

# *Goed geregeld!*

## **Provinciaal beleid, koers, sturing en uitvoeringskader vergunningverlening, toezicht en handhaving**

### **1. Beleid, koers en sturing.**

GS Provincie Drenthe, mei 2016

# Introductie nota VTH

Voor u ligt de nota Vergunningen, Toezicht en Handhaving. Deze nota bevat het beleid en de koers van de provincie Drenthe op de uitvoering van deze taken. Voor de uitvoeringsdienst binnen de provincie (RUD) dient de nota als uitvoeringskader. De nota bestaat uit een algemeen beleidskader en een daarop gebaseerd uitvoeringskader. De specifieke bijlagen zijn met het oog op continue doorontwikkeling en verandering van specifieke kaders, wetgeving en verordeningen enkel digitaal te raadplegen via [www.drenthe.nl/vth](http://www.drenthe.nl/vth).

- Provinciaal beleid, koers en sturing op Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)
- Uitvoeringskader VTH
- Bijlagen behorende bij het uitvoeringskader (digitaal)

## Algemeen

Om de economische kracht van Drenthe te versterken, is een goed vestigings- en leefklimaat van doorslaggevend belang. Een duurzame, schone, stille en veilige leefomgeving maakt daar deel van uit. Als provincie werken we daar samen met onze partners aan. In de provinciale omgevingsvisie staan de visie, de belangen, ambities, rollen en verantwoordelijkheden en de sturing van de provincie in het ruimtelijk domein geformuleerd. Zorgvuldig ruimtegebruik en een goede milieu- en leefomgevingskwaliteit (water, wegen, bodem en ondergrond) vormen hierbinnen belangrijke aspecten van de ruimtelijke kwaliteit.

### *Bijdrage vergunningverlening, toezicht en handhaving<sup>1</sup>*

De provincie maakt in de uitvoering gebruik van de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Hiermee wil zij milieuknelpunten wegnemen en helpen voorkomen. Daarnaast verbeteren deze instrumenten de kwaliteit van de leefomgeving, zonder dat de provincie de economische belangen uit het oog verliest.

### *Bevoegd gezag*

Ook de provincie is het bevoegde gezag voor de uitvoering van VTH-taken bij bedrijven en activiteiten in Drenthe. Basis hiervoor is de volgende regelgeving:

- Provinciewet
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- Wet milieubeheer (Wm);
- Besluit risico's zware ongevallen (Brzo);
- Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz);
- Wet luchtvaart (Wlv);
- Waterwet (Ww);
- Wet bodembescherming (Wbb);
- Natuurbeschermingswet 1998 de Flora- en faunawet en de Boswet (gaan binnenkort op in de nieuwe Wet natuurbescherming).
- Ontgrondingenwet
- Wet Geluidhinder
- Vuurwerkbesluit (> 10.000 kg)

---

<sup>1</sup> Onder vergunningverlening wordt in deze context ook verstaan: het verlenen van ontheffingen, toestemmingen en andere beschikkingen op grond van besluiten en verordeningen, waarvoor de provincie het bevoegde gezag is. Een overzicht van de wet en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij het uitvoeringsdocument.

- Provinciale Omgevingsverordening Drenthe (POV)
  - Bodemsanering
  - Grondwaterbescherming
  - Stiltegebieden
  - Ontgrondingen
  - Vaarverbod Drentsche Aa (uitvoering gemandateerd aan Staatsbosbeheer)
  - Ligplaatsen
  - In- en uitritten
  - Grondwaterregister
  - Onttrekken / infiltreren grondwater

#### *Sturing uitvoeringsdienst*

Op 1 januari 2014 is in Drenthe de RUD-Drenthe opgericht. De RUD voert in opdracht van de provincie een groot gedeelte van de VTH-taken uit. Doel hiervan is om de uitvoering van deze wettelijke taken efficiënter en effectiever te maken.

Daarnaast kan de RUD ingeschakeld worden voor het beoordelen van (voor)ontwerp bestemmingsplannen op provinciale milieubelangen, zoals externe veiligheid. Tevens houdt de RUD milieudata bij voor geluid, lucht en bodemsanering.

