

Nota Vergunningverlening,  
Toezicht en Handhaving 2014 - 2017

Vertrouwen verdienen

Deel 2

Uitvoeringskader

VTH



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten  
17 december 2013

## Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland,  
directie Ruimte en Mobiliteit. Deze publicatie wordt  
uitsluitend digitaal beschikbaar gesteld. December 2013.

Telefoon: 070 441 73 52

E-mail: [zuidholland@pzh.nl](mailto:zuidholland@pzh.nl)

*Vormgeving*

Bureau Mediadiensten, provincie Zuid-Holland.

246876

# Inhoud

|          |   |          |
|----------|---|----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>  | <b>4</b> |
| <b>2</b> | <b>Vergunningen</b>   |          |
| 2.1      | Ambitie/strategie   | 6        |
| 2.2      | Inhoud vergunningen   | 6        |
| 2.3      | Actualiseringsbeleid  | 7        |
| 2.4      | Bibob en vergunningen   | 8        |
| 2.5      | Proefnemingen en vergunningen   | 8        |
| 2.6      | Wabo Briks  | 9        |
| 2.7      | Geluid en vergunningen  | 9        |
| 2.8      | Externe veiligheid en vergunningen                                      | 9        |
| 2.9      | Bodemsanering   | 11       |
| 2.10     | Groene vergunningen   | 12       |
| 2.11     | Water vergunningen  | 12       |
| 2.12     | Vuurwerkbesluit   | 12       |
| 2.13     | Luchtvaart  | 13       |
| <b>3</b> | <b>Toezicht en handhaving</b>   |          |
| 3.1      | Ambitie en strategie  | 14       |
| 3.2      | Toezicht algemeen   | 14       |
| 3.2.1    | Risicomethodiek toezicht  | 15       |
| 3.3      | Handhaving  | 15       |
| 3.4      | Toezicht en handhaving BRZO   | 17       |
| 3.5      | Toezicht en handhaving materieel gevaarlijke stoffen                    | 18       |
| 3.6      | Toezicht en handhaving bij groene wet en regelgeving                    | 18       |
| 3.7      | Toezicht en handhaving grondwateronttrekkingen                          | 19       |
| 3.8      | Toezicht en handhaving op kwaliteit, hygiëne en veiligheid zwembadwater | 19       |
| 3.9      | Toezicht en handhaving bouw en brandveiligheid gebruik gebouwen         | 19       |
| 3.10     | Toezicht en handhaving bodemsaneringen en nazorg                        | 20       |
| 3.11     | Toezicht en handhaving vuurwerkbesluit                                  | 21       |
| 3.12     | Toezicht en handhaving luchtvaart                                       | 21       |
| 3.13     | Gedooagstrategie  | 21       |
| <b>4</b> | <b>Communicatie en informatie VTH</b>                                   |          |
| 4.1      | Informeren burgers  | 23       |
| 4.2      | Informatie delen met belanghebbenden                                    | 23       |
| 4.3      | Informatie bodemverontreinigingen en nazorglocaties                     | 24       |

# 1 Inleiding

De nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 - 2017 bestaat uit drie delen:

- Deel 1: Provinciale visie, koers en sturing op VTH
- Deel 2: Uitvoeringskader VTH
- Deel 3: Bijlagen behorende bij het uitvoeringskader

Deel 2 bevat de uitvoeringskaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, waar de provincie op grond van de volgende wetten<sup>1</sup> het bevoegde gezag voor is:

- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- de Wet milieubeheer (Wm);
- het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo);
- de Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz);
- de Wet Luchtvaart (Wlv);
- de Waterwet (Ww);
- de Wet bodembescherming (Wbb);
- verschillende groene wetten, zoals de Natuurbeschermingswet (Nbw) en de Flora- en fauna wet (Ffw).

Het uitvoeringskader gaat niet in op het toezicht op uitvoering VTH taken door gemeenten in het kader van het interbestuurlijk toezicht. In de bestuursovereenkomst interbestuurlijk toezicht die Gedeputeerde Staten (GS) in 2013 hebben gesloten met de gemeenten is opgenomen hoe de provincie vanaf 2014 invulling geeft aan het toezicht op de uitvoering van de gemeentelijke VTH taken.

## Inhoud en reikwijdte

Zoals in deel 1 van de nota VTH staat, is het uitvoeringskader aangepast daar waar wet- en regelgeving en onderzoeksrapporten, zoals van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur daartoe aanleiding

geven. Daarnaast behoudt de provincie het goede van het huidige beleid, zoals dat in de nota Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2010 - 2013 is opgenomen<sup>2</sup>.

Voor de thema's externe veiligheid en bodem zijn in het uitvoeringskader regels voor de uitvoering uitgewerkt. Deze waren opgenomen in het beleidsplan Externe Veiligheid en in de Nota gezamenlijk Bodemsaneringsbeleid voor Zuid-Holland (Bobel III, 2003). Bij Externe Veiligheid gaat dat over regels over hoe om te gaan met de verantwoording van het groepsrisico bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bij bodemsanering betreft het regels voor initiatiefnemers bij het uitvoeren van onderzoek, het opstellen van bodemsaneringsplannen en het uitvoeren van bodemsaneringen. Tot slot bevat dit beleid regels voor het toetsen van deze zaken bij het beoordelen van meldingen op grond van de Wet bodembescherming (Wbb). Ook zijn in deel 2 van de nota VTH de relevante conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer over nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering verwerkt.

<sup>1</sup> Zie voor een totaal overzicht van wet- en regelgeving deel 3 Bijlagen bij uitvoeringskader VTH, bijlage 1.

<sup>2</sup> GS hebben het beleid aangescherpt in de appendix nota VTH 2010- 2013 (30 oktober 2012).

### **Relevante ontwikkelingen in de context van de nota VTH**

De relevante ontwikkelingen, zoals opgenomen in deel 1 van de nota VTH zijn in dit uitvoeringskader verwerkt. In het bijzonder gaat het om de gevolgen van:

- Europese richtlijn Seveso III
- Richtlijn Industriële Emissies (RIE)
- DCMR, milieudienst Rijnmond als Brzo Rud voor Zuid-Holland en Zeeland
- Rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over Odfjell
- Rapport Randstedelijke Rekenkamer “Nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering”

De gevolgen van de nog door het Rijk vast te stellen Omgevingswet en van het SER Energieakkoord voor de uitvoering van de VTH taken zijn nu nog niet bekend, en zullen mogelijk te zijner tijd in een aanpassing van de nota worden meegenomen.

In deel 3 Bijlagen bij uitvoeringskader VTH (bijlage 2) zijn de genoemde relevante ontwikkelingen beschreven.

## 2 Vergunningen

### 2.1 Ambitie/strategie

De provincie Zuid-Holland levert een bijdrage aan het terugdringen van de milieudruk en het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving via het instrument vergunningen. Via wet- en regelgeving en normen wordt de milieudruk beperkt. Het uiteindelijke resultaat bij het toepassen van het instrument vergunningen is meer dan de som der delen. Voor het bepalen van de voor de provincie acceptabele milieukwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.

### 2.2 Inhoud vergunningen

Bij de uitvoering van deze werkzaamheden hanteert de provincie de volgende uitgangspunten:

- vergunningen moeten voldoen aan de eisen van de wet- en regelgeving;
- bij het milieudeel van de omgevingsvergunning zijn de Beste Beschikbare Technieken (BBT) uitgangspunt;
- vergunningen zijn helder, transparant en handhaafbaar;
- vergunningen bevatten vooral doelvoorschriften;
- maatregelvoorschriften gelden alleen wanneer landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn en/of er sprake is van slecht naleefgedrag;
- er wordt altijd een geconsolideerd overzicht van de gehele vergunning gemaakt, ook na aanpassing of wijziging van de vergunning. Dit geldt voor Brzo- en IPPC<sup>3</sup>-bedrijven;

- voor activiteiten waarbij meerdere vergunningen nodig zijn, vindt altijd inhoudelijke afstemming plaats met de bevoegde gezagen.

Vergunningen moeten voldoen aan de eisen die de Europese, landelijke en provinciale wet- en regelgeving stellen. Uitgangspunt voor het onderdeel milieu in omgevingsvergunningen zijn de Beste Beschikbare Technieken (BBT).

De vergunning schrijft BBT vooral voor met toepassing van zogenaamde doelvoorschriften. Bedrijven kunnen dan zelf invulling geven aan de verplichtingen, die daaruit voortvloeien. Dit past in de afspraken die met bedrijven zijn gemaakt over deregulering, vermindering van administratieve lasten en zelfsturing.

Maatregelvoorschriften zijn van toepassing indien doelvoorschriften onvoldoende handvatten bieden om het (milieu)doel te bereiken en/of er sprake is van slechte naleving door de vergunninghouder. Bij bedrijven die de vergunning slecht naleven, zijn doelvoorschriften vaak moeilijker handhaafbaar. Maatregelvoorschriften geven het bedrijf minder speelruimte en meer duidelijkheid, ook voor de toezichthouders en handhavers. Een vergunningprocedure start altijd met een risicoanalyse mede om vast te stellen tot welke categorie een bedrijf behoort. Daarin worden onder meer de jaarlijkse resultaten van de naleving meegenomen.

