



Uitvoerings- en Handhavingsstrategie provincie Gelderland

mei 2025

 **provincie
Gelderland**

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Ontwikkeling uitvoerings- en handhavingsstrategie	4
1.4	Leeswijzer	4
2	Beleidsuitgangspunten	5
2.1	Reikwijdte van de UHS	5
2.2	UHS als onderdeel van de beleids- en uitvoeringscyclus	6
2.3	Omgevingswet	7
2.4	Basisuitvoeringsniveau en verlaging van risico's	8
2.5	Participatie	10
2.6	Robuuste uitvoeringsorganisaties en kwaliteit uitvoering	10
3	Strategieën	12
3.1	Preventiestrategie	12
3.2	Vergunningenstrategie	13
3.3	Toezichtstrategie	18
3.4	Sanctiestrategie	19
3.5	Gedoogstrategie	22
4	Kerntaak Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer	23
4.1	Zwemwater	23
4.2	Grondwaterbescherming	26
4.3	Grondwateronttrekkingen	28
4.4	Luchtvaart	32
5	Kerntaak Milieu, energie en klimaat	35
5.1	Complexe bedrijven	35
5.2	Ontgrondingen	43
5.3	Bodemsanering	46
5.4	Storten afvalstoffen (Wm 10.2)	48
5.5	Vuurwerkevenementen	48
6	Kerntaak Platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden	50
6.1	Natura 2000-gebieden	50
6.2	Flora en fauna	53
6.3	Houtopstanden	55
7	Doorwerking in jaarcyclus en operationeel beleid	58
7.1	Implementatie	58
7.2	Dienstverleningsovereenkomst en uitvoeringsprogramma's	58
7.3	Monitoring en jaarverslag	58
7.4	Samenwerkingsafspraken	59
	Bijlagen	60
	Bijlage 1: Kritische prestatie-indicatoren en sturingsinformatie	60
	Bijlage 2: Criteria toezicht vuurwerk (vuurwerkevenementen)	65
	Bijlage 3: Afkortingen	66

1 Inleiding

De inleiding beschrijft de aanleiding en het doel van de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Daarnaast is een leeswijzer opgenomen.

1.1 Aanleiding

Het College van Gedeputeerde Staten (GS) is bevoegd gezag voor verschillende taken van uitvoering en handhaving (UH). Het beleid voor de uitvoering van UH-taken wordt vastgesteld in de uitvoerings- en handhavingsstrategie (UHS). In het Omgevingsbesluit (art. 13.5-13.7) zijn de kaders voor de UHS opgenomen. De UHS is een bestuurlijk document dat is vastgesteld door GS. Het is een meerjarig document dat we tussentijds actualiseren.

De UHS beschrijft de UH-taken op basis van landelijke en Europese wet- en regelgeving, provinciaal beleid en provinciale regelgeving (de Omgevingsverordening). Daarbij houden we ons ook aan (landelijke) afspraken die met onze partners zijn gemaakt, zoals het Schone Lucht Akkoord. Provinciale Staten stellen beleid voor de fysieke leefomgeving vast in de omgevingsvisie. Dit is een strategisch beleidsdocument voor de lange termijn. Gedeputeerde Staten werken het beleid uit de omgevingsvisie uit in programma's. Hierin worden maatregelen opgenomen om de doelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Deze programma's zijn nog in ontwikkeling en de UHS sluit hier waar mogelijk bij aan (zie bijvoorbeeld Regionaal Waterprogramma in paragraaf 4.3). Bij actualisatie van de omgevingsvisie en programma's wordt bekeken of de UHS ook geactualiseerd moet worden en opnieuw vastgesteld.

Om te beoordelen hoe uitvoering en handhaving bijdragen aan het realiseren van beleidsambities, willen we meer outcomegericht monitoren. Outcomegericht monitoren betekent dat we proberen in beeld te brengen welke effecten de UH-taken hebben in de fysieke leefomgeving. We hebben nog geen methode voor outcomegericht monitoren ontwikkeld, maar gaan hier wel mee aan de slag. Bij het ontwikkelen van outcomegericht monitoren nemen we ook landelijke ontwikkelingen op dit gebied mee.

1.2 Doelstelling

De capaciteit om de UH-taken uit te voeren is beperkt. De UHS is het instrument om onze capaciteit zo gericht mogelijk in te zetten. De zaken met een hoog risico geven we meer aandacht. In de UHS worden op basis van risico's en provinciale doelstellingen keuzes gemaakt over hoe we de UH-taken uitvoeren. Daarbij vinden we klantgerichtheid belangrijk: we voeren onze UH-taken uit met aandacht voor de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties (zie ook paragraaf 2.5 en 2.6). We houden bij de uitvoering rekening met deze prioriteiten. Hieronder valt ook dat we ons bewust zijn van de verschillende controles die op verschillende momenten worden uitgevoerd bij bedrijven, door de provincie en andere toezichthoudende instanties. Vanuit de provinciale coördinatietaken hebben we de intentie om deze verschillende controlemomenten inzichtelijk te maken en waar mogelijk verdere stappen te zetten in onderlinge afstemming.

De UHS wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, de opdracht aan de uitvoerende partijen. Met het jaarverslag wordt jaarlijks gerapporteerd over het uitvoeringsprogramma. Op basis van de ervaringen uit de uitvoering en ontwikkelingen in regelgeving en beleid beoordelen we of actualisatie van de UHS nodig is. Zowel de UHS als het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en het jaarverslag worden ter kennisname aan Provinciale Staten voorgelegd.

1.3 Ontwikkeling uitvoerings- en handhavingsstrategie

Voor het opstellen van de UHS hebben we een risicoanalyse uitgevoerd. In 2023 en begin 2024 hebben we gewerkt aan het ontwikkelen van een uniforme risicomethodiek voor alle taakvelden, afgestemd op de Omgevingswet. Voor de taken bij complexe bedrijven die bij de ODRA en ODRN zijn belegd is de methodiek inmiddels verder doorontwikkeld. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in paragraaf 5.1. Voor de taken die de interne afdeling VTH uitvoert wordt nog gewerkt aan een doorontwikkeling van de risicomethodiek.

De risicoanalyse en de daarop gebaseerde strategieën (zie paragraaf 2.4 en hoofdstuk 3) worden doorontwikkeld zodat ze beter als basis kunnen dienen voor een capaciteitsberekening in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma: wat vraagt de uitvoering van de wettelijke taken aan capaciteit bij de uitvoerende partijen? Het inzicht in benodigde en huidige capaciteit is belangrijk om in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma bestuurlijke keuzes te kunnen maken.

Voor de meeste taken geldt ook dat er verdere ervaring moet worden opgedaan met de Omgevingswet, bijvoorbeeld met het werken met milieubelastende activiteiten en de veranderde regels voor zwembaden. Op basis van deze ervaring kan vervolgens de UHS worden aangepast.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de beleidsuitgangspunten en hoe we de risico's per taakveld bepaald hebben. In hoofdstuk 3 beschrijven we de strategieën voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. In hoofdstukken 4-6 wordt per taakveld (onderverdeeld naar provinciale kerntaak) de uitvoering beschreven. Hoofdstuk 7 beschrijft de doorwerking van de UHS in de jaarcyclus.

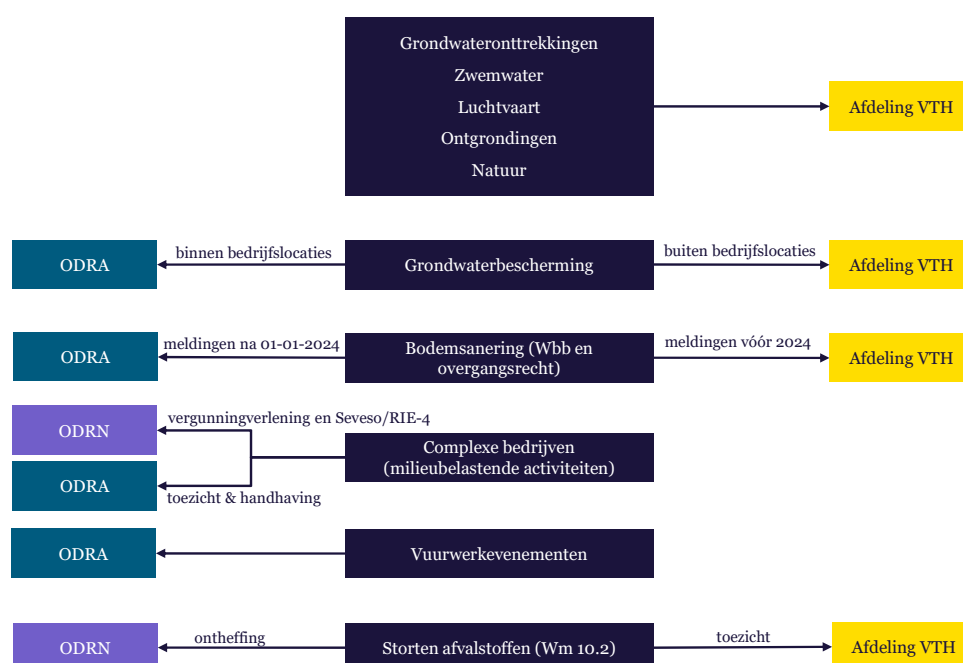
2 Beleidsuitgangspunten

Dit hoofdstuk beschrijft de uitgangspunten waarmee de uitvoerings- en handhavingsstrategie is opgesteld.

2.1 Reikwijdte van de UHS

De UHS beschrijft alle UH-taken waar we als provincie bevoegd gezag voor zijn. Deze UH-taken worden uitgevoerd door de interne afdeling VTH, Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) en Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). Het gaat om de volgende taken:

Figuur 1: UH-taakuitvoering door omgevingsdiensten en afdeling VTH



Op basis van het Omgevingsbesluit moeten de bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst gezamenlijk een uniforme UHS vaststellen. Dit betekent dat we als provincie met elke Gelderse omgevingsdienst een gezamenlijke UHS moeten vaststellen.

De provinciale UH-taken zijn tot nu toe niet volledig opgenomen in de regionale strategieën. Doordat we nu nog geen gezamenlijke UHS met de gemeenten hebben, hebben we ook geen gezamenlijke risicoanalyse. De risicoanalyse waarop de provinciale UHS is gebaseerd, is een verdere uitwerking en detaillering van de regionale aanpak. Dat betekent dat er nu beperkt geprioriteerd wordt tussen gemeentelijke en provinciale taken. Het risico is dat daardoor de totale beschikbare uitvoeringscapaciteit van gemeenten en de provincie mogelijk niet altijd op de hoogste risico's wordt ingezet. De ambitie is om als provincie samen met alle gemeenten per omgevingsdienst een regionale UHS op te stellen.

Binnen de ODRA en ODRN zijn door de gezamenlijke opdrachtgevers ook regionale strategieën vastgesteld voor de taken die door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd. Deze provinciale UHS sluit daar wel op aan. De regionale strategieën worden op termijn geactualiseerd.

Hoe de provinciale taken uiteindelijk een plek krijgen in de regionale strategieën, is ook afhankelijk van de landelijke ontwikkelingen in het traject Versterking VTH-stelsel (zie ook paragraaf 2.6). De robuustheidscriteria die binnen dit traject zijn opgesteld kunnen invloed hebben op het VTH-stelsel in Gelderland. Daarnaast is binnen het traject een handreiking voor regionale planvorming en regionale risicoanalyses opgesteld: de handreiking regionale beleidscyclus. Het gebruik van de regionale risicoanalyse voor de taken rond complexe bedrijven is een onderdeel dat later wordt uitgewerkt nadat er meer ervaring is opgedaan met de systematiek.

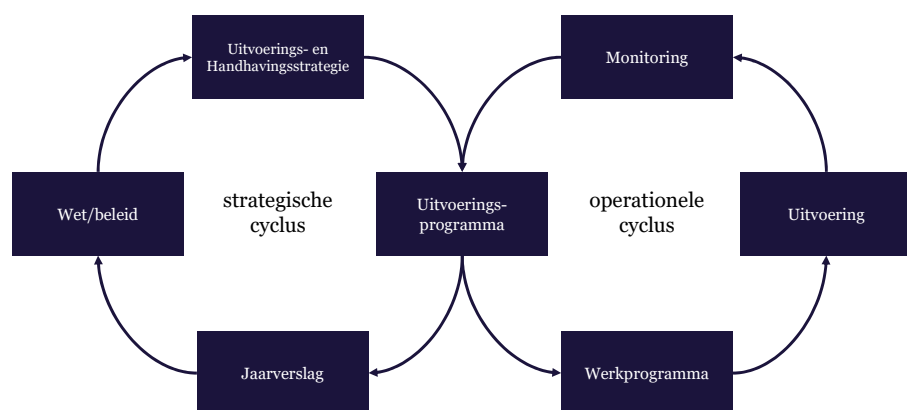
2.2 UHS als onderdeel van de beleids- en uitvoeringscyclus

De UHS is onderdeel van de beleids- en uitvoeringscyclus. De UHS wordt vastgesteld door GS. PS hebben een kaderstellende rol en stellen in de omgevingsvisie provinciaal beleid vast. GS werken beleid uit de omgevingsvisie concreter uit in programma's. Waar nodig krijgen deze programma's vervolgens een plek in de UHS. In de UHS worden op basis van de risicoanalyse en provinciale doelstellingen keuzes gemaakt. De UHS wordt jaarlijks uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma: de opdracht aan de ODRA, ODRN en afdeling VTH. Dit uitvoeringsprogramma wordt net als de UHS vastgesteld door GS.

De omgevingsdiensten werken het uitvoeringsprogramma uit in werkprogramma's. Gedurende het jaar wordt de uitvoering gemonitord. De resultaten van de monitoring worden als input meegenomen bij het opstellen van het volgende uitvoeringsprogramma. Jaarlijks wordt gerapporteerd over de uitvoering in het jaarverslag dat GS vaststelt. De jaarverslagen zijn input voor de actualisatie van de UHS. De risicoanalyse wordt op basis van de ervaring uit de uitvoering (waarover gerapporteerd wordt in het jaarverslag) geactualiseerd. We geven de risicoanalyse daarmee een centrale plaats bij het prioriteren van de UH-taken in de UHS.

De beleids- en uitvoeringscyclus is hieronder schematisch weergegeven:

Figuur 2: beleids- en uitvoeringscyclus BIG-8



2.3 Omgevingswet

Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht. Deze wet brengt regelgeving over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water samen in één wettelijk stelsel. De wet bevat regels voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en vormt daarmee de basis voor een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Artikel 1.3 van de Omgevingswet beschrijft de maatschappelijke doelen:

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

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

De provincie werkt al jaren aan een gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, maar ervaart ook de behoefte voor ontwikkeling. Wij vinden dat een gezonde leefomgeving per definitie een veilige fysieke leefomgeving moet zijn. De Omgevingswet geeft ons hierin wettelijk verplichte kaders mee. De Omgevingswet stelt ook een nieuwe werkwijze voor, met nadruk op draagvlak (participatie) en beschikbaarheid van informatie (Digitaal Stelsel Omgevingswet).

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is voor bedrijven en overheden veel veranderd. Regels zijn veranderd en soms is er verschuiving van vergunningplicht en bevoegd gezag. We werken aan het aanpassen van de samenwerkingsafspraken die we met onze (keten)partners en andere overheden hebben gemaakt. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) wordt landelijk verder ontwikkeld om de (samen)werking te verbeteren. We blijven actief in gesprek met onze partners en het Rijk over hoe we onze samenwerking kunnen verbeteren.

Verandering zorgplicht

Overheden, bedrijven en burgers zijn verantwoordelijk voor een gezonde leefomgeving. Een van de doelen van de Omgevingswet is minder regels: overbodige en voor de hand liggende regels zijn geschrapt. Wel zijn er vangnetten: de algemene en specifieke zorgplichten. Het benoemen van de gezamenlijke verantwoordelijkheid is de algemene zorgplicht. Als er voor het onderdeel toch regels zijn opgesteld, geldt de algemene zorgplicht niet meer.

Daarnaast zijn er specifieke zorgplichten opgenomen in bijvoorbeeld het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Deze specifieke zorgplichten gelden naast de overige regels, zoals vergunningvoorschriften.

Het kan voorkomen dat regels die voor de invoering van de Omgevingswet golden, nu onder de zorgplicht vallen. De regels die eerst golden zijn vervallen, maar de inspannings- en resultaatsverplichting voor bedrijven of burgers blijven vergelijkbaar. Het gegeven dat het niet meer is uitgeschreven, betekent niet dat hetzelfde beschermingsniveau niet hoeft te worden gehaald. De eerdere regels gebruiken we als kader om te beoordelen of er aan de specifieke zorgplicht wordt voldaan.

2.4 Basisuitvoeringsniveau en verlaging van risico's

Wij voeren UH-taken uit op basis van landelijke en Europese wet- en regelgeving, provinciaal beleid en provinciale regelgeving (de Omgevingsverordening). Wij moeten bijvoorbeeld vergunningaanvragen, meldingen, klachten, verzoeken om handhaving en gedoogverzoeken in behandeling nemen. Ook schrijven wetten voor dat we toezicht moeten houden en handhavend moeten optreden. In algemene zin verstaan we onder basisuitvoeringsniveau het volgende:

- Bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen en het nemen van ambtshalve besluiten zijn wij gehouden aan de wettelijke eisen die worden gesteld aan de besluitvorming. Zo worden eisen gesteld aan het in behandeling nemen van een aanvraag, het beoordelen op het voldoen aan de indieningsvereisten van een aanvraag, de termijn waarbinnen een besluit moet worden genomen, het ter inzage leggen en publiceren enzovoort. Naast deze meer procedurele eisen is in de wet- of regelgeving ook het toetsingskader opgenomen, al dan niet verder uitgewerkt in de provinciale verordening en/of provinciaal beleid.
- Het is vaste rechtspraak dat een bestuursorgaan handhavend moet optreden indien het een overtreding constateert ('beginselplicht tot handhaving'), tenzij blijkt dat handhavend optreden niet redelijk is. Om overtredingen te kunnen constateren is uiteraard een bepaald niveau van toezicht nodig. Ook los van de beginselplicht tot handhaving, heeft een bestuursorgaan de bestuurlijke verantwoordelijkheid om toezicht uit te oefenen op de wijze waarop in de praktijk gebruik gemaakt wordt van de afgegeven beschikkingen en besluiten, vergunningen, toestemmingen enzovoort. Hier vallen ook verplichtingen onder die rechtstreeks uit wet- of regelgeving voortvloeien en illegale activiteiten en/of situaties. De frequentie waarin en diepgang waarmee toezicht moet worden uitgevoerd is niet in de wetten vastgelegd (behalve bijvoorbeeld een minimale frequentie voor IPPC-installaties); dit moeten we bepalen op basis van een risicoanalyse. Naast handhaving op geconstateerde overtredingen, behandelen we ook handhavingsverzoeken en verzoeken om intrekking van handhavingsbesluiten.

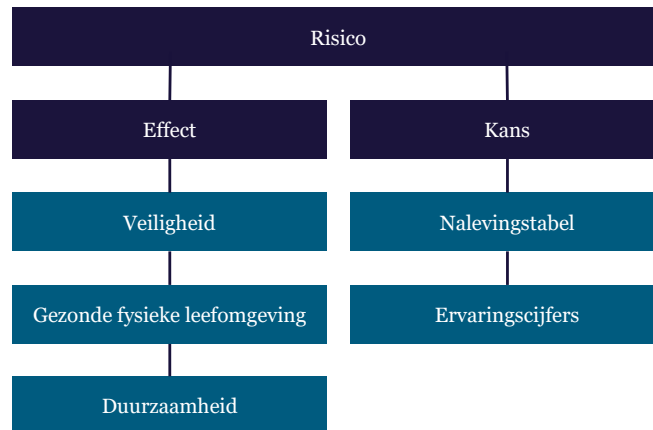
Een belangrijk onderdeel van de UHS is de probleem- en risicoanalyse. Deze analyse is een belangrijk instrument voor het gesprek tussen beleid en uitvoering. Waar is stapeling van problemen? Welke problemen in de leefomgeving kunnen met het UH-instrumentarium opgepakt worden? Voor elk taakveld zijn de risico's bepaald van de activiteiten waar we als provincie vergunningen voor verlenen en toezicht op houden.

2.4.1 Methodiek risicoanalyse

Voor alle provinciale uitvoerings- en handhavingstaken is een risicoanalyse uitgevoerd. Voor elk taakveld zijn per object of milieubelastende activiteit steeds de vragen beantwoord: wat zijn de negatieve effecten als er iets misgaat en wat is de kans dat er iets misgaat? Het risico is het negatieve effect maal de kans.

Om te zorgen voor uniformiteit tussen de verschillende provinciale taakvelden, hebben we gewerkt aan een uniforme methodiek voor alle taakvelden (zie onderstaand). Voor de taken bij complexe bedrijven die bij de ODRA en ODRN zijn belegd is de methodiek inmiddels verder doorontwikkeld. Voor de taken die de interne afdeling VTH uitvoert wordt nog gewerkt aan een doorontwikkeling van de risicomethodiek. De huidige uitkomsten zijn dus onder voorbehoud en kunnen daarom veranderen. Veranderingen worden bestuurlijk vastgesteld.

Figuur 3: schema risicoanalyse



De negatieve effecten zijn onderverdeeld in drie thema's: veiligheid, gezonde fysieke leefomgeving en duurzaamheid. Bij het bepalen van de risico's is gekeken naar het belang dat de wet beoogt te beschermen. Aangezien niet elke wet over elk thema gaat, zijn sommige thema's voor bepaalde taakvelden niet relevant.

- Veiligheid gaat over mogelijke schade of letsel als gevolg van een activiteit en/of proces. Het gaat om directe impact op de fysieke veiligheid van mensen.
- Gezonde fysieke leefomgeving gaat over de mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving, die van invloed is op de gezondheid en het welzijn van mensen. Het omvat aspecten als geluidsoverlast, bodemverontreiniging, negatieve impact op lucht- en waterkwaliteit en andere factoren die op een directe manier de gezondheid en het welzijn van mensen beïnvloeden.
- Duurzaamheid gaat over de mogelijke gevolgen op de lange-termijn duurzaamheid van een (eco)systeem. Het omvat aspecten als energieverbruik en klimaatverandering, en negatieve impact op onder andere biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen.

Naast het bepalen van de negatieve effecten, moet bepaald worden wat de kans is dat de negatieve effecten optreden. De kans is onderverdeeld in twee thema's: nalevingstabel en ervaringscijfers.

- De nalevingstabel ('tafel van elf') is een wetenschappelijke methode waarin op meerdere niveaus wordt gekeken naar de motieven waarom regels wel of niet worden nageleefd. We hebben hiervoor vijf variabelen opgenomen in het risicomodel.
- Ervaringscijfers verwijzen naar uitvoerings- en handhavingscijfers uit het verleden. Ze geven bijvoorbeeld aan hoeveel overtredingen er eerder plaatsvonden en hoe ernstig overtredingen waren.

Per taakveld hebben we de risicoscores bepaald per 'object'. Objecten zijn onderwerpen of activiteiten binnen een taakveld waartussen verschillen in risico bestaan (denk bijvoorbeeld aan het verschil tussen zandwinningen en kleiwinningen).

Zoals eerder genoemd is in de hoofdstukken 4-6 per taakveld het basisuitvoeringsniveau uitgewerkt. De risicoanalyse voor de taken van afdeling VTH wordt doorontwikkeld. Op basis van de risicoanalyse worden vervolgens de strategieën per taakveld verder uitgewerkt. De risicoanalyse en de bijbehorende strategieën komen in de volgende versie van de UHS (in 2026).

