



Jaarprogramma Vergunningverlening, Toezicht en  
Handhaving 2014  
provincie Groningen

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Groningen op 29 oktober 2013

## **Inhoudsopgave**

<b>Voorwoord.....</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1   Uitgangspunten.....</b>	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 2   Vergunningverlening Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo).....</b>	<b>8</b>
<b>Hoofdstuk 3   Programmatisch toezicht en handhaving.....</b>	<b>11</b>
<b>Hoofdstuk 4   Toezicht taken die niet worden overgedragen aan de Omgevingsdienst                   Groningen.....</b>	<b>19</b>

## Voorwoord

Voor u ligt het Jaarprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 (dit omvat het Handhavingsuitvoeringsprogramma op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor<sup>1</sup>) waarin het provinciale handhavingsbeleid in concrete activiteiten is uitgewerkt).

Uit het Bor volgt dat op een openbare en transparante wijze inzicht moet worden verschaft in de wijze waarop de provincie haar prioriteiten heeft gesteld<sup>2</sup>. Dit moet vervolgens op voldoende detailniveau terugkomen in de programmering van de verschillende activiteiten. Het voorliggende uitvoeringsprogramma 2014 geeft daar invulling aan. En vormt de basis voor de planning van de Omgevingsdienst Groningen voor zover het taken betreft die aan haar zijn opgedragen.

Het Jaarprogramma is gericht op het stimuleren van de naleving door middel van vergunningverlening, toezicht en handhaving en maakt duidelijk op welke vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingsactiviteiten de provincie in 2014 de nadruk legt.

Voor vergunningverlening ligt de prioriteit bij het goed en tijdig vergunnen van activiteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

Bij de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken is gekozen voor programmatisch toezicht en handhaven. Een proces waarin, samen met de partijen die bij het toezicht op en de handhaving van een bepaald beleidsdossier, domein of wet een rol spelen, de risico's van het niet-naleven worden ingeschat en op basis daarvan prioriteiten vastgesteld. Aan de hand van de uitkomsten van de analyse wordt de beste toezichts-strategie opgesteld. Deze methode is de basis van het uitvoeringsprogramma om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten en de naleving van regelgeving te verbeteren. Daarmee is het ook een middel om onze doelstelling voor de provinciale omgeving te bevorderen.

Naar aanleiding van het onderzoek naar ons optreden als bevoegd gezag met betrekking tot het bedrijf North Refinery en de audit naar ons optreden bij andere zogenaamde risicovolle bedrijven, heeft de provincie in 2012 een breed ontwikkeltraject ingezet gericht op kwaliteitsverbetering van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving ("Koers"). Vooruitlopend op de vorming van de Omgevingsdienst werd de kwaliteit van de uitvoering VTH in de provinciale organisatie onderzocht en werd vastgesteld op welke punten en op welke wijze de uitvoering een kwaliteitsslag diende te maken. Met deze kwaliteitsslag werd de start van het werken met de Omgevingsdienst en de opgave om daarmee tot kwaliteitsverbetering te komen versterkt.

In dit traject heeft de provincie de bestuurlijke keuze gemaakt om een aantal dossiers met prioriteit te behandelen om op die dossiers tot de gewenste kwaliteit te komen. De extra inzet van capaciteit die hiervoor nodig is, werd gevonden door op andere dossiers voor die periode geen actualisaties uit te voeren en te temporiseren op toezichtacties. Na afronding van de eerste tranche aan prioritaire dossiers kan hierop vervolgens de inzet worden teruggebracht tot 'normaal' en wordt voor de volgende tranche aan prioritaire dossiers de extra inzet gepleegd om ook deze dossiers op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen. Nieuwe dossiers worden van meet af aan op het gewenste kwaliteitsniveau gebracht en gehouden, zodat daarop geen inhaalslag noodzakelijk zal zijn. Door deze aanpak enkele jaren voort te zetten, zijn uiteindelijk alle dossiers op het gewenste kwaliteitsniveau gebracht.

**Samenvattend:** dit Jaarprogramma is een concretisering van de beleidsregel VTH 2013-2016 (beleidskader) op activiteitsniveau voor 2014. Het Jaarprogramma voldoet aan de eisen zoals die worden gesteld in het Besluit omgevingsrecht (Bor).

---

<sup>1</sup> Artikel 7.3 Uitvoeringsprogramma: Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens art. 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten.

<sup>2</sup> Artikel 7.3, derde lid: Gedeputeerde Staten maken het uitvoeringsprogramma bekend aan Provinciale Staten.

## Hoofdstuk 1 Uitgangspunten

### 1.1 Inleiding

Jaarlijks stellen Gedeputeerde Staten een Jaarprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving vast (dit omvat het Handhavingsuitvoeringsprogramma dat voorheen jaarlijks werd vastgesteld) waarin de prioriteiten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn opgenomen. Uitgangspunt van het kader voor toezicht en handhaving is het programmatisch uitvoeren ervan gericht op de risicovolle activiteiten en speerpunten vanuit het POP en collegeprogramma. Voor de beschreven periode gaat het om “gezond en veilig Groningen”. In de beleidsregel VTH 2013-2016 is dit vertaald naar de speerpunten:

- Veiligheid;
- Luchtemissies;
- Duurzaamheid;
- Hinder.

Vanaf 1 november 2013 zal de provincie samen met gemeenten de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de zgn. basistaken milieu, bij de Omgevingsdienst Groningen onderbrengen. Medewerkers van gemeenten en provincie gaan vanaf dat moment gezamenlijk in de nieuwe organisatie aan de slag. De provincie brengt daartoe de uitvoering van het zogenaamde ‘basistakenpakket’ onder bij de Omgevingsdienst. Tegen deze achtergrond is dit Jaarprogramma VTH 2014 voor het eerst mede gebaseerd op de Dienstverleningsovereenkomst Omgevingsdienst Groningen 2013 (DVO) en het daarin aangegeven over te dragen takenpakket.

### 1.2 Doel

De wetgever heeft qua vergunningverlening, toezicht en handhaving verschillende taken toebedeeld aan Gedeputeerde Staten. De verantwoordelijkheid voor de uitoefening van Interbestuurlijk Toezicht (IBT) is neergelegd bij de Commissaris van de Koning.

Om de VTH-taken goed te kunnen uitvoeren, werkt ons college met een risico-gestuurde benadering op basis waarvan keuzes gemaakt kunnen worden over de inzet van schaarse middelen (tijd en geld). De beleidsuitgangspunten staan beschreven in de beleidsregel VTH 2013-2016. Dit Jaarprogramma 2014 schetst het takenpakket en maakt duidelijk welke keuzes er gemaakt zijn op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Het Jaarprogramma VTH 2014 heeft als doel:

- Inzicht te geven in de (risico-gestuurde) uitwerking van het beleid in de programmering en uitvoering op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Inzicht te geven in relevante nieuwe ontwikkelingen en projecten.
- Invulling te geven aan de kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving uit het Besluit omgevingsrecht (Bor).

### 1.3 Monitoring

De provincie zal medio 2014 in samenspraak met de ODG de wijze van monitoring op zowel de eigenaars- als op de opdrachtgeverrol verder vorm en inhoud geven.

### 1.4 Ontwikkelingen

#### 1.4.1 Omgevingsdienst

De Omgevingsdienst Groningen is ingesteld om vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavingstaken op het gebied van het omgevingsrecht, zoals neergelegd in Wabo en bijbehorende uitvoeringsregelingen, voor de deelnemers te gaan uitvoeren. Het doel van een gezamenlijke uitvoeringsdienst van de deelnemers is het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van deze taken.

Met betrekking tot de uitvoering en nadere invulling daarvan is een dienstverleningsovereenkomst opgesteld en wordt aan de Omgevingsdienst machtiging verleend. In de dienstverleningsovereenkomst zijn onder meer bepalingen opgenomen over:

- De samenwerkingsstructuur en overleg
- Informatieverstrekking en rapportages
- Verplichtingen en kwaliteitswaarborg

De invulling van de takenpakketten en de uit te voeren werkzaamheden vinden voor een groot deel hun basis in wettelijke regelingen, zoals de Wabo.

De Omgevingsdienst is een Gemeenschappelijke Regeling waarbinnen de deelnemers afzonderlijke dienstverleningsovereenkomsten sluiten. De Omgevingsdienst is primair een uitvoeringsdienst die voert een basispakket aan wettelijke taken uit. Deelnemers kunnen desgewenst extra taken onderbrengen bij de Dienst. Daarnaast blijven de deelnemers politiek verantwoordelijk voor het milieubeleid dat ten grondslag ligt aan de uitvoering van de door hen uitbestede taken. Ook kunnen ze criteria formuleren voor de dienstverleningskwaliteit die ze hun klanten willen bieden.

De dienstverleningsovereenkomst regelt in grote lijnen het onderbrengen van taken en de inbreng van formatie en budget bij de ODG. Het accent ligt hier op de 'harde kant': de producten, de werkafspraken, het geld. Kwaliteitscriteria hebben hier vooral betrekking op de kwaliteit van het product en het productieproces (vergelijk ook de Kwaliteitscriteria 2.1 op [www.uitvoeringmetambitie.nl](http://www.uitvoeringmetambitie.nl)).