De provinciale VTH-taken die de RUD uitvoert, vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Voor de RUD is deze nota hét uitvoeringskader voor de provinciale VTH-taken. Het is niet de bedoeling dat de RUD eigen beleid maakt: het initiatief hiervoor ligt bij de provincie als bevoegd gezag. De provincie stemt jaarlijks de (landelijke) prioriteiten en het uitvoeringsprogramma op provinciaal en regionaal niveau inhoudelijk af met haar partners bij de (rijks)overheid.

De provincie en de RUD maken jaarlijks afspraken (“de Drentse maat”) over de prioriteiten bij het actualiseren van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn opgenomen in het werkplan. Drie keer per jaar monitort de provincie de voortgang. In deze nota staat hoe de provincie kan zorgen voor kwaliteit bij de uitvoering van de provinciale VTH-taken door de RUD. Eén onderdeel daarvan zijn de kwaliteitscriteria.

#### *Relevante ontwikkelingen*

Het oprichten van regionale uitvoeringsdiensten past in een reeks van adviezen van diverse landelijke commissies (Mans, Oosting, Ladders) om de uitvoering van het omgevingsrecht te versterken. Naar aanleiding van deze adviezen sloten gemeenten, provincies en Rijk in juni 2009 een *package deal*. Om de gemaakte afspraken<sup>2</sup> in deze overeenkomst in de wet vast te leggen, heeft het Rijk de wet VTH (aanpassing van de Wabo) vastgesteld (14 april 2016). Medio 2015 is de modelverordening met daarin de kwaliteitscriteria VTH vastgesteld. Deze zal in 2016 door gemeenten en provincies worden ingevuld voor hun eigen situatie. Het voorstel sluit ook aan bij Europese en andere landelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Belangrijke ontwikkeling is de opmaat naar de nieuwe omgevingswet. De Omgevingswet, die naar verwachting in 2018 in werking treedt, integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen onderwerpen als: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. Onderstaande ontwikkelingen speelden mee in de huidige situatie:

Landelijke ontwikkelingen:

---

<sup>2</sup> In de package deal zijn afspraken gemaakt over de vorming van een landelijk dekkend netwerk van uitvoeringsdiensten, de kwaliteitseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, en afspraken over de uitwisseling en afstemming van informatie tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingpartners.

- Omgevingswet (per december 2018)
- Wet Natuurbescherming (per 1 jan 2017)
- Wet VTH
- Handhavingsstrategie (Wabo/Brzo)
- Veiliger omgaan met chemie
- SER Energieakkoord
- Kwaliteitscriteria VTH / modelverordening gemeenten/provincie
- Overige Landelijke wet- en regelgeving, in het bijzonder de groene wetten, ammoniakwet, waterwet etc

#### Provinciale ontwikkelingen

De provincie heeft vanuit tal van invalshoeken beleid dat VTH rechtstreeks raakt. Het gaat o.a. om beleid met betrekking tot onderstaande thema's. In de bijlage is dit overzicht gecompliceerd.

Beleid met betrekking tot:

- Externe Veiligheid
- Ketentoezicht
- Energieakkoord
- Het kwaliteitszorgsysteem VTH
- Bodem
- Omgevingsvisie
- Ondergrond
- Nazorg stortplaatsen
- Brzo (Besluit risico's zware ongevallen)
- BIBOB (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)
- Luchtvaart
- Ontgrondingen
- Water

Europese ontwikkelingen:

- Seveso III
- RIE-richtlijn (Richtlijn Industriële Emissies)

Bovenstaande ontwikkelingen zijn inhoudelijk van belang voor de nota VTH en zijn hierin verder uitgewerkt.

#### *Inhoud en reikwijdte*

De nota VTH is aangepast aan de vereisten van nieuwe wet- en regelgeving en relevante inzichten uit recente onderzoeksrapporten, zoals van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Deze nota heeft een dynamische (digitale) basis. Dat wil zeggen dat de verschillende Drentse strategieën die onder de paraplu van VTH-beleid vallen, aangepast kunnen worden zonder dat hierbij de algemene beleidsvisie moet worden geherformuleerd.