De geldende vergunningen worden per bedrijf in één overzicht vastgelegd, zodat alle verplichtingen van het bedrijf op ieder moment inzichtelijk zijn. Daarmee wordt voorkomen dat bij aanpassingen van de vergunningvoorschriften er een onoverzichtelijk geheel ontstaat voor het bedrijf en toezichthouders. In 2014 wordt voor alle Brzo- en IPPC-bedrijven een overzicht van de vigerende

<sup>3</sup> IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), term uit EU richtlijn;

vergunningen opgesteld. In gezamenlijk overleg ontwikkelen de omgevingsdiensten hiervoor per branche een standaard. De provincie geeft hiermee invulling aan aanbeveling 4b in het rapport Odfjell van de Onderzoeksraad voor Veiligheid gericht aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland en de DCMR.<sup>4</sup>

## 2.3 Actualiseringsbeleid

Actualiseren van vergunningen heeft twee doelen: het tegengaan van emissies door bedrijven en ze veiliger te laten werken. De provincie heeft de ambitie om een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de milieudruk met het instrument vergunningen. Het is daarvoor noodzakelijk de actualiteit van de vergunningen te bewaken<sup>5</sup>. Het actualiseringsbeleid bevat de frequentie en de prioriteiten voor het actualiseren van het milieudeel in de omgevingsvergunning.

De provincie hanteert hiervoor de volgende uitgangspunten:

- Jaarlijks vindt er een actualisatietoets plaats op het vergunningenbestand waarbij:
  - alle vergunningen worden getoetst op actualiteit naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving;
  - vergunningen van tien jaar oud worden getoetst op inhoud en overzichtelijkheid;
  - de inhoudelijke toets bevat minimaal de (milieu)thema's veiligheid en leefomgeving.
- Jaarlijks wordt een actualiseringsprogramma opgesteld met daarin:
  - de resultaten van de actualisatietoets;
  - de bevindingen van toezicht en handhaving in het afgelopen jaar in relatie tot de actualiteit en de overzichtelijkheid van een vergunning;
  - de volgorde en prioritering van de actualisaties. Deze zijn afhankelijk van de risico's voor veiligheid en de leefomgeving en de wettelijke termijnen voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving.

### Reikwijdte actualisatie

De provincie hanteert de stelregel dat zij alle vergunningen eens in de tien jaar volledig actualiseert en aanpast aan de meest recente inzichten. Dit geldt voor alle typen milieu-inrichtingen en daarnaast voor activiteiten, waar een (doorlopende) Natuurbeschermingsvergunning of een Waterwetvergunning noodzakelijk is (bijv. permanente grondwateronttrekkingen door waterleidingbedrijven). Leidend daarbij zijn ontwikkelingen in Europese, landelijke en provinciale wet- en regelgeving en de inhoudelijke (milieu)thema's veiligheid en leefomgeving. Voor vergunningen met een eenmalig karakter en een beperkte tijdsduur is actualisatie niet aan de orde.

In de afgelopen jaren was het niet altijd zinvol of mogelijk om elke vergunning na tien jaar te reviseren. Daarbij kost het integraal actualiseren vaak veel tijd en geld bij zowel het bedrijf als bij de overheid. Dat komt omdat een wettelijke plicht om een vergunning integraal te herzien ontbreekt en de overheid een revisievergunning bij bedrijven niet kan afdwingen. Het reviseren van vergunningen van tien jaar of ouder kan veel effectiever, wanneer het afdwingen van een revisievergunning deel uitmaakt van de wet.

Actualisatietoets en actualiseringsprogramma  
Op basis van een toetsing wordt jaarlijks bepaald welke vergunningen daadwerkelijk worden geactualiseerd. Daarbij wordt het hele vergunningbestand beoordeeld op toereikendheid en actualiteit. Vervolgens worden prioriteiten bepaald en een actualiseringsprogramma opgesteld. Dit gebeurt op basis van milieucriteria - samenhangend met de thema's veiligheid en leefomgeving - en/of termijnen waarbinnen vergunningen moeten zijn aangepast aan nieuwe wetgeving. Dit programma wordt jaarlijks bijgesteld.

4 Aanbeveling 4b uit het OVV-rapport Odfjell luidt: "Zorg voor één geconsolideerd overzicht (document of anderszins) van de vigerende vergunningen per Brzo-bedrijf zodat op elk moment alle verplichtingen van het bedrijf inzichtelijk zijn."

5 Artikel 2.30 Wabo (juncto artikel 5.10 Besluit omgevingsrecht) bepaalt dat het bevoegd gezag verplicht is om regelmatig te bezien of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Dit gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

## 2.4 Bibob en vergunningen

De provincie gebruikt de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob) bij het beoordelen van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Deze wet biedt de provincie de mogelijkheid om gebruik te maken van een extra weigerings- en intrekkinggrond van vergunningen. Met toepassing van de Wet Bibob wil de provincie voorkomen dat zij onbedoeld criminele activiteiten faciliteert door het verlenen van omgevingsvergunningen. Dit is aan de orde, wanneer het gevaar bestaat dat met de vergunning strafbare feiten gepleegd worden of dat uit strafbare feiten verkregen geld benut wordt. Gedeputeerde Staten stellen een beleidskader vast dat leidend is voor de wijze waarop aanvragen met gebruikmaking van de Wet Bibob worden getoetst. Onderdeel van dat beleid is het vaststellen van een jaarlijks te onderhouden risicoprofiel voor omgevingsvergunningen die op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) worden aangevraagd. Omstandigheden die bij het risicoprofiel onder meer in aanmerking worden genomen zijn:

- Een onduidelijke of ondoorzichtige organisatiestructuur;
- Meerdere schakels in de keten van afvalverwerking in één hand;
- Monopoliepositie van het bedrijf;
- Meerdere soorten mengbaar afval in één bedrijf;
- Weigerachtige houding bij het verstrekken van informatie;
- Een ongebruikelijk financieringsstructuur;
- Het voortzetten van een verliesgevende onderneming;
- Valsheid in geschifte blijkend uit documenten bij de aanvraag.

De bevoegdheden die Gedeputeerde Staten toekomen op grond van de Wet Bibob kunnen in mandaat worden uitgeoefend door de directeur van de omgevingsdienst die de milieutaken voor de provincie uitvoert. Het weigeren of intrekken van een vergunning zal altijd geschieden door een besluit van Gedeputeerde Staten.

Er is een werkinstructie vastgesteld om te gebruiken bij het uitoefenen van de Bibob bevoegdheid. De provincie overlegt minstens één keer per jaar gezamenlijk met de omgevingsdiensten over de uitvoering van de beleidslijn en de werkinstructie.

## 2.5 Proefnemingen en vergunningen

In deze paragraaf staat specifiek beschreven hoe de provincie omgaat met proefnemingen - of wel experimenten bij bedrijven.

Een proefneming is een tijdelijke activiteit die betrekking heeft op óf voortvloeit uit uitgevoerde hoofdactiviteiten binnen de inrichting. Het doel hiervan is nieuwe methoden, processen, stoffen of technieken te ontwikkelen, verbeteren en/of beproeven. Proefactiviteiten moeten uit de hoofdactiviteit voortvloeien omdat een bedrijf anders de grondslag van de aanvraag verlaat. Er zijn verschillende aanleidingen voor bedrijven om wijzigingen aan te brengen in de werkwijze. Dat kunnen veranderingen in de markt zijn, maar ook beschikbare technologie en/of wensen om efficiënter of duurzamer te werken. Doorgaans experimenteert een bedrijf eerst met deze wijzigingen, alvorens ze structureel deel gaan uitmaken van de bedrijfsvoering.

Voorbeelden van proefnemingen zijn:

- het meestoken van een nieuwe biomassastroom in een elektriciteitscentrale;
- het testen van een nieuw grondreinigingsprocedé;
- het uitproberen van een chemische stof in een industrieel proces.

De proefnemingen die het betreft, hebben de volgende kenmerken:

- Ze zijn tijdelijk: de proefneming heeft een start- en eindpunt en een beperkte duur, doorgaans variërend van enkele maanden tot een jaar.
- De milieugevolgen van de proefneming zijn niet altijd van tevoren volledig bekend.

De geldende vergunning kan een drempel zijn voor innovatieve ontwikkelingen die bijdragen aan duurzaamheid. Voor een proefneming is het aanvragen van en besluiten op een veranderingsvergunning een veelal buitenproportioneel zware en tijdrovende procedure. Een gevolg is belemmering van innovatie.

De provincie hanteert het uitgangspunt dat proefnemingen mogelijk zijn binnen de juridische mogelijkheden die de Wabo daarvoor biedt. De proefnemingen moeten bovendien voldoen aan de relevante milieu-hygiënische eisen.



