze aanbevelingen

worden in 2022 verder uitgewerkt. Vanuit het programma Gezonde Leefomgeving, het Schone Lucht Akkoord en het Programma Tata Steel blijkt het onderdeel 'scherp vergunnen' een belangrijk sturingsmechanisme te zijn. In deze nota wordt daarom het beleid tot scherper vergunnen opgenomen. De uitwerking van dit beleid zal in 2022 verder vorm krijgen.

## Visie

GS wensen een visie op de strategische sturing op de uitvoering van de uitvoerings- en handhavingstaken. Daarvoor willen GS in een visiedocument vastleggen op welke wijze de provincie de OD's in wil zetten om haar (milieubeleids)doelstellingen te bereiken, wat dit betekent voor de afspraken die de provincie hiervoor met de OD's moet maken en voor het kennisniveau waarover de interne organisatie zou moeten beschikken.

In 2022 werken we aan een nieuwe nota uitvoering en handhaving. De volgende noties worden daarin meegenomen:

1. De Omgevingsvisie NH2050 richt zich op lange termijn ambities en -doelen en is daardoor abstract en algemeen van aard.
2. Het Milieubeleidsplan, de Agenda Groen en de Structuurvisie zijn ingetrokken. Er zijn wel een aantal integrale programma's voor de meer kortere termijn opgesteld, maar deze moeten nog meer vorm krijgen om de Omgevingsvisie verder uit te werken.
3. Er is vanaf 2019 structureel extra middelen en capaciteit beschikbaar gesteld voor de versteviging van het opdrachtgeverschap van de OD's.
4. De inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2022 stelt ons voor de vraag op welke wijze wij de uitvoerings- en handhavingstaken én de omgevingsdiensten in wil zetten om onze doelstellingen ten aanzien van de leefomgeving te bereiken.
5. De aanpak van dossiers als Tata Steel, stikstof en PFAS is reden om de sturing op de uitvoering van de VTH-taken te analyseren en heroverwegen.
6. De uitkomsten en opvolging van het rapport van de commissie Van Aartsen.
7. De resultaten uit de pilots scherp vergunnen.

Daarnaast zien we de volgende ontwikkelingen:

- De verhoogde aandacht voor circulaire economie, energietransitie, emissies van zeer zorgwekkende stoffen naar lucht, water en afval en de nadelige gevolgen hiervan voor de gezondheid en de leefomgeving resulteert in een grotere hoeveelheid en complexiteit van aanvragen voor vergunningen en een intensievere toezicht en handhaving op de naleving van normen en regels.
- De toename in aantal, complexiteit en intensiteit is niet langer op te vangen binnen de bestaande kengetallen of lump sum".
- Daarnaast volgt uit landelijke onderzoeken dat op korte termijn dwingender ingrepen in het VTH-stelsel nodig zijn om de hoofdproblemen van vrijblijvendheid en fragmentatie aan te pakken en dat meer prioriteit, capaciteit en inzet nodig is voor het verbeteren van de kwaliteit. Ook dit laat zich nu lastig kwantificeren, maar zal een effect hebben op de uitvoering van VTH-taken.

Om voorgaande redenen zullen wij in 2022 verkennen, in nauw overleg met de omgevingsdiensten en andere relevante partners, waar de implementatie van de Omgevingswet en uitvoerings- en handhavingstaken elkaar kruisen, versterken, of

waar samenwerking nodig is. Ook weten we dan hoe de uitwerking van de Omgevingswet voor beleidsdoelen en –acties voor de VTH-taken eruit gaan zien.

De resultaten van deze verkenning verwoorden wij in een integraal document met daarin een visie voor de uitvoering en handhaving en hoe dit kan bijdragen aan een betere uitvoering van de bevoegdheden en taken door de omgevingsdiensten en zo beter kan bijdragen aan de beleidsdoelen van de provincie.