2.5 Participatie

Participatie Omgevingsvergunning

De Omgevingswet vraagt aandacht voor participatie: inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties mee laten doen. Door de omgeving vroeg bij een initiatief te betrekken, wordt de kans op draagvlak groter en daarmee de kans op weerstand en dus bezwaar en beroep kleiner. Het is dan ook verstandig dat een initiatiefnemer dit doet, al is dit niet verplicht. Als er goed aan participatie is gedaan, kan het risico op het indienen van zienswijzen en het instellen van beroep bij de vergunningprocedure mogelijk worden beperkt. De initiatiefnemer moet volgens de Omgevingswet bij de aanvraag van een omgevingsvergunning aangeven of en zo ja, op welke manier er aan participatie is gedaan en wat de resultaten hiervan zijn.

De aanvrager moet deze informatie bij een aanvraag meesturen. Als de initiatiefnemer ervoor kiest om geen participatie te doen, dan mag dat geen reden zijn de aanvraag niet te behandelen of te weigeren. Wel kunnen we de initiatiefnemer stimuleren om na te denken over participatie.

Omgevingstafel

Wanneer er in het DSO een (concept)verzoek ingediend wordt waarbij sprake is van een complex initiatief (ingewikkeld plan) met een mogelijk grote impact op de omgeving, wordt een zogenoemde omgevingstafel georganiseerd. De omgevingsstafel wordt georganiseerd door (of namens) het bevoegd gezag waar het initiatief binnenkomt. Alle belanghebbende partijen krijgen een uitnodiging: de initiatiefnemer, bevoegde gezagen voor de behandeling van de aanvraag, adviseurs, belangenorganisaties en de omwonenden.

De ODRN kan namens de provincie een omgevingstafel organiseren in het geval van initiatieven bij complexe bedrijven (zie de bedrijven in afdeling 3.3. van het Besluit activiteiten leefomgeving), waarbij het vergunningentraject dermate concreet is dat er conceptstukken te bespreken zijn.

Conceptverzoek (vooroverleg) zonder omgevingstafel

Als op basis van de conceptaanvraag geconstateerd wordt dat er geen sprake is van een complex initiatief met een grote impact op de omgeving, dan vindt vooroverleg plaats tussen initiatiefnemer en het bevoegd gezag (en ketenpartners). Het doel hiervan is om ervoor te zorgen dat de definitieve aanvraag aan de eisen voldoet, waardoor het bevoegd gezag binnen de wettelijke termijn een besluit kan nemen. Tijdens een vooroverleg wordt altijd het belang van participatie uitgelegd.

Bovengenoemde mogelijkheden zullen in de beginfase extra tijd en afstemming vragen, maar leveren draagvlak op voor het initiatief en in het vergunningenproces zelf tijdwinst. Onder de Omgevingswet moeten we ervaren hoe deze processen gaan lopen.

2.6 Robuuste uitvoeringsorganisaties en kwaliteit uitvoering

Onder robuuste uitvoeringsorganisaties verstaan wij dat de uitvoerende partijen (de omgevingsdiensten en afdeling VTH) hun UH-taken nu en in de toekomst met voldoende kennis en capaciteit uitvoeren. Voor de taken die de omgevingsdiensten uitvoeren, zijn landelijke kwaliteitscriteria vastgesteld. In de provinciale Omgevingsverordening Gelderland (afd. 7.5) is vastgelegd dat de omgevingsdiensten moeten voldoen aan de meest recent vastgestelde kwaliteitscriteria. De afdeling VTH hoeft volgens de Omgevingsverordening niet te voldoen aan de kwaliteitscriteria, maar sluit hier wel zoveel mogelijk bij aan.

Er zijn 2 categorieën kwaliteitscriteria:

- 1 procescriteria: de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus (BIG-8)
- 2 criteria kritieke massa: de deskundigheid en ervaring in de organisaties

Het principe “comply or explain” geldt: als een organisatie niet aan de criteria voldoet, moet deze uitleggen waarom niet en wat er eventueel gebeurt om er wel aan te gaan voldoen.

We werken voortdurend aan het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering door de afdeling VTH, ODRA en ODRN. Onderdeel hiervan zijn ook de landelijke ontwikkelingen. In 2024 is het interbestuurlijk programma (IBP) Versterking VTH-stelsel afgerond. Samen met bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties werken we aan de implementatie van de producten van dit programma binnen Gelderland.

Scheiding van functies

In de eerste plaats moet de toezichthouder onafhankelijk kunnen opereren om belangenconflicten te voorkomen. Geloofwaardig toezichthouden en sanctioneren is namelijk gebaat bij een onafhankelijk en onpartijdig proces. Om dit te bewerkstelligen is een scheiding doorgevoerd tussen het verlenen van vergunningen of het behandelen van meldingen en het houden van toezicht. Deze functiescheiding is doorgevoerd op dossierniveau. Concreet houdt dit in dat de ambtenaar die betrokken is geweest bij de vergunningverleningsprocedure, niet ook het toezicht uitvoert. Overigens blijft er wel tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving een nadrukkelijke wisselwerking bestaan en voert de toezichthouder een handhaafbaarheidstoets uit. Afstemming tussen beide is dan ook op beleidsmatig terrein en bij de uitvoering noodzakelijk. Bij zwembaden is deze scheiding niet doorgevoerd, omdat vergunningverlening bij deze taak heel klein is en dus niet apart ondergebracht kan worden. Bij houtopstanden worden de kapmeldingen behandeld binnen toezicht en handhaving in plaats van vergunningverlening.

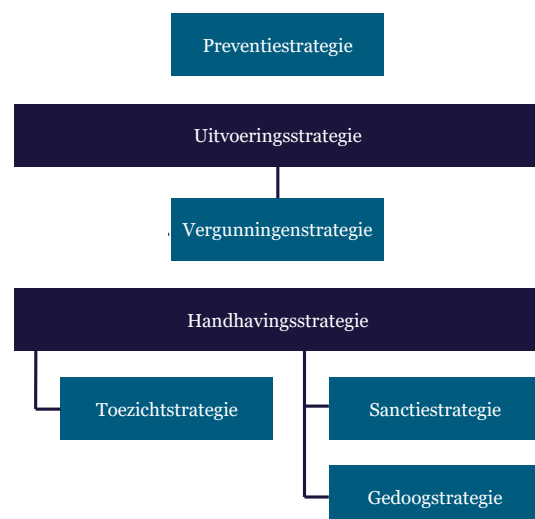
Roulatiesysteem toezichthouders

Alle bedrijven waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat krijgen vanuit (milieu)toezicht een vaste contactpersoon toegewezen. Het is in het belang van de uitvoeringsdiensten en van de toezichthouder dat hij of zij de toezichts- en sanctioneringstaak goed kan uitvoeren. Om aan de ene kant de kennis en ervaring van de toezichthouders optimaal te benutten en continuïteit te waarborgen, en aan de andere kant voldoende afstand te behouden tot de problematiek en/of het bedrijfsmanagement, geldt hier een maximale termijn van 5 jaar. Voor activiteiten die we jaarlijks (of vaker) bezoeken geldt een maximale termijn van 4 jaar. Voor de afdeling VTH geldt dat er afhankelijk van de aard en omvang van het betreffende taakveld wel of geen roulatiesysteem wordt gehanteerd.

3 Strategieën

In dit hoofdstuk beschrijven we de verschillende strategieën voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze algemene beschrijvingen gelden voor alle UH-taakvelden. Per taakveld zijn in de betreffende hoofdstukken de strategieën verder uitgewerkt.

Figuur 4: overzicht strategieën (volgens Omgevingsbesluit art. 13.6 en 13.7)



- De preventiestrategie beschrijft hoe we overtredingen proberen te voorkomen door het spontane naleefgedrag te verbeteren.
- De vergunningenstrategie beschrijft hoe we vergunningen verlenen en op welk niveau we aanvragen toetsen.
- De toezichtstrategie beschrijft hoe we toezicht uitvoeren.
- De sanctiestrategie beschrijft hoe we reageren op geconstateerde overtredingen.
- De gedoogstrategie beschrijft wanneer we geconstateerde overtredingen gedogen. Dit zijn uitzonderingen.

3.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie is van iets andere aard dan de andere strategieën, aangezien deze gaat over de inzet van andere instrumenten dan UH, zoals communicatie en advisering. Voor de taakvelden waar preventie een belangrijke rol kan vervullen, wordt daar expliciet aandacht aan besteed in de betreffende paragraaf (zie hiervoor hoofdstuk 4-6).

Preventie als beleidsinstrument voor naleving van regelgeving

Het behoort tot de overheidstaak om ongewenst gedrag te voorkomen en naleving van regels te bevorderen. Daarvoor staan verschillende instrumenten ter beschikking, zoals communicatie en advisering. Voor een goede naleving zijn ook uitvoerbare en handhaafbare regels nodig. Het kan zijn dat bij toezicht of handhaving geconstateerd wordt dat regels of voorschriften niet uitvoerbaar of handhaafbaar zijn. Deze moeten dan worden afgeschaft of bijgesteld.

Doel van preventie

Het doel van preventie is het voorkomen dat overtredingen ontstaan. Preventie is in algemene zin gericht op het verbeteren van het spontane naleefgedrag van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, maar ook van overheden zelf.

Een belangrijk instrument voor de preventiestrategie is de Tafel van Elf. Uit een samenvatting van deze tafel blijkt dat naleving wordt bepaald door:

- kennisfactoren: deze factoren geven de bekendheid met de regels bij de doelgroep weer en in hoeverre zij in staat is de regels na te leven;
- motivatiefactoren: deze factoren zeggen iets over de normen en waarden van de doelgroep;
- controle- en sanctiefactoren: deze factoren geven de mate van afschrikking weer vanuit de perceptie van de doelgroep. Hierbij speelt bijvoorbeeld controlekansen een grote rol.

De preventiestrategie is erop gericht om invloed op deze factoren uit te oefenen om bij te dragen aan een beter naleefgedrag en daarmee het voorkomen van overtredingen.

Afweging bij de inzet van preventieve instrumenten

De juiste mix van instrumenten wordt bepaald door te kijken naar de gedragsmotieven van degene van wie een bepaald naleefgedrag wordt verwacht. Waarom vindt wel of niet spontane naleving plaats? Gaat het om een gebrek aan kennis? Speelt er een kosten-batenafweging? Is er acceptatie van de norm? Is er een norm van de omgeving en bestaat er maatschappelijke controle?

Het is van belang om de inzet van preventieve instrumenten aan te laten sluiten op 'natuurlijke momenten' in bijvoorbeeld de investeringscyclus van bedrijven of de seizoensactiviteiten in een gebied. Het is zaak om zo vroeg mogelijk te beoordelen of er mogelijkheden zijn om kennis en inzichten over te dragen, die kunnen bijdragen aan het voorkomen van overtredingen in de realisatie- en gebruiksfase.

Doorontwikkeling preventiestrategie

Specifieke kennis of deskundigheid van verschillende partijen kan over en weer worden benut. Bijvoorbeeld door samen met bedrijven, branchevertegenwoordiging en dergelijke pilots uit te voeren rond vormen van zelfregulering.

3.2 Vergunningenstrategie

Vergunningverlening draagt bij aan het reguleren van een gezonde fysieke leefomgeving. Voor veel activiteiten die plaatsvinden in de fysieke leefomgeving is toestemming nodig van de provincie als bevoegd gezag. We toetsen de aanvraag van een initiatiefnemer aan de wet- en regelgeving waaraan moet worden voldaan en maken een integrale afweging tussen de voorgenoemde activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Besluiten van GS vragen een goede en transparante afweging. Goede vergunningverlening verkleint het risico op latere problemen bij naleving en handhaving. Dit hoofdstuk bevat de algemene vergunningenstrategie, die beschrijft hoe vergunningverlening wordt toegepast. De specifieke vergunningenstrategieën per taakveld moeten nog ontwikkeld worden. Voor een aantal taakvelden zijn uitgangspunten opgenomen, zie hiervoor hoofdstuk 4-6.

Onder vergunningverlening verstaan we:

- het verlenen, (gedeeltelijk) weigeren, wijzigen, (ambtshalve) actualiseren of (gedeeltelijk) intrekken van een vergunning, mogelijk als onderdeel van een legalisatietraject;
- het behandelen van een melding en informatieplicht;
- het opstellen en/of het intrekken van een maatwerkvoorschrift en/of gelijkwaardigheidsbesluit;
- het nemen van een goedkeuringsbesluit naar aanleiding van in de voorschriften opgenomen vereisten
- het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een milieueffectrapportage (m.e.r.-beoordeling);
- het afgeven van een ontheffing in kader van een verbod in de Wet milieubeheer.

Uitgangpunt bij vergunningverlening is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen. De aanvraag vormt immers de basis voor de te verlenen vergunning. We houden ons bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het motiveringsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Ons hoofdproces voor vergunningverlening volgt de wettelijke procedures zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht.

We besluiten op de vergunning- en handhavingsbeschikkingen binnen de wettelijke termijn. In de uitvoeringspraktijk is dit vaak niet haalbaar, bijvoorbeeld gelet op de huidige arbeidsmarkt en complexiteit van de vraagstukken. We monitoren hierop met kritische prestatie-indicatoren (zie bijlage 1). De besluiten zijn goed gemotiveerd en van een goede kwaliteit.

Aanleiding vergunningverlening

Er kan een besluit worden genomen op een aanvraag van een initiatiefnemer of ambtshalve door het bevoegd gezag zelf.

Vormen van vergunningverlening

We onderscheiden de volgende vormen van vergunningverlening:

- reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- regulier met instemming procedure (8 weken, te verlengen met 4 weken en 6 weken);
- uitgebreide procedure (6 maanden, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- aanvraag van deelactiviteiten (langste termijn van ieder van de deelactiviteiten);
- opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu) of nadere voorwaarden (brandveilig gebruik);
- bijzondere besluiten met afwijkende termijnen;
- behandelen van meldingen en informatieplichten (daar wordt geen besluit op genomen).

Fase 0: vooroverleg

Voordat een aanvraag wordt ingediend, kan een vooroverleg plaatsvinden op basis van een conceptaanvraag, om ervoor te zorgen dat er een goede aanvraag wordt ingediend. Ter voorbereiding van een vooroverleg kan een informatieverzoek worden ingediend. Een initiatiefnemer kan, nadat een conceptaanvraag via het DSO is ingediend, een verzoek tot omgevingsoverleg doen via het DSO. Afhankelijk van hoe complex de aanvraag is, kan een omgevingstafel worden gestart, of alleen een overleg worden gepland tussen bevoegd gezag en in- en externe adviseurs en wettelijke adviseurs. Het resultaat hiervan is een indicatie of het initiatief haalbaar is. Het is aan de initiatiefnemer om de aanvraag compleet te maken en de definitieve aanvraag in te dienen.

Fase 1: aanvraag

Een initiatiefnemer is zelf verantwoordelijk voor een goede aanvraag. De aanvraag wordt ingediend via het Omgevingsloket. De beslistermijn begint te lopen vanaf het moment van ontvangst van de aanvraag.

Een initiatiefnemer kan vergunningaanvragen indienen, meestal gebeurt dit via het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Een initiatiefnemer is vrij om voor alle activiteiten losse aanvragen in te dienen, maar mag ook een meervoudige aanvraag indienen. Wel blijft de coördinatieplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht bestaan. Het bevoegd gezag wijst de aanvrager op de benodigde toestemmingen voor het uitvoeren van de aangevraagde activiteit.

Fase 2: beoordeling van de aanvraag

Een kwalitatief goede aanvraag (een ontvankelijke aanvraag) kan in behandeling worden genomen en is een van de voorwaarden voor een vlotte besluitvorming. Bij het beoordelen van aanvragen wordt als uitgangspunt het principe 'first in, first out' gebruikt. Dit betekent dat aanvragen worden behandeld op volgorde van binnenkomst: de aanvraag die als eerste wordt ontvangen, wordt als eerste in behandeling genomen.

Het bevoegd gezag beoordeelt of de aanvraag voldoet aan de wettelijke indieningsvereisten en voldoende informatie bevat. Ook bij onze ketenpartners wordt advies over de aanvraag gevraagd. Als de aanvraag niet voldoende is, wordt er eenmalig een verzoek om aanvullende gegevens verstuurd naar de initiatiefnemer. Een aanvraag mag pas buiten behandeling worden gelaten nadat de aanvrager in de gelegenheid is gesteld om de ingediende aanvraag aan te vullen. Een verzoek om aanvullingen schort de beslistermijn op. Als deze gevraagde aanvullende gegevens niet of niet binnen de gestelde termijn binnenkomen of onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of de voorbereiding van de beschikking, wordt een aanvraag in beginsel buiten behandeling gelaten. Uitzonderingen zijn mogelijk.

De beslistermijn kan ook worden opgeschort als de aanvrager schriftelijk instemt met of zelf verzoekt om uitstel. Als onverhoopt blijkt dat de aanvraag toch nog moet worden aangepast, maar er geen mogelijkheid is om dit te doen via een aanvullingsverzoek, kan hiervan gebruik worden gemaakt.

Fase 3: (ontwerp)beschikking opstellen

Als de aanvraag voldoet aan de indieningsvereisten en voldoende gegevens bevat om een besluit te kunnen nemen, kan de ontwerpbeschikking worden opgesteld en wordt een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. Een handhaafbaarheidstoets is bij briks-vergunningen meestal niet nodig, alleen bij hoge uitzondering. Bij de afdeling VTH wordt niet per beschikking een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd; er zijn afspraken gemaakt over waar een besluit aan moet voldoen om handhaafbaar te zijn. Voordat de ontwerpbeschikking ter inzage wordt gelegd, wordt deze aan de initiatiefnemer gestuurd.

Het bevoegd gezag geeft voor de ter inzagelegging kennis van het ontwerpbesluit (bij uitgebreide procedure) via een elektronische publicatie. De terinzagelegging duurt 6 weken en in deze periode kunnen door iedereen zienswijzen worden ingediend. Als voor het nemen van het besluit de beslissing van een ander bestuursorgaan nodig is, dan stuurt het bevoegd gezag het ontwerp ook naar dat bestuursorgaan. Als de reguliere procedure geldt, is er geen ontwerpbeschikking, maar wordt het besluit direct bekend gemaakt door toezending aan de aanvrager, en wordt het besluit ter inzage gelegd gedurende 6 weken en kan bezwaar worden ingediend.

Fase 4: behandeling zienswijzen en besluit en publicatie

In geval van een uitgebreide procedure geeft het bevoegd gezag de aanvrager de gelegenheid om te reageren op de zienswijzen op de ontwerpbesluit, als dat nodig is. In het besluit wordt een reactie gegeven op de ingebrachte zienswijzen. Indien nodig wordt nogmaals een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. Het bevoegd gezag maakt het besluit bekend door toezending aan de aanvrager. Ook nu wordt via elektronische publicatie kennisgegeven van het besluit en het besluit wordt ter inzage gelegd gedurende 6 weken. Er kan dan beroep worden aangetekend bij de rechtbank.

Bezwaar en beroep

Tijdens de bezwaarschichten en een beroepsprocedure kan een voorlopige voorziening worden aangevraagd, wat bij milieubesluiten inhoudt dat de vergunning dan niet in werking treedt. Op het bezwaar bij een reguliere procedure wordt door het bevoegd gezag een beslissing genomen, die bekend wordt gemaakt. Tegen de beslissing op bezwaar kan weer beroep worden aangetekend bij de rechtbank. Tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep bij de Raad van State worden ingediend. Bij een uitgebreide procedure kan direct beroep worden aangetekend tegen het besluit. Na behandeling bij de rechtbank van het beroep kan tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep worden aangetekend bij de Raad van State.

Maatwerkvoorschriften

Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag in individuele gevallen afwijken van de algemene regels voor activiteiten. Het Rijk maakt het stellen van maatwerkvoorschriften mogelijk voor regels over activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit kunnen nadere regels zijn, eisen die strenger of minder streng zijn dan de algemene regels. Het opleggen van maatwerkvoorschriften gebeurt op basis van constatering van vergunningverleners, toezichthouders of op verzoek van het bedrijf. Wij zijn terughoudend met het opleggen van maatwerkvoorschriften. Een maatwerkvoorschrift in een besluit voor een complex bedrijf is een vergunningvoorschrift. Maatwerkvoorschriften kunnen ook worden opgelegd op basis van voorwaarden in het omgevingsplan. De provincie kan maatwerkregels stellen voor milieu-belastende activiteiten in de omgevingsverordening.

Intrekkingenbeleid

Onder de Omgevingswet is (limitatief) vastgelegd wanneer een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kan of moet worden ingetrokken. Naast de algemene intrekkingenredenen, bestaan er ook intrekkingenredenen die voor specifieke activiteiten gelden in het Bal. Met het intrekken van vergunningen wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen en voorschriften en dat ruimte onnodig bezet wordt. Het intrekkingenbeleid wordt verder doorontwikkeld.

We kunnen de omgevingsvergunning bijvoorbeeld (gedeeltelijk) intrekken als de vergunninghouder een jaar lang geen activiteiten uitvoert waarvoor die omgevingsvergunning nodig is. In de vergunning kan wel een andere termijn dan 1 jaar worden opgenomen. Initiatiefnemers van vergunde (bouw)werken die 1 jaar na het onherroepelijk worden van het besluit niet zijn gestart, worden aangeschreven dat wij het voornemen hebben de vergunning in te trekken. Voor milieuactiviteiten hanteren we een termijn van 3 jaar. Na afweging van de verschillende belangen kan de vergunning worden ingetrokken.

Het bevoegd gezag moet in beginsel de omgevingsvergunning intrekken als door actualisering van de vergunning redelijkerwijs niet bereikt kan worden dat het bedrijf de in aanmerking komende best beschikbare techniek toepast.

Als er een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit milieu wordt ingetrokken (door onszelf als bevoegd gezag of door het bevoegd gezag bij een gemeente), moeten we ook kritisch kijken naar de omgevingsvergunning voor een activiteit Natura 2000 die voor hetzelfde project is verleend. We toetsen dan of de omgevingsvergunning voor de activiteit Natura 2000 moet worden behouden of (deels) kan worden ingetrokken. Het is daarom van belang dat wij door de gemeente op de hoogte worden gebracht van eventuele intrekkingen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Hier maken we afspraken over. Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn ook omgevingsvergunningen verleend waarbij natuur is aangehaakt in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) namens het bevoegd gezag bij de provincie. Onder de Omgevingswet heeft deze VVGB de status van “advies en instemming”. Als het bevoegd gezag van een gemeente een dergelijke omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wil intrekken, moet deze eerst “advies en instemming” vragen aan het bevoegd gezag bij de provincie. De benodigde afstemming tussen deze twee bevoegde gezagen bij gemeente en provincie is in dit geval dus wettelijk geborgd.

Risicogericht vergunnen

Om de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten en de werkdruk bij vergunningverlening te verlagen, willen we de mogelijkheden van risicogericht vergunnen verkennen. Dit is een nieuwe manier van werken waarvoor we een werkwijze willen ontwikkelen. Onder risicogericht vergunnen verstaan wij dat minder risicovolle activiteiten op een andere manier beoordeeld worden dan meer risicovolle activiteiten. Daarmee zetten we de capaciteit zo in dat we de meeste aandacht besteden aan de beoordeling van de activiteiten met de grootste risico's. Je kunt hierbij denken aan het minder diepgaand toetsen van vergunningaanvragen voor minder risicovolle activiteiten, maar bijvoorbeeld ook waar mogelijk aan het gebruik van algemene regels.