De ambitie van de provincie richt zich er op de kwaliteit van het totale VTH-proces te waarborgen en wordt in dit Jaarprogramma opgenomen als een aanvulling op de dienstverleningsovereenkomst. De provincie is behalve voor de kwaliteit van het product namelijk ook verantwoordelijk voor die van de dienstverlening en het beleid:

- De Omgevingsdienst is als uitvoeringsorgaan in feite een back office. Nader bepaald wordt hoe de kwaliteit van front officetaken als afhandeling van informatievragen, indienen van aanvragen en afspraken geborgd wordt.
- De Omgevingsdienst voert het beleid uit van de provincie als opdrachtgever. Eigen beleid speelt onder meer op het punt van deregulering.

In aanvulling op de Dienstverleningsovereenkomst heeft de provincie de volgende ambities:

#### *Creëer optimale afstemming tussen beleid en uitvoering*

Een goede wisselwerking tussen beleid en uitvoering is essentieel. Dit vergt voortdurende afstemming op een professionele en efficiënte wijze. Vooraf dienen beleidsdoelen helder en meetbaar te worden bepaald, ook ten aanzien van het niveau van dienstverlening. Bij beleidsontwikkeling wordt altijd de uitvoering betrokken.

#### *Minder regels en betere dienstverlening*

De provincie Groningen is ambitieus als het gaat om minder regels en betere dienstverlening. Dit programma is gestart in 2012 en kent in ieder geval een looptijd tot 2015. Het tegengaan van bureaucratie, het beperken van indieningsvereisten, vereenvoudigen van aanvraagformulieren, digitalisering, snelle levertijden en het benadrukken van eigen verantwoordelijkheden van betrokken partijen, zijn belangrijke aandachtspunten binnen dit programma.

Bij de verdere uitwerking van de samenwerking met de Omgevingsdienst, worden deze ambities vertaald.

#### *Klantgerichtheid*

Een van de onderdelen van het bovengenoemde programma is de vorming van een front office. De provincie wil dat het klantcontact goed verloopt: snel, met een 'vaste' kwaliteit en volgens vastgesteld procedures voor de afhandeling van de vraag. In principe geldt dat uitgangspunt ook voor vragen over vergunningsprocedures, alsmede voor het in behandeling nemen van vergunningaanvragen.

Het is dus zaak dat door de provincie vast te stellen servicenormen ook door de Omgevingsdienst worden waargemaakt. Daarbij zal goed gekeken moeten worden waar de verbinding tussen front en back office ligt. Behalve op meetbare zaken als snelheid van levering, kunnen die ambities ook gaan over bijvoorbeeld houding, gedrag en professionaliteit van vergunningverleners en toezichthouders.

#### *Communicatie en naleefgedrag*

Een nieuwe organisatie heeft het momentum om op een strategische wijze haar communicatiebeleid neer te zetten. Niet alleen om richting doelgroepen bekendheid te geven aan deze nieuwe Omgevingsdienst, maar ook om communicatie als instrument in te zetten om het naleefgedrag te vergroten. Dit kan een zeer succesvol instrument zijn, waardoor controles en boetes kunnen worden beperkt.

#### **1.4.2 Beleidsregel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2013-2016**

De provincie Groningen is bevoegd gezag in het kader van de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). Dit betekent dat wij omgevingsvergunningen verlenen voor bepaalde categorieën bedrijven, zoals de complexere industriële- en afvalbedrijven. Ook zien wij toe op de naleving van wet- en regelgeving, op de voorschriften in de vergunningen en (rechtstreeks werkende) gerelateerde regelgeving zoals het Activiteitenbesluit en Bouwbesluit. Kern van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het reguleren van de activiteiten van bedrijven die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Ons vergunningen-, toezichts- en handhavingbeleid voor de Wabotaken hebben wij beschreven in de zogeheten “Beleidsregel VTH 2013-2016 provincie Groningen”. Deze beleidsregel schetst het beleid waarbinnen wij onze taken voor vergunningverlening, toezicht- en handhaving uitvoeren. Het is daarmee dan ook een onmisbaar document voor de uitwerking van dit Jaarprogramma (voorheen uitvoeringsprogramma). Uitgangspunt voor dit Jaarprogramma is het programmatisch toezicht en handhaven. Wij maken daarin een keus hoe wij de beschikbare capaciteit inzetten. Wij voeren onze wettelijke taak uit in het licht van onze provinciale ambities en kwaliteiten: een ondernemende, duurzame en sociale provincie. Wij vragen bedrijven innovatief te zijn, voorop te lopen. Bedrijven zijn zeer welkom in de provincie Groningen. We verwachten echter wel dat bedrijven op een duurzame manier werken en de nadelige gevolgen voor mens, natuur en milieu zoveel mogelijk beperken.

We willen mens, natuur en milieu adequate bescherming bieden en daar waar nodig het huidige beschermingsniveau verhogen om milieuoverlast te beperken, dan wel te voorkomen. Wat dit betekent geven we aan in onze beleidsregel VTH 2013-2016. Wij willen hiermee helderheid verschaffen voor burgers, bedrijven, gemeenten, natuur- en milieuorganisaties en overige maatschappelijke organisaties. In het bijzonder verdienen lokale aspecten onze aandacht. Met de Europese en nationale regelgeving kunnen we de milieubelastende activiteiten van bedrijven voor een belangrijk deel regelen. We constateren echter dat er een aantal hardnekkige overlastsituaties bestaat, waarbij bewoners en bedrijven elkaar in de weg zitten en er nieuwe overlastsituaties dreigen te ontstaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om geuroverlast of geluidhinder. Wij hebben de ambitie nieuwe overlastsituaties te voorkomen en gaan bestaande problemen aanpakken. Verder heeft ervaring ons geleerd dat in geval van overlastsituaties communicatie en overleg met alle betrokken partijen een constructieve bijdrage kunnen leveren.

#### **1.4.3 Draaiboek SMOG**

De smogregeling vraagt per provincie nadere concretisering om in situaties van smog snel en adequaat te kunnen handelen. Het geactualiseerde draaiboek Smog is in 2013 bestuurlijk vastgesteld en daarmee een van de kaders waarbinnen gewerkt moet worden.

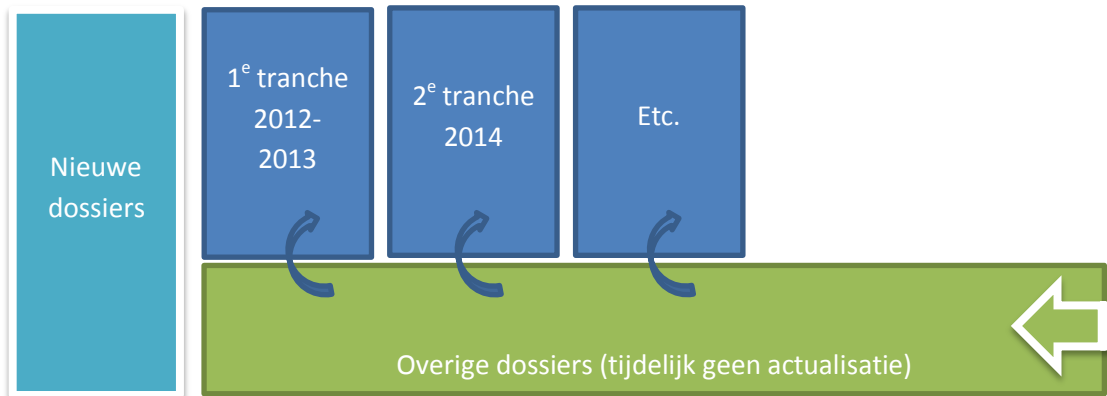
#### **1.4.4 Project Kwaliteitsimpuls; audit risicovolle bedrijven**

Zoals bekend is naar aanleiding van het onderzoek naar ons optreden als bevoegd gezag bij het bedrijf North Refinery een plan van aanpak opgesteld. In dat plan van aanpak zijn maatregelen opgenomen met betrekking tot het bedrijf, en daarnaast ook breder in onze eigen organisatie. Onderdeel daarvan is de uitgevoerde audit naar ons optreden bij andere zogenaamde risicovolle bedrijven. Die audit heeft ons geleerd dat terecht is ingezet op een breder ontwikkeltraject dan alleen voor het bedrijf North Refinery.

In dit traject heeft de provincie de bestuurlijke keuze gemaakt om een aantal dossiers met prioriteit te behandelen om op die dossiers tot de gewenste kwaliteit te komen. De extra inzet van capaciteit die hiervoor nodig is werd gevonden door op andere dossiers voor die periode bijvoorbeeld geen

actualisaties uit te voeren, dan wel te temporiseren op toezichtacties. Na afronding van de eerste tranche aan prioritaire dossiers kan hierop vervolgens de inzet worden teruggebracht tot 'normaal' en wordt voor de volgende tranche aan prioritaire dossiers de extra inzet gepleegd om ook deze dossiers op het gewenste kwaliteitsniveau te krijgen. Nieuwe dossiers worden van meet af aan op het gewenste kwaliteitsniveau gebracht en gehouden, zodat daarop geen inhaalslag noodzakelijk zal zijn. Door deze aanpak enkele jaren voort te zetten, zijn uiteindelijk alle dossiers op het gewenste kwaliteitsniveau gebracht.

De hieruit voortvloeiende doelstellingen voor 2014 zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van dit Jaarprogramma.