De nota VTH bevat ook kaders voor de uitvoering van de thema's externe veiligheid en bodemsanering. Deze vloeien voort uit de provinciale beleidsvisie Externe Veiligheid, Provinciaal Uitvoeringsprogramma en uit de nota bodemsaneringsbeleid voor Drenthe. Bij externe veiligheid gaat het onder meer over de omgang met de verantwoording van het groepsrisico bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bij bodemsanering betreft het regels voor het uitvoeren van onderzoek naar en saneren van bodemverontreinigingen op grond van de Wet bodembescherming (Wbb). De nota bodemsanering is gebaseerd op de provinciale Bodemvisie.

*Toezicht op uitvoering VTH taken gemeenten*

Bij de RUD zijn ook gemeentelijke milieutaken Wabo- en Brzo- (Omgevingsdienst Groningen) belegd. Het interbestuurlijk toezicht door de provincie op de uitvoering van deze gemeentelijke taken is geregeld in de Wet revitalisering generiek toezicht (1 oktober 2012). In een gezamenlijk opgesteld beoordelingskader tussen gemeenten en provincie is uitgewerkt hoe de provincie vanaf 2014 invulling geeft aan het toezicht op de (kwaliteit van de) uitvoering van de gemeentelijke VTH taken<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Statenbrief van GS-Drenthe met als onderwerp; brief over invulling interbestuurlijk toezicht (juni 2014).

# *Goed geregeld!*

Provinciaal beleid, koers en sturing

## Inhoudsopgave

### Provinciaal beleid, koers en sturing

<b>Beleid t.a.v. vergunningen, toezicht en handhaving</b>	<b>8</b>
<b>1. Uitgangspunten</b>	<b>8</b>
Risicogericht	8
Betrouwbaar	9
Professioneel	9
Verantwoordelijkheid waar deze hoort	9
<b>2. Koers naar de praktijk</b>	<b>11</b>
Vergunningverlening	11
Toezicht en handhaving	12
<b>3. Kwaliteit en sturing</b>	<b>14</b>
RUD	14
Kwaliteit	14
Sturing	16
Monitoring en evaluatie	16
Klachten en meldingen	17
Scheiding van vergunningverlening, toezicht en handhaving	17

## Beleid t.a.v. vergunningen, toezicht en handhaving

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van de provincie. De provincie wil hiermee voorkomen dat overtreding van regels de belangen van overheid en burgers schaadt. De eerste verantwoordelijkheid voor het beheersen van die risico's ligt bij de veroorzaker zelf, maar zonder een actieve overheid zijn deze niet onder controle te houden. De uitvoering van deze taken vraagt dan ook om een helder beleid m.b.t. vergunningen, toezicht en handhaving.

De provincie neemt hierin haar verantwoordelijkheid en zet daarvoor de beschikbare instrumenten uniform, risicogericht en proportioneel in: doortastend waar het moet en met de verantwoordelijkheid waar die hoort. Het motto daarbij is goed geregeld. Centraal staan de veiligheid van de leefomgeving en het terugdringen van milieuschade.

De provincie is zoals hiervoor opgemerkt het bevoegde gezag voor de uitvoering van diverse VTH-taken op grond van diverse wetten en verordeningen.

De uitvoering van deze VTH-taken heeft de provincie grotendeels ondergebracht bij de RUD en de Omgevingsdienst Groningen<sup>4</sup> (ODG). Een deel van de VTH-taken wordt door het team VTH van de provincie zelf uitgevoerd. Team VTH voert de taken uit op het gebied van de Wet hygiëne en veiligheid van bad- en zweminrichtingen, de Waterwet, Ontgrondingenwet, de Provinciale Omgevingsverordening en groene wetten, welke binnenkort geïntegreerd worden in de Wet Natuurbescherming. Er wordt gestreefd naar een hoge professionaliteit, een optimale samenwerking met de ketenpartners en de eindproducten, zoals een vergunning of toezicht op een bedrijf, zijn van hoge kwaliteit.

Over de wijze van uitvoering van de VTH taken hanteert de provincie de volgende aanpak:

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

<sup>4</sup> De BRZO-taken zijn ondergebracht bij de ODG (Omgevingsdienst Groningen).