2022 Wordt dan ook een bijzonder jaar met veel ontwikkelingen. Ontwikkelingen die een weerslag hebben op de uitvoering van VTH-taken. Ontwikkelingen die bij het vaststellen van de begroting 2022 van de omgevingsdiensten soms nog niet of onvoldoende bekend waren.

## Scherp vergunnen

### Achtergrond

De uitstoot van schadelijke stoffen door de industrie is de laatste decennia sterk afgenomen, maar lijkt zich sinds 2010 te stabiliseren. Toch is de industrie nog altijd verantwoordelijk voor 10 procent van de gezondheidsproblemen die wordt veroorzaakt door luchtvervuiling (binnenlandse bronnen). Als er de komende jaren geen aanvullende emissiebeperkende maatregelen worden genomen zal de bijdrage van de industrie aan de gezondheidsschade met 2% toenemen. In het Schone Lucht Akkoord (SLA) zijn daarom tien maatregelen voor de industrie opgenomen en is als doel gesteld de uitstoot en groei verder te ontkoppelen en een continue daling van emissies naar de lucht te realiseren. Eén van de tien SLA-maatregelen voor de industrie is dat partijen die het SLA hebben ondertekend afspreken dat in nieuwe of geactualiseerde vergunningen die vanaf 2021 worden afgegeven, emissiegrenswaarden staan die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-bandbreedte (Best Beschikbare Techniek) liggen (zo weinig mogelijk uitstoot = scherp vergunnen). Daarmee wordt bedoeld dat zorgvuldig wordt vastgesteld, wat voor de betreffende installatie het BBT-niveau is, zoals Europese regelgeving ook voorschrijft.<sup>3</sup>

### Aanleiding scherp vergunnen provincie Noord-Holland

In de Voorverkenning pilot industrie SLA is geconcludeerd dat veel provincies in hun beleid niet expliciet hebben opgenomen dat het uitgangspunt bij het vaststellen van beste beschikbare technieken (BBT) zou moeten zijn om emissiegrenswaarden voor te schrijven die zich aan de onderkant van de emissie-bandbreedte (Best Available Techniques-associated emission levels) bevinden. Ook laat een analyse van vergunningen zien, dat in de praktijk nog geregeld aan de bovenkant van de BREF-range wordt vergund.

Het zoveel mogelijk aan de onderkant van de BREF-bandbreedte vergunnen, wordt door veel vergunningsverleners momenteel niet als uitgangspunt gehanteerd. Het blijkt dat vergunningverleners in provincie(s) waar dit uitgangspunt wel in het provinciaal beleid is vastgelegd, zich daardoor gesteund voelen.

Gedeputeerde Staten heeft het uitvoeringsplan Schone Lucht Akkoord 2021 (1581438/1581450) op 9 maart 2021 vastgesteld. Hierin is opgenomen dat indien de juridische verkenning heeft plaatsgevonden naar de mogelijkheden voor scherp vergunnen binnen de wettelijke kaders wij het scherper vergunnen in beleid zullen verankeren. Door het scherp vergunnen op te nemen in de beleidsnota VTH per 2022.

---

<sup>3</sup> Ter verduidelijking het gaat hier dus niet om een Europese kop, maar om het goed uitvoeren van de huidige regelgeving.

Een juridische analyse is uitgevoerd door het bureau KokxdeVoogd<sup>4</sup>.

In het rapport wordt geconcludeerd dat zowel volgens het vigerende als het toekomstige omgevingsrecht 'streng' vergunnen juridisch mogelijk is. Ook geeft de wet de mogelijkheden, aan het bevoegd gezag om zelf beleid op te stellen, waarmee uitvoering kan worden gegeven aan de doelstelling van het SLA.

Het scherp vergunnen is ook een onderdeel van het programma gezonde leefomgeving spoor 1 reguleren en het programma Tata Steel 2020-2050. Hierbij is onze ambitie om de gezondheidsaspecten zwaarder te laten meewegen in de vergunningverlening.

