

**GS brief aan Provinciale Staten**

**Provinciehuis**  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
[www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)

**Datum**  
24 oktober 2023

**Ons kenmerk**  
PZH-2023-841048792  
DOS-2020-0000935

**Bijlagen**  
4

Aan Provinciale Staten

**Onderwerp:**

Nota VTH 2024-2027, *'vertrouwen verdienen, vertrouwen behouden'*

Geachte Statenleden,

Met deze brief willen wij u graag informeren over de op 24 oktober 2023 vastgestelde *"nota vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) 2024-2027, vertrouwen verdienen, vertrouwen behouden"*. Met het vaststellen van deze nota hebben wij in Zuid-Holland een actueel en scherp VTH-beleid dat gereed staat voor de komst van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Indien u besluit om de nota VTH in uw commissie Ruimte en Milieu te bespreken en hieruit blijkt dat aanvulling gewenst is, dan zijn wij uiteraard bereid dit in het vervolg mee te nemen.

***Evaluatie en actualisatie van het VTH-beleid***

In de afgelopen jaren hebben wij ons VTH-beleid samen met de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten en verschillende ketenpartners steeds verder aangescherpt en geconcretiseerd. Dit heeft geresulteerd in een sterk en ambitieus VTH-beleid, dat uitgaat van het *'vertrouwen verdienen, vertrouwen behouden'*.

Onder de nota hangen verschillende (digitale) bijlagen en beleidsregels en zijn er programma's opgezet die ons VTH-beleid nader inhoud geven. Bijvoorbeeld de beleidsregel aanpak (potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen ((p)ZZS), waar we in 2017 ten opzichte van de landelijke wet- en regelgeving aanvullende regels hebben geformuleerd. Maar ook het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV) of de inzet van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) zijn nadrukkelijk onderdeel van ons ambitieuze VTH-beleid.

Uit de evaluatie van het VTH-beleid werd duidelijk dat ons beleid in de praktijk goed functioneert. De omgevingsdiensten hebben aangegeven dat het kader een goede basis biedt om de VTH-taken voor de provincie te programmeren en scherp aan de wind te zeilen in de uitvoering. Voor ons als opdrachtgever en mede-eigenaar van de omgevingsdiensten geeft het heldere kaders om de omgevingsdiensten aan te sturen en samen te werken aan een toekomstbestendige VTH-taakuitvoering en een gezonde en veilige leefomgeving.

Het VTH-beleid is nu aangepast aan de Europese en landelijke wet- en regelgeving, in het bijzonder de Omgevingswet, nationaal beleid en daar waar onderzoeksrapporten daar aanleiding toe gaven. In de uitvoeringspraktijk zien wij nu echter dat we met dit VTH-beleid tegen grenzen blijven aanlopen. Grenzen in wet- en regelgeving, maar ook in de praktische uitvoering van onze bevoegd gezag-taken in het VTH-stelsel.

In sommige gevallen gaan wij in ons VTH-beleid verder dan de landelijke wettelijke verplichtingen. Wij lopen als provincie Zuid-Holland voorop met het doorvoeren van vernieuwingen in het VTH-stelsel, zoals de ontwikkeling van de digitale vergunning in het programma AADV. Wij werken samen met de gemeenten aan de doorontwikkeling van de omgevingsdiensten in Zuid-Holland en sturen op samenwerking met ketenpartners en omwonenden. Ook hebben wij de in 2017 vastgestelde aanpak (p)ZZS voortvarend opgepakt en in de praktijk toegepast. Maar helaas, ook daar zien we dat we tegen de grenzen aanlopen en houden specifieke verdergaande voorschriften in een vergunningen bij de Rechtbank geen stand.

Om ons VTH-beleid adequaat te kunnen uitvoeren zijn wij, zowel bestuurlijk als ambtelijk, in gesprek met het Rijk over het aanscherpen van wet- en regelgeving en het nationaal beleid. Ook sturen wij op meer samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Veiligheidsregio's en de Gemeenschappelijke Gezondheidsdiensten (GGD) in onze aanpak van (p)ZZS en het delen van kennis. Daarbij leveren wij en de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten actief een bijdrage aan landelijke projecten om het VTH-stelsel te versterken en meer samen te werken in de VTH-keten.