## 1. Uitgangspunten

De provincie als bevoegd gezag hanteert bij de invulling van haar beleid en de uitvoering van haar taken de volgende uitgangspunten:

### 1. Risicogericht

De provincie richt zich op de zaken waar de grootste risico's liggen en wil ervoor zorgen dat bedrijven de regels naleven. Het doel is de veiligheid te verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en onnodige (administratieve) lasten te voorkomen. Bij het verlenen van vergunningen vindt risicobepaling en prioriteitenstelling plaats aan de hand van het actualiseringsbeleid. Bij toezicht en handhaving gebeurt dit met behulp van een risicoanalyse. De RUD bereidt jaarlijks de vertaling voor naar een concreet uitvoeringsprogramma dat het college van Gedeputeerde Staten vervolgens vaststelt. Zelf stelt de provincie elk jaar prioriteiten vast, die voortvloeien uit landelijke en provinciale prioriteiten en ontwikkelingen. Daarbij zorgt zij voor een goede afstemming en samenwerking met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners.

### 2. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen

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

De provincie<sup>5</sup> geeft opdracht om – (on)aangekondigd en aanvullend – fysieke controles uit te voeren en daarbij wordt optimaal gebruik gemaakt van bedrijfsinterne kwaliteitssystemen en -gegevens en beoordelingen van de veiligheidscultuur. Uit het oogpunt van onafhankelijke oordeelsvorming en belangenweging rouleren de uitvoerende medewerkers van de RUD. Het uitgangspunt is dat zij niet langer dan vijf jaar aan één bedrijf zijn verbonden.

### 3. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde

De uitvoering van taken moet minimaal voldoen aan de (landelijk) gestelde proces- en kwaliteitscriteria, vastgelegd in een verordening. Maar de provincie vindt het zelf ook belangrijk dat zij haar taken op een hoog niveau uitvoert. Dat betekent dat:

- medewerkers beschikken over de juiste kennis en deskundigheid;
- de provincie transparant is;
- de provincie communiceert over de resultaten naar de betreffende doelgroep;
- de provincie toegang heeft tot informatiesystemen met actuele en juiste data- en basisgegevens.

Kortom, de provincie beschikt met het team VTH en de RUD over een sluitende beleids- en uitvoeringscyclus en professionele ambtenaren, waarmee zij de kwaliteit en continuïteit van haar werkzaamheden kan waarborgen.

### 4. Verantwoordelijkheid waar deze hoort

---

<sup>5</sup> Waar 'provincie' staat, kan voor de uitvoeringsaspecten ook 'RUD' worden gelezen.

De provincie neemt haar verantwoordelijkheden en werkt binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving. Voor toezicht en handhaving handelt zij vanuit de beginselplicht<sup>6</sup> tot handhaving. De provincie benadert bedrijven, instellingen en particulieren vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen moet verdienen. Dit principe geldt ook voor de eigen vergunde werkzaamheden en die van medeoverheden.

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

- primair zelf verantwoordelijk te zijn voor de naleving van de eigen verplichtingen;
- goede en volledige vergunningaanvragen aan te leveren;
- zelf te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over risicovolle activiteiten. Het gaat hierbij om de gevolgen voor interne en externe veiligheid en de leefomgeving.

De provincie neemt ook haar verantwoordelijkheid richting burgers. Zij informeert hen in begrijpelijke taal over de veiligheid bij bedrijven. Zij spreekt alle betrokken partijen aan op het delen en toegankelijk maken van deze relevante veiligheidsinformatie. Vanuit die gedachte gaat de provincie de resultaten van het toezicht, handhavingsbesluiten en incidenten openbaar maken. Hiervoor wordt in 2016 een werkwijze afgesproken.

Deze vier uitgangspunten zijn leidend voor de uitvoering van de VTH-taken. De uitwerking hiervan volgt in de volgende paragrafen.

---

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

## 2. Koers naar de praktijk

### Vergunningverlening

De provincie stelt vergunningen op volgens eisen die wettelijk gelden en die zij zichzelf oplegt. Het doel hiervan is om vergunningen helder, transparant en handhaafbaar te maken. Vergunningen met hoofdzakelijk doelvoorschriften dragen daaraan bij. Maatregelvoorschriften zijn alleen van toepassing als een bedrijf de regels slecht naleeft of als de landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn. De provincie hanteert de Beste Beschikbare Technieken (BBT) als uitgangspunt voor (milieu)vergunningen. Bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid om aan hun verplichtingen te voldoen. Voor activiteiten waarbij meerdere vergunningen nodig zijn, vindt in principe afstemming plaats met de bevoegde gezagen, RUD en team VTH. Hiermee kan de provincie veelal voorkomen dat een activiteit gedeeltelijk een vergunning krijgt, maar op basis van andere wetgeving toch niet kan plaatsvinden.