*Schematisch*

#### **1.4.5 Complexe dossiers**

De werkvoorraad van de provincie omvat een aantal complexe dossiers die bestuurlijke aandacht hebben. Ook in de toekomst zullen dergelijke dossiers aan de orde zijn in de samenwerking tussen provincie en ODG. Over deze dossiers worden aparte afspraken gemaakt waarbij de provincie bepaalt welke dossiers hiervoor in aanmerking komen. Dit kan zijn op eigen initiatief, dan wel op aangeven vanuit de ODG. Dit is onderwerp op de agenda van de reguliere afstemming tussen

Programmamanager en de ODG. Wanneer sprake is van een 'complex dossier' benoemt de provincie voor dat dossier een 'coördinator'. Programmamanager en ODG maken voor betreffend dossier concrete afspraken over inzet en afstemming. De ODG doet daarbij een voorstel voor nadere prioritering op de overige taken die zij voor de provincie uitvoert en geeft aan op welke wijze zij daarmee de benodigde capaciteit vrijspeelt voor betreffend dossier. Indien en voor zover daarbij per saldo sprake zal zijn van noodzaak tot aanvullende inzet, worden hierover afspraken gemaakt tussen partijen overeenkomstig het bepaalde in artikel 16 DVO.

Voor de startperiode van de ODG en de overdracht van lopende complexe dossiers draagt de provincie zorg voor een 'warme overdracht' door de aansturing op deze dossiers de eerste maanden na 1 november nog vanuit de provincie te laten plaatsvinden. Deze dossiers gaan in de loop van 2014 gefaseerd over naar de ODG. Het betreft de volgende dossiers:

- North Refinery
- Dusseldorp
- Akzo

Per dossier worden met de ODG specifieke afspraken gemaakt.

## Hoofdstuk 2 Vergunningverlening Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)

Voor die inrichtingen waarvoor de provincie, op grond van de milieuactiviteiten van een inrichting, het bevoegd gezag blijft, is zij met de inwerkingtreding van de Wabo de integrale omgevingsvergunning gaan verlenen. Dit betekent dat de provincie ook verantwoordelijk is voor die onderdelen van de omgevingsvergunning, zoals bouwen, reclame, in-/uitritten, kappen en slopen (de BRIKS-taken) en de indirecte lozingen.

De werkzaamheden rondom vergunningverlening milieu hebben betrekking op het beoordelen van aanvragen ingevolge de Wabo voor activiteiten die van invloed zijn op het milieu en het beoordelen van meldingen ingevolge het Activiteitenbesluit. Anders dan bij bouwen zijn voor milieu geen vaststaande methodieken voor het uitvoeren van een beoordeling, waardoor strakke sturing lastiger is. Dit komt omdat de milieutoets betrekking heeft op een grote variëteit aan bedrijfsactiviteiten, waarbij ook de locatie van de bedrijvigheid een belangrijke rol speelt. Voor een bedrijf dat is gevestigd op een industrieterrein worden doorgaans andere milieueisen gesteld dan aan een bedrijf dat is gevestigd in een woonwijk. Daarnaast kenmerkt de milieuregelgeving zich door gebonden beoordelingsvrijheid (strakke nationale en Europese wet- en regelgeving versus maatwerk per bedrijf) en een enorme hoeveelheid (pseudo-)wetgeving. Veel normen staan niet per definitie vast, maar moeten afhankelijk van locatie en bedrijvigheid door het bevoegd gezag worden bepaald in op maat gemaakte voorschriften.

De werkzaamheden zijn vraaggestuurd en afhankelijk van (nieuwe) activiteiten in het bedrijfsleven en de samenleving. Hierdoor is het aantal aanvragen vooraf lastig in te schatten. De doelstelling blijft om aanvragen af te handelen binnen de wettelijke termijn, hoewel het maatwerk per bedrijf tijdrovend is en waarbij de belangen van de omgeving en de aanvrager zorgvuldig worden afgewogen.

### 2.1 Doelstelling

Voor vergunningverlening stellen wij ons ten doel procedures tijdig af te handelen, kwalitatief goede producten af te leveren en verleende vergunningen actueel te houden. Daartoe zijn voor 2014 de volgende doelstellingen geformuleerd:

#### *Doorlooptijden:*

1. 100% van de reguliere vergunningen<sup>3</sup> worden binnen de wettelijke termijn verleend.
2. 90% van de vergunningen met een uitgebreide procedure<sup>4</sup> worden binnen de wettelijke termijn verleend.

#### *Kwaliteitsverbetering (zie ook paragraaf 1.4.5):*

3. Vergunningen van nieuwe bedrijven zijn van begin af aan op orde.
4. Continueren van de verbeterslag (vergunningprocedures) bij de 28 meest risicovolle bedrijven als bepaald in 2012-2013, de vergunningprocedures (aanvraag en onderhoud) zijn immers nog niet alle afgerond en lopen door in 2014. Voorkomen wordt dat nieuwe achterstanden ontstaan (tijdig onderhoud).
5. De verbeterslag wordt in 2014 uitgebreid naar een volgende tranche van bedrijven. De omvang en aard van die selectie wordt na overleg met de Omgevingsdienst door GS bepaald. Risicoanalyses zijn daarbij mede richting gevend, ook aanvragen (indien er toch een vergunningetraject doorlopen moet worden) kunnen maken dat een bedrijf in deze tranche wordt opgenomen.
6. Om bovenstaande verbeterslag voor een tweede tranche (en volgende tranches) mogelijk te maken wordt daartoe ruimte gecreëerd middels latere programmering van het onderhoud (de actualisatietoetsen) bij de overige inrichtingen waar GS het bevoegd gezag blijven, maar die nog niet in een tranche zijn opgenomen.
7. Uiteindelijk heeft voor alle bedrijven onderhoud plaatsgevonden binnen nu en 4 jaar. De aangescherpte termijn (RIE) waarbinnen bedrijven moeten zijn getoetst, alsmede opvolging van die toetsing (en toezicht) moet hebben plaatsgevonden.
8. Aanvragen voor een vergunning worden behandeld, ongeacht of een bedrijf al in een tranche is geplaatst.

<sup>3</sup> de wettelijke termijn van omgevingsvergunningen met een reguliere procedure is 8 weken

<sup>4</sup> de wettelijke termijn van omgevingsvergunningen met een uitgebreide procedure is 26 weken



Daarnaast streven we naar een goede kwaliteit van onze producten. Dit wordt bereikt door te werken volgens vaste procedures, waarin processen stap-voor-stap worden afgehandeld en waar zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van hoogwaardige standaardteksten. Ook in 2014 wordt geïnvesteerd in het up to date houden van het kennisniveau. Dat blijft van belang in verband met veranderende wet- en regelgeving, onder meer op het gebied van het Activiteitenbesluit, de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) en overige milieuregelgeving. Voor de vergunningverlening op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt, zoals gebruikelijk, gewerkt met standaardteksten zoals die door de werkgroep IPO-kaderstelling zijn geformuleerd.

## 2.2 Taken en inzet vergunningverlening in 2014

### 2.2.1 Binnen inrichtingen

Het aantal vragen en verzoeken is afhankelijk van initiatieven voor activiteiten door bedrijven. Wij programmeren op basis van cijfers uit voorgaande jaren. Voor de bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie blijven vallen, worden tevens bouwvergunningen afgegeven en voor alle bedrijven worden voorschriften vastgesteld voor de indirecte lozingen. Met ingang van 1 november 2013 gebeurt dit vanuit de Omgevingsdienst. Vanuit de ODG wordt samengewerkt met de betreffende gemeenten en waterschappen. Het veld is sterk in beweging en we werken aan verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering.

#### Werkvoorraad september 2013:

##### **Uitgebreide procedures (wettelijke termijn 26 weken)**

Op dit moment zijn er 50 uitgebreide procedures in behandeling, hierbij zijn:

- 20 procedures in een situatie van vooroverleg waarbij de aanvraag nog niet is ingediend
- 19 procedures zijn in behandeling en zullen nog binnen de termijn van 26 weken worden afgehandeld
- 11 procedures zijn in behandeling en zullen *niet* binnen de termijn van 26 weken worden afgehandeld

##### **Reguliere procedures (wettelijke termijn van 8 weken)**

Op dit moment zijn er nog 10 aanvragen in behandeling

Met inachtneming van het voorgaande en mede gebaseerd op een gemiddelde van de afgelopen jaren worden voor 2014 de volgende activiteiten voorzien:

- circa 35 omgevingsvergunningen<sup>5</sup> en 95 Briks<sup>6</sup> aanvragen worden aangevraagd en verleend;
- Aanpak complexe dossiers in afstemming tussen ODG e provincie (zie paragraaf 1.4.5)

### 2.2.2 Overige werkzaamheden

- Samenwerking tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving op (complexe) VTH-dossiers op basis van de meest recente wetgeving en een actuele risicoanalyse:
  - o Actieve advisering bij toezicht- en handhavingsacties.
  - o Bijstelling vergunning indien nodig (ambtshalve wijziging).
- Actualisatie van vergunningen op basis van de wettelijke termijn van 5 jaar. Dit omvat tevens opvolgingen uit actualiseringstoetsen 2011/2012 + actualiseringstoetsen 2013 en 2014. (Zie paragraaf 1.4.4 en 2.1)

### 2.2.3 Inzet

Uitvoering van geschetste werkzaamheden vinden met ingang van 1 november 2013 voor een belangrijk deel plaats vanuit de Omgevingsdienst met de daartoe aan de omgevingsdienst

<sup>5</sup> Omgevingsvergunningen Uitgebreid met een wettelijke termijn van 26 weken (met eenmalige max. verlenging van 6 weken en daarbij evt. een opschortende werking).