Voor het toestaan van proefnemingen zijn er de volgende mogelijkheden:

1. de geldende omgevingsvergunning zonder expliciete ruimte voor de beoogde proefneming. Uitsluitend indien de proefneming past binnen de reikwijdte en voorschriften van de geldende omgevingsvergunning (artikel 2.4 Bor);
2. de geldende omgevingsvergunning, waarin voorschriften zijn opgenomen die het uitvoeren van proefnemingen mogelijk maken;
3. de geldende omgevingsvergunning, waarin voorschriften staan die het uitvoeren van proefnemingen mogelijk maken met voorafgaande goedkeuring door het bevoegd gezag;
4. de omgevingsvergunning milieu-neutrale verandering (artikel 4.21 Mor juncto artikel 3.10 lid 3 Wabo), mits de proefnemingen niet leiden tot extra nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende vergunning is toegestaan;
5. het opstellen van een tijdelijke omgevingsvergunning (artikel 2.23 Wabo), wanneer mogelijkheden 1 t/m 4 niet van toepassing zijn;
6. het opstellen van een gedoogbeschikking, wanneer mogelijkheden 1 t/m 5 niet van toepassing zijn. Sommige proefnemingen hebben tot doel de milieubelasting terug te dringen en hebben een achterliggend belang dat beter is gediend met gedogen. Voor die gevallen biedt de gedoogstrategie ruimte tot het tijdelijk gedogen van een proefneming (zie verder paragraaf 3.12 gedoogstrategie).

Per geval zal steeds gezocht worden naar het meest efficiënte instrument dat past binnen de wettelijke mogelijkheden die de Wabo biedt.

## 2.6 Wabo Briks<sup>6</sup>

De provincie is op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen van Brzo en IPPC bedrijven. Een omgevingsvergunning bestaat uit een “bouw” deel en uit een “milieu” deel. Bij het beoordelen van aanvragen voor een omgevingsvergunning onderdeel bouw wordt gebruik gemaakt

van het Toetsingsprotocol van de vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, of een (aantoonbaar) vergelijkbare werkwijze.

Bij het beoordelen van de onderdelen reclame, inritten en kappen wordt aangesloten bij het bestaande gemeentelijke beleid.

## 2.7 Geluid en vergunningen

Gemeenten maken voor industrieterreinen steeds meer gebruik van zogenoemde geluidruimteverdeelplannen. Daarmee krijgt de juridisch beschikbare geluidruimte van het terrein een zo optimaal mogelijk verdeling en raken nog niet volle industrieterreinen niet ‘op slot’.

De milieuwetgeving (Wabo/Wm) leent zich niet voor toepassing van geluidruimteverdeling. De milieuwetgeving gaat over de bescherming van omwonenden, niet over een optimaal gebruik van de gronden van een industrieterrein. Een grondslag voor geluidruimteverdeling is in de milieuwetgeving dan ook niet te vinden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelde dat ook al vast. Dit betekent dat in het kader van de besluitvorming voor inrichtingen geen toets kan plaatsvinden aan geluidruimteverdeelplannen. Een geluidruimteverdeelplan kan wel deel uitmaken van een bestemmingsplan. Sommige aanvragen voor een omgevingsvergunning hebben zowel betrekking op een inrichting als op het gebruik van gronden en zijn in strijd met het bestemmingsplan/geluidruimteverdeelplan. In die gevallen kan de provincie de omgevingsvergunning verlenen na een verklaring van geen bedenkingen door de gemeente.

## 2.8 Externe veiligheid en vergunningen

Externe veiligheid gaat over risico's voor de omgeving door productie, opslag en transport (inclusief buisleidingen) van gevaarlijke stoffen en luchtvaart. De provincie Zuid-Holland en de regio Rijnmond in het bijzonder heeft meer dan andere delen van Nederland te maken met deze risico's. Er vindt hier veel transport van gevaarlijke stoffen plaats en er is een concentratie van risicovolle

<sup>6</sup> Briks staat voor bouwen, reclame, inritten, kappen en slopen.

bedrijvigheid. Tegelijkertijd is Zuid-Holland een dichtbevolkte provincie, wat het risico op een groot aantal slachtoffers bij rampen vergroot. Een risicoloze samenleving is ondenkbaar, maar de provincie Zuid-Holland zet zich in om risico's voor de burgers te minimaliseren. Vanuit deze verantwoordelijkheid zet zij zich in om bedrijven aan de hoogste standaard voor veiligheid te laten voldoen.

### Groepsrisicobeleid

De afweging van situaties waarbij risicovolle activiteiten samengaan met de aanwezigheid van groepen mensen, heet een groepsrisicoverantwoordelijkheid. In het geval het groepsrisico de oriëntatiewaarde overschrijdt, maakt de provincie gebruik van haar bevoegdheden bij zowel vergunningverlening als ruimtelijke besluiten.

Bij overschrijding van de oriëntatiewaarde vraagt de provincie bij zowel ruimtelijke besluiten als bij vergunningverlening een goed onderbouwde risicoverantwoordelijkheid. Het betreffende bedrijf moet aannemelijk maken dat de onderneming op termijn aan de oriëntatiewaarde voldoet. Wanneer het groepsrisico onder de oriëntatiewaarde ligt moet een bedrijf kunnen aantonen dat dit op termijn ook zo blijft. Daarnaast moet de onderneming laten zien dat een maximale inspanning is geleverd om de gevolgen van een ongeval tot een minimum te beperken.

De provincie verleent een vergunning voor een lange periode. Het uitgangspunt bij een vergunning is dat een bedrijf onder de oriëntatiewaarde van het groepsrisico blijft. In een bestaande situatie streeft de provincie om overschrijdingen terug te dringen tot onder de oriëntatiewaarde. Naast maatregelen in de vergunning kunnen ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening ervoor zorgen dat aannemelijk is dat op termijn de oriëntatiewaarde wordt gehaald. Op grond van artikel 12 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) moet het groepsrisico verantwoord worden. In de "Beleidsregel groepsrisicoverantwoordelijkheid in de vergunning" (zie deel 3 bijlage 3) is vastgelegd hoe de provincie Zuid-Holland hier invulling aan geeft. In grote lijnen komt het neer op het volgende:

- de provincie verleent alleen oprichtingsvergunningen met een groepsrisico onder de oriëntatiewaarde en een zo laag mogelijk groepsrisico, uitgaande van BBT;
- er dient afstemming plaats te vinden met de

belanghebbenden in de omgeving ten aanzien van de veiligheid;

- er dient afstemming met het bevoegd gezag ruimtelijke ordening plaats te vinden over ontwikkelingen en maatregelen in de omgeving die invloed hebben op de hoogte van het groepsrisico. Afspraken dienen gemaakt te worden over de wijze waarop die maatregelen worden vastgelegd;
- wanneer maatregelen noodzakelijk voor de verantwoording van het groepsrisico geen onderdeel kunnen of mogen zijn van de voorgeschreven berekening, dient een bedrijf een nadere berekening te maken inclusief de geschatte effecten van deze maatregelen;
- indien de bovenstaande berekeningen nog een overschrijding van de oriëntatiewaarde bevatten, dient een bedrijf een derde berekening te maken. Daarvoor zijn aanwezigen bij Bevi bedrijven of medewerkers van niet Bevi bedrijven met een vergelijkbare zelfredzaamheid als medewerkers van Bevi inrichtingen, uitgesloten.

Wanneer de omgevingsdienst namens de provincie een vergunning verleent met een berekend groepsrisico boven de oriëntatiewaarde, moet zij dit voorafgaand aan het besluit voorleggen aan Gedeputeerde Staten.

### Prioriteiten bij het actualiseren

Voor het actualiseren van een vergunning gelden voor externe veiligheid de volgende prioriteiten (zie ook paragraaf 2.3):

- in lijn brengen met wet- en regelgeving; bij externe veiligheid gaat het vooral om de Publicatierieks gevaarlijke stoffen (PGS) en de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi).
- huidige overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico;
- huidige overschrijding van de grens- of richtwaarde van het plaatsgebonden risico;
- gebrekkige handhaafbaarheid omdat relevante aannames en uitgangspunten uit de QRA onvoldoende in de vergunningen zijn opgenomen;
- de vijfjaarlijkse veiligheidsrapportages kunnen directe aanleiding zijn voor de actualisatie van de vergunning. Dat kan bijvoorbeeld wanneer uit de VR blijkt dat er sprake is van een nieuwe overschrijding of dat er een knelpunt is opgelost;

- om toekomstige knelpunten te voorkomen: Inventarisatie potentiële overschrijdingen (bijvoorbeeld bestemmingsplancapaciteit).

### Werkwijze

Bij vergunningverlening wordt gebruik gemaakt van de IPO werkwijze ‘Externe veiligheid in de vergunning’ en onderdeel daarvan ‘De werkstandaard externe veiligheid in vergunningverlening’.

## 2.9 Bodemsanering

De provincie Zuid-Holland is op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) bevoegd gezag voor:

- de aanpak van nieuwe gevallen van bodemverontreiniging en ongewone voorvallen;
- het vaststellen van de ernst en de risico’s van gevallen van bodemverontreiniging;
- het vaststellen van de noodzaak van een spoedige sanering en de uiterste datum waarop de sanering moet zijn aangevangen;
- het beoordelen van bodemsaneringsplannen die particulieren, bedrijven en andere instellingen indienen en uitvoeren;
- het beoordelen van evaluatierapporten (inclusief gebruiksbeperkingen) en nazorgplannen;
- zorgdragen voor registratie van gebruiksbeperkingen ten gevolge van bodemsanering in het kadaster;
- de aanpak van bedrijfsterreinen.