### Beoogd ambitieniveau scherp vergunnen

Om het gezondheidsniveau te verbeteren is het onze ambitie om zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-bandbreedte te vergunnen met als doel de luchtkwaliteit te verbeteren en daarmee uitvoering te geven aan industriemaatregelen 1 en 2<sup>5</sup> van het SLA (Schone Lucht Akkoord). Ook zullen wij vanwege de maatschappelijke ontwikkelingen rondom Tata Steel en gezonde leefomgeving inzake scherp vergunnen voor andere stoffen dan genoemd in het SLA (fijnstof en stikstofdioxide), zoals zeer zorgwekkende stoffen, scherp vergunnen voor zover voor deze stoffen BBT-conclusies zijn opgenomen dan wel d.m.v. maatwerkvoorschriften. De beperking van de luchtemissies hebben ook een positief effect op andere milieucompartimenten zoals geur en stikstofdepositie.

Ook voor andere milieucompartimenten zoals geluid en externe veiligheid (giftige stoffen) wordt scherp vergunnen meegewogen voor zover daarvoor BBT-conclusies zijn gesteld op basis van technieken.

Dit vindt plaats bij (1) oprichtingsvergunningen vanwege vestiging van nieuwe bedrijven, (2) uitbreidingen waarbij de milieubelasting toeneemt of (3) actualisaties van vergunningen bij bestaande bedrijven, zullen we direct invulling geven aan de ambitie om zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BREF-bandbreedte te vergunnen, hieronder valt ook de actualisatieplicht van vier jaar na publicatie van de BBT-conclusies.

Het is daarbij de verantwoordelijkheid van een bedrijf om in de aanvraag (bij oprichtingsvergunningen en veranderingsaanvragen) om een omgevingsvergunning een onderbouwing te geven wanneer een bedrijf van mening is dat de strengste norm of techniek niet haalbaar of onredelijk is. Dit kan door motivatie op basis van kosteneffectiviteit, waarbij de provincie altijd uitgaat van de meest recente berekeningen voor de beoordeling of een maatregel wel/niet kosteneffectief is. Of op basis van de *cross-media* effecten (onder andere klimaat, CO<sub>2</sub>, afval, water) waarin integraal bezien wordt of een techniek doelmatig is.

### Aanpak 2022

---

<sup>4</sup> Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies

Advies in het kader van de Pilot Industrie vanwege van het Schone Lucht, Akkoord 8 februari 2021, Harm Borgers & Roos Molendijk.

<sup>5</sup> 1. Vergunningen voor de industrie moeten volgens Europese regelgeving voldoen aan BBT-niveau. De BBT-conclusies zijn daarbij een belangrijke richtwijzer, maar deze bevatten een bandbreedte waarbinnen sprake is van BBT en het is aan de vergunningverlener om de emissie-eisen af te stemmen op de specifieke situatie. Partijen spreken af dat in nieuwe of geactualiseerde vergunningen die vanaf 2021 worden afgegeven, emissie-eisen staan die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BREF-range liggen (zo weinig mogelijk uitstoot).

2. Provincies en gemeenten zetten zich in om scherp te vergunnen, hun vergunningbestand tijdig te actualiseren en waar nodig toezicht te optimaliseren.

Voor Tata Steel wordt scherp vergunnen al meegenomen bij vergunningverlening en deze lijn zullen we voortzetten. ZZS is een lopend traject waar ook scherp vergunnen wordt toegepast op basis van het vermijdings- en reductieprogramma. Voor de overige bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is wordt vanwege de brede ambitie gestart in 2022 met een aantal pilot-bedrijven om te bepalen wat de haalbaarheid is, de juridische consequenties zijn en de financiële consequenties van het scherp vergunnen. Vanwege het feit dat scherp vergunnen afhankelijk is van de beschikbare technieken, de kosteneffectiviteit en integraal gezien moet worden of de maatregel doelmatig is, is het scherp vergunnen een inspanningsverplichting die afhankelijk is van de uitkomsten uit de pilots in 2022. Vanuit de pilots moet duidelijk worden welke keuzes er voor 2023 en verder gemaakt moeten worden. Afhankelijk van de uitkomst van de pilots wordt scherp vergunnen waar mogelijk vanaf 2023 toegepast in alle omgevingsvergunningen.