<sup>6</sup> BRIKS staat voor bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopvergunningen (inclusief 20 sloopmeldingen), betreft de reguliere vergunningen met een wettelijk termijn van 8 weken (met een eenmalige max. verlenging van 6 weken en daarbij evt. een opschortende werking).

beschikbaar gestelde capaciteit. Afstemming en signalering hierop is georganiseerd in de reguliere overleggen tussen de Programmamanager en de ODG.

## Hoofdstuk 3 Programmatisch toezicht en handhaving

### 3.1 Inleiding

Programmatisch toezien en handhaven is een proces waarin, samen met de partijen die bij de handhaving van een bepaald beleidsdossier, -domein of wet een rol spelen, de risico's van het niet-naleven inschat en op basis daarvan prioriteiten vaststelt. Aan de hand van de uitkomsten van de analyse wordt de beste toezichts- strategie opgesteld. In 2009 hebben wij de "Handhavingsstrategie en werkwijze Wabo Groningen 2009" vastgesteld. Daarin zijn onder andere onze nalevingsstrategie, de sanctiestrategie en ons gedoogbeleid opgenomen. De "Handhavingsstrategie en werkwijze Wabo Groningen 2009" vormt een belangrijke basis voor de lokale en regionale omgevingshandhaving. Voor een aantal specifieke onderwerpen, bijvoorbeeld toezicht vuurwerk, zwemwater en de zogenaamde risicobedrijven hanteren we ander of aanvullend handhavingbeleid. Een voorbeeld hiervan is de landelijk handhavingsstrategie BRZO<sup>7</sup> '99. Het handhavingbeleid is opgenomen in de beleidsregel VTH 2013-2016 (voorheen handhavingsuitvoeringsprogramma).

De methode programmatisch toezien en handhaven is de basis van het uitvoeringsprogramma om de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten en de naleving van regelgeving te verbeteren. Daarmee is het ook een middel om onze doelstelling voor de provinciale omgeving te bevorderen. In onderstaand model is de methodiek weergegeven. Feitelijk is dit de onderkant van de "big-eight" van de cyclus beleid en uitvoering.



Figuur 1: toezichts- en handhavingscyclus

<sup>7</sup> Besluit risico's zware ongevallen

### 3.2 Speerpunten

Ons handhavingsbeleid, zoals opgenomen in de beleidsregel VTH 2013-2016 werken wij jaarlijks uit in het Jaarprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (voorheen handhavingsuitvoeringsprogramma). Het Jaarprogramma geeft een concrete vertaling van het beleid naar uitvoering en is het kader voor het maken van de jaarplanning op medewerkersniveau. Vanuit de kaders van ons handhavingsbeleid wordt de uitvoering van de activiteiten bijgesteld en vertaald in een nieuwe jaarprogramma. Het uitgangspunt van het kader voor toezicht en handhaving is het programmatisch uitvoeren ervan gericht op de risicovolle activiteiten en speerpunten vanuit het POP en het collegeprogramma. Voor de beschreven periode gaat het om “gezond en veilig Groningen”. In de beleidsregel VTH 2013-2016 is dit vertaald naar de speerpunten:

- Veiligheid;
- Luchtemissies;
- Duurzaamheid;
- Hinder.

In het uitvoeringsprogramma worden de speerpunten vertaald naar “inspectiepunten”. De uitvoering daarvan wordt meegenomen in het toezichtsplan op desbetreffende inrichting of branche. Binnen deze speerpunten behoeven tevens de volgende thema’s aandacht. De uitvoering ervan valt binnen de toegewezen capaciteit voor het Wabo-toezicht bij bedrijven:

- PGS 29 en 15;
- natte koeltorens;
- energiebesparing bij bedrijven;
- brandveilig gebruik.

#### PGS 29 en 15:

Regels voor de opslag van brandbare vloeistoffen in tanks (PGS 29) en van gevaarlijke stoffen in emballage (PGS 15) zijn er om de (in-) en externe veiligheid te borgen. In het afgelopen jaar zijn een groot aantal tanks projectmatig gecontroleerd op de eisen uit de PGS 29. In het komend jaar hebben deze onderwerpen ook nog aandacht nodig. In onze toezichtsplannen zijn deze onderwerpen opgenomen als uit de risicoanalyse blijkt dat deze onderwerpen binnen een inrichting van toepassing zijn.

#### Natte koeltorens:

In de brief van de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu (kenmerk IENM/BSK-2013/65707 d.d. 17 april 2013) verzoekt zij het Wabo-bevoegd gezag om het toezicht op de natte koeltorens in zijn geheel onder te brengen in de Omgevingsdienst. Om het toezicht op de koeltorens voor de inrichtingen waar wij het bevoegd gezag zijn te borgen, nemen wij dit nu op in het uitvoeringsprogramma. Bij het toezicht wordt gebruik gemaakt van landelijke checklisten (infomil.nl).

#### Brandveilig gebruik:

Wij zijn deels ook verantwoordelijk voor het brandveilig gebruik van gebouwen. In het komend jaar willen wij onze dossiers daarop op orde brengen. Wij zullen daarom alle bedrijven, waar wij het Wabo-bevoegd gezag zijn, controleren op brandveilig gebruik. Daarbij gaan wij samenwerken met de Veiligheidsregio Groningen en de regionale brandweer.

#### Energiebesparing:

Uit onderzoek is gebleken dat er nog veel energiebesparing kan worden gerealiseerd binnen bedrijven. Op grond van het Activiteitenbesluit zijn bedrijven verplicht om energiebesparende maatregelen te treffen. In de concept koepeldeal energie (concept KOEPELOVEREENKOMST KLIMAAT & ENERGIE 2013-2015, PROVINCIE GRONINGEN – VGG) tussen provincie en gemeenten wordt een project opgenomen ter verbetering van toezicht en handhaven van energiebesparingsmaatregelen bij bedrijven. Binnen het speerpunt “duurzaamheid” hebben wij daarom het energiebesparingsonderzoek en –maatregelen in dit uitvoeringsprogramma opgenomen.

Onlangs is het SER-energieakkoord ondertekend. Een belangrijke pijler in dit akkoord is toezicht en handhaving van de uitvoering van de Wabo ten aanzien van energiebesparing. In onderstaande kader is de tekst van desbetreffende paragraaf weergegeven. Dit is voor ons des te meer een reden om energiebesparingsmaatregelen in ons uitvoeringsprogramma op te nemen.

**Paragraaf 3.2.6 Uitvoering Wet milieubeheer**

*Partijen zetten zich in voor de realisatie van energiebesparende maatregelen die zich in 5 jaar of minder terugverdienen. De Wet milieubeheer verplicht bedrijven en instellingen (waaronder industrie, vastgoed en agrosectoren) om deze energiebesparende maatregelen uit te voeren. De uitvoering hiervan krijgt prioriteit, waarbij nadrukkelijk ook de partijen die niet deelnemen aan de energieconvenanten benaderd worden, in het kader van gelijke behandeling. De aanpak bestaat uit de volgende elementen:*

- 1) Erkende maatregellijsten, welke de uitvoering zullen vereenvoudigen.*
- 2) De oprichting van een onafhankelijk expertisecentrum; biedt ondersteuning aan zowel bedrijven op het terrein van efficiëntieverbetering, als de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) die belast zijn met de uitvoering en handhaving van de Wet milieubeheer. Dit maakt het mogelijk deze wet beter uit te gaan voeren en te handhaven (daar maakt het Rijk ook extra middelen voor vrij; zie hoofdstuk 13).*
- 3) Handhaving en pilot (gericht op continuering) met zogenaamd EPK-systeem.*

*Hieronder worden deze elementen beschreven.*

*Handhaving*

*Gemeenten geven uitvoering aan de energiebesparingsverplichting uit de Wet milieubeheer.*

### 3.3 Taken en Inzet

De Omgevingsdienst Groningen voert voor ons de Wabo-brede taken uit. De opdracht voor de uitvoering ervan ligt vast in een dienstverleningsovereenkomst. In deze paragraaf zijn de taken voor zover relevant voor het uitvoeringsprogramma beschreven, waarbij tevens is aangegeven welke capaciteitsinzet wij hiervoor nodig hebben. Dit is dan ook het kader waarbinnen wij verwachten dat de Omgevingsdienst haar taken voor ons uitvoert.

#### 3.3.1 Inzet op de taken

De activiteiten en taken binnen het TH-kader is hieronder beschreven. De uitwerking van de inzet naar de taken is weergegeven in tabel 1. Hiermee is een doorvertaling gemaakt van het programmatisch toezien en handhaven (TH-kader) naar de uitvoering ervan. Het bedrijvenbestand, maar ook de activiteiten zijn dynamisch, het maken van keuzes voor de juiste inzet vraagt dan ook continue aandacht. Deels is met de inzet op ad-hoc zaken rekening gehouden door een toeslag van "flexibele inzet" binnen het bedrijven bestand. Binnen de overige activiteiten is hiermee geen rekening gehouden en is de inzet gebaseerd op ervaringscijfers. Het kan dus zijn dat er meer of minder toezichtcapaciteit nodig is bij de Briks-taken, omdat dit vaak eenmalige activiteiten betreffen. In tabel 2 is een overzicht weergegeven van de benodigde capaciteit per branche voor zover het inrichtingsgebonden "milieu-toezicht" betreft.