Zij geeft daartoe beschikkingen af en behandelt meldingen op grond van het Besluit uniforme saneringen. Alle omgevingsdiensten voeren deze bevoegd gezag taken uit namens de provincie voor grote delen van het grondgebied. De gemeenten Rotterdam, Den Haag, Dordrecht, Leiden en Schiedam zijn bevoegd gezag voor het grondgebied van hun eigen gemeente.

Het actuele bodemsaneringsbeleid ligt vast in wetten, algemene maatregelen van bestuur, circulaire, ministeriële regels, normen en richtlijnen en protocollen<sup>7</sup>.

In de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland (PMV) staat waaraan meldingen moeten voldoen. Daarnaast staat er welke verplichte meldingen een

saneerder / aannemer moet indienen bij de uitvoering van bodemsanering. De landelijke regelingen zijn leidend voor de initiatiefnemers en de uitvoering van de provinciale taken. Voor specifieke Zuid-Hollandse situaties maakt de provincie gebruik van de geboden beleidsvrijheid in de Wbb. De Zuid-Hollandse beleidsinvulling heeft betrekking op:

- aanvullende eisen aan verkennend en nader bodemonderzoek bij enkele specifieke verontreinigings situaties, zoals slootdempingen, voormalige stortplaatsen, toemaakdek, voormalige baggerspecieloswallen en gebieden met verhoogde achtergrondwaarden;
- het saneren van grondwaterverontreinigingen met MTBE en ETBE<sup>8</sup>;
- saneringsmaatregelen in specifieke omstandigheden, zoals het ontgraven van een verontreiniging in vaste bodem, de wijze van verwijdering van een bodemverontreiniging met gering dikte of bij het achterlaten van een geringe verontreiniging en de beoordeling en sanering van slootdempingen in de Krimpenerwaard;
- de wijze van omgaan met afwijkingen bij de uitvoering van het saneringsplan.

Deze specifieke invulling van het landelijke beleid is vertaald in de beleidsregel “Onderzoek en Sanering Bodemverontreiniging”. De beleidsregel met een toelichting op en een uitwerking van het bodemsaneringsbeleid is opgenomen in deel 3 Bijlagen bij uitvoeringskader VTH (bijlage 4). Voor het beoordelen van een evaluatierapport (inclusief de gebruiksbeperkingen) en een nazorgplan bij restverontreiniging volgt de provincie de landelijke beleidskaders.

<sup>7</sup> In deel 3, bijlage 1 is een overzicht van de belangrijkste regelingen opgenomen.

<sup>8</sup> MTBE / ETBE betreft de stoffen methyl- en ethyl tertiair butylether.

## **Invulling aanbevelingen rapport RRK<sup>9</sup>**

De aanbevelingen 5 t/m 8 bevatten aandachtspunten voor het besluitvormingsproces. De provincie hanteert bij het toetsingsproces van meldingen en het nemen van beschikkingen hierop de werkwijze van de Besluitvormingsuitvoeringsmethode Wbb (BUM Wbb) volgens het Norm blad SIKB 8001/8002. Die heeft betrekking op meldingen over de ernst en spoed van gevallen van bodemverontreiniging, saneringsplannen, evaluatierapporten en nazorgplannen. De omgevingsdiensten moeten het normblad en de BUM Wbb volgen en doorvertalen naar de te nemen besluiten. In de reguliere afstemmingsoverleggen met de omgevingsdiensten zal hier aandacht voor worden gevraagd. Daarmee wordt voldaan aan de aanbevelingen van de RRK.

## **2.10 Groene vergunningen**

De provincie is bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen, verklaringen van geen bedenkingen en het geven van bestuurlijk oordeel op grond van de Natuurbeschermingswet en het verlenen van ontheffingen op grond van de Flora en Fauna wet.

De omgevingsdienst Haaglanden voert deze taken namens de provincie uit voor het gehele grondgebied van de provincie Zuid-Holland. Zij voert deze taken uit binnen de daarvoor geldende wetten en regels (zie deel 3 Bijlagen bij uitvoeringskader VTH, bijlage 1).

## **2.11 Water vergunningen**

De provincie is bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor het onttrekken van grondwater op grond van de Waterwet en op grond van de Provinciale Milieuverordening voor het verlenen van ontheffingen, beoordelen van meldingen en het geven van Wabo advies voor/over grondwateractiviteiten in milieubeschermingsgebieden grondwater.

De omgevingsdienst Haaglanden voert deze taken namens de provincie uit voor het gehele grondgebied van Zuid-Holland. Zij voert deze taken uit binnen de daarvoor geldende wetten en regels (zie deel 3 Bijlagen bij uitvoeringskader VTH, bijlage 1).

## **2.12 Vuurwerkbesluit**

De provincie is op grond van het Vuurwerkbesluit bevoegd gezag voor het beoordelen van de mogelijke gevolgen veroorzaakt door het bedrijfsmatig ontsteken van vuurwerk bij evenementen, op de leefomgeving van de mens en van het milieu,. Afhankelijk van de omvang en het soort vuurwerk moet de ontsteker van het vuurwerk een ontbrandingstoestemming aanvragen of het evenement melden. Daarbij gelden de regels in de 'Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk'. Deze bevoegd gezag-taken, als ook het toezicht en handhaving op de naleving, voeren alle omgevingsdiensten uit namens de provincie. De coördinatie rond de uitvoering ligt bij de DCMR. Naast ontbrandingstoestemmingen en meldingen volgens het Vuurwerkbesluit kunnen er voor vuurwerkevenementen ook vergunningen, toestemmingen of ontheffingen nodig zijn op grond van andere (wettelijke) bepalingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet, waarvoor Gedeputeerde Staten ook bevoegd gezag zijn. Daarnaast is een beoordeling van de ontheffingsplicht mogelijk vanwege de Flora- en fauna wet, waarvoor naast Gedeputeerde Staten ook het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie een bevoegdheid kan hebben. Ook kan een ontheffing of toestemming nodig zijn via de transportregelgeving. Het betreft hier het afsluiten van (vaar)wegen tijdens het evenement of een evenementenvergunning in het kader van de APV. Voorafgaand aan een besluit over de gevraagde ontbrandingstoestemming of de acceptatie van een melding, stemmen de omgevingsdiensten altijd de noodzakelijkheid van andere vergunningen onderling af. Andere bevoegde gezagen die over

<sup>9</sup> Aanbeveling 5: " Vraag GS om met de Omgevingsdiensten ervoor te zorgen dat de evaluatierapporten en nazorgplannen op een uniforme wijze aan alle wet- en regelgeving worden getoetst en dat deze toetsing navolgbaar is".

Aanbeveling 6: " Vraag GS om de Omgevingsdiensten in de beschikking op het saneringsplan duidelijk te laten maken dat bij de gekozen saneringsdoelstelling de nazorgmaatregelen en gebruiksbepalingen zoveel mogelijk zijn beperkt".

Aanbeveling 7: "Vraag GS om met de Omgevingsdiensten ervoor te zorgen dat de procedure voor het nemen van beschikkingen op het nazorgplan wordt aangevuld met de ontbrekende aspecten, zoals hoe de evaluatie van de nazorg moet plaatsvinden en hoe de status van nazorglocaties moet worden beoordeeld".

Aanbeveling 8: "Vraag GS om de omgevingsdiensten de mogelijkheid mee te laten nemen om, indien de situatie zich voordoet, bij een nazorgplan een financiële zekerheidsstelling te vragen".

toepassing van andere (wettelijke) bepalingen gaan zal de provincie actief informeren. Het resultaat van de onderlinge afstemming (positief/negatief) staat in het besluit over de ontbrandingstoestemming. Ook bevat dit besluit het informeren van de andere bevoegde gezagen en de eventuele reacties daarop.

Tijdens de voorbereiding van het besluit neemt de omgevingsdienst over het resultaat van de afstemming contact op met de ontsteker van het vuurwerk (toepasser). Dit gebeurt zeker wanneer het ontsteken van vuurwerk op grond van de andere (wettelijke) bepalingen niet is toegestaan. Over de wijze van onderlinge afstemming en het informeren van andere bevoegde gezagen en de toepasser zijn werkafspraken tussen de omgevingsdiensten gemaakt.

## **2.13 Luchtvaart**

De provincie is op grond van de Wet luchtvaart bevoegd gezag voor het vaststellen van luchthavenbesluiten en -regelingen als bedoeld in de artikelen 8.43 en 8.63 van de wet. Het gaat hierbij om terreinen bedoeld voor de kleine en recreatieve luchtvaart.

De provincie is ook bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffingen voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen voor de luchtvaart (TUG-ontheffingen).

De provincie vult deze taken in door het Beleidsplan Regionale Luchtvaart 2008 – 2020 (vastgesteld PS 10-12-2008) uit te voeren en de Beleidsregel Landen en Opstijgen van Terreinen anders dan Luchtvaartterreinen (GS 25-06-2013) toe te passen. De DCMR voert deze luchtvaarttaken namens de provincie uit voor het grondgebied van de provincie. De DCMR bereidt ook de TUG-ontheffingen in mandaat en de vaststelling van luchthavenregelingen en -besluiten door Provinciale Staten (PS) inhoudelijk voor.