### ***Waarom nu de nota VTH actualiseren en in GS vaststellen***

Na de analyse hebben we besloten om de voorliggende nota in ieder geval te actualiseren op basis van de ontwikkelingen in wet- en regelgeving, in het bijzonder de Omgevingswet. Verwacht werd dat de Omgevingswet in 2022 in werking zou treden. Op 22 februari 2022 hebben wij daarom het ontwerp van de geactualiseerde nota VTH<sup>1</sup> vastgesteld. Het ontwerp van de nota is toen met u gedeeld voor eventuele bespreking in de commissie Klimaat, Natuur en Milieu (KNM). Hierna zou de definitieve nota VTH door ons worden vastgesteld en gelijktijdig met de Omgevingswet op 1 juli 2022 in werking treden.

Al snel na het vaststellen van de ontwerpnota VTH werd bekend dat het ministerie van Binnenlandse Zaken het in werking treden van de Omgevingswet wederom ging uitstellen. Hierdoor is er onverhoopt meer tijd komen te zitten tussen het vaststellen van de ontwerp en de definitieve nota VTH die wij u hebben toegezonden. Recentelijk hebben we de ontwerpnota VTH daarom nogmaals getoetst en beoordeeld op actualiteit zodat we deze opnieuw konden bespreken en vaststellen.

Het vaststellen van uitvoeringsbeleid VTH is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten (GS). De nota biedt de mogelijkheid om via (digitale) bijlagen ons beleid nader inhoud te geven. Indien recente onderzoeksrapporten of ervaringen uit de praktijk aanleiding geven om inhoudelijk aanpassingen door te voeren kan de nota of kunnen de onderliggende beleidsregels op basis hiervan gedurende de looptijd verder aangescherpt of gewijzigd worden. Op dit moment wordt ook gewerkt aan het

---

<sup>1</sup> Brief kenmerk PZH-2022-798129257 - <https://pzh.notubiz.nl/document/11242319/1#search=%22ontwerpnota%20VTH%22>

aanpassen van enkele beleidsregels in verband met het inwerking treden van de Omgevingswet. Het betreft met onder meer de beleidsregels externe veiligheid, geur en de beleidsregel aanpak (p)ZZS.

#### ***Wat staat er in de geactualiseerde nota VTH***

De nota VTH 2024-2027 bevat de provinciale visie, koers en sturing en de daarbij behorende uitvoeringskaders voor de omgevingsdiensten inzake VTH voor de komende vier jaar. De nota gaat over wettelijke VTH-taken bij complexe en risicovolle bedrijven en over de wettelijke VTH-taken op het gebied van bodemsanering, zwemwater, vuurwerk ontbrandingen, natuur- en soortenbescherming. Onder de geactualiseerde nota VTH hangen verschillende beleidsregels en aanvullende uitvoeringskaders, zoals de beleidsregel aanpak (p)ZZS, de bijlage uitvoeringsbeleid vergunningen en de beleidsregel groepsrisico in vergunningverlening. Deze beleidsregels en bijlagen kunnen, los van de nota, op ieder moment worden aangepast of aangescherpt.

In de nota VTH hebben we beschreven wat we met de inzet van het VTH-instrumentarium willen bereiken, namelijk de kwaliteit van de leefomgeving in de provincie Zuid-Holland beschermen, knelpunten voorkomen en waar nodig oplossen. Bij het inzetten van het VTH-instrumentarium gaan wij soms verder dan de wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld in onze aanpak ((p)ZZS in vergunningverlening, de inzet van het verscherpt toezicht en met het risicogericht toezicht. Zo kunnen we via het stellen van scherpe voorwaarden of juist door ruimte te scheppen voor experimenten, dit instrumentarium op verantwoorde wijze inzetten.

De geactualiseerde nota bestaat uit twee delen, een visiedeel (deel 1) en een uitvoeringskader (deel 2). Daarnaast bevat de vastgestelde nota VTH twee bijlagen, de bijlage risicogericht toezicht en de bijlage uitvoeringsbeleid vergunningverlening.