Tabel 1: inzet per taak/activiteit (gebaseerd op huidige bedrijvenbestand)

<b>TAKEN / ACTIVITEIT</b>	<b>Uren-inzet</b>	<b>Fte's</b> <i>(1400 uur effectief / fte)</i>
<b>Wabo toezicht (zie toelichting)</b>	9200	6,5
<b>LAT RB toezicht (zie toelichting)</b>	7025	4,55
<b>Flexibele inzet voor ad-hoc probleem bedrijven (zie toelichting)</b>	800	0,6
<b>Ketentoezicht (administratief toezicht)</b>	3780	2,7
<b>BRIKS en indirecte lozingen (excl. Bouwtoezicht)-taken</b>	3500	2,5
<b>Consignatiedienst (24-uurs bereikbaarheid)</b>	1600	1,1
<b>Toezicht bodemsaneringen</b>	2160	1,5
<b>Bouwtoezicht</b>	2800	2
<b>Luchtspecialisme advies</b>	1400	1
<b>EPRTR (beoordeling)</b>	475	0,3
<b>Casemanagement toezicht Wabo en LAT-RB</b>	2800	2
<b>Crisismanagement t.b.v. LAT-RB bedrijven</b>	nb	
		24,25

*Toelichting voor LAT-RB: 21 Brzo-bedrijven x 100 uur Brzo = 2100 uur + 25 LAT RB x (75 uur + 20% repressief + 20% beoordeling rapportages + 10% flexibel =) Wabo toezicht = 2800 uur + 20 uur per bedrijf (25) voor coördinerend toezichthouder = 500. Totaal is aan toezichts fte nodig: 5400 uur : 1400 uur = 3,8 fte. LET OP dit is gebaseerd op 1400 effectieve inzet, exclusief overige taken, zoals opleidingen, netwerkdagen etc.*

*Toelichting voor Wabo-toezicht: het gaat hier om alle milieutaken (dus excl. BRIKS en indirecte lozingen) incl. repressief, flexibel, fysiek en niet-fysiek, hh-toets, toezichtsplannen en risicoanalyses, maar exclusief LAT RB): berekening is als volgt 8000 uur (zie tabel 2) + 20% repr. + 20% beoordeling rapp. + 10% flexibel = 12000 - Wabo-deel LAT RB 2800 = 9200 : 1400 = 6,5 fte.*

*Toelichting voor "Flexibele inzet voor ad-hoc probleem bedrijven": deze uren zijn deels reeds toegewezen aan inrichtingen in de toezichtsplannen en als 10% toeslag reeds verrekend bij Wabo en LAT RB toezicht. De hier genoemde uren zijn gereserveerd voor "ad-hoc" zaken. Inzet van deze uren wordt af gestemd met de regisseur bij de provincie.*

### **3.3.2 Beschrijving van de hoofdtaken en/of -activiteiten**

#### **Wabo preventief toezicht inrichtingen:**

- op basis van risicoanalyses het in een toezichtsplan verwerkte preventief toezicht uitvoeren;
- het beoordelen van ingediende rapportages m.b.t. emissies, geluid, bodembescherming etc.;
- inclusief de BRIKS-taken, indirecte lozingen en gebruik.

Het uitvoeringsprogramma binnen het LAT-RB voor wat betreft het BRZO-deel is beschreven in een separaat uitvoeringsprogramma LAT-RB. Dit i.v.m. de afstemming en coördinatie met de Drenthe en Fryslân.

#### **Wabo repressief toezicht inrichtingen:**

- Het uitvoeren van hercontroles naar aanleiding van handhavingsbrieven.
- Het uitvoeren van inspecties bij illegale activiteiten.
- Het afhandelen en effectueren van klachten en meldingen m.b.t. ongewone voorvallen.

#### **Opstellen risicoanalyses en toezichtsplannen:**

Op basis van het VTH-kader worden risicoanalyses over een inrichting of een branche gemaakt. De op basis van deze analyse verkregen risico's worden verwerkt in een jaarlijks toezichtsplan ten behoeve van het uitvoeren van preventief- en eventueel repressief toezicht.

#### **Handhaafbaarheidstoets**

Het door toezichtshouders toetsen op handhaafbaarheid van op te nemen voorschriften in omgevingsvergunningen. Doel hiervan is dat er overeenstemming is tussen vergunningverlener en de toezichthouder over de interpretatie van de voorschriften en de vergunde ruimte.

#### **Afgestemd toezicht**

Het toezicht wordt zoveel mogelijk afgestemd met handhavingpartners. Dit betekent het afstemmen van uitvoeringsprogramma's en de afstemming van daadwerkelijke inspecties als ook de uitwerking daarvan. Tevens wordt het toezichtsproces in het kader van integraal toezicht (Wabo+ breed) gecoördineerd.

#### **Ketentoezicht**

Het uitvoeren van administratief toezicht op de afvalketen, grondstoffenbalansen, emissieregistraties etc. Hieronder valt tevens:

- EVOA-advisering;
- LMA-beheer, zoals landelijke afstemming, verwerkingscodes etc.;
- Ontheffingen stortbesluit (Bssa);
- Transportcontroles.

#### **Consignatiedienst**

Het ontvangen en afhandelen van milieuklachten (overlast) en ongewone voorvallen binnen inrichtingen. Het daartoe beschikbaar hebben van een 24-uurs consignatiedienst.

#### **Crisismanagement**

Het 24-uur per dag beschikbaar hebben van toezichthouders voor advisering aan het crisismanagement Groningen in crisissituaties bij LAT-RB bedrijven en als adviseurs voor de reguliere consignatiedienst bij "grotere incidenten" binnen LAT-RB bedrijven.

## **Toezicht bodemsaneringen en besluit bodemkwaliteit.**

- Het op basis van risicoanalyse uitvoeren van preventief toezicht op bodemsaneringen;
- Het uitvoeren van inspecties bij illegale activiteiten;
- Het uitvoeren van repressief toezicht;
- Het beoordelen van saneringsevaluaties;
- Het beoordelen van meldingen in zake besluit bodemkwaliteit.

De Omgevingsdienst houdt toezicht op de bodemsaneringen en voert de inhoudelijke toetsing van de evaluatiebeschikkingen uit. Daarnaast het toezicht op nazorglocaties en monitoringslocaties. Ten aanzien van de monitoringslocaties is bepaald wanneer de monitoring eindigt en da sanering als afgerond kan worden beschouwd.

Het accent ligt in de periode 2014-2016 op de aanpak van de spoedlocaties ter nakoming van de bestuurlijke verplichting uit het Bodemconvenant 2009.

## **Luchtspecialisme**

Het ten behoeve van toezicht en handhaving geven van advies met betrekking tot luchtmissies en geur, alsmede het beheren van de elektronische-neuzen. Met betrekking tot de e-neuzen wordt een separaat beheersplan geschreven.

## **EPRTTR beoordelingen**

Het beoordelen op juistheid en volledigheid van de elektronische PRTR (milieu) jaarverslagen welke op grond van de Europese richtlijn PRTR jaarlijks door een aantal bedrijven moeten worden ingeleverd.

Tabel 2: uren inzet voor het milieutoezicht op inrichtingen

Beschrijving	Klasse	Preventieve uren per jaar	Specifieke focus op	Aantal inrichting (+/-)	Uren totaal preventief
Procesindustrie	I	75	- luchtmissies - veiligheid - hinder - duurzaamheid	16	1200
Afval – gevaarlijk (groot/complex)	I	64	- veiligheid - financiële risico's - afvalketen - afvalregistratie - hinder	6	384
Voedingsmiddelen	I	64	- luchtmissies - veiligheid - duurzaamheid	10	640
Afval (groot/complex)	I	64	- financiële risico's	17	1088



			- afvalketen - afvalregistratie - hinder		
Metaal (productie)	I	64	- luchtemissies - veiligheid - duurzaamheid	4	256
Energie - productie, transport en opslag	I	64	- luchtemissies - veiligheid - duurzaamheid	12	768
Afval – gevaarlijk (overig) toel. Incl. kga-depots	II	24	- financiële risico's - afvalketen - afvalregistratie - hinder	26	624
Afval (overig)	II	24	- financiële risico's - afvalketen - afvalregistratie - hinder	43	1032
Papier, karton	II	24	- luchtemissies - duurzaamheid	6	144
Autodemontage	II	24	- afvalketen - bodembescherming	30	720
Scheepsbouw en metaalconstructie (overig)	II	24	- geluid	8	192
Zuiverings- en vergistingsinstallaties toel.: oa RWZI's	II	24	- bodembescherming	9	216
Op- en overslag toel.: geen afval	II	24	- hinder	4	96
Scheepsbouw en metaalconstructie (groot/complex)	II	24	- geluid	11	264
Compostering	III	8	- bodembescherming - afvalketen	6	48
Vuurwerk opslagen	III	8	- veiligheid	1	8
Delfstoffen (zand-, grindwinning)	III	8	- stofverspreiding	6	48
Beton- en asfaltproductie	III	8	- geluid - afvalwater - stofverspreiding	14	112

Baggerdepots incl. nazorglocaties	III	8	- afvalketen	10	80
Transformatoren	IV	8	- bodembescherming	6	48
Geluidsport en luchtvaart	IV	8	- geluid	3	27
Bodemlozingen	IV	8	- afvalketen	0	0
				248	8000
Repressief				+20%	1600
Niet fysiek toezicht (beoordeling van rapportages etc)				+20%	1600
Flexibele inzet mbt ad-hoc zaken toezicht				+20%	1600

**Toelichting:** Een preventieve inspectie vindt minimaal 1 keer per jaar plaats (met uitzondering van klasse IV, minimaal 1 keer per 2 jaar). De uren per inspectie is een gemiddelde, deze kan naar boven of beneden worden bijgesteld bij de doorvertaling in het handhavingssuitvoeringsprogramma. Bijstelling vindt plaats op basis van naleefgedrag.