## 3 Toezicht en handhaving

### 3.1 Ambitie en strategie

Op basis van de verleende vergunning en bij algemene regels houdt de provincie toezicht op de naleving. De provincie heeft twee doelen met het afdwingen van goed naleefgedrag bij bedrijven, instellingen en particulieren. Ten eerste wil zij een bijdrage leveren aan het terugdringen van de milieudruk. Daarnaast handhaaft en bevordert de provincie de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bij constatering van overtredingen start het handhavingstraject. Het toezicht en de handhaving is te verdelen in drie stappen:

1. verzamelen van informatie door onder andere het uitoefenen van toezicht (preventief en repressief toezicht<sup>10</sup>);
2. toetsen van waarnemingen aan de norm (wet- en regelgeving, beleid en vergunning);
3. interventie<sup>11</sup> bij overtreding (inzet handhavingsinstrumentarium).

Bestuursrechtelijke handhaving is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop de provincie toezicht en handhavingsinstrumenten kan inzetten is vastgelegd in de nalevingsstrategie. Deze strategie bestaat uit de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie.

### 3.2 Toezicht algemeen

De provincie hanteert bij de uitvoering van toezicht de volgende uitgangspunten:

- Toezicht gebeurt risicogericht.
- De risico's worden ingeschat op basis van:
  - naleefgedrag;
  - klachten of meldingen;
  - de activiteiten voor de omgeving op brancheniveau en/of per bedrijf/activiteit; in het bijzonder de gevolgen voor milieu, veiligheid en gezondheid;
  - in geval van Brzo/IPPC ook de veiligheidsprestatie van het bedrijf, de procesveiligheid en de veiligheidscultuur.
- Bij alle provinciale Brzo-bedrijven vindt minstens eenmaal per jaar een Brzo-controle plaats en bij alle provinciale Brzo/IPPC-bedrijven een Wabo-controle.
- Bodemsanering: toezicht op sanerings- en nazorglocaties gebeurt ook risico-gestuurd: het meeste toezicht op locaties met hoge risico's en steekproefsgewijze controle binnen een bepaalde periode bij locaties met een laag risico.
- Bij het houden van toezicht wordt gebruik gemaakt van een mix van toezichtinstrumenten.

Het houden van toezicht begint met een goed inzicht hebben in het provinciale bedrijvenbestand (inrichtingen/ bedrijven, bodemsanerings- en nazorglocaties, wateronttrekkingen etc.). Per branche en per bedrijf en/of activiteit wordt bepaald waar de risico's liggen. Dit wordt vastgelegd in de risicomethodiek. Bij de toepassing van de risicomethodiek wordt gekeken naar gevolgen voor milieu, veiligheid en leefomgeving. Het doel is om via de stappen uit de risicomethodiek te komen tot een jaarprogramma met de benodigde inzet van menskracht voor het uitvoeren van

<sup>10</sup> Preventief toezicht is gericht op gedrags-beïnvloeding en het bevorderen van spontane naleving van wetten en regels, zodat overtredingen worden voorkomen. Voorlichting en informatieverstrekking aan belanghebbenden zijn de belangrijkste middelen. Waar toezichthouders dwang uitoefenen om ervoor te zorgen dat mensen zich aan wetten en regels houden, is sprake van repressief toezicht.

<sup>11</sup> De provincie hanteert hiervoor een sanctiestrategie. Deze is beschreven in paragraaf 3.3

risicogerichte controles bij provinciale Brzo/ IPPC-bedrijven, op groene activiteiten, zwemwater, grondwateractiviteiten, bodemsaneringen en nazorg bodemsaneringen, brandveilig gebruik gebouwen en toezicht op bestaande bouwwerken. De diepgang van de controle wordt op basis van de risicomethodiek bepaald.

Na het uitvoeren van de risicomethodiek volgt voor een degelijk toezicht een keuze uit de verschillende toezicht instrumenten. Deze zijn verder uitgewerkt in de toezichtstrategie ( zie deel 3 Bijlagen bij uitvoeringskader VTH, bijlage 6). Zij variëren van voorlichting, informatie, tot toezicht op de systemen van bedrijven, fysieke controles, toezicht op veiligheidscultuur, onaan-gekondigde controles en controles buiten werktijden.

De resultaten voor het toezicht bepaalt de provincie met de indicatoren aspectdichtheid, controledichtheid, toezichtdichtheid en naleving. Dit geldt voor alle inrichtingen en activiteiten waarvoor de provincie het bevoegd gezag is met uitzondering van het Brzo. Het Brzo sluit aan op de landelijk in het LAT Rb<sup>12</sup> gezamenlijk benoemde indicatoren.

De aspectdichtheid betreft de diepgang van de controle. De controledichtheid gaat over de frequentie ervan. Toezichtdichtheid gaat om de aantallen keren van controle en diepgang van het onderzoek (= aspectdichtheid\*controledichtheid). De indicator naleving geeft aan wat de provincie bereikt heeft, uitgedrukt in het percentage gecontroleerde aspecten dat wordt nageleefd. Voor de verschillende wettelijke kaders stelt de provincie elk jaar in de begroting doelstellingen op. Deze zijn vastgelegd in zogeheten kritische prestatie-indicatoren (KPI's).

### 3.2.1 Risicomethodiek toezicht

De risicomethodiek is in 2007 ontwikkeld voor het Wabo-toezicht. Later is de methodiek ook toepasbaar gemaakt voor de overige wetgeving zoals groene wetgeving, bodem en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). Voor deze wetten is de toepassing specifiek beschreven in paragrafen 3.6 tot en met 3.9.

Hieronder volgt een algemene beschrijving van de risicomethodiek. Deel 3 bijlage 5 bevat een uitgebreide beschrijving van de methodiek.

Het risicogerichte Wabo toezicht bestaat uit twee onderdelen:

- A. Op brancheniveau zijn de risico's bepaald door onderscheid te maken tussen de milieuessenties van de bedrijfsvoering en overige aspecten. De aspecten zijn benoemd op basis van de vergunning en expert judgment en verdeeld in essentiële, relevante en niet-relevante aspecten. De niet-relevante aspecten zijn minder risicovolle aspecten die niet van toepassing zijn of gericht zijn op de eigen verantwoordelijkheid van een bedrijf.
- B. Op inrichtingenniveau vindt de verdere risicoafweging plaats op houding, naleefgedrag en omgeving (klachten). Op basis van deze wegingsfactoren - gekoppeld aan de kengetallen - is het risico, de toezichtlast en het aantal te controleren relevante aspecten bepaald per inrichting. Ieder bedrijf krijgt op deze manier toezicht op maat.

Na het uitvoeren van de risicomethodiek bepalen de omgevingsdiensten welke toezicht instrumenten worden ingezet. De diensten maken keuzes welke vormen van toezicht het meest geëigend zijn om de gestelde doelen te realiseren. Dit doen zij in het licht van gestelde prioriteiten en doelen en de normgetrouwheid van de doelgroepen.

## 3.3 Handhaving

Als tijdens het toezicht een overtreding wordt geconstateerd start de handhaving. Het handhavend optreden is vastgelegd in de sanctiestrategie. Voor de Brzo hanteert de provincie de landelijke handhavingsstrategie Brzo (zie deel 3 Bijlagen uitvoeringskader VTH, bijlage 6). Voor de overige handhavingszaken gaat de provincie uit van de landelijke handhavingsstrategie Wabo en is de toepassing hieronder uitgewerkt.

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

<sup>12</sup> Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT Rb).



- iedere bevinding krijgt een passende interventie;
- de sanctiestrategie wordt strikt toegepast:
  - eenduidig proces- en besluitvorming;
  - gelijke gevallen gelijk behandelen;
  - bewaken van de termijnen en tijdig de vervolgstappen in gang zetten;
  - gebruikmaken van standaardbrieven voor alle fases in het proces;
- wettelijke eisen worden in acht genomen;
- het naleefgedrag bepaalt mede welk handhavingsinstrument het beste past.