Bij milieuvergunningverlening maakt de provincie gebruik van de werkstandaard 'Externe veiligheid in vergunningverlening' uit de IPO-werkwijze 'Externe veiligheid in de vergunning'.

### Actuele vergunningen

Een actueel bedrijvenbestand draagt bij aan het verlagen van de milieudruk en verbeteren van naleefgedrag. Een actuele vergunning is ook beter toetsbaar en handhaafbaar. Voor het actueel houden van het vergunningenbestand heeft de provincie het volgende beleid. Aangezien het hier om bedrijven gaat, betreft het in de praktijk veelal milieuvergunningen.

- Jaarlijks voert de provincie een actualisatietoets uit op het milieuvergunningenbestand waarbij:
  - naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving gekeken wordt welke vergunningen voor actualisatie in aanmerking komen<sup>7</sup>. Hierbij worden de termijnen die in de wet- en regelgeving worden afgesproken, gehanteerd.
  - vergunningen van tien jaar oud worden getoetst op inhoud en overzichtelijkheid;
  - de toets in ieder geval de (milieu)thema's veiligheid en leefomgeving bevat.
  
- Jaarlijks stelt de provincie een actualiseringsprogramma op, met daarin:
  - de resultaten van de actualisatietoets;
  - de bevindingen van toezicht en handhaving in het afgelopen jaar;
  - de volgorde en prioritering van de actualisaties. Beide zijn afhankelijk van de risico's voor veiligheid en de leefomgeving en de wettelijke termijnen voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving.
  - Actualisatie Bref<sup>8</sup> (binnen vier jaar).

Daarbij geldt dat vergunningen openbaar zijn, en dat alle vigerende (milieu)vergunningen op de website behoren te staan. Aanvullend maakt de RUD voor alle Brzo- en IPPC-bedrijven een overzicht van alle geldende vergunningen en bijhorende aanpassingen. Zo blijft het bedrijvenbestand van de provincie actueel, overzichtelijk en handhaafbaar. De uitvoeringskaders zijn gebaseerd op provinciale beleidsnota's en uitvoeringsplannen.

---

<sup>7</sup> In de Drentse maat is afgesproken: "Beoordelen noodzaak actualisatie in de volgende frequentie: 1x per 10 jaar voor alle bedrijven; 1 x per 5 jaar voor bedrijven waar externe veiligheid een rol speelt (dit zijn alle BRZO bedrijven en een deel van de IPPC bedrijven)."

<sup>8</sup> Zie de afkortingenlijst in de bijlage van het uitvoeringsdeel

## **Toezicht en handhaving**

De provincie houdt toezicht op basis van de verleende vergunning en algemene regels. Bij overtredingen start zij een handhavingstraject met als doel de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop zij toezicht- en handhavingsinstrumenten kan inzetten, is vastgelegd in de handhavingstrategie. De provincie hanteert o.a. de landelijk ontwikkelde handhavingstrategie voor de Wabo en de specifieke strategie voor het Brzo.

### *Risicogericht toezicht*

De provincie richt zich bij milieutoezicht op bedrijven met activiteiten waar de grootste risico's liggen en stuurt aan op een goede naleving van de regels. Zij gebruikt een risicomethodiek<sup>9</sup> om per bedrijf, locatie of activiteit te bepalen wat het risico is voor het milieu, de veiligheid en de leefomgeving. Hierin spelen de volgende vragen een rol:

- In welke mate leeft een bedrijf de regels na?
- Zijn er klachten uit de omgeving?
- Wat is de houding van een bedrijf tegenover (onder andere) de gestelde regels?

Een belangrijk aandachtspunt is de heersende cultuur bij het bedrijf. Op basis van een risicobepaling zet de provincie haar instrumenten in om toezicht te houden. Daarbij krijgen slecht scorende bedrijven meer toezicht dan bedrijven met een goed resultaat. Dit neemt niet weg dat alle provinciale bedrijven minstens eenmaal per jaar een controle krijgen. Afhankelijk van de situatie gebeurt dit zowel onaangekondigd als aangekondigd en zowel fysiek als op het (veiligheids)systeem.