Binnen het taakveld soortbescherming is de werkvoorraad erg groot, waardoor wettelijke termijnen niet gehaald worden. Daarom past de afdeling VTH voor dit taakveld als eerste risicogericht vergunnen toe als pilot om de achterstanden weg te werken; we toetsen bepaalde categorieën aanvragen minder diepgaand dan andere. Op basis van deze aanpak willen we vervolgens onderzoeken of er een structurele risicogerichte strategie kan worden ontwikkeld. In de pilot zullen we steekproefsgewijs een aanvraag diepgaand toetsen om te controleren of de risicogerichte aanpak verantwoord is. Naast soortbescherming zien we ook mogelijkheden voor de taakvelden ontgrondingen en grondwateronttrekkingen. Hier willen we daarom starten met een verkenning van de mogelijkheden. Naast risicogericht vergunnen, onderzoekt de afdeling ook andere oplossingsrichtingen voor het versnellen van procedures, zoals het maken van operationeel beleid of een scherpere ontvankelijkheidstoets bij binnenkomst van de aanvragen.

De ambtshalve actualisatie van vergunningen van complexe bedrijven door de ODRN is risicogestuurd. Op basis van de uitgevoerde risicoanalyse zijn de branches onderverdeeld in vier risicoklassen (zeer hoog, hoog, gemiddeld en laag). De risicoklasse van een bedrijf bepaalt hoe vaak de actualiteit van de vergunning wordt getoetst (zie paragraaf 5.1). Daarnaast is per risicoklasse bepaald hoeveel procent van de vergunningen binnen die klasse actueel moet zijn (zie bijlage 1). Daarnaast zal de ODRN de mogelijkheden verder verkennen om risicogericht te gaan vergunnen.

3.3 Toezichtstrategie

Onder toezicht verstaan we het controleren of en in hoeverre wet- en regelgeving wordt nageleefd. De bepalingen kunnen rechtstreeks werkend zijn of vertaald zijn in vergunningvoorschriften.

In eerste instantie worden controles systematisch gepland op basis van de risico's die zich kunnen voordoen op basis van de risicoanalyse. Het gaat hier om geplande controles. Daarnaast bepaalt het naleefgedrag de toezichtfrequentie en/of inzet: zo kunnen er bij slecht naleefgedrag extra controles of intensievere controles worden ingepland. Ook worden controles uitgevoerd naar aanleiding van handhavingsverzoeken, klachten, meldingen of vragen. Een controle bestaat uit de voorbereiding, de uitvoering en de administratieve afhandeling.

Er zijn verschillende vormen van toezicht. Deze vormen van toezicht kunnen fysiek of administratief uitgevoerd worden. Daarnaast kan het zowel aangekondigd als onaangekondigd gebeuren. Het is afhankelijk van het thema en de situatie welke vorm het meest geschikt is.

Voorbeelden zijn:

- integraal toezicht;
- toezicht op specifieke aspecten;
- branchegericht toezicht;
- ketentoezicht;
- administratief toezicht (bijvoorbeeld afvalstoffenregistratie, energieregistratie);
- diepgaand administratief toezicht (afvalbedrijven);
- toezicht door middel van metingen (bijvoorbeeld lucht, geur, geluid);
- toezicht door middel van drones.

Naast de wijze van toezicht kan de diepgang van de controle verschillen afhankelijk van bijvoorbeeld de startfase, de realisatiefase of de gebruiksfase van een bedrijf of activiteit. Er zijn bij de taken die binnen de provincie worden uitgevoerd vijf toetsingsniveaus:

- 1 steekproef
- 2 visuele controle (quick scan)
- 3 beoordeling op hoofdlijnen
- 4 beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details
- 5 algehele controle van alle onderdelen

Per taakveld is de toezichtstrategie verder uitgewerkt. In hoofdstuk 4-6 beschrijven we per taakveld hoe we toezicht uitvoeren. Deze specifieke toezichtstrategieën zijn nog in ontwikkeling. De afdeling VTH werkt in werkprotocollen uit naar welke aspecten precies wordt gekeken tijdens een controle. Voor het toezicht op milieubelastende activiteiten (bij complexe bedrijven) werken we met branche- en toezichtplannen. Als basis werken we met onderstaande algemene toezichtfrequentie voor complexe bedrijven. Het kan voorkomen dat een bedrijf vaker of minder vaak bezocht wordt dan de algemene toezichtfrequentie, want dit is ook afhankelijk van het naleefgedrag van dat bedrijf.

Tabel 1: milieutoezichtfrequentie complexe bedrijven

Risico	Toezichtfrequentie
Zeer hoog	3x per jaar
Hoog	2x per jaar
Gemiddeld	2x per jaar
Laag	1x per jaar/1x per 2 jaar

Seveso-inrichtingen krijgen naast milieu- en bouwtoezicht ook eenmaal per jaar een Seveso-inspectie, tenzij sprake is van een zorgbedrijf. Een zorgbedrijf heeft specifieke problematiek waar we extra regie inzetten.

Als er een overtreding wordt geconstateerd, wordt overgegaan op de sanctiestrategie (paragraaf 3.4) en in uitzonderlijke gevallen de gedoogstrategie (paragraaf 3.5).

Afhandelen klachten en meldingen

We handelen klachten en meldingen af volgens het provinciale handvest dienstverlening. Vanaf 1 januari 2024 werken de omgevingsdiensten met een eigen applicatie waar burgers en bedrijven klachten kunnen doorgeven of meldingen kunnen doen van veranderingen in de bedrijfsvoering en ongewone voorvallen. De afdeling VTH heeft een eigen applicatie in gebruik genomen. Uitgangspunt is dat klachten en meldingen goed geregistreerd worden en dat burgers en bedrijven inzicht hebben in de voor de omgeving relevante klachten en meldingen.

3.4 Sanctiestrategie

Wanneer overtredingen niet op tijd worden opgeheven, zorgt de toezichthouder voor een passende interventie. Om te komen tot een goede interventie die gelijk is bij vergelijkbare situaties, is landelijk een gezamenlijke strategie (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet, LHSO) opgesteld. Wij hebben deze strategie als beleidsregel vastgesteld. Hieronder geven we een samenvatting van de aanpak en de te zetten stappen.

De kern van de LHSO is de interventiematrix (zie figuur 5). De toezichthouder beoordeelt de overtreding op:

- de gevolgen (effect) van de overtreding (vrijwel nihil, beperkt, van belang, aanzienlijk/onomkeerbaar);
- het gedrag van de overtreder (goedwillend, onverschillig, calculerend, notoir/crimineel).

Daarnaast bekijkt de toezichthouder of er verzwarende omstandigheden zijn. Via de interventiematrix wordt de meest toepasselijke interventie bepaald. Het kan nodig zijn om in overleg met een boa of politie/OM ook het strafrechtelijk spoor in te zetten. De toezichthouder zet de interventie in tot er sprake is van naleving.

Figuur 5: interventiematrix LHSO

De (mogelijke) gevolgen:		Interventiematrix			
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafv. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafv. onderzoek	
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)		
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat		
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafv. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafv. onderzoek	
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
2. Beperkt		↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV	
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	
1. Vrijwel nihil			↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV	
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel	

Stappenplan en leidraad

De meest voorkomende stappen van de eerste constatering van een overtreding naar het opleggen van een Last onder dwangsom (LOD) staan hieronder weergegeven. In de regel start het met een waarschuwing: er wordt actief contact opgenomen met het bedrijf. Hier kunnen uitzonderingen op zijn, bijvoorbeeld bij calamiteiten.

Figuur 6: proces van toezicht en handhaving (uit: Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen, Versie 2023, Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel)



In de brief met de vooraankondiging wordt opgenomen dat het bedrijf moet melden wanneer de geconstateerde overtreding is opgelost. Na de vooraankondiging van het opleggen van de last (zoals het voornemen tot een LOD of een Last onder bestuursdwang (LOB)) kan het bedrijf een zienswijze indienen. Als de zienswijze daar aanleiding toe geeft, wordt een extra controle/meting uitgevoerd voordat het handhavingsbesluit wordt genomen. Een extra controle of meting kan ook noodzakelijk zijn als de periode tussen het voornemen en het handhavingsbesluit te lang is.

Een dwangsom kan ook preventief zijn: als er gevaar dreigt dat de overtreding wordt begaan. Dan is het van belang om adequaat op te treden via een LOD. Dit wordt in het voornemen en het handhavingsbesluit toegelicht. Als een overtreding ernstig is, kan direct handhavend worden opgetreden met een LOD of een LOB. Dan worden er dus stappen overgeslagen.

In de landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen van het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel, zijn de te nemen stappen en de overwegingen verder uitgewerkt. Deze leidraad helpt bij het motiveren van de begunstigingstermijn en de evenredigheid van de hoogte van de last. Het geeft toelichting bij de verschillende stappen. De leidraad benoemt veel voorkomende overtredingen en geeft standaard begunstigingstermijnen en standaard dwangsombedragen. Deze wordt regelmatig herzien. Wij gebruiken de meest recente versie van de leidraad om de dwangsomhoogtes en begunstigingstermijnen te bepalen. Belangrijk blijft om daarbij de situatie goed te beoordelen en maatwerk te leveren met een zorgvuldige afweging van de situatie en de argumenten. Bij complexe bedrijven leidt dit bijvoorbeeld eerder tot hogere dwangsombedragen en/of bedragen in één keer om het bedrijf ertoe te bewegen de overtreding op te heffen.

Voor de Seveso-taken hebben wij landelijk afspraken gemaakt. Wij conformeren ons aan de Landelijke Handhavingsstrategie Seveso-inrichtingen. De LHS Seveso-inrichtingen is tekstueel aangepast aan de Omgevingswet, maar wordt inhoudelijk nog aangepast. Als de LHS Seveso-inrichtingen is aangepast, stellen we deze vast.

Daarnaast hebben wij de beleidsregel “bestuurlijke boete Seveso-inrichtingen omgevingswet provincie Gelderland” vastgesteld.

3.5 Gedoogstrategie

In de toezicht- en sanctiestrategieën is uitgewerkt hoe wij toezicht houden en passende sancties opleggen wanneer er sprake is van overtredingen. Gedogen van overtredingen is alleen bij uitzondering aanvaardbaar. Uitgangspunt is dat regels worden gehandhaafd. De nota “Gedogen in Nederland” (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2) omschrijft welke grenzen aan gedogen moeten worden gesteld en welke voorwaarden, vanwege de vereiste zorgvuldigheid, bij het gedogen in acht moeten worden genomen. De nota is weliswaar niet van een recente datum, maar nog steeds actueel in de handhavingspraktijk.

Wij volgen de nota “Gedogen in Nederland” en de eisen aan gedogen die voortvloeien uit de jurisprudentie. Beleidsregels gedogen Gelderland uit 2018 zijn ingetrokken, omdat de status van gedoogbeslissingen is veranderd door jurisprudentie: de Raad van State heeft in 2019 bepaald dat een gedoogbeslissing geen besluit is. De beleidsregels uit 2018 gaan specifiek over het gedoogbesluit.

Wij passen de nota “Gedogen in Nederland” toe voor zowel de taken die de omgevingsdiensten uitvoeren als de taken die de afdeling VTH uitvoert.

Expliciet gedogen (via het afgeven van een gedoogverklaring) kan in een uitzonderingssituatie aan de orde zijn. Die uitzonderingen kunnen zijn:

- overmachtssituaties;
- overgangssituaties;
- onevenredigheid bij handhavend optreden.

4 Kerntaak Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer

4.1 Zwemwater

We vinden veilig zwemmen belangrijk. Veilig zwemmen betekent zo min mogelijk kans op gezondheidsrisico's. De zwemwaterwetgeving is opgenomen in de Omgevingswet: voor badwaterbassins (zwembaden) in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en voor zwemlocaties in oppervlaktewater (zwemplassen) in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van objecten op, van hoger naar lager risico. Voor de effecten is gekeken naar de thema's veiligheid en gezonde fysieke leefomgeving. In paragraaf 4.1.1 en 4.1.2 wordt toegelicht waar we als provincie op controleren.

Tabel 2: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Illegale zwemactiviteit badwaterbassin	6,7	7,9	52,4
Badwaterbassin	6,2	6,5	40,3
Aangewezen zwemlocatie oppervlaktewater	7,0	4,5	31,5

4.1.1 Badwaterbassins

De volgende badinrichtingen vallen onder ons toezicht:

- openbaar toegankelijke zwembaden, zoals gemeentelijke zwembaden;
- niet openbaar toegankelijke zwembaden, bijvoorbeeld hotel- of campingbaden;
- medische baden, zoals therapiebaden in ziekenhuizen en verzorgingshuizen.

Bij ons zijn op 1-1-2024 circa 400 badinrichtingen binnen de provincie Gelderland bekend.

De regels in hoofdstuk 15 van het Bal zijn gesteld met het oog op:

- a het voorkomen van verdrinking van de gebruikers van een badwaterbassin;
- b het beschermen van de gezondheid van de gebruikers van een badwaterbassin en;
- c het in en om een badwaterbassin voorkomen van letsel van de gebruikers van het badwaterbassin.

Onder de Omgevingswet ligt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en gezondheid meer bij de houders van de badwaterbassins. De houder moet een risicoanalyse uitvoeren en op basis daarvan een beheersplan opstellen. Daarnaast is het aantal parameters waarmee de waterkwaliteit wordt gemonitord uitgebreid. Deze veranderingen brengen een significant andere werkwijze met zich mee voor UH. Ervaring uit de praktijk zal onze risicoanalyse voor de uitvoering en handhaving verder kunnen aanscherpen.

Vergunningenstrategie badwaterbassins

De vergunningenstrategie moet nog ontwikkeld worden.

Wij toetsen nieuwbouw- en renovatieplannen aan de voorschriften uit het Bal en eventueel maatwerkregels die gesteld zijn in de verordening. Ook kunnen maatwerkvoorschriften worden afgegeven.

Toezichtstrategie badwaterbassins

We controleren alle badwaterbassins één keer per jaar. In de risicoanalyse is het thema veiligheid ingevuld door te scoren op lichamelijk letsel (inclusief verdrinking) en hygiëne. Bij het toezicht wordt bijvoorbeeld gecontroleerd of er geen te grote openingen in het zwembad aanwezig zijn, en of er voldoende toezicht door een badmeester is. Het thema gezonde fysieke leefomgeving bestaat uit waterkwaliteit. Op grond van het Bal komen er maandelijks, driemaandelijks, halfjaarlijks en jaarlijks waterkwaliteitsgegevens bij ons binnen, die beoordeeld moeten worden. De beoordeling hiervan is geautomatiseerd. Op een overschrijding wordt gepaste actie ondernomen.

Illegale zwemactiviteiten

Illegaliteit komt vooral voor in privéverhuur van badwaterbassins (buiten de logiesector). Om illegaliteit op te sporen kan gebruik worden gemaakt van big data, die administratief gescreeend moeten worden. Op basis daarvan wordt besloten om aan te schrijven of niet. Hier dient in het uitvoeringsprogramma jaarlijks capaciteit voor gereserveerd te worden.

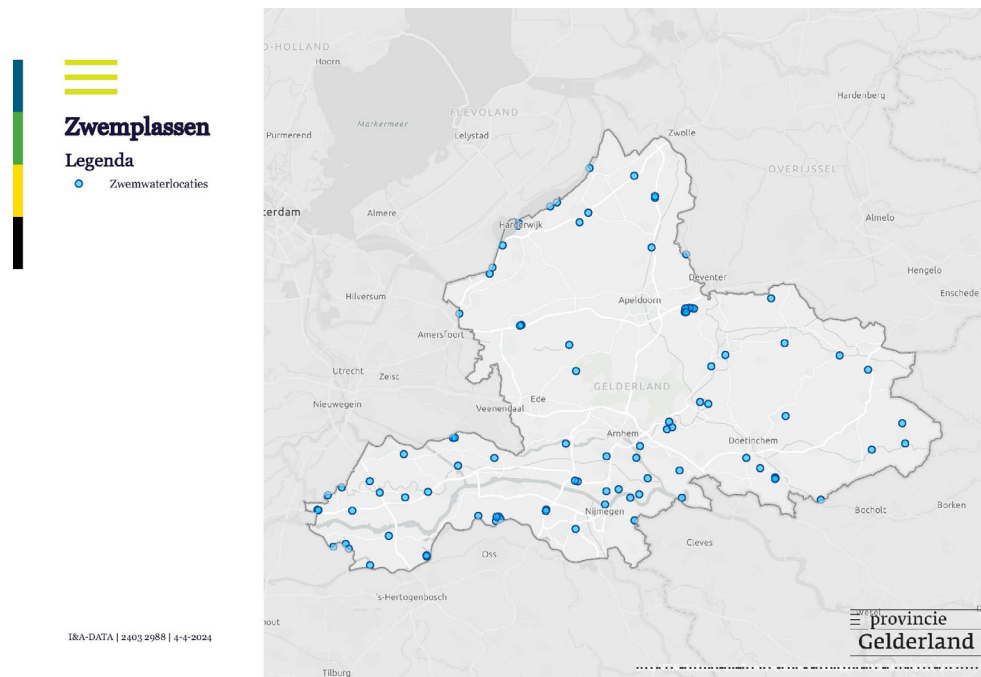
4.1.2 Zwemlocatie oppervlaktewater

Wij wijzen jaarlijks, in overeenstemming met de beheerders van de oppervlakte-waterlichamen, uit de locaties waar naar ons oordeel door een groot aantal personen wordt gezwommen de zwemlocaties aan (Bkl art. 3.2). Hiertoe inventariseren we jaarlijks op welke locaties minimaal 50 mensen tegelijk in het water aanwezig zijn. Om voor aanwijzing in aanmerking te komen, moet dit minimaal 5 warme dagen het geval zijn. We treden dan met de (waterkwaliteits)beheerder in contact om te bekijken wat de mogelijkheden zijn om de zwemlocatie aan te wijzen.

In Gelderland waren er op 1-1-2024 ongeveer 77 officiële zwemlocaties in oppervlaktewater, met daarbinnen in totaal 92 zwemplekken. Hieronder vallen bijvoorbeeld recreatieplassen en zwemplassen op campings.

We wijzen als provincie jaarlijks zwemlocaties aan. De afdeling VTH zorgt voor publieksinformatie waaronder bebording en houdt toezicht op waterkwaliteit en veiligheid. Tijdens het zwemseizoen (van 1 mei tot 1 oktober) controleert de waterbeheerder (het waterschap of Rijkswaterstaat) de waterkwaliteit op de zwemwaterlocaties. De afdeling VTH zorgt ervoor dat bezoekers voldoende informatie ontvangen over de veiligheid en de waterkwaliteit van zwemwateren. Periodes waarin niet gezwommen kan worden vanwege gezondheidsrisico's (zoals door blauwalg) zijn beperkt.

Afbeelding 1: kaart ligging aangewezen zwemlocaties



In de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland staat ons beleid voor zwemwaterlocaties. In ons Waterprogramma is dit verder uitgewerkt. Zwemwater moet minimaal voldoen aan de categorie ‘aanvaardbaar’. Om dit te bereiken en te behouden wordt periodiek overleg gevoerd met de beheerder, waarbij het voor de hand ligt om ook de zwemplek te bezoeken. De afspraken die worden gemaakt, worden vastgelegd en gemonitord.

Toezichtstrategie zwemlocatie oppervlaktewater

Op grond van het Bkl moeten wij jaarlijks onderzoek doen naar de veiligheid van de zwemlocaties. Daarom doen we jaarlijks aan het begin van het zwemseizoen een veiligheidsschouw en controleren we de functionaliteit van de bebording. In principe is een dieptemeting ook onderdeel van het veiligheidsonderzoek. Met een dieptemeting brengen we de bodem van de plas in kaart en sporen we steile taluds en onregelmatigheden op. Gelet op de specifieke ligging van de meeste zwemplassen is een jaarlijkse dieptemeting niet nodig; we voeren 1 keer per 5 jaar een dieptemeting uit bij de meeste bestaande zwemplassen. Bij zwemplassen waarbij significante wijzigingen aan het strand of de zwemzone hebben plaatsgevonden, wordt deze frequentie verhoogd. Tijdens het zwemseizoen wordt een controle uitgevoerd. Tijdens de controle wordt onder andere ook gekeken naar de algemene staat van onderhoud van de zwemplek, hygiëne en de aanwezigheid van dieren.

Daarnaast stelt het Bkl dat Gedeputeerde Staten meteen maatregelen moeten treffen wanneer de waterkwaliteit onvoldoende is. De waterkwaliteitsbeheerder monitort de waterkwaliteit en levert de gegevens bij ons aan. Wij toetsen deze gegevens. We betrekken hierbij de (gezondheids)klachten.

Als de veiligheid en/of waterkwaliteit niet voldoet, nemen we maatregelen. Die variëren van het plaatsen van waarschuwborden tot het instellen van een zwemverbod. Wij communiceren hierover onder andere in regionale bladen, op internet en met borden ter plaatse.

Niet aangewezen zwemlocaties

Zoals hierboven aangegeven inventariseren we jaarlijks welke zwemlocaties in aanmerking komen om aangewezen te worden. Indien een zwemlocatie niet wordt aangewezen, hebben wij geen toezichtstaak op deze locatie.

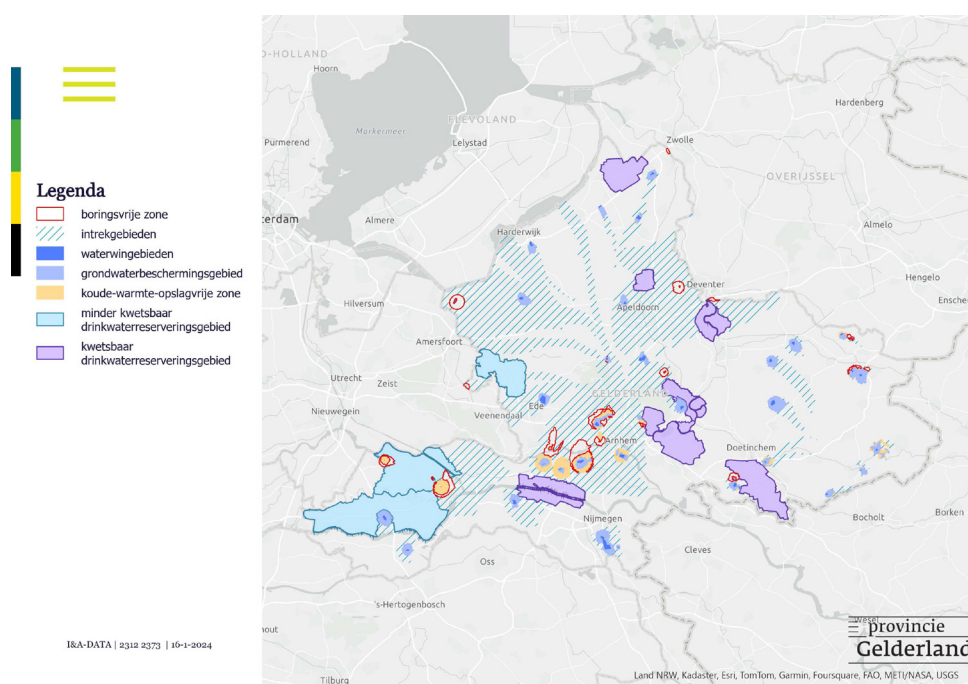
4.2 Grondwaterbescherming

De provincie heeft op grond van artikel 2.18, eerste lid, onder c van de Omgevingswet de taak om de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen. Ter uitvoering van deze taak moet de provincie in de omgevingsverordening regels opnemen voor het beschermen van de kwaliteit van het grondwater. Dit met het oog op de waterwinning in bij de omgevingsverordening aangewezen gebieden. Dit staat in artikel 7.11, eerste lid, onder b van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De eigenaar van een drinkwaterbedrijf (zoals Vitens) is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het drinkwater dat aan consumenten of andere afnemers beschikbaar wordt gesteld.