De bevoegdheid tot handhaving heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat bij overtreding van een wettelijk voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend dient op te treden. Niet doorzetten van handhavingsacties gaat ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de provincie. Bovendien kan dit rechtsongelijkheid scheppen.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kan worden overgegaan tot:

- bestuursrechtelijke handhaving;
- het instrument Bestuurlijke Strafbeschikking milieu (BSBm) - sinds 2012, zij het nog in de vorm van pilots<sup>13</sup>;
- strafrechtelijke handhaving (Openbaar Ministerie);

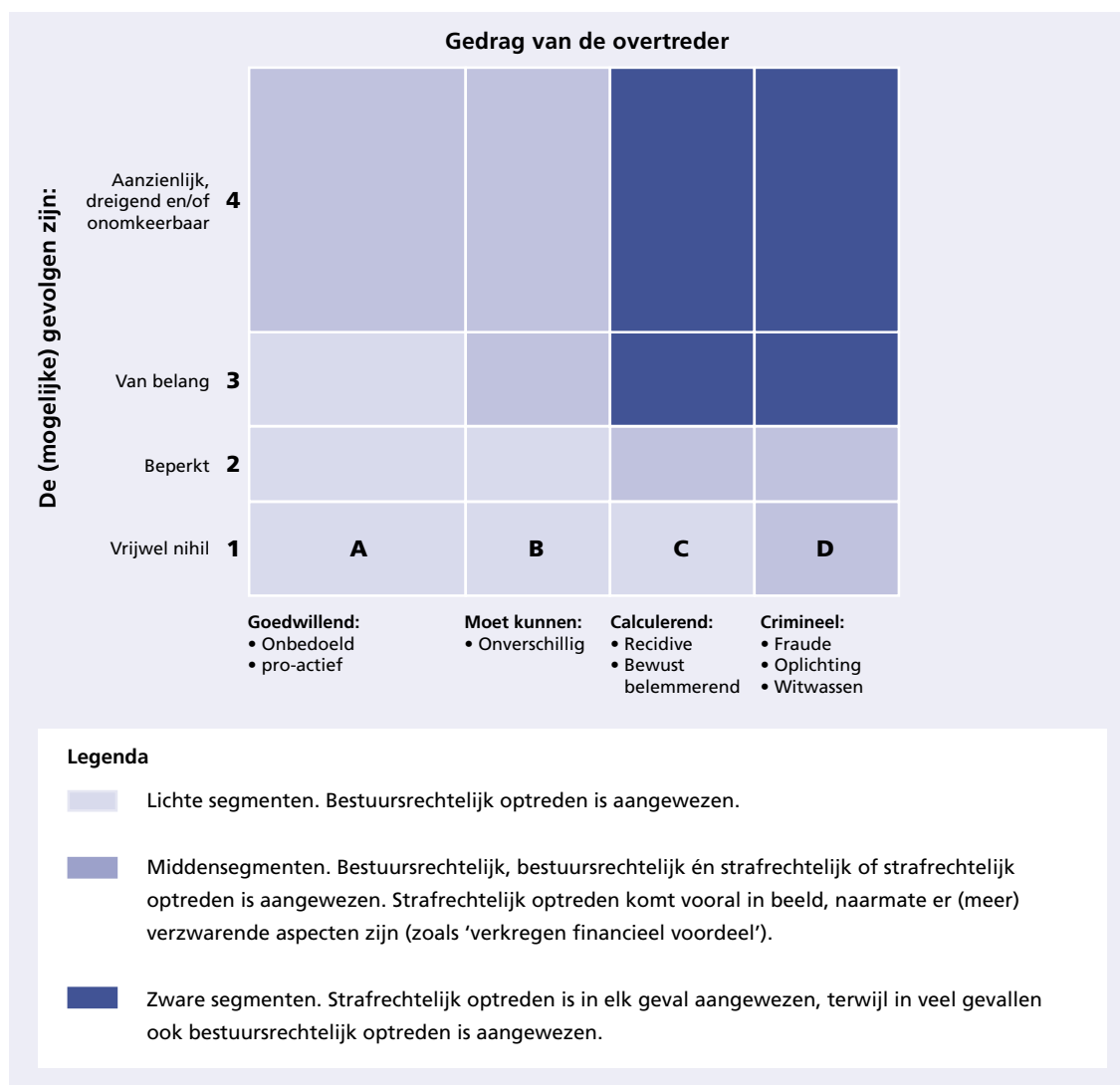
De keuze welk handhavingsinstrument<sup>14</sup> wordt ingezet, is afhankelijk van de ernst van de overtredingen in relatie tot het gedrag van de overtreder. De ernst gaat over milieu, veiligheid en leefomgeving. Gedrag loopt van goedwillend, via moet kunnen en calculerend, naar crimineel gedrag.

<sup>13</sup> In Zuid-Holland zijn in het kader van de uitvoering van het instrument BSBm in 2012 pilots uitgevoerd bij omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en bij de DCMR, milieudienst Rijnmond. In 2013 voeren alle vijf omgevingsdiensten pilots uit.

<sup>14</sup> Bestuurlijke handhavingsinstrumenten zijn: het uitoefenen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom, het intrekken van een vergunning of ontheffing en BSBm (op snijvlak van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving).



**Figuur 2: De interventiematrix**



Bestuursrechtelijke handhaving richt zich op het ongedaan maken van de overtreding. Strafrechtelijke handhaving richt zich op het strafbaar stellen van de overtreder van een milieudelict. Bij BSBm ligt de nadruk op overtredingen van eenmalige aflopende aard, met een boete tot gevolg.

Bij het opleggen van sancties is het uitgangspunt dat slecht gedrag niet mag lonen. De provincie neemt daarbij de wettelijke eisen en de nadere concretisering daarvan in de jurisprudentie in acht, zoals:

- Er is hoor plicht van overtreder en eventueel omwonenden, als derden belanghebbenden.
- De hoogte van de dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het

geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom.

- Er dient een maximumbedrag bepaald te worden.
- Het moet voor de overtreder aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen.

### 3.4 Toezicht en handhaving BRZO

Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II-richtlijn. Het Brzo integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding in één juridisch kader. Uiterlijk 1 juni 2015 zal het Brzo worden aangepast aan de Seveso III-richtlijn.

Doelstelling is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het Brzo stelt hiertoe eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Daarnaast is in het besluit de wijze waarop de overheid daarop moet toezien geregeld. De provincie houdt toezicht op het deel externe veiligheid en de provincie heeft een wettelijke coördinatietaak op de samenwerking met de partners van de veiligheidsregio en de Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De bevoegd gezag taken voor Brzo en RIE<sup>15</sup> categorie 4 bedrijven op grond van de Wabo en de Brzo zijn ondergebracht bij de DCMR als Brzo RUD voor de provincie Zuid-Holland en Zeeland. Voor het toezicht en de handhaving van het Brzo sluit de provincie aan bij de daarvoor geldende instrumenten en de landelijke handhaving strategie Brzo. Vijfjaarlijks stellen betrokken partijen een Bestuurlijk inspectieprogramma (Bip) vast. Dit plan geldt voor de gehele Brzo-RUD-regio Zeeland-Zuid-Holland.

### 3.5 Toezicht en handhaving materieel gevaarlijke stoffen

Onderdeel van het Brzo-toezicht en het toezicht op grond van de Wabo is het toezicht op de keuringen van materieel dat bedrijven gebruiken wanneer zij werken met gevaarlijke stoffen. Het gaat hier bijvoorbeeld om opslagtanks, installaties en leidingen. Voor opslagtanks, installaties en leidingen zijn verschillende keuringsregimes van toepassing die volgen uit verschillende wettelijke kaders. Daar waar het keuringsregime geen direct werking heeft op grond van het wettelijk kader worden in de vergunning voorschriften opgenomen over de keuringstermijnen en welke (onafhankelijke)<sup>16</sup> instantie de keuring moet uitvoeren. De provincie is de toezichthouder voor leidingen onder druk lager dan 0,5 bar, opslagtanks en installaties binnen inrichtingen waar zij vanuit de Wabo bevoegd gezag is. De toezichthouder ziet er op toe dat de bedrijven zich houden aan de rechtstreeks werkende keuringstermijnen in wet- en regelgeving (Brzo en Barim) en aan de in de vergunningvoorschriften vastgelegde (wettelijke)

keuringsstermijnen. Zo niet dan treedt de provincie strikt handhavend op volgens de in paragraaf 3.2 omschreven handhavingstrategie.

Bedrijven en/of branchorganisaties worden gestimuleerd om de keuringstermijnen en de resultaten van de diverse keuringen inzichtelijk in één document (of anderszins) bij te houden en aan het bevoegd gezag te overleggen. Met behulp van moderne ICT technieken is deze informatie voor de overheid eenvoudig te ontsluiten, zodat altijd direct duidelijk is of bijvoorbeeld keuringsdata worden overschreden.

De provincie zal nagaan of het mogelijk is om, in samenwerking met het bedrijfsleven, een systeem te ontwikkelen waarin de RUD's online inzicht kunnen krijgen in feitelijke informatie over bijvoorbeeld keuringsdata en verplichte certificaten voor (brandblus)installaties.

Deze integrale en directe informatievoorziening draagt bij aan de kwaliteit van het toezicht en het naleefgedrag van bedrijven.

### 3.6 Toezicht en handhaving bij groene wet en regelgeving

De provincie is bevoegd gezag voor toezicht en handhaving voor (delen van) de Natuurbeschermingswet, de Flora- en fauna wet en de Boswet. De omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid voert deze taken namens de provincie uit voor het gehele grondgebied van Zuid-Holland.

Begin 2012 hebben de provincies het 'Basisniveau provinciale regievoering groene handhaving' vastgesteld, een uitvloeisel van het Convenant Nalevingstrategie Natuurwetgeving.

De provincie concentreert zich op de volgende drie terreinen:

1. omgevingsvergunningplichtige activiteiten;
2. aangewezen gebieden, in het bijzonder Natura 2000-gebieden;
3. specifieke nalevingsproblemen in het vrije veld, buiten de bebouwde kom.

Het toezicht en de handhaving op de Natura 2000-gebieden voert de provincie risicogericht uit.

<sup>15</sup> EU Richtlijn Industriële Emissies.

<sup>16</sup> Onafhankelijk wil zeggen een op grond van wet- en regelgeving erkende keuringsinstantie.