### *Handhavingssinzet*

De provincie geeft actief invulling aan haar taak van de beginselplicht tot handhaving. Als een partij een wettelijk voorschrift overtreedt, volgt een handhavend optreden, conform de handhavingstrategie. Als handhaving uitblijft, dan gaat dat ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de provincie. Dat kan bovendien rechtsongelijkheid scheppen binnen en buiten de provinciegrenzen.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kan de provincie overgaan tot bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Hierbij maakt zij optimaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden, vastgelegd in de handhavingstrategie<sup>10</sup>.

De uitvoering van de handhavingstrategie kent de volgende uitgangspunten:

- Iedere bevinding krijgt een passende interventie.
- Er geldt een strikte toepassing:
  - Proces en besluitvorming zijn eenduidig.
  - Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling.
  - Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen.
  - Gebruik maken van standaardbrieven voor alle fases in het proces.
- Wettelijke eisen worden in acht genomen.
- Op basis van naleefgedrag schrijft de handhavingstrategie voor welk instrument het beste ingezet kan worden.
- Conform landelijke afspraken worden openbare samenvattingen n.a.v. controles BRZO-inrichtingen op de website geplaatst.

<sup>9</sup> De risicomethodiek is ontwikkeld voor het Wabo-toezicht en toepasbaar gemaakt voor de overige taken waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. De methodiek zit in 'key-2-vergunningen'.

<sup>10</sup> Omdat de landelijke handhavingstrategie geen gedoogparagraaf kent, blijft de Drentse gedoogstrategie gelden.

Bestuurlijke handhavingsinstrumenten zijn het (deels) sluiten van een bedrijf (bestuursdwang) door het intrekken van een vergunning, het opleggen en innen van een last onder dwangsom, en de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (Bsbm). Hiermee treedt de provincie c.q. RUD direct sanctionerend op tegen relatief kleine overtredingen in de vorm van een geldboete.

### 3. Kwaliteit en sturing

#### RUD

Per 1 januari 2014 heeft de provincie samen met de 12 Drentse gemeenten de RUD-Drenthe opgericht. De RUD voert in opdracht van de provincie een groot aantal taken op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving uit. Daarnaast beoordelen zij het (voor)ontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen.

De wijze van werken met de RUD geldt eveneens voor die taken die de Omgevingsdienst Groningen<sup>11</sup> voor de provincie Drenthe uitvoert.

De provinciale VTH-taken die de RUD uitvoert, vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Dit stelt eisen aan hoe de provincie haar rol als opdrachtgever invult. Belangrijk is om de uitvoering van de provinciale VTH-taken te volgen en zo nodig bij te sturen. De provincie heeft hier de rol van bevoegd gezag.

Voor de RUD is de nota VTH het uitvoeringskader voor de provinciale taken. Het is niet de bedoeling dat de RUD voor de uitvoering van de provinciale taken eigen beleid maakt. De provincie maakt jaarlijks afspraken met de RUD over het actualiseren van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn opgenomen in het werkplan. Tenminste drie keer per jaar monitort de provincie de voortgang. In het uitvoeringskader is verder invulling gegeven aan de sturing op de RUD.

#### Kwaliteit

Een VTH-stelsel kan alleen effectief zijn als de kwaliteit van de uitvoering is gegarandeerd. Daarom stelt het Rijk landelijke kwaliteitscriteria aan de VTH-taken, het zogenoemde basiskwaliteitsniveau. Deze eisen beschrijven waaraan de (werk)processen bij de RUD en team VTH minimaal moeten voldoen voor het uitvoeren van de provinciale VTH-taken. Deze eisen gelden ook voor deskundigheid en beschikbaarheid van de betrokken medewerkers bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Hierbij gaat het om het vereiste opleidings- en ervaringsniveau van medewerkers en om de minimaal vereiste beschikbaarheid van ervaren deskundigen. Ambtenaren die belast zijn met vergunningverlening, toezicht of handhaving, kunnen hun taak alleen adequaat vervullen als zij over voldoende deskundigheid beschikken. Deze deskundigheid is gebaseerd op zowel opleiding als ervaring. Een opleidingsplan dat de uitvoeringsdienst elk jaar opstelt, moet de kwaliteit van de medewerkers borgen. Daarnaast is essentieel dat gewaarborgd is dat zij in voldoende mate inzetbaar zijn.