Sinds 1 januari 2024 valt het toezicht op de naleving van de regelgeving uit de Omgevingsverordening voor alle grondwaterbedreigende activiteiten in beschermingsgebieden voor grondwater onder de bevoegdheid van de provincie. De UH-taken voor deze activiteiten bij bedrijven binnen beschermingsgebieden zijn belegd bij de ODRA. De UH-taken voor grondwaterbedreigende activiteiten buiten bedrijfslocaties zijn bij de afdeling VTH belegd. De werkzaamheden van de ODRA en die van de afdeling VTH moeten op elkaar worden afgestemd zodat de voorschriften voor activiteiten binnen en buiten bedrijfslocaties niet tegenstrijdig zijn.

Afbeelding 2: kaart ligging beschermingsgebieden grondwater



In de Omgevingsverordening hebben we 7 verschillende gebieden onderscheiden met elk een eigen beschermingsniveau. Deze gebieden zijn ook in de risicoanalyse gebruikt. In de Omgevingsverordening hebben we instructieregels en direct werkende regels voor bedrijven en activiteiten opgenomen. De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van beschermingsgebieden op, van hoger naar lager risico, op basis van de afstand tot de locatie waar het grondwater opgepompt wordt. Voor de effecten is gekeken naar het thema gezonde fysieke leefomgeving, dat is gescoord met het oog op de kwaliteit van het grondwater voor drinkwaterbereiding.

Tabel 3: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Activiteiten in Waterwingebieden	10,0	5,4	54,0
Activiteiten in Grondwaterbeschermingsgebieden	8,0	5,8	46,4
Activiteiten in Koude-warmteopslag (KWO) vrije zones	8,0	5,7	45,9
Activiteiten in Boringsvrije zones	8,0	5,7	45,9
Activiteiten in Minder kwetsbare drinkwaterreserveringsgebieden	6,0	5,9	35,6
Activiteiten in Kwetsbare drinkwaterreserveringsgebieden	6,0	5,9	35,6
Activiteiten in Intrekgebieden	2,0	3,3	6,7

Vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie moet nog ontwikkeld worden.

Binnen de andere taakvelden moet rekening worden gehouden met de ligging van de beschermingsgebieden. In het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), het Omgevingsloket, zijn de contouren van de beschermingsgebieden voor grondwater opgenomen. Bij een aanvraag wordt de locatie doorgegeven, waarna het DSO herkent of dit in een beschermingsgebied ligt.

Meldingen van initiatiefnemers worden beoordeeld door het team Vergunningverlening binnen de afdeling VTH. Er vindt goede afstemming plaats tussen vergunningverlening en toezicht om snel te kunnen inspelen op vragen en meldingen, zodat we vervuiling in de beschermingsgebieden kunnen voorkomen.

Naar verwachting komen onder de Omgevingswet meer meldingen binnen doordat het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) wordt gebruikt (zie onder Illegale activiteiten). Via de 'Vergunningcheck' binnen het Omgevingsloket kunnen initiatiefnemers nagaan welke verplichtingen gelden voor de geplande werkzaamheden op een bepaalde locatie. Binnen de beschermingsgebieden voor het grondwater wordt een initiatiefnemer dan gewezen op de eventuele vergunningsplicht of meldingsplicht. Vervolgens kunnen de benodigde 'Aanvragen' direct in het Omgevingsloket worden gedaan.

Een initiatiefnemer heeft een vergunning van ons nodig om af te kunnen wijken van de direct werkende regels.

Toezichtstrategie buiten bedrijfslocaties (afdeling VTH)

We houden toezicht op de direct werkende regels in de Omgevingsverordening, de voorschriften in de omgevingsvergunningen die wij verlenen en naar aanleiding van meldingen (en eventueel verleende maatwerkvoorschriften). We houden toezicht door middel van gebiedscontroles op direct werkende regels waarvoor geen melding/aanvraag wordt gedaan. De kans op constatering van overtredingen is relatief laag, omdat dit vaak alleen op heterdaad kan.

Toezichtstrategie bij bedrijfslocaties (ODRA)

Er is een risicoanalyse uitgevoerd voor alle milieubelastende activiteiten (mba's) bij complexe bedrijven die vallen onder de bevoegdheid van de provincie (zie paragraaf 5.1). Het effect van de mba's op bodem (grond en grondwater) is hierin ook gecoörd.

Om toezicht te houden op grondwaterbeschermingsgebieden is er een bedrijvenlijst gemaakt met bedrijven die op basis van hun activiteiten vermoedelijk bodemaantregelen moeten treffen. Deze lijst bestaat uit ongeveer 500 bedrijven. ODRA houdt binnen deze bedrijfslocaties toezicht op de direct werkende regels in de Omgevingsverordening, zoals de afdeling VTH dit buiten de bedrijfslocaties doet. Het gaat hierbij specifiek om toezicht (en eventueel handhaving) op de grondwaterbedreigende activiteit, en dus met het oog op het beschermen van de kwaliteit van het grondwater. Elk jaar wordt een derde van de 500 bedrijven gecontroleerd door een ervaren bodemtoezichthouder van ODRA.

De grondwaterbedreigende activiteit kan ook een milieubelastende activiteit zijn waarvoor andere (landelijke) regels gelden met vaak een ander bevoegd gezag (meestal de gemeente). Daar gaat de provincie niet over. Wel wordt er afstemming gezocht met de gemeentelijke milieutoezichthouder.

Illegale activiteiten

De onbekendheid van de ligging van grondwaterbeschermingsgebieden is vermoedelijk een reden voor illegaliteit: veel initiatiefnemers weten niet dat ze een vergunning moeten aanvragen. De komst van het DSO onder de Omgevingswet gaat dit naar verwachting veranderen. Binnen het DSO wordt het voor de initiatiefnemer namelijk snel duidelijk als een voorgenomen plan binnen een beschermingsgebied valt.

We sporen illegale activiteiten op op basis van onder andere meldingen, klachten en toezichtvluchten, waarbij ook intensieve ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied worden betrokken. Voor prioritering in gebiedstoezicht tussen de verschillende beschermingsgebieden wordt naar de risicoklassen uit de risicoanalyse gekeken, waarbij uitgangspunt is dat elk beschermingsgebied aandacht krijgt.

Preventiestrategie

De provincie voert tot en met 2025 campagne binnen de beschermingsgebieden. Bedrijven en bewoners krijgen een brief waarin wordt aangegeven dat ze zich in een beschermingsgebied bevinden. Hierdoor worden meer mensen zich ervan bewust dat ze in een beschermingsgebied wonen of hun bedrijf hebben. Dit kan dus ook leiden tot meer meldingen.

4.3 Grondwateronttrekkingen

De provincie is op basis van de Omgevingswet bevoegd voor het beoordelen van aanvragen voor vergunningen voor de volgende twee categorieën grondwateronttrekkingen (Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), hoofdstuk 16):

- onttrekking voor industriële toepassing, groter dan 150.000 m³ per jaar;
- openbare drinkwatervoorziening (in Gelderland: Vitens).

De regels voor wateronttrekkingsactiviteiten zijn gesteld met het oog op:

- a het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- b het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en;
- c het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen.

Daarnaast is de provincie bevoegd gezag voor open bodemenergiesystemen, OBES (Bal paragraaf 4.112). Een bodemenergiesysteem is onder de Omgevingswet een milieubelastende activiteit, waarvoor de regels zijn gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu.

De Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Omgevingswet (Ow) regelen onder andere de verantwoordelijkheid voor monitoring van de kwaliteit en de bescherming van het grondwater. De provincie is vanuit de KRW en Ow verantwoordelijk hiervoor bij winningen voor menselijke consumptie.

Alle door de provincie vergunde installaties en de jaarlijks onttrokken hoeveelheden grondwater in het kader van de Omgevingswet registreert de afdeling VTH in het landelijk grondwaterregister en daarmee in de Basisregistratie Ondergrond (BRO). Op basis van de onttrokken hoeveelheden heffen wij een provinciale grondwaterheffing voor onttrekkingen van meer dan 100.000 m³/jaar.

De waterschappen zijn het bevoegd gezag voor de overige grondwateronttrekkingen (dus kleiner dan 150.000 m³ per jaar). Gemeenten zijn bevoegd voor gesloten bodemenergiesystemen.

Provinciaal beleid

De UH-taken dragen bij aan de doelen van het Regionaal Waterprogramma 2021-2027 (RWP), te weten:

- Een grondwateronttrekking mag geen onacceptabele schade veroorzaken aan (andere) bij het grondwater betrokken belangen.
- Grondwater wordt effectief en efficiënt gebruikt.
- Grondwater wordt bij voorkeur gebruikt voor hoogwaardige doelen (geen eenmalige doorstroomkoeling = duurzaamheidsprincipe).
- Bodemenergiesystemen worden zo aangelegd dat de beschikbare hoeveelheid energie in de bodem zo goed mogelijk wordt benut. Bovendien mag er geen nadeel veroorzaakt worden voor grondwateronttrekkingen die onder andere Vitens ook voor menselijke consumptie gebruikt.

We letten bij de behandeling van vergunningaanvragen voor grondwateronttrekkingen op het voorkomen en/of beperken van negatieve gevolgen van grondwaterwinningen. Onttrekkingen mogen het behalen van de natuurdoelen niet in de weg staan. Dit betreft de natte waternatuur in de natuurbeschermingsgebieden zoals Natura 2000-gebieden, het Gelderse Natuurnetwerk en de Natuurwateren. Ook willen we dat verspreiding van verontreinigingen door onttrekkingen niet leidt tot risico's voor de kwetsbare objecten of tot onevenredige verspreiding in de bodem. De waterschappen hebben net als de provincie vanuit de Omgevingswet de taak om bij een aanvraag voor een onttrekking ook kwalitatieve aspecten te beoordelen, zoals verplaatsing van verontreiniging.

In de risicoanalyse hebben we de risico's bepaald voor onttrekkingen voor industriële toepassing, onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en open bodem energiesystemen. Elke onttrekking bestaat uit drie fases: aanleg, gebruik en beëindiging. Elke fase kent andere risico's. De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van objecten op, van hoger naar lager risico. Voor de effecten is gekeken naar de thema's gezonde fysieke leefomgeving en duurzaamheid. Voor het thema gezonde fysieke leefomgeving is gekeken naar bodemverontreiniging, zetting en bacteriologische verontreiniging. Voor het thema duurzaamheid is gekeken naar de impact op de grondwatervoorraad, aantasting van de natuur door verdroging, interferentie van bronnen en verzilting.

Tabel 4: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Illegaal industrie	8,3	8,2	67,7
Illegaal OBES	6,6	8,4	55,3
Industrie gebruik	7,8	5,5	42,4
OBES beëindiging	8,0	4,9	39,2
OBES aanleg	8,0	4,7	37,9
Industrie beëindiging	8,0	4,1	32,8
Industrie aanleg	8,0	3,7	29,3
OBES gebruik	4,3	6,4	27,2
Drinkwater gebruik	8,8	3,0	26,3
Drinkwater aanleg	8,0	3,2	25,6
Drinkwater beëindiging	8,0	3,2	25,6

4.3.1 Open bodemenergiesystemen (OBES)

Er zijn circa 210 open bodemenergiesystemen (OBES) in Gelderland.

Vergunningenstrategie OBES

Aanvullend op het wettelijke toetsingskader is in het Regionaal Waterprogramma (RWP) in bijlage 9 (Aanvullend beleid voor grondwateronttrekkingen) beleid opgenomen voor vergunningverlening. Open bodemenergiesystemen mogen de bodem niet netto opwarmen.

Toezichtstrategie OBES

Als een OBES verkeerd wordt aangelegd (als er bijvoorbeeld te diep geboord wordt), kunnen de effecten op het grondwater omvangrijk zijn. De kans hierop wordt klein ingeschat, maar gezien de verstreckende gevolgen van een verkeerd aangelegd systeem en het geringe aantal nieuwe systemen per jaar, controleren wij elk nieuw systeem bij de aanleg.

Een OBES wordt in de gebruiksfase één keer per drie jaar integraal gecontroleerd. In de gebruiksfase worden jaarlijks de onttrekkingscijfers aangeleverd. Deze worden administratief geverifieerd aan de hand van de vergunde hoeveelheid.

Een overschrijding kan aanleiding zijn voor een extra controle. Hiernaast wordt op basis van de vergunningvoorschriften één keer in de vijf jaar een evaluatierapport over onder andere de energiebalans aangeleverd. Deze wordt ook betrokken bij de driejaarlijkse controle.

Bij beëindiging levert de houder een rapport aan dat we controleren. De beëindiging wordt geregistreerd in de BRO.

Illegale OBES

Illegale grondwateronttrekkingen voor open bodemenergiesystemen zijn het grootste risico. Deels wordt dit risico veroorzaakt door een onvolledig beeld van de aantallen systemen, hun specificaties en de impact die deze hebben op de ondergrond. Dit kan vooral leiden tot milieuschade en financieel-economische effecten.

De aanpak van illegaliteit moet nog ontwikkeld worden. Een mogelijke aanpak kan bestaan uit het analyseren van bouwaanvragen/-vergunningen. Als daarin een OBES vermeld wordt, moet deze bij ons bekend zijn. Als dit niet het geval is, kan dit aanleiding zijn voor nader onderzoek.

Preventiestrategie OBES

Het risico van open bodemenergiesystemen is dat water in verschillende watervoerende pakketten wordt vermengd en dat systemen voor bodemenergie verloren gaan door inefficiënte systemen. De kans op fouten bij de aanvraag of een slecht naleefgedrag is groot door een grote afstand tussen de uitvoerder van het werk en de directie/het bestuur van het bedrijf. Een preventieve aanpak moet nog ontwikkeld worden.

4.3.2 Industrie

Er zijn ongeveer 50 bedrijven die grondwater onttrekken voor industriële toepassing en die onder ons bevoegd gezag vallen. Hieronder vallen zo'n 22 bedrijven die water gebruiken voor de menselijke consumptie.

Vergunningenstrategie Industrie

Aanvullend op het wettelijke toetsingskader is in het RWP in de bijlagen 9 (Aanvullend beleid voor grondwateronttrekkingen) en 10 (Aanvullend beleid over overige (industriële) winningen voor menselijke consumptie) beleid opgenomen voor vergunningverlening. Hierin zijn in ieder geval de volgende uitgangspunten opgenomen:

- De industrie mag grondwater gebruiken, als dit voor hoogwaardig gebruik is en efficiënt en effectief gebeurt. Van hoogwaardig gebruik is sprake wanneer het onttrokken grondwater wordt gebruikt voor menselijke consumptie of wanneer het water in direct contact komt met producten die bedoeld zijn voor menselijke consumptie.
- Gebruik van grondwater is laagwaardig als er alternatieven bestaan voor het gebruik van grondwater, zoals inzet van regenwater, oppervlaktewater of gedeeltelijk gezuiverd afvalwater voor toepassingen zoals enkelvoudige doorstroomkoeling, vullen van vijvers en spoelen van afvalcontainers. Aanvragen voor deze toepassingen vergunnen we in principe niet, tenzij het alternatief in strijd is met andere milieudoelstellingen.
- Doorlevering van het ene bedrijf aan het andere is niet toegestaan, omdat een effectief en efficiënt gebruik van het grondwater dan niet te controleren en te handhaven is. We accepteren doorleveren in een beperkt aantal bestaande gevallen. Hergebruik van onttrokken en gebruikt grondwater door een ander bedrijf valt niet onder doorlevering.

In de planperiode van het RWP actualiseren we alle door de provincie afgegeven onttrekkingsvergunningen industrie op de actuele doelstellingen en voorschriften.

Vergunningen voor grondwateronttrekking voor menselijke consumptie moeten voldoen aan de eisen uit de Kaderrichtlijn Water. Bij nieuwe aanvragen voor onttrekkingen voor menselijke consumptie is een feitedossier verplicht (zie Bijlage 10 RWP). De bevindingen uit de feitedossiers gebruiken we voor de waterwetvergunningen en leggen we daarin vast.

Toezichtstrategie Industrie

Net als bij OBES, heeft het verkeerd aanleggen van een onttrekkingssysteem grote effecten op het grondwater. Daarom controleren wij elk nieuw systeem bij de aanleg.

Onttrekkingssystemen worden in de gebruiksfase in principe één keer per vijf jaar integraal gecontroleerd. In deze fase worden jaarlijks de onttrekkingscijfers aangeleverd. Deze worden administratief geverifieerd aan de hand van de vergunde hoeveelheid. Een overschrijding kan aanleiding zijn voor een extra controle. Hiernaast moet op basis van de vergunningvoorschriften één keer in de vijf jaar een waterbesparingsplan worden aangeleverd. Hierbij komen mogelijke besparings-opties in beeld. Wij beoordelen of de voorgestelde maatregelen in het waterbesparingsplan voldoende zijn en technisch mogelijk, waarna we wel of niet akkoord geven op het plan. Als uit onttrekkingscijfers blijkt dat de besparings-maatregelen onvoldoende zijn, moet er een nieuw waterbesparingsplan worden aangeleverd.

Op basis van de onttrekkingscijfers wordt nagegaan of langer dan drie jaar sprake is van meer dan 10% verschil tussen feitelijke onttrekking en de vergunde hoeveelheid (latente ruimte). In geval van latente ruimte gedurende minstens drie jaar passen we in principe de vergunning aan.

Vergunningen voor onttrekkingen voor consumptieve doeleinden zijn recent aangepast. Jaarlijks worden monitoringsgegevens aangeleverd, die we de komende jaren jaarlijks controleren, omdat dit nieuw is.

Voor bestaande onttrekkingen voor menselijke consumptie zijn in 2018/2019 feitedossiers opgesteld. De aanbevelingen uit die dossiers legden we in 2020 vast in de bestaande waterwetvergunningen. Hierna houden wij toezicht op de verplichte controles.

4.3.3 Drinkwater

In provincie Gelderland is Vitens verantwoordelijk voor de drinkwatervoorziening. Water is een primaire levensbehoefte en Vitens heeft vanuit de Drinkwaterwet een leveringsverplichting van water aan huishoudens dat voldoet aan in de Drinkwaterwet genoemde normen.

Vergunningenstrategie Drinkwater

De vergunningenstrategie moet nog ontwikkeld worden.

Toezichtstrategie Drinkwater

Net als bij OBES en Industrie controleren we elk nieuw systeem bij de aanleg vanwege de verstrekende gevolgen bij verkeerde aanleg.

We ontvangen jaaropgaven met onttrokken hoeveelheden. Deze worden administratief geverifieerd op basis van de vergunde hoeveelheid. Een overschrijding kan aanleiding zijn voor een controle of dit wordt meegenomen in het periodieke overleg vanuit Programmering met Vitens. Een keer per drie jaar vindt een integrale controle plaats.

4.4 Luchtvaart

Op grond van de Wet luchtvaart (WLTV) zijn Provinciale Staten bevoegd om voor de regionale burgerluchthavens een luchthavenbesluit vast te stellen (met verplichte ruimtelijke doorwerking naar het bestemmingsplan). Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om een luchthavenregeling vast te stellen (zonder ruimtelijke doorwerking).

Opstijgen en landen mag alleen op terreinen waarvoor een luchthavenbesluit of luchthavenregeling is vastgesteld. GS kunnen, op niet-luchtvaartterreinen, een ontheffing voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) verlenen. Bij dergelijke ontheffingen gaat het bijvoorbeeld om helikopters en luchtballonnen.

GS of PS hebben een bevoegdheid om een besluit te nemen over het luchtvaartterrein (landzijdig deel). Daarin kunnen regels en voorschriften met betrekking tot openingstijden, soorten luchtvaartuigen en aantallen vliegbewegingen. Daarnaast kunnen er grenswaarden worden vastgesteld voor geluidsbelasting. Als er sprake is van een luchthavenbesluit, dan stellen PS ook beperkingengebieden vast. Het gaat om beperkingengebieden met betrekking tot geluid, externe veiligheid, bouwhoogte het borgen van vliegveilig gebruik.

De provincie heeft geen bevoegdheid voor de indeling en het gebruik van het luchtruim (luchtzijdig deel) of over de luchtvaartuigen: hier gaat het Rijk, de luchtvaartpolitie en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) over.

Op 27 mei 2009 hebben PS de Nota omgevingsbeleid voor luchtvaartterreinen vastgesteld, gericht op het geven van uitvoering aan onze taken op grond van de WLV en de Regeling Burger- en militaire luchthavens (Rbml). De Nota is onderdeel van onze Omgevingsvisie. Daarnaast hanteren we beperkingen op basis van onder andere natuurbeschermingsdoelstellingen. Zo wordt momenteel een TUG-ontheffing niet verleend voor opstijgen en landen in het Gelders Natuur Netwerk (GNN), Groene Ontwikkelzone (GO) of stiltegebieden. We werken aan het ontwikkelen van een geactualiseerd beleidskader voor luchtvaartterreinen in Gelderland.

In de risicoanalyse is onderscheid gemaakt tussen luchthavens en TUG-ontheffingen. Voor TUG-ontheffingen is onderscheid gemaakt tussen structureel en incidenteel, en tussen locatiegebonden en niet-locatiegebonden. Voor luchthavens is onderscheid gemaakt tussen regelingen en besluiten. Bij besluiten treden effecten van geluid en externe veiligheid zowel binnen als buiten de luchthaven op, bij regelingen blijft dit beperkt tot binnen de luchthaven. Verder is onderscheid gemaakt tussen luchthavens voor vliegtuigen, helikopters, Microlight Aeroplanes (MLA's) en zweefstoestellen.

De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van objecten op, van hoger naar lager risico. Voor de effecten is gekeken naar de thema's veiligheid en gezonde fysieke leefomgeving. Voor het thema veiligheid is gekeken naar externe veiligheid, voor het thema gezonde fysieke leefomgeving is gekeken naar geluidshinder.

Tabel 5: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Vliegveld, luchthavenbesluit	7,0	5,3	36,9
Vliegveld, luchthavenregeling	7,0	4,9	34,1
Helikopterluchthaven, luchthavenregeling	5,0	5,6	28,0
Luchthaven MLA, luchthavenregeling (Microlight Aeroplane, max. 450 kg)	4,0	6,9	27,5
TUG locatiegebonden structureel (eenmalig voor 3 jaar) (max. 12x per jaar)	4,0	6,5	26,1
Helikopterluchthaven, luchthavenbesluit (Signal)	4,0	4,2	16,8
TUG locatiegebonden incidenteel (dag/dagen)	3,0	5,5	16,4
TUG niet-locatiegebonden / generieke ontheffing	2,0	6,1	12,3
Luchthavens zweefstoestellen, luchthavenregeling	2,0	4,2	8,4

4.4.1 Luchthavens

In Gelderland bestaan ongeveer 30 luchthavens met een permanent karakter, waarvan één luchthaven waarvoor een luchthavenbesluit is vastgesteld (Luchthaven Teuge). Andere terreinen hebben een luchthavenregeling of nog een toestemming van voor 2009 (Bignal).

Toezichtstrategie

We voeren controles uit bij de permanente luchthavens. Elke luchthaven moet een logboek bijhouden en dit jaarlijks bij ons aanleveren. Hieruit kunnen mogelijke overtredingen worden afgeleid: te veel vluchten, vluchten buiten de toegestane uren of met luchtvaartuigen die niet zijn toegestaan. De logboeken worden betrokken bij de controles.

Klachten die bij ons worden ingediend over de kleine luchtvaart gaan bijna allemaal over geluidhinder en/of privacyverstoring als gevolg van vliegverkeer. Deze klachten kunnen aanleiding zijn voor een incidentele controle. Klachten over het gebruik van het luchtruim geven wij door aan het bevoegd gezag ILT.

Vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie moet nog ontwikkeld worden.

Een aantal bestaande toestemmingen voor luchtvaartterreinen is niet meer actueel, door veranderde activiteiten of een veranderde omgeving. Daarom moeten deze toestemmingen geactualiseerd worden.

4.4.2 TUG-ontheffing

We verlenen drie soorten TUG-ontheffingen: locatiegebonden structureel, locatiegebonden incidenteel en niet-locatiegebonden (een generieke ontheffing).