De methodiek is opgesteld in overeenstemming met de in paragraaf 3.2.1 beschreven methodiek voor inrichtingen. In deel 3 Bijlagen bij uitvoeringskader VTH ( bijlage 5) is de uitwerking van de risicomethodiek te vinden. Voor “groen” past zij de provinciale handhavingsstrategie toe.

### **3.7 Toezicht en handhaving grondwateronttrekkingen**

De provincie is bevoegd gezag voor toezicht en handhaving voor grondwateronttrekkingen op grond van de Waterwet en voor de grondwateractiviteiten milieubeschermingsgebieden op grond van de Provinciale milieuverordening (PMV). De omgevingsdienst Haaglanden voert de toezicht en handhaving taken Waterwet namens de provincie uit voor het gehele grondgebied van Zuid-Holland. De toezicht en handhaving taken PMV milieubeschermingsgebieden worden door alle omgevingsdiensten uitgevoerd in hun eigen regio.

Het toezicht gebeurt risicogericht in overeenstemming met de in paragraaf 3.2.1. beschreven methodiek. Voor handhaving passen de omgevingsdiensten de provinciale handhavingsstrategie toe.

### **3.8 Toezicht en handhaving op kwaliteit, hygiëne en veiligheid zwemwater**

De provincie is het bevoegd gezag voor de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). Hieronder vallen de binnen- en buitenbaden, maar ook peuterbassins en zwembaden bij ziekenhuizen en sauna's<sup>17</sup>. Ook is de wet van toepassing op de aangewezen zwemlocaties in oppervlaktewater<sup>18</sup>. De Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) voert namens de provincie het toezicht op grond van de Whvbz uit en beheert ook de zwemwater telefoon in het zomerseizoen. De zwembaden worden elk jaar bezocht. Aandachtspunten hierbij zijn waterkwaliteit, hygiëne en veiligheid. In de wet is opgenomen dat het zwembad moet zorgen voor ‘voldoende toezicht’. Om dit na te gaan, is er ‘Toezicht op toezicht’.

<sup>17</sup> Categorie A en B Whvbz.

<sup>18</sup> Categorie C en D Whvbz.

Hierbij wordt er specifiek gelet op hoe het zwembad zelf toezicht uitoefent op de bezoekers. De waterkwaliteit van de baden wordt maandelijks gecontroleerd. Onafhankelijke laboratoria nemen de monsters en analyseren deze. De resultaten gaan rechtstreeks naar ODMH en zij beoordeelt deze vervolgens. De Whvbz stelt, dat als een zwemgelegenheden niet voldoet aan het vereiste - uit het bij de wet horende - besluit, er geen gelegenheid mag worden gegeven tot zwemmen. In principe wordt bij afwijking in eerste instantie gewaarschuwd. Is de overtreding niet binnen de termijn opgeheven, dan volgt een dwangsomprocedure, conform de provinciale handhavingsstrategie. Voor wat betreft de zwemlocaties in het oppervlaktewater loopt het zwemseizoen jaarlijks van 1 mei tot 1 oktober. In die periode worden alle locaties elke twee weken door de waterkwaliteitsbeheerder bemonsterd en geanalyseerd en met een advies aan ons doorgestuurd. De zwemwaterinspecteurs bezoeken de locatie ook elke veertien dagen voor een visuele inspectie, waarbij zij onder meer letten op de aanwezigheid van blauwalgen, doorzicht van het water, reinheid van de locatie en het intact zijn van de voorzieningen, zoals de drijflijn.

Bij onvoldoende waterkwaliteit zijn er drie mogelijke maatregelen:

1. een waarschuwing bij een geringe afwijking;
2. een negatief zwemadvies bij een slechte kwaliteit;
3. een zwemverbod indien er sprake is van een gezondheidsrisico.

Een herziening van de wet, die ‘Zwemwaterwet’ gaat heten, is in voorbereiding.

### **3.9 Toezicht en handhaving bouw en brandveiligheid gebruik gebouwen**

Met betrekking tot het risicogerichte toezicht op BRIKS-activiteiten sluit de provincie aan bij het Toezicht protocol van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, of een (aantoonbaar) vergelijkbare werkwijze .

Het toezicht op brandveilig gebruik van bouwwerken bij provinciale inrichtingen gebeurt risico-

gericht conform het uitvoeringsbeleid brandveilig gebruik bouwwerken (GS 19 juni 2012). Zie deel 3 Bijlagen bij uitvoeringskader VTH (bijlage 6).

### 3.10 Toezicht en handhaving bodemsaneringen en nazorg

Alle omgevingsdiensten voeren het toezicht op de naleving van de Wet bodembescherming (Wbb) uit namens de provincie. De provincie zoekt bij het uitvoeren van toezicht en handhaving bij bodemsanering afstemming met gemeenten in het kader van het Besluit bodemkwaliteit.

Jaarlijks voeren de omgevingsdiensten een risicoanalyse uit op basis van de te verwachten complexiteit van de bodemsaneringstaak ter onderbouwing van de capaciteit (kwaliteit en kwantiteit). Specifieke aandachtspunten en risico's voor bodemsaneringen en de daaropvolgende nazorg bij restverontreinigingen zijn:

- Het gedrag van de (rest) verontreiniging (verontreinigende stoffen) in de grond en het grondwater;
- Risico's van de activiteiten voor de uitvoerders van de sanering en voor de omgeving;
- Eerder vertoond naleefgedrag van de saneerder, MKB-er, directievoerder, aannemer en eigenaar/gebruiker.

Belangrijk hulpmiddel bij de risicoanalyse en het uitvoeren van toezicht en handhaving is het Bodem Informatie Systeem (BIS), waarover alle omgevingsdiensten beschikken. Hierin worden data en basisgegevens van saneringslocaties actueel gehouden.

Prioritering van het toezicht gebeurt vanuit bovengenoemde aandachtspunten naar gevolgen voor milieu, veiligheid en de leefomgeving. Saneringen en nazorglocaties met grote risico's voor de omgeving en/of de uitvoerders van de sanering hebben prioriteit. Saneringen met grote risico's krijgen minimaal één keer bezoek. Actieve nazorglocaties worden met een zekere regelmaat bezocht. De frequentie hangt af van het gedrag van de verontreiniging in de grond en het grondwater

en de risico's voor de omgeving. Saneringen met kleinere risico's en passieve nazorglocaties worden steekproefsgewijs bezocht. Daarbij weegt de omgevingsdienst het gedrag mee van de verontreiniging in de grond en het grondwater en de potentiële risico's voor de omgeving. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan aanbeveling 10 in het rapport van de RRK.<sup>19</sup>

Voor het toezicht op bodemsanering en nazorg is een toezichtplan opgesteld. Het toezichtplan gaat over de uitvoering van bodemsaneringen, waarmee de provincie aansluit bij de Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb van het SIKB en het normblad SIKB 8001. De provincie werkt hierbij volgens de Handhavingsuitvoeringsmethode Wbb: de HUM Wbb en de HUM Bbk van het SIKB.

Het doel van het toezichtplan is te komen tot een eenduidige concrete uitvoering van toezicht. De toezichthouder kan in dit plan nagaan wat hij bij de te onderscheiden toezichttaken kan verwachten. Het plan is een basisdocument dat jaarlijkse aangepast wordt. Doel is om het toezicht te laten voldoen aan de Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb en de HUM Wbb, zodat het toezicht het stempel 'professioneel' kan krijgen. Toezicht vindt plaats op:

- bodemsaneringen (historische en nieuwe gevallen);
- handelingen met verontreinigde grond;
- de toepassing van grond, baggerspecie en bouwstoffen;
- de bescherming van de bodem (de zorgplicht).

Toezien op passieve en actieve nazorg is onderdeel van het toezichtplan.

Bij geconstateerde overtredingen wordt de handhavingstrategie toegepast (zie paragraaf 3.3). Bij handhaving bodemsaneringen en nazorg restverontreinigingen zet de provincie als bestuurlijke instrumenten in: de last onder dwangsom en de bestuursdwang. Daarnaast zijn er de strafrechtelijke instrumenten: proces verbaal (uitgebreid) en BSBm. Voor bijvoorbeeld het niet doen van een melding in het kader van de Wbb is de BSBm een geschikt instrument. De overtreder krijgt een

<sup>19</sup> Aanbeveling 10 uit het RRK-rapport over nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering luidt: "Vraag GS ervoor te zorgen dat de Omgevingsdiensten risico-gestuurd gaan handhaven op nazorglocaties".

boete opgelegd en ervaart zo direct de gevolgen van zijn daad. Bij de provinciale taken wordt de de BSBm voorlopig alleen als pilot toegepast.

### 3.11 Toezicht en handhaving vuurwerkbesluit

De provincie is bevoegd gezag voor het uitoefenen van toezicht en handhaving op de naleving van de verleende toestemming om bij een evenement vuurwerk te ontsteken. Alle omgevingsdiensten voeren deze taak uit, waarbij de DCMR het toezicht coördineert.