Naast het preventief toezicht wordt een toeslag gerekend van 20% voor repressief, 20% voor beoordeling rapportages (niet fysiek) en 20% voor flexibele toezicht (bijvoorbeeld extra preventief, extra repressief), 25% juridische ondersteuning, 25% administratieve ondersteuning, gerekend over het totale capaciteit van preventief toezicht. De daadwerkelijke inzet is afhankelijk van het naleefgedrag en van de hoeveelheid te beoordelen rapportages.

## Hoofdstuk 4 Toezicht taken die niet worden overgedragen aan de Omgevingsdienst Groningen

### 4.1 Activiteiten

De taken die niet overgedragen worden aan de Omgevingsdienst zijn het toezicht en handhaving op de volgende taken en bijbehorende wet- en regelgeving:

- Natuurwetgeving
  - o Flora- en faunawet
  - o Natuurbeschermingswet
  - o Boswet
  - o Wadloopverordening
  - o IPO convenant Cross compliance
- Waterwet- en regelgeving
  - o Grondwateronttrekkingen Industrieel en drinkwaterwinning
  - o Warmte- Koude opslag
  - o Wet hygiëne veiligheid badinrichtingen en zwembaden
- Vuurwerk
  - o Regietaak
  - o Toezicht evenementen en opslagen
- Ontgrondingenwet
  - o Gebiedsverbetering
  - o Winning grondstoffen
- Regeling burger- en militaire luchtvaart.

#### 4.1.1 Natuurwet- en regelgeving

##### *Flora en fauna*

De Flora- en faunawet beschermt in het wild voorkomende diersoorten en plantensoorten. De wet kent regels voor de jacht, beheer, schadebestrijding, handel en bezit. Het toezicht op en de handhaving van de door de provincie afgegeven ontheffingen en illegale activiteiten wordt door de twee “groene” inspecteurs A uitgevoerd. Twee van deze inspecteurs zijn naast toezichthouder aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA).

##### *Natuurbeschermingswet*

Doel van de Natuurbeschermingswet 1998 is het geven van wettelijke bescherming aan terreinen en wateren met bijzondere natuur- en landschapswaarden. Deze wet maakt het mogelijk om natuurmonumenten te beschermen door ze aan te wijzen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument. In Nederland is sinds 1967 de Natuurbeschermingswet in werking. Deze ‘oude’ wet maakte het onder andere mogelijk om gebieden te beschermen en was het ook mogelijk een aantal soorten planten en dieren te beschermen die op dat moment niet door andere wetten werd beschermd.

Om beter te voldoen aan internationale verdragen en Europese richtlijnen is in 1998 de nieuwe Natuurbeschermingswet 1998 tot stand gekomen. Deze wet richt zich alleen op gebiedsbescherming. De overige verplichtingen, zoals die voor soortbescherming, zijn overgenomen door de Flora- en faunawet. Indien een terrein of water in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 is aangewezen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument, moet een vergunning worden aangevraagd als men civiele werken wil verrichten in het desbetreffende gebied.

De wet onderscheidt drie typen te beschermen gebieden:

1. Natura 2000-gebieden (Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijngebieden);
2. Beschermd Natuurmonumenten;
3. Wetlands.

In de provincie Groningen betreft dat de volgende gebieden:

- Waddenzee en Noordzeekustzone; Twee Habitat- en Vogelrichtlijngebieden van 250.000 en 272.027 hectare
- Drentsche Aa; Een Habitatrichtlijngebied van 3.966 hectare
- Leekstermeergebied; Vogelrichtlijngebied van 1.449 hectare
- Lauwersmeer; Een Vogelrichtlijngebied van 5.790 hectare
- Lieftingsbroek; Habitatrichtlijngebied van 20 hectare
- Zuidlaardermeergebied; Een Vogelrichtlijngebied van 2.096 hectare
- Aanwijzingsbesluit en beheerplannen Natura 2000; Het aanwijzingsbesluit en de beheerplannen bepalen de grenzen en doelen van Natura 2000-gebieden

In de Natura 2000 gebieden en rondom het beschermde natuurmonument Schildmeer zijn, in speciale gevallen, ook natuurbeschermingswetvergunningen nodig. Activiteiten buiten deze gebieden kunnen wel een negatieve invloed hebben op de beschermde natuurwaarden in deze gebieden. Voor dergelijke activiteiten is dan ook een natuurbeschermingswetvergunning nodig.

Een voorbeeld hiervan: de nieuwbouw van de energiecentrales in de Eemshaven in verband met invloed op de Waddenzee. De bepalingen uit de wet, aanwijzingsbesluiten, beheersplannen en de voorwaarden uit de vergunningen worden gecontroleerd door de inspecteurs natuurwetgeving.

#### *Boswet*

Het doel van de Boswet is de instandhouding van het bosareaal. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verleent ontheffingen en uitstel in het kader van de Boswet. Alle uitvoerings- en handhavingstaken zijn door het ministerie belegd bij de provincie. De uitvoerende inspecteur(s) adviseren het ministerie over inzet van handhaving en compensatieregeling. De "groene" inspecteurs A zijn belast met de handhaving van de Boswet. Overtredingen van de Boswet worden per definitie strafrechtelijk afgehandeld waarbij veelal compensatie maatregelen worden opgelegd.

#### *Cross-compliance / IPO convenant*

##### *Cross compliance:*

Cross compliance betekent dat landbouwers, om Europese landbouwsteun te ontvangen, moeten voldoen aan bestaande Europese richtlijnen zoals de vogel- en habitatrichtlijn, nitraat- en grondwaterrichtlijn.

Veel landbouwers in Nederland ontvangen inkomensondersteuning op grond van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Op die manier zorgt het GLB ervoor dat landbouwers duurzaam voedsel van hoge kwaliteit kunnen produceren. In ruil voor deze inkomensondersteuning moeten landbouwers voldoen aan belangrijke normen op het gebied van diergezondheid, dierenwelzijn en milieu die voortvloeien uit Europese verordeningen en richtlijnen. Landbouwers die niet aan deze regels voldoen, voldoen niet aan de subsidievoorwaarden en krijgen dus minder inkomenssubsidie. Bovenstaande Europese normen zijn hetzelfde voor alle Europese landbouwers en staan internationaal bekend onder de naam 'cross compliance'. In Nederland wordt hiervoor meestal de term 'randvoorwaarden' gebruikt.

In Nederland is het toezicht op cross compliance regelgeving een samenwerkingsproces waarin verschillende overheden hun eigen controletaken uitvoeren. De Nieuwe voedsel en warenautoriteit (Nvwa) is coördinator. De provincie Groningen (inspecteurs natuurwetgeving) controleren conform de 1% regeling jaarlijks ca. 18, door het Nvwa aangewezen, bedrijven. De resultaten worden teruggekoppeld aan de Nvwa.

### *IPO Convenant "Regie Natuurwet en regelgeving":*

Op 1 juli 2008 trad het convenant 'Nalevingstrategie Natuurwetgeving' in werking, ondertekend door het IPO, het OM, de toenmalige Minister van LNV, de staatssecretaris van Financiën en de Raad van hoofdcommissarissen. Met het ondertekenen van het convenant is afgesproken dat de provincies vanaf 2009 programmatisch handhaven op de natuurwetgeving (Boswet, Flora- en Faunawet en Natuurbeschermingswet). Met het programmatisch handhaven wordt, zo mogelijk met de partners, de inzet gebaseerd op een risicoanalyse en wordt periodiek beoordeeld of de doelen worden behaald (monitoren). Interventies zijn vooral gericht op het voorkomen van overtredingen en het bevorderen van het naleefgedrag.

De uitvoering van de natuurwetgeving vindt grotendeels gedecentraliseerd, op provinciaal niveau, plaats. Bij de handhaving zijn naast het Ministerie van EL&I en provincies ook politie, douane, boa's van terrein behorende organisaties en het Functioneel Parket betrokken. Het feit dat zoveel verschillende organisaties bij de handhaving betrokken zijn, maakt afstemming en samenwerking erg belangrijk.