Toezichtstrategie

We voeren controles uit op de verleende TUG-ontheffingen. Selectie vindt plaats op basis van ervaring en ingediende klachten. Bij de controle worden de ingediende 24 uurs-meldingen van vliegdagen betrokken.

5 Kerntaak Milieu, energie en klimaat

5.1 Complexe bedrijven

De Omgevingswet gebruikt de term complexe bedrijven voor bedrijven die door aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is aangegeven welke milieubelastende activiteiten (mba's) onder de term complex bedrijf vallen:

- Seveso-inrichtingen
- een aantal IPPC-installaties met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico
- een aantal andere activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico

De provincie is het bevoegd gezag voor complexe bedrijven. Het gaat bij complexe bedrijven om alle activiteiten op het terrein van het bedrijf, inclusief alle functioneel ondersteunende activiteiten bij de kernactiviteit. Het aantal bedrijven varieert tussen de 200 en 250 bedrijven door verandering van bedrijfsactiviteiten en wetgeving. De taken hebben betrekking op de activiteiten bouwen, milieu en ruimtelijke ordening. Ongeveer 20-25% van deze bedrijven wordt aangeduid als majeur risicobedrijf. Dit zijn de Seveso-inrichtingen en de RIE-4-bedrijven. Ook in de provinciale en gemeentelijke verordeningen staan regels voor deze bedrijven.

De waterbeheerder is het bevoegd gezag voor wateractiviteiten. In de Omgevingswet is een coördinatieregeling opgenomen om vergunningen te verlenen voor de milieubelastende activiteit (mba) en de wateractiviteit. Hierdoor kan de provincie de waterbeheerder instructies geven over de inhoud van de vergunning als dat nodig is.

Het omgevingsplan is een belangrijk toetsingskader voor complexe bedrijven. Hierin staan regels over externe veiligheid, geluid- en geurhinder, naast regels voor ruimtelijke aspecten. Bij de vergunningverlening voor complexe bedrijven, moeten we rekening houden met de regels in het omgevingsplan. Via een vergunning kan de initiatiefnemer toestemming krijgen voor afwijking van het omgevingsplan.

De gemeente heeft recht van advies en in een aantal gevallen recht van instemming bij vergunningen die afwijken van het omgevingsplan.

Beleid, wet- en regelgeving

In onze Omgevingsvisie en Omgevingsverordening hebben wij vastgelegd wat wij in Gelderland willen bereiken en behouden. Het doel: een gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland. Dit doen wij door bij de uitoefening van onze taken de focus te leggen op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig Gelderland. Er wordt gewerkt aan een vernieuwing van de Omgevingsvisie, wat uiteindelijk ook invloed heeft op uitvoering en handhaving.

Via het Interprovinciaal Overleg (IPO) stellen we gezamenlijke ambities en uitvoeringsstrategieën op, zoals recent is gedaan voor Seveso-inrichtingen (zie het kopje hieronder), energie en Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Nieuwe aandachtspunten en prioriteiten leggen wij vast in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

We hebben als provincie ook specifieke beleidsregels vastgesteld die betrekking op UH-taken. Zo is er Gelders geurbeleid vastgesteld (Beleidsregel geur voor milieubelastende activiteiten niet-veehouderijen Gelderland 2024). Ook de Kaderrichtlijn Water geeft doelen aan voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in 2027.

In het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2025-2027 staat wat de provincie gaat uitvoeren op gebied van Circulaire Economie. Door het IPO is de 'Bouwstenenvisie CE en VTH' ontwikkeld waarmee de provincies hun circulair opdrachtgeverschap richting omgevingsdiensten kunnen vormgeven. De provincie Gelderland onderzoekt hoe dit vorm te geven. Het gaat om de inzet van UH ten behoeve van de transitie naar een circulaire economie. De kennis van de UH-medewerkers over materialen, technische en juridische mogelijkheden en ontwikkelingen kunnen worden ingezet om circulair ondernemen te faciliteren en de transitie naar een circulaire economie te ondersteunen. Wet- en regelgeving voor circulaire economie en landelijk beleid (Circulair Materialenplan, CMP) worden momenteel aangescherpt, wat zal leiden tot een fundamentele en structurele systeemverandering. Het CMP treedt begin 2026 in werking.

Wet- en regelgeving Seveso-inrichtingen

Ten aanzien van de UH-taken voor de Seveso-inrichtingen nemen wij de landelijke, gezamenlijk ontwikkelde onderdelen van het beleid over. Landelijk zijn prioriteiten bepaald, is een Seveso-strategie ontwikkeld en is de taakuitvoering geüniformeerd. Wijzigingen die in de landelijke aanpak zijn overeengekomen, nemen wij over zodat de UH-aanpak voor Seveso voldoet aan de meest actuele inzichten en uniform is voor heel Nederland.

Wij zorgen voor een excellente uitvoering van de UH-taken bij de Seveso-inrichtingen. We werken daarvoor samen met partners zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Arbeidsinspectie, het Openbaar Ministerie (OM) en de veiligheidsregio's.

Een Seveso-inrichting kan ook worden aangewezen als zorgbedrijf. We spreken van een zorgbedrijf als er twijfel is over het veiligheid-beheerssysteem. Dat betekent dat de reguliere inspecties en handhaving mogelijk niet genoeg zijn om voldoende naleefgedrag te bereiken en de risico's op zware ongevallen te beheersen. De aanpak van zorgbedrijven is landelijk afgesproken en vastgelegd in SEVESO+.

Complexe bedrijven

Voor de vergunningverlening en de handhaving van complexe bedrijven hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Wij zorgen voor een excellente uitvoering van de uitvoering en handhaving bij de Seveso-inrichtingen. We werken daarvoor samen met partners zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Arbeidsinspectie, het Openbaar Ministerie (OM) en de veiligheidsregio's.
- Via eerdere convenanten en rechtstreeks werkende regels stimuleren wij bedrijven om energiebesparende maatregelen te nemen. Als bedrijven geen energie-besparingsplannen opstellen of de maatregelen niet tijdig nemen, zetten we via toezicht en handhaving de bedrijven ertoe aan alsnog actie te ondernemen.
- Wij stimuleren waar mogelijk de doelstellingen voor een circulaire economie om het grondstoffengebruik te reduceren.
- Voor bedrijven uit de hoogste risicocategorieën en Seveso-inrichtingen en RIE-4-bedrijven ambiëren we actuelere vergunningen dan bij bedrijven uit de laagste risico-categorieën.
- Wij monitoren de actualiteit van vergunningen en actualiseren zo nodig de vergunningen.

Risicoanalyse milieubelastende activiteiten

Bedrijfsactiviteiten kunnen effect hebben op de leefomgeving, bijvoorbeeld door luchtmissies, geluid, afval, energie, externe veiligheid en bodemverontreiniging. Wij hebben een risicoanalyse uitgevoerd waarbij per milieubelastende activiteit is gekeken naar de mogelijke effecten en de kans dat deze effecten optreden. Per branche is gekeken welke milieubelastende activiteiten daar kunnen voorkomen, hoe vaak dat het geval is, en wat de omvang van die activiteit is.

De branches zijn op basis van deze analyse onderverdeeld in vier prioriteiten (zeer hoog, hoog, gemiddeld en laag, zie ook onderstaande tabel). Bij het opstellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma bepalen wij of de analyse (op onderdelen) moet worden vernieuwd omdat de bedrijven en risico's kunnen veranderen. Wij geven veranderingen en de gevolgen hiervan voor de uitvoering aan in het uitvoeringsprogramma.

Tabel 6: resultaat risicoanalyse complexe bedrijven

Branche of bedrijfstakoverstijgende activiteit	Risicoscore	Risicoklasse
Procesindustrie (complex)	7,4	zeer hoog
Afvalverbrandingsinstallaties	7,1	zeer hoog
Papierindustrie	7,0	zeer hoog
Metaalverwerkers/ijzergieterijen	6,6	zeer hoog
Stortplaatsen open	6,4	hoog
Procesindustrie (eenvoudig)	6,2	hoog
Verwerkers gevaarlijk afval	5,5	hoog
Op- en overslag brandstoffen	5,5	hoog
Voedingsmiddelenfabrikanten	5,4	hoog
Energiebedrijven complex	5,3	hoog
Diervoederbedrijven	5,1	hoog
Sorteerbedrijven/niet onderverdeeld	4,8	hoog
Mestverwerkers	4,8	hoog
Opslag gassen	4,7	hoog
Op- en overslag gevaarlijke stoffen	4,5	hoog
Afvalscheidingsinstallatie	4,4	hoog
Afval- en destructiebedrijven	4,4	hoog
Galvanische oppervlaktebehandeling	4,4	hoog
Puinbrekers	4,3	hoog
Overige composteerders	4,1	hoog
Rioolwaterzuiveringsinstallaties/AWZI	4,0	hoog
Op- en overslag gevaarlijk afval	3,8	hoog
Overige op- en overslag bedrijven	3,7	hoog
Depots divers (milieustraten)	3,6	gemiddeld
Groencompostering	3,6	gemiddeld
Metaalshredders	3,5	gemiddeld
Baggerdepots	3,5	gemiddeld
BSA op- en overslagbedrijven	3,5	gemiddeld
Houtverwerkers	3,4	gemiddeld
Metaalrecuperatiebedrijven/Accuopslag	3,4	gemiddeld
Kalvergierbewerkingsinstallaties (KGBI's)	3,3	laag
Consumenten vuurwerkopslag	2,3	laag
Energiebedrijven (eenvoudig)	2,2	laag
Stortplaatsen gesloten	1,2	laag
Windturbinepark	0,9	laag

De indeling van branches in verschillende risicocategorieën wordt gebruikt om de prioritering in het actualiseren van vergunningen te bepalen (zie de vergunningenstrategie hieronder) en om de milieutoezichtfrequentie te bepalen (zie de toezichtstrategie hieronder).

Vergunningenstrategie complexe bedrijven

Vergunningverlening is lastig planbaar, omdat dit voor een groot deel afhankelijk is van aanvragen en meldingen van de bedrijven. Wij maken jaarlijks een inschatting van de te verwachten aanvragen en meldingen, onder andere door naar de aantallen in de afgelopen jaren te kijken en ontwikkelingen bij bedrijven zoals uitbreidingsplannen te volgen.

In principe krijgt de afhandeling van aanvragen en meldingen voorrang op ambtshalve wijzigingen van bestaande vergunningen. Hier is echter maatwerk mogelijk. Zo kunnen beroeps- en bezwaarzaken voorrang krijgen vanwege geplande zittingen, en kunnen actualisaties hogere urgentie hebben vanwege milieurelevantie of veiligheid. Voor aandachtsbedrijven (zie onder Toezichtstrategie) is het uitgangspunt dat procedures van aandachtsbedrijven voorrang krijgen op procedures bij de andere bedrijven. Ook hier is echter maatwerk mogelijk. Zo kan een procedure voorrang krijgen wanneer de milieurelevantie groter is omdat veiligheidsvoorschriften of ZZS-voorschriften moeten worden geactualiseerd.

Scherper aan de wind

Om de proceduredtijd bij de behandeling van aanvragen zo kort mogelijk te houden, is de ODRN in 2023 het project 'Scherper aan de wind' gestart. Hieruit zijn werkafspraken op hoofdlijnen voortgekomen, waarmee de ODRN scherper verschillende stappen in de procedure volgt en dus strakker op de procedure zit.

Het principe van scherper aan de wind komt neer op het volgende:

- Er is een vooroverleg op basis van een goede conceptaanvraag, we toetsen het concept.
- De aanvraag wordt in principe direct opgepakt door de ODRN, nadat deze is binnengekomen.
- Verzoek om adviezen worden in de eerste weken in- en extern uitgezet: er zijn afspraken met ketenpartners gemaakt over termijnen waarbinnen adviezen gegeven moeten worden.
- In principe worden eenmaal aanvullingen op de aanvraag gevraagd als deze niet compleet is.
- De aanvraag kan buiten behandeling worden gelaten als die niet of onvoldoende is aangevuld binnen 4 weken nadat de laatste aanvulling is ingediend of niet of onvoldoende is aangevuld binnen de gestelde termijn.

Er wordt in de uitvoering nog gezocht naar een goede balans in het aantal vooroverleggen en hoe lang deze duren.

Ook met Scherper aan de wind zal het lastig blijven om een aanvraag voor een complex bedrijf binnen de wettelijke termijn van 6 maanden af te handelen. Er zijn veel partijen bij betrokken en veel onderwerpen waarop beoordeeld moet worden. Als er geen vooroverleg is geweest, kan een aanvraag lastiger zijn om snel goed te beoordelen. Als er uitgebreide zienswijzen worden ingediend (bijvoorbeeld ook omdat er niet aan participatie door de aanvrager is gedaan), wordt de termijn van 6 maanden vrij zeker overschreden. Ook kan Scherper aan de wind niet voor alle soorten aanvragen worden toegepast: als een aanvraag complexer is of van een aandachtsbedrijf, besteden we er meer tijd aan. Daarnaast maken afstemming en coördinatie (bijvoorbeeld met waterschappen of GGD) het lastig om binnen de termijnen te blijven. Het belangrijkste is dat we in contact blijven met de aanvrager en transparant communiceren hierover.

De ODRN gaat de verschillende stappen in de procedure beter monitoren, om meer grip te krijgen op de doorlooptijden.

Fast lane

Voor een aantal vergunningprocedures die ver buiten de termijn lopen of anderszins spoed vereisen, zetten we in op een fast lane-procedure. De fast lane-procedure is eerder ontwikkeld voor de behandeling van natuuraanvragen in verband met stikstof. Voor de aanvragen die we volgens de fast lane gaan afhandelen, wijken we af van het principe 'first in, first out' (zie paragraaf 3.2). Voor de fast lane-procedure vindt samenwerking plaats met alle specialisten van de ODRN en andere bevoegde gezagen of ketenpartners.

Actuele vergunningen

De Omgevingswet (art. 5.38) schrijft voor dat het bevoegd gezag regelmatig beziet of de voorschriften van de omgevingsvergunning nog actueel zijn, gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkeling met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Redenen voor actualisatie kunnen bijvoorbeeld zijn wijzigingen in wet- en regelgeving, nieuwe of herziene conclusies over Best Beschikbare Technieken (BBT)-conclusies, handhavings- of incidentbevindingen of nieuwe bestuurlijke prioriteiten.

Het periodiek actualiseren van de omgevingsvergunningen milieu en maatwerkvoorschriften is een belangrijk aandachtspunt. Wij zorgen voor een actueel overzicht van de vergunningensituatie en hebben doelen voor de actualiteit (zie tabel 7 en bijlage 1). We werken met prioritering tussen bedrijven, maar kijken ook naar de urgentie per vergunning, om te bepalen welke vergunningen het eerst worden geactualiseerd, of waarbij voor aanpassing van de voorschriften wordt aangesloten bij een al lopende vergunningaanvraag. De noodzakelijke aanpassing van de vergunningen pakken we programmatisch op. Prioriteit en urgentie kunnen hierbij verschillend zijn: een beperkte wijziging bij een bedrijf met hoge prioriteit kan in bepaalde gevallen een lagere urgentie hebben dan een belangrijke wijziging bij een bedrijf met een lager prioriteit. Per geval wordt hierin een afweging gemaakt.

Voor de actualiteit van vergunningen hebben wij doelen gesteld. De risicoklasse van een bedrijf (op basis van de risicoanalyse) bepaalt hoe vaak de actualiteit van de vergunning wordt getoetst (zie tabel 7 hieronder). Daarnaast is per risicoklasse bepaald hoeveel procent van de vergunningen binnen die klasse actueel moet zijn (zie bijlage 1). Voor de doelen voor Seveso-inrichtingen en RIE-4-bedrijven geldt dat ze de hoogste prioriteit krijgen, ongeacht de risicocategorie.

Tabel 7: frequentie actualisatietoets complexe bedrijven

Branche/prioriteit	Actualisatietoets binnen x jaar
Seveso/RIE-4 / zeer hoog	5
Hoog	7
Gemiddeld	7
Laag	10

Bij nieuwe ontwikkelingen zoals nieuwe BBT-conclusies of afspraken over het opnemen van voorschriften in de vergunning geldt veelal een termijn waarbinnen de vergunningen moeten zijn aangepast. Zolang deze termijn nog niet is verlopen, beoordelen wij de vergunning als actueel.

Er zit een zekere tijd tussen de geconstateerde tekortkoming, bijvoorbeeld naar aanleiding van toezicht, jaarlijkse screening of een actualisatietoets en het herstel van de tekortkoming middels bijvoorbeeld een ambtshalve wijziging. Hierdoor zijn streef- en grenswaarden die zijn benoemd bij de kritische prestatie-indicatoren (KPI's, zie bijlage 1) niet op elk moment te realiseren.

Wel wordt ernaar gestreefd om een geconstateerde tekortkoming en wanneer deze een hoge prioriteit heeft, op een zo kort mogelijke termijn te herstellen. Dit kan via een ambtshalve wijziging, maar er kan ook worden aangesloten bij een al lopende of nieuw ingediende aanvraag. Dit zal per geval moeten worden afgewogen, afhankelijk van de prioriteit en inhoud van de geconstateerde tekortkoming en eventueel toekomstige of al lopende procedures bij het bedrijf.

Voor de toetsing op actualiteit hanteren we de landelijke systematiek ‘programmatisch actualiseren’ die gebaseerd is op wettelijke kaders en landelijke afspraken voor Seveso-inrichtingen. De uitkomst van de actualisatietoets kent een drietal mogelijkheden, conform de bovengenoemde systematiek:

- 1 De vergunning is nog actueel, actualisatie is niet nodig, een volgende actualisatietoets wordt over 5, 7 of 10 jaar uitgevoerd.
- 2 De vergunning is op onderdelen niet actueel, maar de ‘tekortkomingen’ zijn niet dusdanig dat actualisatie op korte termijn noodzakelijk is. De actualisatie kan plaatsvinden op een natuurlijk moment, bijvoorbeeld bij een wijzigingsaanvraag. Hiermee worden onnodige procedures en inzet van capaciteit voorkomen. Een voorbeeld is een vergunning die nog verwijst naar een oudere versie van een Publicatiereek Gevaarlijke Stoffen PGS richtlijn. Deze oudere versie biedt echter nog voldoende veiligheidsgaranties. De vergunning wordt beschouwd als ‘actueel’.
- 3 De vergunning is op onderdelen niet actueel en de ‘tekortkomingen’ zijn dusdanig dat actualisatie op korte termijn gewenst is. Daarbij kan het ook gaan om wettelijke termijnen die gelden voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de termijn van 4 jaar die geldt voor het implementeren van nieuwe BBT-conclusies. De vergunning wordt beschouwd als ‘niet actueel’, tenzij de wettelijke termijn voor actualisatie nog niet is verlopen, bijvoorbeeld de wettelijke termijn voor het implementeren van de BBT-conclusies.

Daarnaast voert de ODRN een frequente screening (minimaal jaarlijks) uit op actuele ontwikkelingen rondom wet- en regelgeving. Deze screening kan leiden tot het actualiseren van vergunningen, vóór de reguliere uitgebreide toets. Ook hieruit kan een conclusie volgen dat een vergunning of bepaalde vergunningen niet (meer) actueel zijn of binnen afzienbare tijd niet meer actueel zijn, tenzij tijdig tot actualisatie wordt overgegaan.

Toezichtstrategie complexe bedrijven

We voeren regulier milieutoezicht uit bij complexe bedrijven. De bedrijven worden op basis van de risicoanalyse ingedeeld in vier risicocategorieën. Hieraan is een bezoekfrequentie gekoppeld. Bij bedrijven met een goede naleving kan het toezicht minder intensief zijn. Bedrijven met een slechte naleving krijgen intensiever toezicht. Ook bedrijven waarover wij veel klachten krijgen geven wij extra aandacht. In branche- of toezichtplannen werken we het toezicht uit. Uitgangspunt is dat alle onderdelen van het bedrijf in een driejaarlijkse cyclus worden gecontroleerd. De milieuthema's die hoog scoren worden jaarlijks gecontroleerd. Naast het reguliere toezicht met fysieke controles en administratief onderzoek, wordt via projecten en programma's verdieping aangebracht in controles bij specifieke bedrijven of op bepaalde thema's.

De naleving van bedrijven wordt gemonitord met behulp van een KPI-naleefgedrag. Bij het monitoren maken we onderscheid tussen de verschillende risicocategorieën. Alle bedrijven worden sinds 2010 jaarlijks gevolgd. Door toepassing van de KPI-naleefgedrag ontstaat op individueel niveau een waardering van het naleefgedrag, waardoor bij een slechte waardering de toezichtintensiteit wordt verhoogd en bij een goede waardering de toezichtintensiteit kan worden verlaagd.

Bij Seveso-inrichtingen is er sprake van twee soorten toezicht: de Seveso-inspecties en milieutoezicht (Omgevingswet). Wij passen voor de toezichtplannen voor milieutoezicht op Seveso-inrichtingen en RIE4-bedrijven de risicoprioriteringsmethodiek TZ1 toe die landelijk is ontwikkeld met de zes Seveso-omgevingsdiensten. Ook deze methodiek weegt zowel de aard en omvang van het bedrijf als het naleefgedrag mee in de toezichtlast per bedrijf. Per bedrijf zijn de milieu-aspecten in kaart gebracht met daarbij de cyclus waarin deze worden beoordeeld. Deze methodiek is vergelijkbaar met de methode die de ODRA voor de overige complexe bedrijven gebruikt.

Voor Seveso-inspecties gebruiken we het landelijk toezichtmodel, waarin de inspectietijd ook gekoppeld is aan het naleefgedrag. Het toezichtmodel prioriteert en verdeelt de toezichtcapaciteit over alle Seveso-inrichtingen aan de hand van landelijk afgesproken kentallen. Het toezichtmodel wordt beheerd door SEVESO+.

Programma's complexe handhaving en aandachtsbedrijven

Om een integrale, uniforme en efficiënte aanpak van de complexe bedrijven te realiseren werken we voor een aantal programma's met een programmamanager. Via het programma complexe handhaving werkt de ODRA met een pool van toezicht-houders aan het toezicht en de handhaving. In branche- en toezichtplannen worden de prioriteiten uitgewerkt.

Aandachtsbedrijven zijn bedrijven met complexe (meervoudige) problematiek, die niet binnen de reguliere uitvoering en handhaving kan worden opgelost. Vaak gaat het om een combinatie van omgevingsveiligheid, ruimtelijke problematiek, een actieve omgeving en media-aandacht. Op het totaal van de provinciale bedrijven gaat het om een beperkt aantal (ongeveer 15 tot 20).

We pakken de problemen via een projectmatige aanpak op door projectgroepen te vormen met de verschillende betrokken uitvoerders en specialisten van de ODRN, ODRA en de provinciale afdeling VTH. Doel van de aanpak is om bedrijven zo snel mogelijk weer in het reguliere spoor te krijgen. Om te voorkomen dat bedrijven een aandachtsbedrijf worden, proberen we via de methodiek van "bedrijf in beeld" een overzicht te houden van de problematiek bij bedrijven. Waar nodig wordt tijdelijk regie gevoerd door een projectleider.

Vergunningen bevatten vaak doelvoorschriften voor bijvoorbeeld geluid, geur of emissies naar lucht. Metingen om te bepalen of voorschriften worden nageleefd, kunnen onderdeel zijn van het toezicht. Metingen worden uitgevoerd door een geaccrediteerde meetdienst, die is ondergebracht bij de ODRA.

In de uitvoering wordt bijzondere aandacht gegeven aan het reduceren van het energieverbruik. Ook de circulaire ambities die onder meer tot uiting moeten komen in het terugdringen van primaire grondstoffen, krijgen bijzondere aandacht in de vooroverleggen en andere contactmomenten met bedrijven.