De provincie verwacht van de werkprocessen dat het team VTH en de RUD werken volgens de gesloten beleidscyclus (BIG-8). De eisen voor een sluitende BIG-8 (zie figuur hieronder) komen grotendeels overeen met de eisen uit de norm ISO 9001:2008. De RUD werkt volgens het INK-model.

---

<sup>11</sup> De Omgevingsdienst Groningen (ODG) is voor Noord Nederland de BRZO-RUD



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

Centraal bij de gesloten beleidscyclus staan:

- het werken met risicoanalyse;
- het stellen van prioriteiten;
- het hebben van een actualiseringsbeleid voor vergunningen;
- het hebben van een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie;
- het opstellen van uitvoeringsprogramma's;
- het monitoren en evalueren van de voortgang.

Daarnaast stellen de criteria een aantal organisatorische voorwaarden, zoals de aanwezigheid van een piketregeling<sup>12</sup> en een functionele scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving<sup>13</sup>.

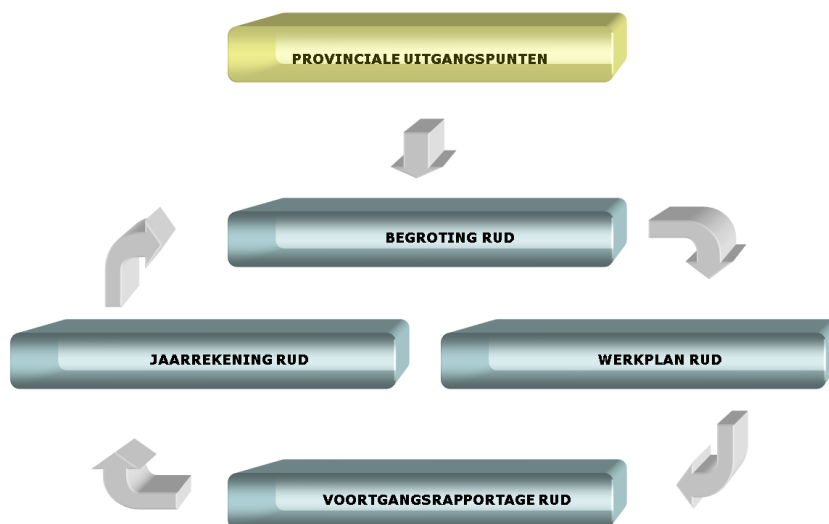
De RUD en het team VTH moeten voldoen aan de vastgestelde kwaliteitscriteria die in 2016 via verordeningen worden verankerd. Voor "bodem" gelden daarnaast de landelijke kwaliteitseisen in het Norm blad SIKB 8001-8002 Bodem en Ondergrond.

<sup>12</sup> De provincie is 24 uur beschikbaar en bereikbaar voor klachten en meldingen.

<sup>13</sup> In de kwaliteitscriteria is de minimale verplichte scheiding op persoonsniveau van vergunningen en toezicht en handhaving opgenomen. Zie blz. 15 paragraaf scheiding vergunningen, toezicht en handhaving.

## Sturing

Een belangrijk element in de BIG-8 is planning en control. Hierin maken provincie en de RUD afspraken met elkaar over de jaarlijks uit te voeren taken. Daarbij zijn de kaders van de provincie leidend. Het onderstaande figuur schetst de jaarlijkse planning en control cyclus. Het werkplan van de RUD voldoet aan provinciale uitgangspunten en past binnen de begroting. Na vaststelling voert de uitvoeringsdienst het werkplan uit, waarbij de provincie iedere vier maanden een voortgangsrapportage ontvangt. Wanneer nodig kan de provincie bijsturen. De cyclus geldt ook voor de uitvoeringsopdracht met het team VTH.



Figuur 2: planning en control cyclus jaarprogramma RUD

## Monitoring en evaluatie

Sluitstuk van een adequaat proces is de verantwoording over inspanningen en resultaten. Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen. Als de doelen zijn bereikt, leidt dit tot een beter naleefgedrag. Een indirect gevolg zijn de positieve effecten op de kwaliteit van de leefomgeving (primaire doel). Als de doelen niet zijn bereikt, kan dit leiden tot aanpassingen in de beleids- en uitvoeringsfase. In de jaarlijkse verslaglegging komt dit tot uitdrukking.