Het toezicht op de meldingsplichtige vuurwerk-evenementen ligt sinds de inwerking treding van het Vuurwerkbesluit 2012 bij de rijksinspectie Leef-omgeving en Transport. Dit is een omissie van de wetgever. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft een voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in procedure gebracht, waarmee de bevoegdheden van meldingsplichtige vuurwerk-evenementen weer aan de provincies worden terug-gegeven. Zodra deze wetswijziging van kracht wordt voeren de omgevingsdiensten ook het toezicht op de meldingsplichtige vuurwerk-evenementen weer uit.

### 3.12 Toezicht en handhaving luchtvaart

De DCMR voert in de gehele provincie het toezicht uit op de naleving van de luchthavenregelingen en -besluiten en de verleende TUG-ontheffingen. Alle luchthavens van regionaal belang krijgen periodiek een controle. Op basis van ervaringen met naleving wordt het toezicht risicogericht geprioriteerd. Bij een overtreding van regels voor de luchtvaart-terreinen en de TUG-ontheffingen volgt hand-havend optreden. Daarbij let een inspecteur in het bijzonder op het landzijdig gebruik (het starten en landen).

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op het naleven van regelgeving over veilig gebruik van het luchtruim.

### 3.13 Gedoogstrategie

Handhaven is het uitgangspunt en gedogen is en blijft een uitzondering. De provincie is wettelijk verplicht om een gedoogstrategie te hebben. De

provinciale strategie hanteert de inhoud van de algemene landelijke nota "Grenzen aan gedogen". Met de vorige gedoogstrategie heeft de provincie de afgelopen jaren beperkt - en alleen in uitzonderingsgevallen - illegale activiteiten gedoogd of tijdelijk toegestaan. In de gedoogstrategie staat in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.

Bij de gedoogstrategie hanteert de provincie de volgende uitgangspunten:

- handhaven moet, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Gedogen dient zoveel mogelijk beperkt te blijven in omvang en tijd;
- gedogen gebeurt expliciet en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
- bij gedogen vindt actief toezicht plaats, gericht op de vraag of het gedogen nog actueel is en de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft.

Deze uitgangspunten gelden ook voor alle wetten.

Volgens jurisprudentie van de bestuursrechter en het landelijk gedoogbeleid kan gedogen alleen gerechtvaardigd zijn in uitzonderlijke omstandigheden. Uitzonderlijke omstandigheden zijn:

- overmacht situaties: indien een rechtvaardigingsgrond voor de overtreding bestond, is volgens artikel 5:5 Awb handhaving niet toegestaan. Er is dan een wettelijke plicht tot gedogen;
- overgangssituaties (concreet zicht op legalisatie, bedrijfsverplaatsingen, experimenten);
- gevallen waarin het achterliggende belang overduidelijk beter is gediend met gedogen;
- gevallen waarin het opleggen van een last onevenredig is in verhouding tot de belangen die met handhaving gediend zijn.

Er kunnen zich ook overgangssituaties voordoen, zoals concreet zicht op legalisatie, bedrijfsverplaatsingen en/of beëindiging van een activiteit en experimenten. Hierbij gaat het om activiteiten die tijdelijk zijn:

- er loopt al een vergunningaanvraag of er wordt binnen afzienbare tijd een vergunning aangevraagd en het is duidelijk dat de illegale situatie daarmee gelegaliseerd kan worden;

- bij bedrijfsverplaatsing moet er concreet zicht zijn op deze verplaatsing binnen afzienbare tijd, waardoor de geconstateerde overtredingen worden beëindigd;
- bij experimenten richt het gedogen zich op de vraag vast te stellen of binnen een zo kort mogelijke termijn een legaliseerbare situatie kan ontstaan. Voor langer lopende proefnemingen is een tijdelijke vergunning een passend instrument (zie verder paragraaf 2.5).

## 4 Communicatie en informatie VTH

Met de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving wil de provincie milieuknelpunten wegnemen en helpen te voorkomen om daarmee de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. De provincie vindt het belangrijk om burgers hierover goed te informeren.

De volgende uitgangspunten hanteert de provincie voor communicatie en informatie voor toezicht en handhaving:

- het informeren van burgers over de staat van de veiligheid van bedrijven;
- het publiceren van resultaten van toezicht, handhavingsbesluiten en meldingen van incidenten;
- het publiceren in begrijpelijke taal;
- het delen en voor elkaar toegankelijk maken van alle voor de staat van de veiligheid relevante informatie. Dit gebeurt door bevoegde gezagen, omgevingsdiensten, het bedrijf en alle bij het bedrijf betrokken partijen.

### 4.1 Informeren burgers

Uiterlijk op 1 juni 2015 is de EU-richtlijn Seveso III geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De richtlijn houdt in dat burgers goed geïnformeerd moeten zijn over de staat van de veiligheid van bedrijven in de directe leefomgeving. Bevoegde gezagen moeten de resultaten van toezicht, handhavingsbesluiten en CIN-meldingen in begrijpelijke taal openbaar maken.

Vooruitlopend op deze wettelijke plicht worden in het Rijnmondgebied de CIN-meldingen van risicovolle bedrijven uit de regio al vermeld op de website [www.rijnmondveilig.nl](http://www.rijnmondveilig.nl). Het streven is om deze vorm van publiceren in 2014 een provincie

brede invulling te geven.

Samen met de omgevingsdiensten zal de provincie het actief openbaar maken van informatie over de resultaten van het toezicht en handhavingsinformatie in 2014 verder uitwerken te beginnen in de regio Rijnmond. Bij de uitwerking zal in het bijzonder gekeken worden naar de juridische aspecten bij de wijze van publiceren. Het streven is om uiterlijk per 1 januari 2015 al deze informatie openbaar te hebben voor geheel Zuid-Holland. Ten slotte is de provincie voornemens om jaarlijks in begrijpelijke taal voor burgers en belanghebbenden een rapportage te publiceren over de staat van de veiligheid van Brzo bedrijven op haar grondgebied.

Informatie over risico's in de eigen woon- en werkomgeving is te vinden via de provinciale risicokaart.

De provincie geeft hiermee invulling aan de aanbeveling 5 in het rapport over Odfjell van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OvV).

### 4.2 Informatie delen met belanghebbenden

De provincie gaat als bevoegd gezag samen met de DCMR als uitvoerder van de provinciale taken bij Brzo-bedrijven afspraken maken met bedrijven, opdrachtgevers van bedrijven, certificeerders en andere betrokken partijen. De afspraken gaan over het delen en voor elkaar toegankelijk maken van informatie, die relevant is voor de staat van de veiligheid van een bedrijf. Met de certificerende instellingen, de Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen (SCCM) en bedrijfsleven (VNO/NCW) zijn de gesprekken gestart. In 2014 volgt een

---

20 Aanbeveling 5 uit het OvV-rapport Odfjell luidt: "Informeert burgers periodiek en op een voor hen inzichtelijke wijze over toezichts- en handhavingsactiviteiten en de resultaten van deze activiteiten bij Brzo-bedrijven".

verdere uitwerking, zodat partijen uiterlijk in 2015 de relevante veiligheidsinformatie systematisch met elkaar delen. Zolang dit nog niet mogelijk is streven zij ernaar de relevante informatie op een wijze te delen, die voor een ieder aanvaardbaar is. Hiermee geeft de provincie invulling aan aanbeveling 4a uit het Odfjell-rapport (OvV) dat GS en de DCMR informatie over het veiligheidsniveau van Brzo-bedrijven moeten delen met belanghebbenden <sup>21</sup>.

### 4.3 Informatie bodemverontreinigingen en nazorglocaties

Informatie over bodemkwaliteit en gebruiksbependingen is als volgt beschikbaar:

- Eigenaren van de betrokken percelen ontvangen via een afschrift van de beschikking actief informatie over de status van de locatie en de eventuele gebruiksbependingen die op het perceel rusten.
- Informatie over gebruiksbependingen bij ernstige gevallen van bodemverontreiniging en nazorglocaties krijgt een verplichte registratie bij het kadaster. Doel van deze registratie is het kenbaar maken van aan- en verkoop gebruiksbependingen door bodemverontreinigingen.
- Informatie over bodemkwaliteit en de gebruiksbependingen is voor iedereen beschikbaar in het landelijke Bodemloket en de Bodeminformatiesystemen bij de bevoegde gezagen Wbb.

De provincie onderzoekt de mogelijkheden om deze openbaar beschikbare informatie nog meer publiek toegankelijk te maken zodat eigenaren en gebruikers nog beter op de hoogte zijn van de gebruiksbependingen van hun percelen. Dit onderzoek sluit aan bij aanbeveling 4 in het rapport van de RRK <sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Aanbeveling 4a uit het OvV-rapport Odfjell luidt: "Zorg dat informatie over het veiligheidsniveau van Brzo-bedrijven gedeeld wordt met belanghebbenden. Denk daarbij aan toezicht- en handhavingsinformatie, informatie van certificeerders, auditverslagen van opdrachtgevers en andere informatie".

<sup>22</sup> Aanbeveling 4 uit het RRK-rapport over nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering luidt: "Overweeg, in samenspraak met de Omgevingsdiensten, om informatie over nazorglocaties publiek toegankelijk te maken, zodat het waarschijnlijker is dat perceeleigenaren en gebruikers goed op de hoogte zijn van de bependingen".