Vergunningverlening en toezicht BRIKS

Onderdeel van de omgevingsvergunning en het toezicht op wet- en regelgeving zijn de BRIKS-taken. BRIKS staat voor Bouwen, Reclame, In- en uitritten, Kappen en Slopen. Brandveilig gebruik van gebouwen valt hier ook onder. Bouwwerken zijn bijvoorbeeld bedrijfsgebouwen, kantoren en bedrijfswoningen. We maken bij de BRIKS-taken onderscheid in de bouwfase en de gebruiksfase.

Bij het uitvoeren van BRIKS-taken sluiten we aan bij landelijk ontwikkelde toetsings-criteria. De BRIKS-onderwerpen zijn daarnaast lokaal bepaald en worden getoetst aan het lokale beleid. Denk hierbij aan afwijken van het omgevingsplan en de lokale regels voor reclame en kappen.

Een aanvraag wordt onder de Omgevingswet alleen beoordeeld voor de activiteit die wordt aangevraagd. Een aanvraag voor een technische bouwactiviteit wordt niet meer automatisch aangemerkt als een verzoek om te toetsen aan het omgevingsplan. Bij het afgeven van het besluit (of eerder als dit kan) geven we aan welke overige toestemmingen nodig zijn om de activiteit uit te kunnen voeren. Als een bouwwerk niet in het omgevingsplan past, moet apart een aanvraag worden ingediend voor afwijken van het omgevingsplan.

De Vereniging van Bouw- & Woningtoezicht Nederland (VBWTN) heeft mogelijke problemen en risico's op landelijk niveau in kaart gebracht. Zij hebben ook protocollen ontwikkeld om aanvragen en meldingen te beoordelen. Bij het toetsen van de technische bouwactiviteit aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) volgen wij de meest recente toetsprotocollen die door de VBWTN zijn opgesteld.

Voor het constructief toetsen bij Seveso-inrichtingen werken wij conform de landelijke afspraken die zijn gemaakt. Bij bouw aanvragen die relevantie hebben voor brandveiligheid, winnen wij advies in bij de veiligheidsregio en gebruiken we landelijk ontwikkelde protocollen.

Energiezuinig, milieubewust en veilig bouwen (en slopen) is belangrijk om onze ambities te realiseren. Daarom toetsen wij via de Toetsprotocollen van de VBWTN ook op de technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid en milieu bij nieuwbouw. Zowel bij de bouw als sloop zijn veiligheid en asbest onderdeel van het toetsen, conform de richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid.

Ook in de gebruiksfase controleren wij of nog wordt voldaan aan de bouw- en ruimtelijke ordeningseisen (RO) in de vergunning en wet- en regelgeving. Dit doen wij via een programmatische aanpak, waarbij per branche is bekeken wat de beoogde frequentie van toezicht is op het gebied van bouwen en RO. Het accent ligt op constructieve veiligheid en brandveiligheid. Reclame, kappen en inritten hebben geen prioriteit in de gebruiksfase. Voor deze aspecten voeren we geen preventief toezicht uit.

Overtredingen worden volgens onze nalevingsstrategie opgepakt.

Afvalacceptatie en -registratie

Afval- en recyclingbedrijven moeten bij een aanvraag voor het verrichten van activiteiten met afvalstoffen afkomstig van huishoudens, bedrijven en overheden, inclusief gevaarlijke afvalstoffen, een beschrijving geven van het acceptatie- en verwerkingsbeleid (A&V) en de administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Deze beschrijvingen zijn belangrijk om te voorkomen dat afval onterecht wordt geaccepteerd of verkeerd wordt verwerkt.

De verantwoordelijkheid voor het beoordelen van de beschrijvingen ligt bij de ODRN (vergunningverleners), waarbij de inbreng van de toezichthouder (ODRA) noodzakelijk is vanwege de kennis van het bedrijf en het beoordelen van de haalbaarheid van de vergunning. Afstemming is daarbij belangrijk.

De vergunningverleners (ODRN) en toezichthouders (ODRA) werken aan een gezamenlijke handreiking voor de beoordeling van deze beschrijvingen. Hierbij wordt rekening gehouden met het Circulair Materialenplan (CMP1), de opvolger van het Landelijke afvalbeheerplan (LAP3).

Financiële zekerheid

Financiële zekerheid is een verplichting onder de Omgevingswet voor Seveso-inrichtingen. Voor afvalbedrijven geldt dat financiële zekerheid opgelegd kan worden, hierbij gaat het niet om een verplichting. Er wordt de komende twee jaar een pilot uitgevoerd bij de 6 Seveso-OD's om financiële zekerheid op te nemen in de vergunning.

Er wordt gekeken naar de mogelijkheid om naast Seveso-inrichtingen, ook een afvalbedrijf te selecteren voor de pilot. De ODRN voert de pilot voor Gelderland uit. Er wordt dus voorlopig afgeweken van de plicht in de Omgevingswet om dit in alle vergunningen op te nemen.

Scherper vergunnen

Provincie Gelderland heeft het Schone Lucht Akkoord ondertekend. Om te zorgen voor een daling van emissies vanuit industrie naar de lucht voeren wij de maatregel “scherper vergunnen” uit het Schone Lucht Akkoord uit. Dit betekent dat wij voor aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit het uitgangspunt nemen dat wij grenswaarden voor emissies naar de lucht voorschrijven die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range liggen (best beschikbare technieken). Als een bedrijf van mening is dat de onderkant van de BBT-range niet haalbaar is, moet dit door het bedrijf technisch en economisch worden onderbouwd.

Daarnaast beoordelen wij bij het toetsen van de actualiteit van een omgevingsvergunning of de vergunningvoorschriften kunnen worden aangescherpt, zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range. Als onduidelijk is of een verdere emissiereductie mogelijk is, vragen wij zo nodig informatie op bij het bedrijf. Wanneer deze informatie er niet is, kunnen wij een onderzoeksverplichting voorschrijven via een ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning. Wij voeren scherper vergunnen bij het toetsen van de actualiteit van een omgevingsvergunning stapsgewijs in.

Bibob

Aanvragers van vergunningen voor milieubelastende activiteiten kunnen in het kader van de Wet Bibob en de Beleidsregels integriteitsbeoordeling Gelderland 2021 worden onderzocht. Provincie Gelderland voert in het voortraject of tijdens vergunningverlening een Bibob-onderzoek uit. Het onderzoek richt zich op de vraag of met het verlenen van de vergunning gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten gepleegd zullen worden, dat uit strafbare feiten verkregen geld zal worden benut of dat ter verkrijging van een vergunning een strafbaar feit is gepleegd.

Landelijke Vergunningenstrategie (LVS)

De Landelijke Vergunningenstrategie (LVS) is ontwikkeld voor gemeentelijke bedrijven en geeft de mogelijkheid om per aanvraag een prioriteringsscore toe te kennen. De LVS is met name bruikbaar voor junior vergunningverleners, die het vak nog moeten leren. Wij volgen de ontwikkelingen van de LVS. Mogelijk kan dit in de toekomst ook voor complexe bedrijven een hulpmiddel zijn bij de prioritering van vergunningverlening.

5.2 Ontgrondingen

De wetgeving voor ontgrondingen staat in hoofdstuk 16 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en afdeling 8.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl.) en onze Omgevingsverordening. De regels zijn gesteld ‘met het oog op de doelen van de wet’. Hieruit valt af te leiden dat er veel verschillende belangen betrokken moeten worden in de afweging over een ontgrondingsvergunning. Onderscheid wordt gemaakt tussen vergunningplichtige en vergunningvrije ontgrondingsactiviteiten. Voor vergunningvrije ontgrondingen geldt veelal een meldingsplicht.

De gemeente is bevoegd gezag voor de ontgrondingsvergunning indien deze onderdeel uitmaakt van een meervoudige aanvraag en bij de ontgroning minder dan 100.000 m³ wordt ontgraven. De provincie heeft dan advies met instemmingsrecht. Indien meer dan 100.000 m³ wordt ontgraven is de provincie bevoegd gezag voor de meervoudige aanvraag via de magneetbepaling.

In geval van meervoudige vergunningen waarvoor de gemeente bevoegd is hebben wij voor het onderdeel ontgroningen een medehandhavingsbevoegdheid. Over toezicht en handhaving bij meervoudige vergunningen worden nu afspraken met gemeenten gemaakt.

Bij de risicoanalyse is onderscheid gemaakt tussen primaire ontgroningen (zand- en kleiwinningen) en secundaire (functionele) ontgroningen. Primaire ontgroningen zijn ontgroningen die gericht zijn op de winning van zand of klei voor onder andere de bouwsector. Secundaire (functionele) ontgroningen zijn niet primair gericht op de winning van delfstoffen, maar de realisatie van een maatschappelijke gewenste functie, zoals een nevengeul bij een rivier. Hierbij kunnen als bijproduct nog wel delfstoffen gewonnen worden.

We maken bij de functionele (secundaire) ontgroningen onderscheid in de omvang van de ontgroning: beperkt of uitgebreid (kleiner of groter dan 100.000 m³). Bij beperkte ontgroningen gaat het bijvoorbeeld om sloten of vijvers. Een deel van de beperkte ontgroningen is niet vergunningplichtig, maar meldingsplichtig op grond van onze Omgevingsverordening. Bij zand- en kleiwinningen maken we onderscheid tussen de verschillende fases: voorbereiding, uitvoering en beëindiging/oplevering.

De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van objecten op, van hoger naar lager risico. Voor de effecten is gekeken naar de thema's veiligheid, gezonde fysieke leefomgeving en duurzaamheid. Voor het thema veiligheid is gekeken naar letsel, stabiliteit bodem en talud, en primaire waterkeringen. Voor het thema gezonde fysieke leefomgeving is gekeken naar natuurwaarden, landschap, cultuurhistorie en leefbaarheid. Voor het thema duurzaamheid is gekeken naar impact op het ecosysteem.

Tabel 8: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Illegale ontgroning	8,3	6,5	54,1
Functionele (secundaire) ontgroning beperkt (vergunning)	7,8	5,3	41,5
Functionele (secundaire) ontgroning uitgebreid (vergunning)	8,5	4,7	40,2
Primaire ontgroning zandwinning (diep) beëindiging / oplevering	7,8	4,9	37,9
Functionele (secundaire) ontgroning beperkt (melding)	6,8	5,1	34,3
Primaire ontgroning zandwinning (diep) uitvoering	6,0	5,3	31,6
Primaire ontgroning kleiwinning beëindiging / oplevering	6,9	4,2	28,9
Primaire ontgroning kleiwinning uitvoering	4,7	4,4	20,8
Primaire ontgroning zandwinning (diep) voorbereiding	5,2	3,7	18,9
Primaire ontgroning kleiwinning voorbereiding	5,2	3,7	18,9

Vergunningenstrategie ontgrondingen

De vergunningverlening is gebaseerd op een wettelijk voorgeschreven afweging van alle betrokken belangen bij de uitvoering van ontgrondingen. Wij willen dat een ontgroning past in de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en daarbij van maatschappelijke meerwaarde is voor het betreffende gebied. Hierbij kunnen nieuwe functies worden toegevoegd zoals natuurontwikkeling, rivierverruiming, recreatie en toerisme, wonen, waterberging, enzovoort. Daarbij wordt getoetst of de ontgroning geen afbreuk doet aan de bestaande waarden binnen het gebied. Het beleid voor winning van oppervlaktedelfstoffen (zand, grind, klei en kalkzandsteen) hebben we vastgelegd in het Beleidsplan zand- en kleiwinning. Om te sturen op locatiekeuze en ruimtelijke meerwaarde kunnen we indien nodig het RO-instrumentarium inzetten en sturen daarbij op ruimtelijke meerwaarde. Bij vergunningverlening worden de bij ontgroning betrokken belangen afgewogen en voorschriften gesteld ter bescherming van die belangen. In de omgevingsverordening zijn procedurevoorschriften voor de vergunning opgenomen. Daarnaast is in de omgevingsverordening aangegeven voor welke handelingen geen vergunning is vereist.

We willen ontgrondingsprojecten zo veel mogelijk via marktwerking tot stand laten komen. Daarnaast moet er sprake zijn van maatschappelijk draagvlak, functie koppeling en ruimtelijke meerwaarde. Het beoordelen van de ruimtelijke meerwaarde is complex bij ontgrondingen die meerdere jaren duren. Vaak zijn bij vergunningverlening nog geen concrete initiatieven bekend over de precieze eindafwerking, maar wel een inrichtingsplan. Veiligheid en verantwoord beheer zijn harde randvoorwaarden bij de uitvoering.

Toezichtstrategie ontgrondingen

De markt van ontgrondingen kent een grillig verloop waardoor er door de vergunninghouder kortcyclisch wordt gepland. Dit brengt voor het toezicht mee dat actuele kennis van de betreffende bedrijfsvoering een vereiste is om zicht te houden op de fase waarin de ontgroning zich bevindt. Een ontgroning is immers geen statische activiteit maar een dynamische onderneming met een lange doorlooptijd en diverse te onderscheiden fasen. Hiermee onderscheidt een ontgroning zich van activiteiten in de andere taakvelden (bv bij agrariër: luchtwasser moet altijd aanwezig zijn en werken). Dit vertaalt zich in de praktijk dus in relatief veel en gedurende meerdere jaren fysieke controles per ontgroning.

De gemiddelde ontgrondingsvergunning kent in verhouding tot vergunningen voor de andere taakvelden veel voorschriften met toe-/instemmingen, goedkeuringen en dergelijke. Dit zijn besluiten die genomen moeten worden door handhaving en gaan daarmee gepaard met een administratieve controle. Dus per ontgroning vinden relatief veel administratieve controles plaats.

Illegale ontgrondingen

Illegale ontgrondingen vormen een groot risico. Illegaliteit komen we met name op het spoor door meldingen en klachten van inwoners, signalen uit ons netwerk, en op basis van onze gebiedskennis. Daarnaast kunnen illegale ontgrondingen ook aan het licht komen tijdens reguliere toezichtsvluchten of uit satellietfoto's gebruikt in de bomenmonitor.

5.3 Bodemsanering

Voorheen, onder de Wet bodembescherming (Wbb), was de provincie bevoegd gezag voor UH-taken bij bodemsaneringen. Onder de Omgevingswet zijn gemeenten het bevoegd gezag voor een groot deel van de bodemsaneringen. Voor een aantal (overgang)situaties is de provincie nog wel bevoegd gezag. Het gaat daarbij om verontreinigingen waarvoor de provincie het bevoegd gezag was en waarbij de sanering nog niet is afgerond (hiervoor geldt overgangsrecht Wbb). De ODRA voert alle taken met betrekking tot overgangsrechtlocaties uit. Meldingen die voor 1 januari 2024 zijn ingediend, handelt de afdeling VTH af volgens de 'oude' Wet bodembescherming.

Bij bodemverontreinigingssituaties bij complexe bedrijven geldt de reguliere verdeling tussen de ODRA en ODRN: de ODRN voert alle taken met betrekking tot bodemvergunningverlening en bodemmeldingen uit, en tevens bodemtoezicht en -handhaving bij Seveso-inrichtingen en RIE-4-bedrijven. De ODRA doet toezicht en handhaving (exclusief Seveso en RIE-4) voor meldingen met een termijn van vijf dagen. Meldingen met een termijn van vier weken worden eerst beoordeeld door de ODRN, waarna de ODRA toezicht en handhaving uitvoert (exclusief Seveso en RIE-4).

In de risicoanalyse hebben we gekeken naar types bodemsanering in combinatie met functies van gebieden (bodemgebruiksfuncties). We maken onderscheid tussen de drie soorten bodemgebruiksfuncties waaraan verschillende doelstellingen voor de bodemkwaliteit zijn verbonden: landbouw/natuur, wonen en industrie. Voor grondwater maken we onderscheid tussen saneringen waar actief maatregelen worden uitgevoerd en saneringen waarbij een stabiele eindsituatie aan de orde is (passief monitoren of de situatie in stand blijft). Voor de methodes van grondsanering maken we onderscheid tussen het verwijderen van verontreiniging door ontgraven en het aanwezig laten van verontreinigde bodem met daarboven een leeflaag of een duurzame verharding.

Voor de effecten is gekeken naar de thema's gezonde fysieke leefomgeving en duurzaamheid. Voor het thema gezonde fysieke leefomgeving is gekeken naar bodemkwaliteit, waterkwaliteit en hinder (zoals trillingen en geluid). Voor het thema duurzaamheid is gekeken naar impact op het ecosysteem. De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van objecten op, van hoger naar lager risico. Hieruit blijkt dat de uitvoering van illegale saneringen (een sanering die niet is gemeld en dus onbekend is voor bevoegd gezag) als grootste risico wordt gezien.

Tabel 9: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Bodemgebruiksfunctie wonen/lokale max. waarden (illegaal)	7,7	6,9	53,2
Bodemgebruiksfunctie landbouw/natuur max. waarden (illegaal)	7,0	6,9	48,5
Bodemgebruiksfunctie industrie/lokale max. waarden (illegaal)	7,0	6,9	48,5
Bodemgebruiksfunctie landbouw/natuur max. waarden grondwater passief	7,0	5,4	37,8
Art. 13 zorgplichtsituaties	7,7	4,7	36,3
Bodemgebruiksfunctie wonen/ max. waarden grondwater actief	7,7	4,5	34,8

	Effecten	Kans	Totaal
Bodemgebruiksfunctie landbouw/natuur max. waarden grondwater actief	7,7	4,5	34,8
Bodemgebruiksfunctie industrie/ max. waarden grondwater actief	7,0	4,5	31,7
Bodemgebruiksfunctie wonen/lokale max. waarden grond ontgraven tot terugsaneerwaarde	6,0	4,5	27,2
Bodemgebruiksfunctie wonen/lokale max. waarden grond leeflaag	5,7	4,5	25,7
Bodemgebruiksfunctie wonen/stabiele eindsituatie grondwater passief	4,7	5,4	25,2
Bodemgebruiksfunctie landbouw/natuur max. waarden grond ontgraven tot terugsaneerwaarde	5,3	4,5	24,2
Bodemgebruiksfunctie industrie/lokale max. waarden grond ontgraven tot terugsaneerwaarde	5,3	4,5	24,2
Bodemgebruiksfunctie industrie/stabiele eindsituatie grondwater passief	4,3	5,4	23,4
Bodemgebruiksfunctie landbouw/natuur max. waarden grond leeflaag	5,0	4,5	22,7
Bodemgebruiksfunctie industrie/lokale max. waarden grond leeflaag	3,3	4,5	15,1
Bodemgebruiksfunctie wonen/lokale max. waarden grond duurzame verharding	2,7	3,5	9,2
Bodemgebruiksfunctie landbouw/natuur max. waarden grond duurzame verharding	2,3	3,5	8,1
Bodemgebruiksfunctie industrie/lokale max. waarden grond duurzame verharding	2,0	3,5	6,9

Vergunningenstrategie

We ontvangen meldingen en gegevens en bescheiden (informatieplicht) van het saneren van de bodem. Deze meldingen worden via het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) ingediend.

Toezichtstrategie

Na afloop van een sanering moet de uitvoerder een evaluatierapport en/of nazorgplan opstellen. Wij beoordelen of volgens de melding is gesaneerd. Mocht uit het evaluatieverslag van de sanering blijken dat niet is voldaan aan de Wbb, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en/of maatwerkregels of -voorschriften, dan kunnen we handhavend optreden.

Illegale activiteiten

Illegale saneringen kunnen aan het licht komen door klachten of meldingen. Daarnaast brengt gebiedstoezicht locaties aan het licht waar grond wordt ontgraven of aangevoerd, waar gronddepots aanwezig zijn, of waar grondwater wordt onttrokken. Met transportcontroles en ook ketentoezicht kunnen we verdachte grondstromen op het spoor komen.

Tot slot kan bij het indienen van een evaluatieverslag blijken dat een sanering illegaal is uitgevoerd doordat verkeerde informatie is verstrekt of dat een sanering is uitgevoerd zonder dat instemming/beschikking (al) is verleend of geweigerd of vervallen.

5.4 Storten afvalstoffen (Wm 10.2)

Het op of in de bodem brengen van afvalstoffen is ongewenst. Het verbod om niet-afgegeven en niet-ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen op of in de bodem te brengen of te verbranden staat in Wm artikel 10.2. Wij zijn het bevoegd gezag voor storten en op of in de bodem brengen van stoffen (artikel 10.63 lid 2).

Verantwoordelijkheid voor het opruimen ligt bij de eigenaar van de grond. In de risicoanalyse is voor de effecten gekeken naar de thema's veiligheid, gezonde fysieke leefomgeving en duurzaamheid. Voor het thema veiligheid is gekeken naar lichamelijk letsel, voor het thema gezonde fysieke leefomgeving naar luchtkwaliteit, en voor het thema duurzaamheid naar impact op het ecosysteem en de bodem.

Tabel 10: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Storten, op of in de bodem brengen	3,1	7,2	22,4

Vergunningenstrategie

De ODRN kan ontheffingen verlenen voor storten of anderszins op of in de bodem brengen.

Toezichtstrategie

De afdeling VTH houdt reactief toezicht op het verbod om afvalstoffen te storten op of in de bodem te brengen, op basis van klachten en meldingen.

5.5 Vuurwerkevenementen

Het afsteken van vuurwerk bij evenementen is aan regels gebonden. Deze regels liggen vast in het Vuurwerkbesluit. Wij zijn het bevoegd gezag hiervoor. Evenementen kunnen buiten zijn (vuurwerkshows), maar ook binnen bij theatervoorstellingen of muziekoptredens (theatervuurwerk). Afhankelijk van de hoeveelheid en het type vuurwerk geldt er een meldingsplicht of ontbrandingstoestemming voor het evenement. Als er meer dan 200 kg consumentenvuurwerk, meer dan 20 kg Pyrotechnische Speciale Effecten (PSE) of professioneel vuurwerk wordt gebruikt is een ontbrandingstoestemming nodig. In alle overige gevallen volstaat een melding. Wanneer een vuurwerkevenement in, of in de nabijheid van een Natura 2000-gebied is gepland, is ook een natuurvergunning nodig.

Voor de risicoanalyse is onderscheid gemaakt tussen professioneel vuurwerk, pyrotechnische speciale effecten en consumentenvuurwerk. De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van objecten op, van hoger naar lager risico. Voor de effecten is gekeken naar de thema's veiligheid en duurzaamheid.

Tabel 11: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Professioneel vuurwerk / vuurwerkevenementen	8,5	4,4	37,4
Pyrotechnische speciale effecten / vuurwerkevenementen (theatervuurwerk)	8,5	4,4	37,4
Consumentenvuurwerk / vuurwerkevenementen	8,0	4,4	35,2

Vergunningenstrategie

Op jaarbasis ontvangen wij circa 50 aanvragen voor ontbrandingstoestemmingen en circa 100 meldingsaanvragen. Wij besteden vooral aandacht aan voorschriften gericht op (brand)veiligheid, de gebruikte hoeveelheden vuurwerk en de afstanden ten opzichte van mens en dier, elektriciteitsmasten en opslag van gevaarlijke stoffen. Iedere aanvraag gaat ook langs de betreffende gemeente en de regionale brandweer, in sommige gevallen ook langs Rijkswaterstaat en/of een waterschap als er vuurwerk wordt afgestoken vanaf een ponton.

Wij hebben ook aandacht voor de plaatselijke fauna in het kader van hoofdstuk 11 (Activiteiten die de natuur betreffen) van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), bijvoorbeeld door te toetsen of een evenement in (de buurt van) een N2000-gebied is gepland. Als voor een vuurwerkevenement ook toestemming op grond van het Bal nodig is, wordt gebruik gemaakt van de Handreiking Vuurwerk en Vogels (oktober 2018). Dit kader is gericht op het bepalen van effecten van vuurwerk op beschermde soorten en gebieden. Dit landelijke kader is ontwikkeld in opdracht van het IPO. Er zijn werkafspraken gemaakt tussen de ODRA en de afdeling VTH, die verantwoordelijk is voor UH op het gebied van natuur.