### **Gevolgen voor de uitvoering**

Bij alle aanvragen om een omgevingsvergunning (Wabo) of een Milieubelastende Activiteit (Omgevingswet) en (ambtshalve) wijzigen van omgevingsvergunningen (in het kader van actualisatie) waarvoor Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn, is het uitgangspunt dat deze alleen verleend kan worden wanneer voor deze activiteit de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast die de hoogst mogelijke bescherming van gezondheid en het milieu bieden. Dit betekent het volgende:

- Voor stoffen/geur waarvoor een best beschikbare technieken (BBT)-bandbreedte<sup>6</sup> is vastgesteld, worden de grenswaarden voorgeschreven, die zich zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-bandbreedte bevinden met het oog op de bescherming van gezondheid en het milieu.
- Indien een BBT-conclusie technieken bevat zonder BBT-bandbreedte, dan worden grenswaarden voorgeschreven die passend zijn voor de techniek die de laagste milieubelasting veroorzaakt.

De aanvrager om een omgevingsvergunning motiveert hoe aan de onderkant van de BBT-bandbreedte is voldaan. Indien een bedrijf van mening is dat de onderkant van de BBT-bandbreedte of techniek niet haalbaar is, of integraal gezien niet doelmatig moet dit door het bedrijf technisch en economisch worden onderbouwd.

Als de aanvraag om een omgevingsvergunning onvoldoende informatie bevat om tot een besluit te komen wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten als het bedrijf de informatie niet alsnog verstrekt.

### **Toelichting:**

Het scherp vergunnen wordt binnen de BIG-8 cyclus meegenomen. Door te monitoren kan inzicht worden verkregen waar de doelstellingen kunnen worden behaald en of het beleid moet worden aangepast op basis van scherp vergunnen.

### **Sturing op de uitvoering en handhaving**

Onze uitvoerings- en handhavingstaken worden binnen de operationele cyclus van de BIG-8 uitgevoerd door de OD's. Onder de Omgevingswet vallen deze taken in het uitvoering en terugkoppeling gedeelte van de beleidscyclus. De wederzijdse verbondenheid en afhankelijkheid van beleid en uitvoering vraagt 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

---

<sup>6</sup> Uitgangspunt is dat de industrie de best beschikbare technieken toepast (BBT). Dit zijn de meest doeltreffende technieken om het milieu zo min mogelijk te belasten.

De Europese Commissie stelt vast welke technieken dit kunnen zijn en vertaalt die voor de emissies naar de lucht in emissie-ranges ('associated emission levels'; AEL) om in de vergunning toe te passen emissiegrenswaarden: de zogenaamde BBT-conclusies die zijn opgenomen in Best Available Techniques (BAT) Reference Documents (BREF).

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 provincie is niet de enige partij die de uitvoerings- en handhavingstaken bij de omgevingsdiensten heeft ondergebracht. Ook gemeenten hebben dit gedaan. Omgevingsdiensten hebben dus met meerdere opdrachtgevers te maken waarvoor men de uitvoering en handhaving uitvoert. Op regionaal niveau moet het beleid voor uitvoering en handhaving – voor de basistaken – uniform zijn. Zo kunnen de OD's een efficiëntieslag maken door de uitvoerende taken te bundelen en een 'level playing field' realiseren. Om deze reden kan deze beleidsnota uitvoering en handhaving geen gedetailleerd en dwingend provinciaal kader zijn dat direct doorwerkt naar het gemeenschappelijke uitvoeringsbeleid bij de omgevingsdiensten. We beperken ons hierbij tot de hoofdlijnen.