Eind 2010 is uit een enquête onder alle provincies gebleken dat er nog geen uniformiteit is weinig kennisuitwisseling en er veel vragen zijn over inhoud en aanpak. Geadviseerd is om bij de eigen provincie een groene regisseur aan te wijzen en in interprovinciaal verband hiervoor platform- of intervisiebijeenkomsten te organiseren. Een en ander heeft geleid tot de volgende afspraken

- Het benoemen van 12 provinciale groene regisseurs;
- Het vaststellen van een interprovinciaal basisniveau regie-inspanning;
- Vervolgafspraken per provincie maken om te komen tot een adequate invulling van de provinciale regierol;
- Vervolgafspraken maken over de interprovinciale kennisuitwisseling tussen de groene regisseurs.

### Resultaatgebieden Groene Regisseur:

- Het zorgen voor kaders ten behoeve van de integrale handhaving en het, in samenspraak met vergunningverleners en beleidsmedewerkers van de samenwerkingspartners, opstellen van integrale controleprogramma's;
- Het doen van voorstellen voor de instrumentenmix die toegepast kan worden bij toezicht en handhaving;
- Het doen van voorstellen voor de operationele kaders waarbinnen de inspectie van het toezichtgebied kan plaatsvinden;
- Het doen van voorstellen voor de ontwikkeling van en wijzigingen in het gebruik van het toezichtgebied, bijstelling van het handhaving arrangement en de daarop gebaseerde toezichthoudende taak;
- Het leveren van gegevens voor, door de bestuurlijk juridisch medewerkers op te stellen, bestuurlijke beschikkingen, vergunningen en plannen;
- Het geven van voorlichting aan samenwerkingspartners en het leveren van bijdragen aan de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal en voorlichtingsprogramma's.

### *Wadloopverordening*

Het doel van de wadloopverordening is om de activiteiten in het unieke estuarium en Natura 2000 gebied Waddenzee te reguleren om daarmee de natuurwaarden te beschermen. Het toezicht wordt gezamenlijk met andere handhavingspartners (Friesland en ministerie) uitgeoefend. Naast het toezicht

in het kader van de Natuurbeschermingswet betreft het ook controle toestemmingen op het organiseren van wadlooptochten.

#### **4.1.2 Toezicht Blauwe wetgeving**

Het toezicht op blauwe wetgeving betreft het volgende:

- Toezicht Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemwater (Whvbz)
- Waterwet (grondwateronttrekking t.b.v. winning en bodemenergiesystemen)

##### *Wet Hygiëne Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden*

Het toezicht op de (Whvbz) richt zich op de zorg voor hygiëne en veiligheid van de bezoekers door de eigenaren van betreffende gelegenheden. Hieronder vallen openbare zwembaden, zwemplassen (oppervlaktewater) en semi-openbare zwembaden (zoals sauna's, bungalowparken, hotels etc). Alle openbare en semi openbare baden worden periodiek bezocht. Naar aanleiding van de maandelijks, door de exploitant uit te voeren, zwemwateranalyses worden jaartoetsen van de zwemwaterkwaliteit opgesteld.

De badzônes van de aangewezen zwemplassen moeten voldoen aan specifieke voorwaarden. In het seizoen wordt de zwemwaterkwaliteit in samenwerking met de waterschappen bewaakt. Het jaarlijkse toezicht richt zich op inrichting van de badzônes en de zwemwaterkwaliteit.

Jaarlijks wordt de zwemwaterfolder uitgegeven waarin de erkende zwemplassen worden benoemd. Op de provinciale website wordt tijdens het zwemseizoen de kwaliteit van het zwemwater in de zwemplassen weergegeven.

##### *Waterwet*

De onttrekkingvergunning op basis van de Waterwet wordt verleend door de provincie. Voor het verkrijgen van een vergunning worden de potentiële milieuhygiënische en hydraulische gevolgen van het open systeem onderzocht en waar mogelijk beperkt of voorkomen. De vergunning vervult daarmee een belangrijke rol in de borging van de kwaliteit van bodem en grondwater.

##### *Grondwaterwinning*

Het onttrekken van grondwater voor zowel industriële onttrekking (koel- en proceswater) als onttrekking voor drinkwater is geregeld in de Waterwet. Het toezicht ligt bij de provincie en richt zich met name op de capaciteit van de onttrekking. In geval van aanleggen of sluiten van een bron is met name een goede afdichting en opbouw van belang.

##### *Bodemenergiesystemen*

Het onttrekken en infiltreren van grondwater ten behoeve van Warmte- en Koudeopslag (WKO) – installaties wordt geregeld door de Waterwet. Het toezicht op de WKO's is een provinciale taak. Het toezicht richt zich regulier op de energiebalans en bij aanleg en sluiting op opbouw en goede afdichting.

Momenteel wordt gewerkt aan nieuwe regelgeving voor bodemenergiesystemen. Het Wijzigingsbesluit wijzigt een aantal al bestaande besluiten, naar verwachting zullen deze wijzigingen in de loop van 2014 in werking treden.

De Beoordelings Uitvoerings Methode (BUM) en de Handavings Uitvoerings Methode (HUM) worden gebruikt door de gemeenten en provincies als bevoegd gezag voor open en gesloten bodemenergiesystemen. De HUM is gericht op uniformering van toezicht en handhaving. Hierin zijn voorschriften uit het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen en de Provinciale Milieuverordening verder uitgewerkt in een leidraad voor de toetsing en handhaving van zowel de vergunningen als de algemene regels. Ook wij gaan deze methode gebruiken bij het uitvoeren van het toezicht.

### 4.1.3 Toezicht en regie Vuurwerk

De taken op gebied van vuurwerk bestaan uit drie zaken namelijk het toezicht op evenementen, het toezicht op opslagen van vuurwerk en de coördinatie van alles wat met vuurwerk te maken heeft.

Aanvragen om ontbrandingstoestemmingen en meldingen voor vuurwerkevenementen en -voorstellen komen binnen via de website [vuurwerk@provinciegroningen.nl](mailto:vuurwerk@provinciegroningen.nl). en worden door de provincie toegekend.

#### *Toezicht evenementen*

Vuurwerkevenementen en theatervuurwerk brengen de nodige risico's met zich mee voor de directe omgeving. Om er voor te zorgen dat dit veilig wordt uitgevoerd worden bij deze evenementen controles uitgevoerd op de regels uit het Vuurwerkbesluit en/of de ontbrandingsvergunning. Het betreft toezicht bij alle ontbrandingstoestemmingen en alle meldingen behalve als er sprake is van theatervuurwerk met bekende artikelen en in een beperkte hoeveelheid.

#### *Toezicht Opslagen*

In het kader van het Vuurwerkbesluit en verleende Wabo vergunningen houden wij toezicht op twee regionale opslagen van de politie (vergunning tot maximaal 250 kg in beslag genomen vuurwerk). Het toezicht op de verkooppunten rond oud en nieuw is een aangelegenheid van de gemeenten.

#### *Vuurwerkcoördinatie (wettelijke taak)*

Vuurwerkcoördinatie is een wettelijke taak die globaal uit de volgende werkzaamheden bestaat:

- geeft leiding aan een permanent provinciebreed vuurwerkteam (een harde kern en een flexibele rand);
- vertegenwoordigt het vuurwerkteam naar buiten toe (lokaal, (inter)regionaal en landelijk);
- is aanspreekpunt voor andere instanties en teams;
- is belast met de coördinatie, stimulering, voortgangs- en kwaliteitsbewaking van het geheel aan toezichthoudende activiteiten m.b.t. vuurwerk binnen de provincie;
- stelt jaarlijks (in noordelijk samenwerkingsverband) een uitvoeringsprogramma 'controle vuurwerkopslagen en -evenementen' op, dat als kader dient voor de gemeentelijke controles en de bestuur ondersteunende activiteiten van de politie;
- is gezamenlijk met de vuurwerkcoördinator van de politie belast met de coördinatie van de activiteiten van hun teams;
- stelt jaarlijks een provinciebreed jaarverslag op.

### 4.1.4 Toezicht Ontgrondingenwet en illegale activiteiten

Toezicht ontgrondingen betreft het toezicht op gebieds- en infrastructuurverbetering als bijvoorbeeld aanleg van natuurelementen en wegen en daarnaast het toezicht op de zand- en kleiwinningen.

#### *Ontgrondingen t.b.v. natuurontwikkeling en infraverbetering. (klein en groot)*

Er is sprake van ontgroning als het maaiveld wordt verlaagd: er wordt een laag grond afgegraven. Ontgrondingen worden uitgevoerd voor bijvoorbeeld de aanleg van wegen, landbouwkundige verbetering en natuurelementen. De provincie registreert en reguleert ontgrondingen met een vergunningensysteem op grond van de Ontgrondingenwet en de provinciale ontgrondingen verordening, niet voor ieder ontgroning is een vergunning nodig. Voor bepaalde ontgrondingen geldt een meldingsplicht.

Het toezicht op de ontgrondingen richt zich op het uitvoeren van de ontgrondingen conform de voorwaarden. De kleine ontgrondingen worden tijdens de uitvoering steekproefsgewijs gecontroleerd, daarnaast is er nog een eindcontrole nodig. De grotere ontgrondingen, zoals ontgravingen in bijvoorbeeld Meerstad, worden periodiek gecontroleerd. Dat heeft als reden dat deze complexer van aard zijn en het ook langdurige activiteiten betreft.