Toezichtstrategie

De kans op overtredingen wordt ingeschat als gemiddeld: de naleving is hoog, er worden weinig overtredingen geconstateerd. Dit komt doordat de vuurwerkafstekers weten dat er een grote kans is dat er controle zal zijn tijdens het vuurwerkevenement. En ze weten dat bij het constateren van een overtreding de kans groot is dat er bestuursdwang zal worden toegepast. Dit heeft tot gevolg dat het vuurwerkevenement niet meer zal kunnen plaatsvinden, waardoor de vuurwerkafsteker niet betaald zal worden voor het door hem geleverde werk.

Selectie van de te controleren evenementen vindt plaats op basis van de hoeveelheid en aard van het vuurwerk, de locatie, het aantal bezoekers en de ervaring van en met degene die het vuurwerk afsteekt. Hiervoor gebruiken we een beslisboom (bijlage 2). We controleren ongeveer 70% van alle evenementen.

Tijdens een vuurwerkcontrole wordt tijdens de opbouw-, afsteek- en afbouw fase gecontroleerd. Controle van de afbouw is nodig om ervoor te zorgen dat vuurwerk dat niet is ontbrand, op een veilige manier wordt afgevoerd en niet in het illegale circuit terechtkomt.

De provinciale coördinator Vuurwerkbesluit zorgt voor de samenwerking met gemeenten, politie, de plaatselijke en regionale brandweer en andere partners bij evenementen. De coördinator bewaakt de voortgang van gemaakte afspraken en rapporteert over de activiteiten die in de provincie plaatsvinden.

6 Kerntaak Platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden

6.1 Natura 2000-gebieden

Voor Natura 2000 maken we onderscheid in drie categorieën activiteiten:

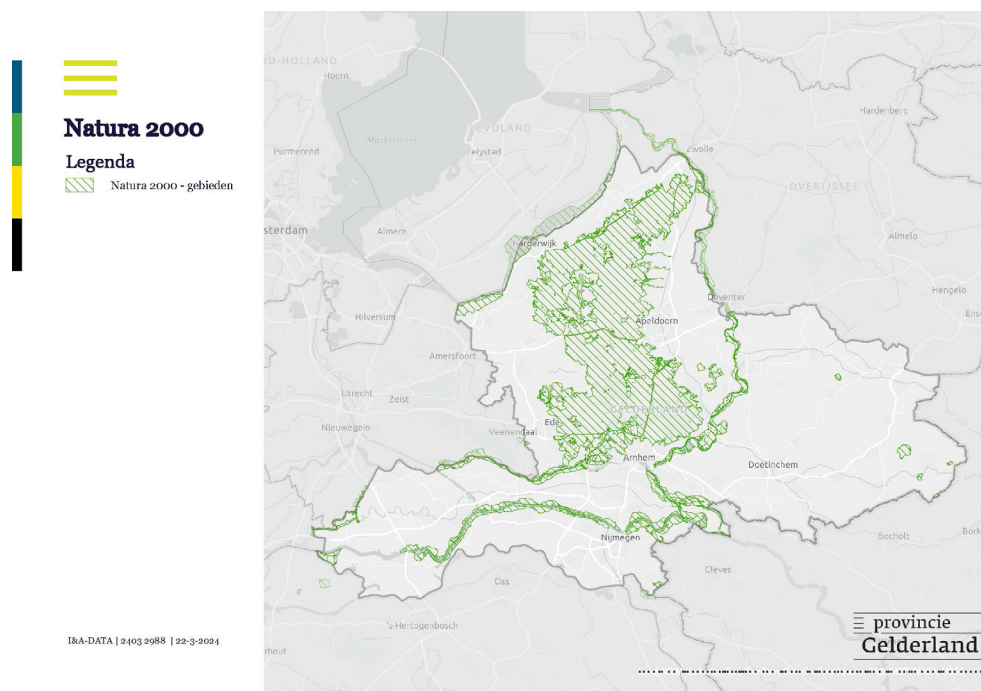
- Externe beïnvloeding niet-stikstof: het gaat hier om activiteiten buiten een N2000-gebied die negatieve effecten in een N2000-gebied veroorzaken. Hiervoor hebben we een risicoanalyse uitgevoerd.
- Interne beïnvloeding niet-stikstof: het gaat hier om activiteiten binnen een N2000-gebied die negatieve effecten in dat gebied veroorzaken. Hiervoor sluiten we aan bij de handhavingsplannen die per N2000-gebied worden opgesteld in samenwerking met handhavingspartners.
- Beïnvloeding stikstof: hiervoor hebben we nu nog geen aanpak.

De bescherming van Natura 2000-gebieden valt onder het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), paragraaf 11.1.2 Natura 2000-activiteiten. De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op de natuurbescherming. Hierin zijn de Vogel- en Habitatrichtlijnen van de Europese Unie doorvertaald.

Net als bij flora en fauna geldt dat als we advies en instemming geven voor een aanvraag die bij de gemeente is gedaan, zowel de gemeente als wij bevoegd zijn voor toezicht en handhaving. Momenteel worden hier afspraken over gemaakt met de gemeenten en de omgevingsdiensten.

Naast het reguliere toezicht worden wij door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) gevraagd om controles uit te voeren in de zogenaamde cross-compliance (inkomenssteun vanuit de EU).

Afbeelding 3: kaart ligging N2000-gebieden



6.1.1 Externe beïnvloeding niet-stikstof

We hebben een risicoanalyse uitgevoerd voor activiteiten buiten een N2000-gebied die negatieve effecten in een N2000-gebied veroorzaken. De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van objecten op, van hoger naar lager risico. Voor de effecten is gekeken naar het thema duurzaamheid, dat is ingevuld met de impact op de kwaliteit en instandhouding van het ecosysteem.

Tabel 12: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Externe beïnvloeding/verstoring bodemingrepen (grond en grondwater) illegaal	10,0	7,9	79,3
Externe beïnvloeding/verstoring bodemingrepen (grond en grondwater)	10,0	6,4	64,0
Externe beïnvloeding/verstoring recreatie illegaal	6,0	9,1	54,8
Externe beïnvloeding/verstoring (woning)bouw illegaal	6,0	7,4	44,4
Externe beïnvloeding/verstoring infrastructuur illegaal	6,0	7,0	42,0
Externe beïnvloeding/verstoring evenementen illegaal	4,0	8,5	33,9
Externe beïnvloeding/verstoring luchtvaart illegaal	4,0	7,6	30,4
Externe beïnvloeding/verstoring windmolen illegaal	4,0	7,1	28,3
Externe beïnvloeding/verstoring windmolen	4,0	6,7	26,7
Externe beïnvloeding/verstoring infrastructuur	4,0	5,0	20,0
Externe beïnvloeding/verstoring recreatie	2,0	8,1	16,3
Externe beïnvloeding/verstoring evenementen	2,0	6,7	13,5
Externe beïnvloeding/verstoring luchtvaart	2,0	6,7	13,3
Externe beïnvloeding/verstoring (woning)bouw	2,0	4,6	9,2

Vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie moet nog ontwikkeld worden.

Externe verblijfsrecreatie of bouw kan leiden tot interne beïnvloeding/verstoring in het N2000-gebied door recreatie. Dit wordt betrokken bij de beoordeling van een vergunningaanvraag.

Toezichtstrategie

We houden reactief toezicht op activiteiten die invloed hebben op N2000-gebieden.

Recreatieactiviteiten hebben geen directe relatie met toezicht en handhaving, maar alleen met vergunningverlening. De externe druk op een N2000-gebied als gevolg van recreatieactiviteiten wordt beoordeeld bij de vergunningaanvraag en wordt of niet vergund of zonder voorschriften vergund.

Illegale activiteiten

We komen illegale activiteiten op het spoor op basis van klachten en meldingen en gebiedstoezicht. Veel instanties zijn niet bekend met de vergunningplicht voor ingrepen met een mogelijk negatieve impact op de aangewezen waarden. Het opsporen van illegaliteit vraagt om een projectmatige aanpak. Het is bijvoorbeeld het overwegen waard om aanvragen die bij gemeenten worden gedaan te screenen op het onderdeel natuur.

Preventiestrategie

Gemeenten moeten het onderwerp natuur meenemen in hun proces. Dit moet ook in vooroverleg aan de initiatiefnemer worden meegegeven. Wij kunnen gemeenten in gesprekken wijzen op de natuurtoets naar aanleiding van een aanvraag.

6.1.2 Interne beïnvloeding niet-stikstof

Samen met partners zetten we in op het behoud en ontwikkeling van de Naturazooo-gebieden. We hebben dit ook vastgesteld in de beheerplannen. We willen de bos- en natuurwaarden behouden, versterken en ontwikkelen. We treffen extra maatregelen om de kwetsbare natuurwaarden van de Naturazooo-gebieden te versterken. De beheerplannen worden uitgewerkt en toegespitst op toezicht en handhaving in handhavingsplannen. Voor activiteiten binnen een N2000-gebied die negatieve effecten in dat gebied veroorzaken sluiten we aan bij de handhavingsplannen die voor de gebieden zijn opgesteld: Rijntakken, Veluwe en Achterhoek.

6.1.3 Beïnvloeding stikstof

Voor het onderdeel stikstof hebben we nu nog geen toezichtstrategie. Het huidige risicomodel is geen geschikt instrument om de UH-inzet voor stikstof te bepalen. Vergunningverlening wordt voor stikstof gebaseerd op Europese richtlijnen, die zijn doorvertaald naar de Wet natuurbescherming (tot en met 31 december 2024) en de Omgevingswet. De provincie heeft geen goed beeld van de stand van zaken bij bedrijven in Gelderland als het gaat om natuurtoestemming voor stikstof in het kader van de omgevingsvergunning Natuur (voorheen onder de Wet natuurbescherming). Het gaat hier om bedrijven waar wij alleen bevoegd gezag zijn voor natuur en niet voor bijvoorbeeld bouw en milieu. In de Statenbrief van 4 april 2023 staat dat de Staten worden geïnformeerd over hoe we dat gaan aanpakken. Daarvoor is een voorstel in voorbereiding waarbij inzichtelijk wordt gemaakt wat we gaan doen en wat dit betekent voor de inzet van de uitvoering in 2024.

Voor de provinciale complexe bedrijven hebben we wel inzicht in de actualiteit van de natuurvergunningen. Een deel van de vergunningen is niet actueel. Voor aanvragen hebben we een snelle procedure ('fast lane'-procedure) ontwikkeld om in enkele weken tot een vergunning te komen; voor deze aanvragen wijken we dus af van het principe 'first in, first out' (zie paragraaf 3.2). Voor de fast lane-procedure vindt samenwerking plaats met de luchtspecialisten van de ODRN.

6.2 Flora en fauna

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), Afdeling 11.2, zijn regels gesteld voor Activiteiten met betrekking tot dieren of planten in het wild. De regels voor flora- en fauna-activiteiten zijn gesteld met het oog op de natuurbescherming. Activiteiten met een schadelijk effect op beschermde soorten zijn verboden. De verbodsbepalingen moeten de huidige staat van instandhouding (SvI) van soorten die van nature in Nederland voorkomen duurzaam veiligstellen. Met UH geven we invulling aan deze zogenoemde passieve soortenbescherming.

Het Rijk kan via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) voor bestendig beheer en gebruik een gedragscode vaststellen, waarin voorwaarden en maatregelen zijn opgenomen om schade te beperken of te voorkomen. Deze vrijstelling geldt voor werkzaamheden die regelmatig voorkomen. RVO betreft de provincies bij de goedkeuring omdat de provincies belast zijn met de handhaving ervan. Na goedkeuring kunnen alle organisaties in de betreffende sector van deze gedragscode gebruik maken. Een gedragscode geldt voor heel Nederland.

Ook in onze Omgevingsverordening zijn regels opgenomen voor soortbescherming (vooral bij ruimtelijke ingrepen) en faunabeheer. Daarnaast hebben we een aantal spelregels voor vergunningen vastgelegd in beleidsregels.

De faunabeheereenheid (FBE) coördineert de uitvoering van het faunabeheer en ziet daarom ook toe op de uitvoering van faunabeheer. In de FBE zijn alle jachthouders in een provincie en bepaalde maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd. Wij verlenen vergunningen op basis van faunabeheerplannen die de FBE vaststelt en die door team vergunningverlening worden beoordeeld. Bij deze beoordeling wordt onder andere rekening gehouden met het provinciale faunabeleid dat door Programmering wordt voorbereid. De goedkeuring van faunabeheerplannen vindt veelal plaats gelijktijdig met de beslissing op de bijhorende aanvraag van de FBE. Slechts in bijzondere gevallen worden toestemmingen verleend buiten de FBE om. De FBE schrijft vergunningen op basis van het goedgekeurde faunabeheerplan door naar aangesloten Wildbeheereenheden (WBE's) die deze machtigingen op hun beurt doorzetten naar de jachthouders. De FBE kan ook op andere manieren andere uitvoerders machtigen en moet desgevraagd inzicht kunnen geven in wie welke vergunningen gebruikt. Het faunabeheerplan onderdeel jacht en vrijstellingen behoeft goedkeuring maar geen nadere vergunning.

De provincie kan ook opdracht geven voor populatiebeheer of schadebestrijding. Dit is nodig in geval van nood en in situaties waarin vergunningverlening niet mogelijk is, bijvoorbeeld voor het bestrijden van exoten. Verder is de provincie bevoegd om de jacht op de wildsoorten te sluiten bij bijzondere weersomstandigheden, waarbij het team vergunningverlening zich baseert op het advies hierover van de FBE.

Bij wildschade kan de provincie een tegemoetkoming aan benadeelden verlenen. Er is daardoor een relatie tussen het vergunningenbeleid en de financiële consequenties bij de tegemoetkomingen van wildschade. In de praktijk wordt deze schadetegemoetkoming uitsluitend verleend aan de bedrijfsmatige landbouw en bij wolvenschade ook voor hobbyhouders.

Voor de risicoanalyse is onderscheid gemaakt tussen bebouwd gebied, buitengebied en Gelders Natuurnetwerk/Groene ontwikkelingszone. Daarbinnen is onderscheid gemaakt tussen soorten uit bijlage IX van het Bal en uit de Habitatrichtlijn/Vogelrichtlijn. De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van objecten op, van hoger naar lager risico. Voor de effecten is gekeken naar het thema duurzaamheid. Voor duurzaamheid is gekeken naar de effecten van activiteiten op de staat van instandhouding van soorten en de aantasting van het leefgebied van de soorten.

Tabel 13: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Bebouwd gebied: illegaal	10,0	8,1	80,7
Buitengebied: illegaal	10,0	8,1	80,7
Natuur GNN/GO: illegaal	10,0	7,5	74,7
Gedragscode/Omgevingsverordening (bijlage IX)	10,0	6,8	68,0
Gedragscode/Omgevingsverordening HR/VR	10,0	6,8	68,0
Bebouwd gebied: vergunningen HR/VR	8,0	6,8	54,4
Buitengebied: vergunningen HR/VR	8,0	6,6	52,8
Buitengebied: vergunningen (bijlage IX)	8,0	6,3	50,1
Bebouwd gebied: vergunningen (bijlage IX)	6,0	6,5	38,8
Natuur GNN/GO: vergunningen HR/VR	4,0	6,2	24,8
Natuur GNN/GO: vergunningen (bijlage IX)	4,0	5,9	23,5

Vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie moet nog ontwikkeld worden.

In art. 8.74j-1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staat op basis van welke belangen een inbreuk op het beschermingsniveau mogelijk is. Wij kunnen dan vergunningen verlenen.

Een flora- en fauna-activiteit kan ook onderdeel uitmaken van een meervoudige Omgevingsvergunning waarvoor een andere instantie bevoegd is. Wij verlenen dan advies en instemming in het kader van een omgevingsprocedure.

Gemeenten kunnen soortenmanagementplannen (SMP's) opstellen, die de basis vormen voor langlopende vergunningen. De provincie stelt kaders voor de SMP's en faciliteert het opstellen met een subsidieregeling. De SMP's brengen in beeld welke maatregelen nodig zijn om voor de betrokken beschermde soorten een gunstige staat van instandhouding te realiseren of te behouden. De afdeling VTH toetst de SMP's gedurende het opstellen. Door een afname van het aantal vergunning-aanvragen levert dit uiteindelijk tijdswinst op.

Woningbouwcorporaties hebben veel gebouwen in hun bezit en kunnen hiervoor hun eigen planning maken, waardoor ze de werkzaamheden ook projectmatig kunnen aanpakken. Daarmee kunnen ze ook de benodigde ecologische onderzoeken en mitigerende of compenserende maatregelen projectmatig uitvoeren en hierbij werken volgens een gecoördineerde planning en een gestandaardiseerde en navolgbare methodiek. Het is daarom voor de projecten van een woningbouwcorporatie ook mogelijk generiek een omgevingsvergunning af te geven. Om te stimuleren dat woningbouwcorporaties een generieke omgevingsvergunning aanvragen, heeft de afdeling VTH de handreiking 'Generieke ontheffing voor woningbouwcorporaties' opgesteld.

Wij laten het faunabeheer zoveel mogelijk lopen via langlopende vergunningen op basis van faunabeheerplannen. Voor het faunabeheer is in 2019 een beleidskader vastgesteld en in 2021 een Stand van zaken faunabeleid Gelderland. Met de eisen aan onder andere faunabeheerplannen in de Omgevingsverordening vormt dit het Gelderse faunabeleid dat naar verwachting in 2024 wordt geactualiseerd. Toezicht op gebruik van vergunningen (onthefingen) en faunabeheerplannen vindt ook plaats door lokale groene toezichthouders buiten de provinciale organisatie. Het is gewenst om goed te kijken naar de taken en rollen van de provinciale toezichthouders hierin. De FBE heeft een belangrijke rol en als zaken structureel niet goed gaan, is het een mogelijkheid om via de bestuurlijke lijn te escaleren, dus door het gesprek met de FBE.

Toezichtstrategie

We voeren toezicht op verleende vergunningen uit, waarbij we ook inzetten op de naleving van de registratievoorschriften. We verwachten dat de vergunninghouders de voorgeschreven rapportages op tijd insturen. Op basis van de Svl van de betreffende soorten bepalen we waarop we als eerste handhaven.

Voor toezicht op gedragscodes moeten we in beeld krijgen welke organisaties werken met de gedragscode, onder andere Waterschappen en bosbeheerders. Vervolgens kijken we hoe zij die gedragscode in hun werkwijze hebben geborgd. Als dit niet goed geborgd is, moeten we daarover het gesprek aangaan. Daarnaast moeten we toezicht houden in het veld.

Het toezicht op soortenmanagementplannen prioriteren we op basis van goed gedrag. Dat wil zeggen dat we handhaving meer richten op situaties waar soortenmanagementplannen ontbreken en minder op situaties waar wel SMP's gelden.

In geval van meervoudige vergunningen (omgevingsvergunningen met een onderdeel natuur) hebben wij voor het onderdeel natuur een medehandhavingsbevoegdheid. Hierover worden nu afspraken gemaakt met gemeenten.

Vergunningen op basis van een Faunabeheerplan gelden veelal voor specifieke wilbbeheereenheden. Controles op deze vergunningen vinden zoals genoemd ook plaats door lokale toezichthouders buiten de provinciale organisatie. De FBE heeft een rol in de structurele borging van de naleving. De FBE heeft een positie die afwijkt van andere vergunninghouders. Geconstateerde afwijkingen in het gebruik van aan haar verleende vergunningen worden zoveel mogelijk in bestuurlijk overleg opgelost. Het is gewenst om het gesprek te voeren over de specifieke taken en verantwoordelijkheden van de FBE.

Illegale activiteiten

Illegale activiteiten vormen een hoog risico. Hiervoor moet een aanpak ontwikkeld worden. We denken hierbij aan het onder de aandacht brengen van het onderdeel natuur bij gemeenten in het kader van bouw. De gemeenten moeten de initiatiefnemer hier namelijk op attenderen. Voor illegale activiteiten binnen faunabeheer gaan we in gesprek met de FBE en terreinbeherende organisaties (TBO's).

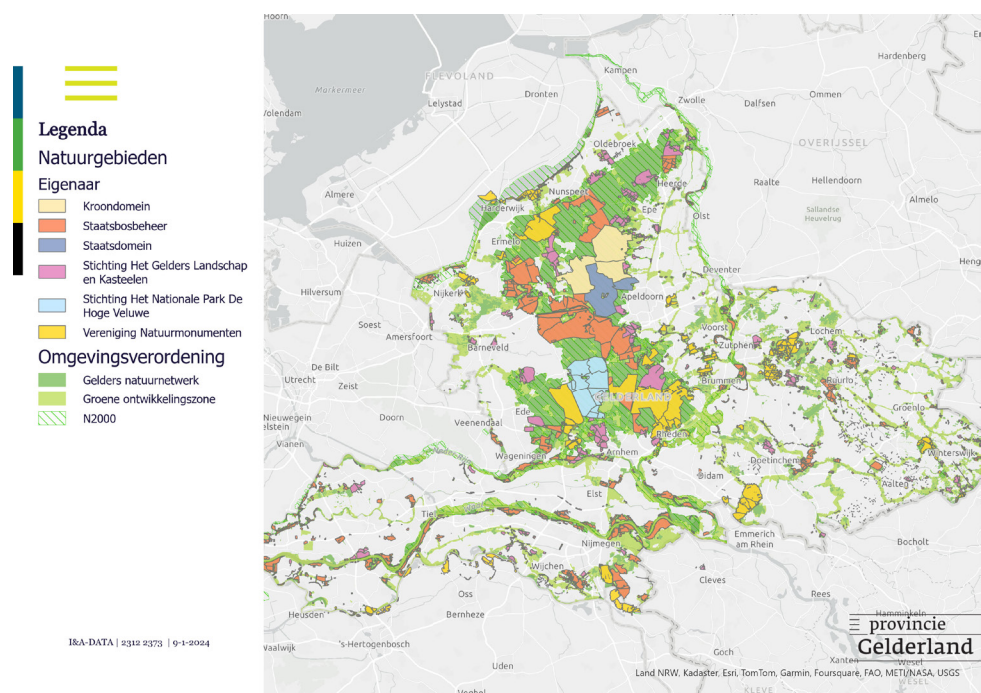
6.3 Houtopstanden

De wetgeving met betrekking tot houtopstanden is opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De regels in paragraaf 11.3.2 over het vellen en herbepanten van houtopstanden zijn gesteld met het oog op de natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden. Wij zijn bevoegd gezag voor de houtopstanden buiten de bebouwingscontour houtkap, die de gemeente vaststelt in het omgevingsplan.

Iemand die een houtopstand buiten de bebouwde kom wil kappen moet dit bij ons melden, de zogenaamde meldingsplicht. Aan deze meldingsplicht is een herplantplicht verbonden. Wij kunnen hiervan een ontheffing verlenen door compensatie op een andere plek toe te staan. In uitzonderlijke gevallen kunnen wij een kapverbod afgeven voor bepaalde gebieden of van bepaalde houtopstanden.

Wij zetten samen met partners in op het behoud van houtopstanden in Gelderland. De spelregels hiervan zijn vastgelegd in onze Omgevingsverordening. Wij streven naast behoud ook naar versterking van zowel bos-, landschaps- en natuurwaarden. De prioriteit lag tot nu toe bij het Gelders Natuurnetwerk (GNN), de daaraan grenzende Groene Ontwikkelingszone (GO) en de Nationale Landschappen. In 2019 hebben we deze verlegd naar de gebieden buiten het GNN. Deze gebieden hebben een lagere bescherming en houtkap kan hier ingrijpende gevolgen hebben voor het landschap. Het verleggen van de aandacht past binnen de ambities van de Agenda Landschap. De zorgplicht voor het landschap ligt primair bij de lokale overheid. Wij willen toch sturen op de kwaliteit van het landschap en achteruitgang voorkomen.