Monitoring is het periodiek meten van dezelfde indicatoren om de voortgang te kunnen volgen. De monitoring en de evaluatie moeten voldoen aan de eisen van de provincie en de wettelijke kwaliteitscriteria. De RUD rapporteert minimaal 3 keer per jaar via een voortgangsrapportage over de voortgang.

De provincie monitort in elk geval de volgende indicatoren:

- de indicatoren geformuleerd naar aanleiding van de vastgestelde VTH-prioriteiten en -doelstellingen;
- de indicatoren waarover afspraken zijn gemaakt in landelijke voortgangsrapportages of rapportages van het IPO;
- de indicatoren van wettelijke verplichtingen (in het bijzonder E-PRTR, Europese rapportageverplichting) die bedrijven aan de provincie rapporteren.

De doelen en indicatoren zijn onderdeel van de meerjarenbegroting van de provincie en kunnen zo nodig worden bijgesteld.



Voor vergunningen bepaalt de provincie de doelen en meten we de voortgang met de indicatoren:

- op tijd verleende vergunningen voor de reguliere procedures;
- op tijd verleende vergunningen voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedures en de actualisatietoets voor bestaande vergunningen.

Bij op tijd verleende vergunningen gaat het om het percentage besluiten dat binnen de wettelijke termijn - inclusief de verlenging - is afgerond<sup>14</sup>. Bij kortlopende procedures gaat het om de korte Wabo-procedure en besluiten in het kader van het Vuurwerkbesluit, de Wet bodembescherming, Ontgrondingenwet (gedeeltelijk), Flora- en faunawet en de Wet luchtvaart. Bij langlopende procedures gaat het om de uitgebreide Wabo-procedure, Natuurbeschermingswetvergunningen en besluiten op grond van de Waterwet en de Ontgrondingenwet (gedeeltelijk). Uitvoering hiervan geschiedt deels door de RUD en deels door het team VTH van de provincie.

Deze indicatoren laten zien of de provincie in staat is binnen de wettelijke termijn te beslissen op een vergunningaanvraag.

De indicator actualisatietoets betreft het jaarlijks uitvoeren van een actualisatietoets op het vergunningbestand en levert een bijdrage aan het jaarlijkse vergunningenprogramma.

De voortgang van risicogericht toezicht bepaalt de provincie op basis van een actuele risicoanalyse.

### **Klachten en meldingen**

De provincie gebruikt klachten van burgers en bedrijven als een belangrijke indicator voor het risicogericht werken. Klachten zijn onderdeel van de risicomethodiek bij het toezicht.

Voor het melden van milieuklachten en overlast zoals stank of lawaai kunnen burgers en bedrijven bellen met de provinciale Milieutelefoon. Deze is dag en nacht bereikbaar via 0592-365303. De Milieutelefoon is een initiatief van de bevoegde gezagen (provincie en gemeenten). Klachten kunnen ook digitaal via een contactformulier [www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/milieu/meldpunt/](http://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/milieu/meldpunt/) of per email ([milieuklachten@drenthe.nl](mailto:milieuklachten@drenthe.nl)) worden gegeven.

Bedrijven met een milieuvergunning van de provincie zijn verplicht ongewone voorvallen<sup>15</sup> te melden. Dit gebeurt zo spoedig mogelijk na ontdekking van een afwijking in het bedrijfsproces. De RUD kent (hiervoor een piketdienst).

### **Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving**

De organisatie van de uitvoering van de provinciale VTH-taken voldoet aan de wettelijke eisen betreffende de scheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) art. 7.4, eerste lid, sub b is functiescheiding op persoonsniveau vereist tussen de processen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

Ook de Kwaliteitscriteria 2.1 schrijven volgens de Wabo een principiële functiescheiding voor op persoonsniveau tussen vergunningen, toezicht en handhaving. De RUD en het team VTH voldoen op uitvoeringsniveau aan de minimale eis van functiescheiding.

<sup>14</sup> De wettelijke termijnen zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wabo.

<sup>15</sup> Het begrip omvat elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, met inbegrip van storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen (mits daaruit nadelige gevolgen voor het milieu voortkomen) van de inrichtingen alsook ongelukken en calamiteiten.