Naast de basistaken brengt de provincie ook specifieke taken in. In het uitvoeringsprogramma dat jaarlijks wordt opgesteld, kan de provincie voor deze provinciale taken wel specifieke wensen en prioriteiten vastleggen.

Om ervoor te zorgen dat de doelen voor vergunningverlening en handhaving en de prioriteiten en kwaliteitseisen worden gerealiseerd, verrichten we de volgende activiteiten:

1. We zorgen ervoor dat de doelen voor het uitvoerings- en handhavingbeleid verankerd worden/ in de regionale vth-strategieën en uitvoeringsprogramma's van de vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten;
2. We nemen in de uitvoeringsprogramma's van de omgevingsdiensten de prioriteiten op. De omgevingsdiensten houden met hun taakuitvoering rekening met deze prioriteiten en rapporteren hier jaarlijks expliciet over;
3. In de dienstverleningsovereenkomsten met de omgevingsdiensten leggen we de financiële en juridische kaders voor de uitvoering vast;
4. We zorgen ervoor dat in de regionale vth-strategieën de landelijke kaders die hiervoor zijn opgesteld worden gevolgd;
5. We investeren in het gezamenlijk bepalen van beleid met de andere deelnemers van de omgevingsdiensten, zodat er op niveau van deze diensten daar waar mogelijk uniform uitvoeringsbeleid ontstaat;
6. We stemmen af met de ketenpartners zoals openbaar ministerie, politie, waterschappen en terreinbeherende organisaties (TBO's). We vullen onze coördinerende rol in het VTH-stelsel actief in.

Prioriteiten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving komen tot stand door middel van de risicoanalyses die door de omgevingsdiensten voor hun gebieden worden uitgevoerd. Een onderdeel van de sturing op de uitvoering en handhaving wordt gedaan door prioriteitstelling. Wij geven prioriteit aan de zaken met een hoge risico. Deze worden jaarlijks in de uitvoeringsprogramma's uitgewerkt. Het wordt vervolgens op basis van rapportages over de voortgang van de uitvoering gerapporteerd. De resultaten worden jaarlijks gebruikt voor het jaarverslag. Er wordt geëvalueerd of de doelen zijn bereikt.

### **Afstemming en overleggen**

(Bestuurlijke) overleggen op verschillende niveaus zijn belangrijk. Wij vinden het belangrijk dat er regelmatig door managers/bestuurders met elkaar wordt gesproken over de voortgang van de uitvoering van de opdracht en de uitputting van het budget. Op basis van de rapportages en gesprekken willen we desgewenst de opdracht

bijstellen of de informatie gebruiken bij het formuleren van de opdracht voor het komende jaar. De omgevingsdiensten zijn gebaat bij een duidelijke opdracht en de uitvoering dient bij te dragen aan onze beleidsdoelen. Samen met omgevingsdiensten werken we aan verbetering van bestaand en/of ontwikkeling van nieuwe beleid. Wij geloven en vertrouwen in het opbouwen van de relatie met de omgevingsdiensten.

Wij verwachten dat de omgevingsdiensten Gedeputeerde Staten informeren over bestuurlijk gevoelige zaken. We hebben een informatieprotocol vastgesteld waarin richtlijnen en criteria zijn opgenomen ten aanzien van wat, wanneer en hoe de omgevingsdiensten Gedeputeerde Staten informeren en op hun beurt Gedeputeerde Staten Provinciale Staten informeren.

Het is belangrijk dat aan de voorkant goede afspraken gemaakt worden. Dat doen we in de uitvoeringsprogramma's en de dienstverleningsovereenkomsten. Er worden duidelijke opdrachten en afspraken gemaakt over de uit te voeren werkzaamheden. De resultaten worden gemonitord, daar waar nodig bijgestuurd en gerapporteerd.