Afbeelding 4: kaart ligging gebieden



Voor de risicoanalyse is onderscheid gemaakt tussen verschillende gebieden: Groene ontwikkelzone (GO), Gelders Natuurnetwerk (GNN), Natura 2000 en overige gebieden. Bij GO en GNN is verder relevant of deze in beheer zijn bij een terreinbeherende organisatie (TBO). De risicoanalyse levert onderstaande volgorde van objecten op, van hoger naar lager risico. Voor de effecten is gekeken naar de thema's gezonde fysieke leefomgeving en duurzaamheid. Voor het thema gezonde fysieke leefomgeving is gekeken naar de impact op het landschap. Voor het thema duurzaamheid is gekeken naar de impact op instandhouding van soorten/biodiversiteit, de impact op habitattypen en de impact op productiecapaciteit.

Tabel 14: uitkomsten risicoanalyse

	Effecten	Kans	Totaal
Illegale vellingen GO + GNN	7,7	6,6	50,6
Illegale vellingen overige gebieden	6,5	6,8	44,2
Herplantplicht overige gebieden	6,5	5,0	32,5
Boscompensatie overige gebieden	6,0	5,2	31,2
Herplantplicht door overig GO + GNN	7,3	3,9	28,4
Boscompensatie GO + GNN	6,0	4,6	27,6
Herplantplicht door TBO's GO + GNN	7,3	2,9	21,0
Boscompensatie t.b.v. Natura 2000 (nieuw in Omgevingswet)	4,0	4,1	16,3

Toezichtstrategie herplantplicht en boscompensatie

Voor houtopstanden hebben we een bomenmonitor laten ontwikkelen. Met deze applicatie worden satellietbeelden van verschillende jaren met elkaar vergeleken. Zijn ergens bomen verdwenen, dan geeft de applicatie dit op een kaart aan. Kapmeldingen zijn ook op de kaart aangegeven. Op deze manier is de bomenmonitor een hulpmiddel bij het bepalen of er voldaan is aan de herplantplicht. Controle vindt plaats in het veld. Voor de herplantplicht is het risico in overige gebieden groter dan in GO en GNN. Dit verschil komt doordat de kans dat in GO of GNN niet wordt voldaan aan de **herplantplicht** kleiner wordt ingeschat. Selectie van de te controleren locaties vindt plaats op basis van de bomenmonitor middels een administratieve screening. Bij eventuele nadere selectie speelt ook de omvang van de kap een rol.

N2000-gebieden worden omgevormd van bos naar heide. Daarom vindt na kap binnen een N2000-gebied geen herplant in het N2000-gebied plaats, maar boscompensatie buiten het N2000-gebied.

Voor **boscompensatie** is het risico ook groter in overige gebieden dan GO en GNN. Ook boscompensatie moet in het veld gecontroleerd worden. Boscompensatie is niet te controleren op basis van de bomenmonitor. Selectie vindt plaats op basis van omvang van de kap en gebiedskennis van de toezichthouder.

Illegale vellingen

Zoals hierboven beschreven geeft de bomenmonitor aan waar bomen zijn verdwenen en waar kapmeldingen zijn gedaan. Zo sporen we illegale kap op. Alle situaties waar mogelijk sprake is van illegale kap worden nader onderzocht. Dit leidt mogelijk tot een controle ter plekke. Daarnaast houden we toezicht op basis van klachten en meldingen.

7 Doorwerking in jaarcyclus en operationeel beleid

7.1 Implementatie

Het is van belang om de uitvoerings- en handhavingsstrategie goed te implementeren, zodat de uitvoerende partijen volgens de UHS gaan werken. Het in de praktijk brengen van de UHS is een voortdurend proces dat blijvend aandacht nodig heeft. Hiervoor moeten de uitvoerende partijen een implementatieplan opstellen. De benodigde capaciteit voor het uitvoeren hiervan wordt opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

7.2 Dienstverleningsovereenkomst en uitvoeringsprogramma's

Onze uitvoeringstaken zijn belegd bij de ODRN, de ODRA en de provinciale afdeling VTH. In dienstverleningsovereenkomsten met de omgevingsdiensten tussen de opdrachtgevers en opdrachtnemers, zijn deze taken gespecificeerd.

De prioriteiten en de uitvoering wordt jaarlijks aangestuurd aan de hand van het uitvoeringsprogramma. De besluitvorming over het uitvoeringsprogramma is voor het college van Gedeputeerde Staten het belangrijkste moment van concrete sturing op inzet en werkzaamheden bij de taken. In de uitvoeringsprogramma's wordt bepaald welke activiteiten we willen uitvoeren om ons beleid te realiseren en hoeveel capaciteit daarvoor nodig is. Dit kan leiden tot een toename of afname van de totaal benodigde capaciteit op basis van onze doelen, de risico's en de te verwachten hoeveelheid werk. De wijze waarop deze taken worden uitgevoerd wordt bepaald door de uitvoeringsorganisaties, binnen de kaders van de UHS, de uitvoeringsprogramma's en de dienstverleningsovereenkomsten. De ODRA en ODRN werken de opdracht uit in werkprogramma's.

Er is periodiek overleg over de uitvoering en de realisatie van de kritische prestatie-indicatoren (zie bijlage 1).

7.3 Monitoring en jaarverslag

In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit zijn de kaders aangegeven voor de monitoring van en rapportage over de uitvoering en handhaving. Deze zijn verplicht voor de basistaken van de omgevingsdiensten.

In het jaarverslag rapporteren wij over de realisatie van het uitvoeringsprogramma, over de doelen die wij hebben gesteld en over de kritische prestatie-indicatoren. Het jaarverslag wordt vastgesteld door GS en ter kennisname aan PS gestuurd.

Om de effecten van instrumenten te kunnen meten is, naast de beleidsmonitoring, ook monitoring nodig op het niveau van de doelgroepen. Dit geldt met name voor het monitoren van het naleefgedrag. Voor de nalevingsstrategie zijn gegevens over naleefgedrag essentieel. Indien het naleefgedrag een onwenselijke ontwikkeling laat zien, dient nadere analyse uit te wijzen of en zo ja, op welke wijze tijdelijke bijstelling van de toezichtstrategie gewenst is. Nadere analyse kan bijvoorbeeld ook uitwijzen dat er meer preventieve maatregelen nodig zijn (preventiestrategie). Eventuele bijstelling wordt beschreven en onderbouwd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Structurele bijstelling is alleen aan de orde bij actualisatie van de UHS. Deze monitoring zullen wij nog verder uitwerken.

We willen ook werken aan het monitoren van de effecten van uitvoering en handhaving op de fysieke leefomgeving: outcome. Op dit moment monitoren we output (zoals het aantal actuele vergunningen en het aantal controles). Een outcome-aanpak moet nog ontwikkeld worden.

7.4 Samenwerkingsafspraken

Voor de realisatie van onze doelstellingen en de uitvoering van de instrumenten zijn we afhankelijk van een groot aantal interne en externe partners. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerking bij vergunningverlening en toezicht en handhaving met de veiligheidsregio's en de omgevingsdiensten en bestuurlijke partners gemeenten, waterschappen, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Arbeidsinspectie en de strafrechtelijke partners OM en politie. De UHS moet ten minste inzicht bieden in de afspraken die we met andere bestuursorganen en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving maken over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden. We inventariseren momenteel de mogelijkheden om te komen tot afspraken met bestuurs- en strafrecht. Het versterken van de verbinding tussen bestuurs- en strafrecht zal zich op hoofdlijnen richten op:

- het vormgeven van de provinciale coördinatietaak en het realiseren van het provinciaal handhavingsoverleg (het verbinden van alle stakeholders daarin);
- het gezamenlijk benoemen van thema's en de prioritering daarvan;
- de verankering in beleid.

Bijlagen

Bijlage 1: kritische prestatie-indicatoren en sturingsinformatie

We gebruiken kritische prestatie-indicatoren (KPI's) om de uitvoering door de afdeling VTH, de ODRA en de ODRN te monitoren. Dit gaat bijvoorbeeld om het halen van de wettelijke termijnen voor vergunningverlening en het uitvoeren van voldoende controles bij toezicht. In onderstaande tabellen is aangegeven welke KPI's en sturingsinformatie we voor welke uitvoerende partijen gebruiken. Bij de meeste KPI's is een streefwaarde opgenomen. De streefwaarde is de ambitie voor de langere termijn. Streefwaarden zijn niet altijd haalbaar voor de uitvoerende partijen. Zo is de afhandeling van vergunningaanvragen bij de ODRN afhankelijk van veel factoren, ook factoren waar de ODRN geen invloed op heeft. De afhandeling kan bijvoorbeeld vertraging oplopen als externe partijen adviezen buiten de afgesproken termijnen indienen, en de wettelijke termijn is niet haalbaar als er zienswijzen worden ingediend.

Vanwege de haalbaarheid werken de ODRA en ODRN naast streefwaarden ook met grenswaarden. Deze stellen we jaarlijks vast in het uitvoeringsprogramma. De grenswaarde is niet gelijk aan wat er op dit moment gehaald wordt, maar ligt hier iets boven. Het is de bedoeling dat de grenswaarde gehaald wordt. Grenswaarden worden gebaseerd op monitoring van de afgelopen jaren. Voor nieuwe KPI's die nog niet zijn gemonitord worden grenswaarden gebaseerd op een inschatting; uit de monitoring in de komende jaren moet dan blijken wat realistische grenswaarden zijn. Als een grenswaarde niet gehaald wordt, wordt dit toegelicht. Als een grenswaarde gehaald is, wordt er een toelichting gegeven op de volgende stap richting de streefwaarde.

De afdeling VTH is bezig met een doorontwikkeling van de eigen monitoring. Er wordt een start gemaakt met een set KPI's en streefwaarden om de monitoring in te richten en helder te kunnen rapporteren op de uitvoering. De komende jaren wordt deze monitoring uitgebreid, worden waar gewenst extra KPI's toegevoegd en wordt de haalbaarheid van de streefwaarden inzichtelijk.

In het jaarverslag rapporteren we op zowel de streefwaarden als de grenswaarden. Aangezien de KPI's deels zijn aangepast ten opzichte van de vorige versie van de UHS, geven we in de komende periode extra aandacht aan het kunnen meten van de indicatoren.

Tabel 15: overzicht KPI's afdeling VTH

KPI	Definitie	Streefwaarde
De organisatie voldoet aan de landelijke VTH-kwaliteitscriteria	De organisatie voldoet aan de KC 3.0 of geeft aan op welke onderdelen ze niet voldoet en motiveert dit of geeft aan hoe ze gaat voldoen	100%
Uitvoering geplande controles	% van de geplande eerste controles uitgevoerd (waar van toepassing zoals badwaterbassin)	90%
Tijdige uitvoering van de hercontroles (binnen 3 weken na afloop van de hersteltermijn)	% van de hercontroles is uitgevoerd binnen 3 weken na afloop van de hersteltermijn (onder voorbehoud)	90%
Klachtbehandeling binnen 14 dagen na indiening klacht	% binnen 14 dagen klantcontact	90%

KPI	Definitie	Streefwaarde
LHSO gevolgd	Verdeling zwaarte overtredingen volgens de LHSO (geen, lichte, midden, of zware overtreding)	-
Aanvraag afhandelen binnen wettelijke termijn	Verhouding tussen aanvragen die binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld t.o.v. het totaal	90%
Doorlooptijd vergunningen	Het gemiddelde aantal dagen tussen het moment van aanvraag tot de datum van besluit	-

Tabel 16: overzicht KPI's ODRA en ODRN

KPI	Definitie	Streefwaarde
De organisatie voldoet aan de landelijke VTH-kwaliteitscriteria	De organisatie voldoet aan de KC 3.0 of geeft aan op welke onderdelen ze niet voldoet en motiveert dit of geeft aan hoe ze gaat voldoen.	100%
Uitvoering aantal milieucontroles volgens UHS	% uitgevoerde (complexe) milieucontroles ten opzichte van gepland conform de aantallen en de frequentie afgesproken in de UHS en verder uitgewerkt in het branche- of toezichtplan.	95%
Uitgevoerde specialistische controles	% uitgevoerde specialistische controles (zoals bouwen en RO, energie, grondwaterbeschermings- en drinkwaterreserveringsgebieden, indirecte lozingen) ten opzichte van de geplande controles.	ODRA: 95% ODRN: n.t.b.
Tijdige uitvoering van de hercontroles (binnen 3 weken na afloop van de hersteltermijn na een waarschuwing)	% uitgevoerde hercontroles binnen 3 weken na de hersteltermijn na een waarschuwing t.o.v. alle uit te voeren hercontroles bij overtredingen na waarschuwing. De controle kan ook telefonisch of per mailcontact afgehandeld worden.	ODRA: 75% ODRN: 70%
Tijdige uitvoering hercontroles binnen drie weken na begunstigingstermijn (na een last)	% tijdig uitgevoerde hercontroles milieu binnen 3 weken na de begunstigingstermijn t.o.v. alle uit te voeren hercontroles bij overtredingen na een last. De controle kan ook telefonisch of per mailcontact afgehandeld worden.	ODRA: 90% ODRN: 80%
Klachtbehandeling binnen 5 werkdagen na indiening	% van de klachten waarbij binnen 5 werkdagen klantcontact is of de afspraken over informeren van omwonenden zijn nagekomen, t.o.v. het totaal aantal klachten. Het gaat hierbij om het contact met de melder en niet of er een vervolgactie is geweest en/of de klacht is opgelost.	80%
LHSO gevolgd	% van de milieuovertredingen waarbij een LHSO-score is toegekend ten opzichte van het totaal aantal milieu-overtredingen	100%
Voor ieder bedrijf is een actueel branche- of toezichtplan opgesteld	% van de bedrijven waarvoor er een actueel (niet ouder dan 3 jaar) branche- of toezichtplan beschikbaar is. Voor de ODRN is er voor iedere Seveso-inrichting/ ieder RIE-4-bedrijf een toezichtplan.	95%

KPI	Definitie	Streefwaarde
Juridische kwaliteit beschikkingen in B&B-procedures	% van de beschikkingen waarbij de bezwaren of (hoger) beroep in de procedure ongegrond worden verklaard of worden ingetrokken t.o.v. het aantal beschikkingen waar bezwaar/(hoger) beroep is aangetekend. Voorlopige voorzieningen worden niet meegeteld, omdat deze geen blijvende gevolgen hebben. Bezwaren en beroepen die gegrond zijn verklaard, maar waarbij de rechtsgevolgen wel in stand blijven, gelden als ongegrond.	90%
Juridische kwaliteit beschikkingen	% van de beschikkingen t.o.v. van het totaal aantal afgegeven beschikkingen, waarbij de beschikking in stand blijft, na behandeling van bezwaar/(hoger) beroep. Voorlopige voorzieningen worden niet meegeteld, omdat deze geen blijvende gevolgen hebben. Beroepen die gegrond zijn verklaard, maar waarbij de rechtsgevolgen wel in stand blijven, gelden als ongegrond.	95%
Juridische kwaliteit: Tijdige opvolging van bezwaarschriften na uitspraak van de Cie Rechtsbescherming	% van de bezwaarschriften binnen zes weken na advies van de Commissie Rechtsbescherming afgehandeld (onder mandaat dan wel via GS) of binnen de wettelijke termijn	80%
Naleefgedrag bedrijven	% bedrijven dat "groen" scoort op de KPI-naleefgedrag	75%

Tabel 17: overzicht KPI's ODRA

KPI	Definitie	Streefwaarde
Juridische kwaliteit beschikkingen	% van de beschikkingen waar geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden voor rechtsbescherming zoals bezwaar en beroep en voorlopig voorziening	80%
Klanttevredenheid toezichtbrieven	% klanttevredenheid bij de uitgevoerde controles via de OD-brede uitvraag naar klanttevredenheid. De klanttevredenheid wordt op basis van alle reacties van het gehele klantenbestand bepaald, niet alleen op die van de provincie.	80%
Klanttevredenheid bij klachtenafhandeling	% klanttevredenheid bij de behandeling van klachten via de OD-brede uitvraag naar klanttevredenheid. De klanttevredenheid wordt op basis van alle reacties van het gehele klantenbestand bepaald, niet alleen op die van de provincie.	70%
Uitvoeren geplande metingen cluster Meten en Advies	% uitgevoerde milieumetingen zoals gepland in jaarplan	90%
Uitvoering vuurwerkcontroles	% van de vuurwerkevenementen gecontroleerd	75%
Controle bodemsaneringen	% van de bodemsaneringen die in uitvoering gaan, gecontroleerd	70%

KPI	Definitie	Streefwaarde
Evaluatieverslagen bodem	% van de evaluatieverslagen bodem beoordeeld	95%
Inzicht in eindsituatie (bijvoorbeeld bodem) na beëindiging activiteiten	% van alle vertrekkende/stoppende complexe bedrijven waarbij de OD indien nodig de bedrijven aanschrijft om een eindsituatieonderzoek uit te voeren en te voldoen aan de verplichtingen die volgen uit de omgevingsvergunning	100%
Bestuurlijke informatievoorziening aandachtsbedrijven	% P-beraadnotities stand van zaken aandachtsbedrijf conform afgesproken frequentie	100%

Tabel 18: overzicht KPI's ODRN

KPI	Definitie	Streefwaarde
Uitvoering geplande actualisatietoetsen	% waarbij de actualisatietoets is uitgevoerd binnen de gestelde termijn (peilmoment 1-1 van het nieuwe jaar).	100%
Actualiteit Seveso/RIE-4	% Seveso-inrichtingen en RIE-4-bedrijven met actuele milieuvergunningen t.o.v. het totaal Seveso-inrichtingen en RIE-4-bedrijven.	95%
Actualiteit zeer hoog risico	% bedrijven met actuele vergunningen in de risicocategorie zeer hoog, t.o.v. het totaal bedrijven in de risicocategorie zeer hoog minus de Seveso-inrichtingen/RIE-4-bedrijven in deze categorie.	90%
Actualiteit gemiddeld/hoog risico	% bedrijven met actuele vergunningen in de risicocategorieën gemiddeld en hoog, t.o.v. het totaal bedrijven in de risicocategorieën gemiddeld en hoog, minus de Seveso-inrichtingen/RIE-4-bedrijven in deze categorieën.	80%
Actualiteit laag risico	% bedrijven met actuele vergunning in de risicocategorie laag, t.o.v. het totale bestand in deze risicocategorie Laag minus de Seveso-inrichtingen/RIE-4-bedrijven in deze categorie.	80%
Aanvraag omgevingsvergunning afhandelen binnen wettelijke termijn (Bouw & milieu inclusief Seveso)	% van de afgegeven besluiten milieu en BRIKS, zowel regulier als uitgebreid, binnen wettelijke termijn zonder rekening houden met de extra tijd in de procedure waar geen invloed op is.	90%
Aanvraag omgevingsvergunning afhandelen binnen wettelijke termijn (Bouw & milieu inclusief Seveso) met extra wachttijd	% van de afgegeven besluiten milieu en BRIKS, zowel regulier als uitgebreid, binnen wettelijke termijn, waarbij wel rekening wordt gehouden met de extra tijd in de procedure waar geen invloed op is (zoals extern advies), door de wachttijd hierop niet mee te tellen in het totaal aantal weken van de proceduretijd.	90%
Klanttevredenheid	% klanttevredenheid via de OD-brede uitvraag naar klanttevredenheid, op basis van alle reacties van het gehele klantenbestand, niet alleen op die van de provincie.	80%

KPI	Definitie	Streefwaarde
Geplande Seveso-inspecties uitgevoerd	% van de aangewezen Seveso-inrichtingen dat in het kader van de Seveso-richtlijn is gecontroleerd met aanwezigheid van een ODRN inspecteur.	100%
Inspectierapportage verzonden	% van de Seveso inspectierapportages dat binnen 8 weken na het controlebezoek aan het bedrijf is verzonden.	100%
Naleefgedrag Seveso-inspectie	% van de overtredingen dat niet is opgeheven binnen de hersteltermijn, conform de landelijke Seveso-richtlijn.	25%

Bijlage 2: criteria toezicht vuurwerk (vuurwerkevenementen)

	Te beantwoorden vragen	Gevolg
1	Wordt het vuurwerk afgestoken door een bij ons bekende toepasser?	Nee, controle
2	Heeft deze toepasser een goede reputatie?	Nee, controle
3	Is het een bekende afsteeklocatie?	Nee, controle
4	Is het een zwaar of omvangrijk theatervuurwerk (meer dan 7 kg bruto)?	Ja, bij capaciteit controle
5	Is het licht en/of niet omvangrijk theatervuurwerk (minder dan 7 kg bruto)?	Ja, geen controle tenzij 1 of 2
6	Is het zwaar luchtvuurwerk (bommen of flowerbeds vanaf 3 inch)?	Ja, controle
7	Is het middelzwaar luchtvuurwerk (bommen, flowerbeds, consumenten vuurwerk 1,5 t/m 3 inch)?	Ja, bij capaciteit controle
8	Is het licht vuurwerk (romeinse kaarsen, consumenten vuurwerk t/m 1,5 inch, fonteinen, bengalen etc.)?	Ja, geen controle tenzij 1 of 2
9	Is het een onbekend soort vuurwerk?	Ja, bij capaciteit controle
10	Zijn er relevante aanwijzingen van politie, brandweer, gemeente, o.i.d.?	Ja, bij capaciteit controle
11	Relevante aanwijzingen van vergunningverlening?	Ja, bij capaciteit controle
12	Multiple events?	Ja, altijd controle van één event
13	Voldoende informatie over een illegaal vuurwerkevenement?	Ja, altijd controle
14	Vindt binnen de gevarenzone scheepvaart/recreatievaart plaats?	Ja, altijd controle
15	Vindt het afsteken van vuurwerk op een gebouw plaats?	Ja, altijd controle
16	Is er sprake van extreme droogte (fase 2) in de natuurgebieden?	Ja, altijd controle

Bijlage 3: afkortingen

Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
BBT	Best Beschikbare Technieken
Bignal	Besluit inrichting en gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BRIKS	Bouwen, reclame, in- en uitritten, kappen, slopen
CMP	Circulair Materialenplan
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
FBE	Faunabeheereenheid
GNN	Gelders Natuurnetwerk
GO	Groene ontwikkelingszone
GS	Gedeputeerde Staten
HR	Habitatrichtlijn
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPO	Interprovinciaal Overleg
KPI	kritische prestatie-indicator
KRW	Kaderrichtlijn Water
LHS	Landelijke Handhavingsstrategie
LHSO	Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
MLA	Microlight Aeroplanes
Motie 21M87	Waterbesparing vraagt om zo weinig mogelijk vergunde ruimte voor grote industriële onttrekkers
N2000	Natura 2000
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
ODRA	Omgevingsdienst Regio Arnhem
ODRN	Omgevingsdienst Regio Nijmegen
OM	Openbaar Ministerie
Ow	Omgevingswet
RIE	Richtlijn Industriële Emissies
SMP	Soortenmanagementplan
TBO	terreinbeherende organisatie
TUG	Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (luchtvaart)
UH	uitvoering en handhaving
VBWTN	Vereniging van Bouw- & Woningtoezicht Nederland
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VR	Vogelrichtlijn
VTH	vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
WBE	Wildbeheereenheid
WLV	Wet luchtvaart
Wm	Wet milieubeheer
Wnb	Wet natuurbescherming
ZZS	Zeer Zorgwekkende Stoffen

Provincie Gelderland

Markt 11

6811 CG Arnhem

Postbus 9090

6800 CX Arnhem

026 359 99 99

provincieloket@gelderland.nl

www.gelderland.nl