#### *Zandwinningen*

De problematiek en de complexiteit van zandwinningen neemt hand over hand toe. Enerzijds heeft dit

te maken met het tweeledig gebruik (winning en recreatie) anderzijds worden grote ingrepen in de omgeving steeds kritischer beoordeeld. Er is dan ook gekozen om het toezicht op de zandwinninglocaties projectmatig op te pakken. Hierbij wordt samenwerking gezocht met de andere betrokken afdelingen en handhavingpartners. Ook wordt kennis gezocht en gedeeld vanuit andere provincies. Doel is om de kwaliteit en kennisniveau van het toezicht op dit specifiek terrein te verbeteren.

#### *Illegale activiteiten*

Niet iedere burger of bedrijf houdt zich aan de regels. Dat heeft onder meer tot gevolg dat er activiteiten worden uitgevoerd zonder de daarvoor nodige vergunningen. Ook hier heeft de provincie een toezichthoudende taak. In 2012 worden voor deze "illegale activiteiten en vrije veld delicten" binnen de groene, grijze en blauwe sporen, de twee buitengewone opsporingsambtenaren ingezet. Dat heeft als reden dat een strafrechtelijke aanpak op dergelijke activiteiten en delicten adequater is. Bestuursrechtelijke handhaving wordt daarbij alleen ingezet om de overtreding ongedaan te maken. Bij illegale activiteiten betreft het veelal ontgrondingen zonder de nodige vergunning.

#### **4.1.5 Toezicht Regeling Burger- en militaire luchtvaart (Rbml)**

De provincie heeft een toezichthoudende taak op de Regeling Burger- en Militaire Luchtvaart (RBML). Het gaat hier onder ander over kleine luchthavens, ultralight-vliegvelden, het opstijgen van luchtballonnen en helikopterlandingsplaatsen. De provincie houdt hier toezicht op geluid en externe veiligheid.

#### **4.2 Samenwerking Noord-Nederland**

Provincies hebben te maken met een aantal specialistische taken die beperkt van omvang zijn. Deze taken vallen veelal buiten de Wabo. Dit betekent dat verdere verbetering in de uitvoering op andere wijze gerealiseerd moet worden op het gebied van efficiency, effectiviteit en kwaliteit. Dit is denkbaar op het schaalniveau van Noord-Nederland. De samenwerking is mogelijk op vier ambitieniveaus:

1. het uitwisselen van informatie,
2. een gemeenschappelijk uitvoeringsprogramma,
3. het uitwisselen van inspecteurs,
4. een gezamenlijke organisatie.

In een bestuurlijk overleg (maart 2010) is afgesproken vooralsnog te kiezen voor maximaal ambitieniveau 3. Het succes van de noordelijke samenwerking BRZO is een mooie basis geweest om verdere samenwerking met Drenthe en Friesland te verkennen. Doel daarvan was om tot gezamenlijke uitvoeringsprogramma's te komen, al dan niet in combinatie met onderling gebruik van kennis en menskracht. In 2014 worden ketengerichte transportcontroles volgens een gezamenlijk uitvoeringsprogramma's uitgevoerd. Voor de natuurwet- en regelgeving is bij de drie provincies een regiefunctie ingesteld. De drie regisseurs zullen in 2014 nauw samenwerken om na 2014 mogelijk te komen tot gezamenlijke uitvoering. In geval van kleine luchtvaart (RBML) geldt dat het voor alle drie de organisaties een nieuw toezichtgebied is er is dan ook geregeld overleg in noordelijk verband om te komen tot kennisuitwisseling en vervanging in geval van afwezigheid.

In geval van de Wet Hygiëne Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden (WHVBZ) geldt dat er afspraken zijn om in geval van drukte en afwezigheid elkaar te vervangen. Vuurwerkbeleid wordt landelijk ingestoken en daar geldt dat de drie noordelijke provincies zich door één van de organisaties laten vertegenwoordigen die ook de regie voert.



## 4.3 Risico benadering en inzet toezichtcapaciteit

### 4.3.1 Risicoanalyses

De taken die voor liggen zijn divers en kennen verschillende belangen. De toezichtcapaciteit echter is beperkt. Het is dan ook zaak om de beschikbare capaciteit zo efficiënt en doeltreffend mogelijk in te zetten. Een goed hulpmiddel daartoe is een risicoanalyse. Aan de hand van risicoanalyses wordt de beschikbare en toegewezen capaciteit ingezet conform het belang en de effecten van de mogelijke handelingen.

Risicoanalyses komen op verschillende niveaus tot stand (landelijk, regionaal) maar worden afhankelijk van de taakomvang en het belang vastgesteld door GS of het management en vastgelegd in het kwaliteitssysteem.

Risicoanalyses worden in teamverband met meerdere disciplines uitgevoerd. Er is sprake van branchegerichte risicoanalyses en inrichting specifieke risicoanalyses vertaald in toezichtplannen.

Hieronder in tabel 1 wordt het ontstaan en de status van de analyses voor de verschillende activiteiten aangegeven.

Tabel 1: Overzicht risicoanalyses en prioritering documenten

Activiteit	Document	vaststelling
Vuurwerk	handhavingsbeleid vuurwerk	Landelijk document
Whvbz	Toezichtplan	Afdelingsdocument
WKO	Toezichtplan HUM en BUM	Afdelingsdocument Landelijk nog in ontwikkeling
Grondwateronttrekking	Toezichtplan	Afdelingsdocument
Ontgrondingen	Toezichtplan & risicoanalyse	Afdelingsdocument
Zandwinningen	Toezichtplan & risicoanalyse	Afdelingsdocument
Natuurwetgeving	Risicoanalyse en Handhavingsuitvoeringsplan groen	In ontwerp klaar
Cross Compliance	Landelijke handreiking	Landelijk document
Rbml	Toezichtplan	In concept

Overigens geldt voor alle activiteiten dat in de beleidsregel VTH 2013-2016 (voorheen handhavingsbeleidsplan) het beleid op hoofdlijnen is beschreven en in boven genoemde documenten verder wordt uitgewerkt.

### 4.3.2 Inzet toezichtcapaciteit

#### *Inzet in uren*

De te plannen inzet is gebaseerd op 1350 uur productgebonden toerekening per fte. In onderstaande tabel 2 wordt inzicht gegeven in de te plannen uren op basis van de formatieve begroting en de urenindeling op basis van reële beschikbaarheid. De reële beschikbaarheid kan afwijken in verband met verlofgeregeling (ouderschapverlof bv).

Tabel 2: overzicht van ureninzet per activiteit

Activiteit	Totaal gepland
<b>Blaauw toezicht</b>	1,8 fte
Whvbz	1530
Samenwerking Noord Nederland	50
IPO/DBZ overleg	100
Grondwateronttrekking	270
Grondwaterbescherming	30
WKO	500
<b>Groen toezicht</b>	2,55
Flora en Fauna	1148
Boswet	200
Natuurbeschermingwet	400

Vrije veld delicten	675
Wadloopverordening	75
Regie Natuurwetgeving	945
<b>Vuurwerk</b>	0,6 fte
Regie	675
Toezicht evenementen	338
<b>Ontgrondingenwet</b>	0,76 fte
Gebieds/ infraverbetering	400
Zandwinnings	625
<b>Rbml</b>	0,3 fte
toezicht +SNN	405

### Aantallen per activiteit:

In onderstaand tabel zijn de aantallen inspecties per activiteit/taak gegeven. Het gaat hierbij, voor een aantal activiteiten, om geschatte aantallen. Het betreft hier geen structurele of wederkerende activiteiten die in aantal ook nog worden bepaald door aanvragers, zoals vuurwerkevenementen, aantal klachten en meldingen etc. De gegevens van deze activiteiten zijn gebaseerd op ervaringen in voorgaande jaren.

Verder geldt dat daar waar het wel structurele planning betreft de getallen ook als richtlijn moeten worden gezien. Door tussentijdse aanpassing en prioritering kan toezicht verschuiven van de ene taak naar de andere taak. Vanzelfsprekend worden tussentijdse aanpassing in de planning beargumenteerd en geregistreerd.

Tabel 3: Overzicht van aantallen preventieve inspecties

Activiteit	aantal geplande preventieve controles
<b>Blauw toezicht</b>	<b>163</b>
<b>Whvbz</b>	<b>123</b>
Tweejaarlijkse controle bij badinrichtingen met goed naleefgedrag	40
Jaarlijkse controle bij badinrichtingen met slecht naleefgedrag	30
Controle nieuwe badinrichtingen	10
Jaarlijkse inventarisatie en controles badzônes	43
<b>Grondwater</b>	<b>40</b>
Tweejaarlijks toezicht op alle drinkwatervoorzieningen	6
Tweejaarlijks toezicht op alle industriële inrichtingen	5
Twee jaarlijks toezicht op bestaande KWO's	25
Nieuwe KWO's	4
<b>Groen toezicht</b>	<b>190</b>
Natuurbeschermingswet - prioriteit 1	20
Flora en Faunawet: controle van:- prioriteit 2	81
Boswet - prioriteit 4	66
Wadloopverordening - prioriteit 4	5
Cross compliance	18
<b>Vuurwerk</b>	<b>20</b>
Evenementen	20
<b>Ontgrondingenwet</b>	<b>49</b>
Gebieds/ infraverbetering	25
Zandwinnings	24
<b>Rbml</b>	<b>45</b>
toezicht vlieghavens	10-15
toezicht generieke TUG meldingen	20-25
toezicht specifieke TUG meldingen	10-15