### **Kwaliteit**

Het is belangrijk dat de uitvoering van de uitvoerings- en handhavingstaken aan een bepaald kwaliteitsniveau voldoen. Dit betreft niet alleen de kwaliteitscriteria die we door middel van de Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht hebben vastgelegd. Het gaat ook om kwaliteitseisen die we aan de uitvoering willen stellen, zodat we weten dat de producten en diensten die de omgevingsdiensten leveren van een adequaat niveau zijn. Daarnaast dragen kwalitatief goede producten en diensten bij aan het realiseren van de provinciale beleidsdoelen. Hieronder beschrijven we welke kwaliteitseisen dat zijn.

We zorgen ervoor dat de doelen voor groen, milieu en water worden verankerd in de regionale VTH-strategieën en de uitvoeringsprogramma's van de omgevingsdiensten en dat in deze documenten een verstaalslag plaatsvindt naar concrete maatregelen en activiteiten om deze doelen te bereiken. In de jaarlijkse rapportages verantwoorden de omgevingsdiensten over deze maatregelen en activiteiten. Hieruit kunnen we vervolgens de bijdrage destilleren die ze hebben geleverd aan de provinciale beleidsdoelen. Wij rapporteren in het jaarverslag vergunningverlening, toezicht en handhaving hierover.

Een belangrijke kwaliteitseis is dat de omgevingsdiensten werken conform landelijk ontwikkelde/vastgestelde kaders. Dit houdt concreet in dat de omgevingsdiensten landelijke handhavingsstrategieën (zowel de landelijke Brzo strategie als de generieke), gedoogstrategie en vergunningenstrategie gebruiken bij de uitvoering. In deze strategieën is onder andere de generieke werkwijze vastgelegd omtrent handhaven, gedogen en sanctioneren. Deze strategieën maken deel uit van de regionale VTH-strategieën.

### **Monitoren, rapporteren, evalueren en verantwoorden**

De omgevingsdiensten rapporteren jaarlijks over de door hun uitgevoerde activiteiten. Wij bundelen de gegevens uit deze rapportage in een jaarverslag. De Ministeriële Regeling omgevingsrecht geeft verplichte zaken weer die in de rapportage aan de orde moeten komen. Dit betreft onder andere het aantal uitgevoerde controles, het aantal ingediende klachten en meldingen over ongewone voorvallen. We hebben een document opgesteld waarin we de wettelijk vereiste gegevens om over te rapporteren op een rij hebben gezet. Deze zogenaamde gegevens uitvraag is met de omgevingsdiensten afgestemd. Naast de wettelijke informatie zijn we ook in overleg over de rapportage over de beleidsdoelen. Met andere woorden welke bijdrage heeft de uitvoering van de uitvoerings- en handhavingstaken geleverd aan de beleidsdoelen. Een aanzet hiertoe is in de gegevens uitvraag opgenomen. Het betreft een nieuwe manier van werken en monitoren die zich verder zal moeten ontwikkelen. Bij het monitoren gaan we steeds na of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van onze doelen (die gericht zijn op het bereiken van de gezonde



leefomgeving). De uitkomst hiervan kan onder andere leiden tot het aanpassen van de beleidskaders. Het college van GS stelt dit jaarverslag vast en verstuurt het ter informatie aan PS .

Een volwassen, gelijkwaardige opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie speelt een belangrijke rol. De ervaring leert ons dat we niet alleen op basis van voortgangsrapportages kunnen monitoren, maar dat er voornamelijk moet worden geïnvesteerd in de relatie. Daarbij is het van belang dat we de ontwikkelingen in de omgeving in de gaten houden. Tegelijkertijd wordt er ook via de 'harde' kant gemonitord.

**Provincie Noord-  
Holland  
Gedeputeerde Staten**

BEL/OMB

Postbus 3007  
2001 DA Haarlem  
Telefoon (023) 514 3143  
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33  
2012 DE Haarlem  
[www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)