#### ***Ontwerpnota VTH op onderdelen opnieuw geactualiseerd***

Naast een aantal tekstuele aanpassingen is de geactualiseerde nota VTH recentelijk op een aantal punten inhoudelijk gewijzigd ten opzichte van het ontwerp. Het betreft hier specifiek een aanscherping op de onderdelen externe veiligheid in omgevingsvergunningen, het toepassen van verscherpt toezicht op basis van de landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet en het risicogericht toezicht op activiteiten die de natuur betreft. Hieronder een korte toelichting op de wijze waarop we onze ambities op deze onderdelen hebben aangescherpt.

#### ***Externe veiligheid in omgevingsvergunningen***

Externe veiligheid gaat over de risico's voor mens en milieu bij het gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen. Veel transport van gevaarlijke stoffen, hoge concentratie risicovolle bedrijven en een hoge bevolkingsdichtheid, leidt tot hogere externe veiligheidsrisico's in Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland streeft naar een veilige en gezonde leefomgeving. We willen het risico op ongevallen met gevaarlijke stoffen, waarbij slachtoffers vallen, minimaliseren. Hiervoor worden verschillende instrumenten ingezet, waaronder vergunningverlening, toezicht en handhaving. In de nota VTH zijn uitgangspunten en richtlijnen over groepsrisicoverantwoording<sup>2</sup> bij de vergunningen opgenomen.

---

<sup>2</sup> Het groepsrisico verwijst naar de kans dat een groep van tien of meer mensen, die niet rechtstreeks betrokken zijn bij een (milieubelastende) activiteit met gevaarlijke stoffen, bij een luchthaven of windturbine, gelijktijdig komt te overlijden.

In het ontwerp van de nota VTH stond dat onder de Omgevingswet een groepsrisicoberekening geen verplicht onderdeel is van een risicoverantwoording. Het was onduidelijk of een groepsrisicoberekening nog kon worden betrokken bij de besluitvorming over provinciale omgevingsvergunningen bij milieubelastende activiteiten; wat de beleidsneutrale omzetting van het provinciaal groepsrisicobeleid onmogelijk zou maken.

Een groepsrisicoberekening is van groot belang omdat het ons beter inzicht biedt in de risico's en hun oorzaken. Dit inzicht geeft een verbeterde mogelijkheid om effectieve veiligheidsmaatregelen te nemen zowel in de vergunning voor het bedrijf als in het ruimtelijk domein.

Op basis van navraag bij een extern juridisch adviesbureau is duidelijk geworden dat de Omgevingsregeling een groepsrisicoberekening nog steeds mogelijk maakt. De tekst van de ontwerpnota VTH is hierop aangepast.

#### *Verscherpt toezicht*

De landelijke handhavingsstrategie (LHS) biedt een afwegingskader om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen interveniëren. In de huidige nota VTH 2018-2021 is aangegeven dat de provincie Zuid-Holland bij geconstateerde overtredingen de LHS volgt. Met de komst van de Omgevingswet wordt de LHS vervangen door de Landelijk Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO).

In het ontwerp van de geactualiseerde nota VTH is reeds opgenomen dat de provincie Zuid-Holland bij geconstateerde overtredingen de LHSO volgt. Aanvullend op het afwegingskader van de LHSO hebben wij besloten om een specifieke vorm van interventie, het verscherpt toezicht, nader te definiëren in de nota. Onze interpretatie van het verscherpt toezicht gaat namelijk verder dan de definitie zoals deze is opgenomen in de LHSO. Met het toevoegen van onze definitie van verscherpt toezicht hebben wij de mogelijkheid om in specifieke gevallen daadkrachtig en effectief te kunnen optreden.

In de nota VTH 2024-2027 is nu een passage toegevoegd waarin is aangegeven wat wordt verstaan onder het interventiebeleid bij verscherpt toezicht, wanneer het verscherpt toezicht wordt ingesteld en welke stappen er worden genomen. Daarbij is onder andere opgenomen dat Provinciale Staten worden geïnformeerd indien het verscherpt toezicht wordt ingesteld.

#### *Risicogericht toezicht activiteiten die de natuur betreft*

GS zijn het bevoegd gezag voor het houden van toezicht en handhaving op activiteiten die de natuur betreffen in het kader van de Omgevingswet. In de afgelopen jaren heeft per deeltaak of (deel)gebied risicogericht toezicht plaatsgevonden op grond van landelijke en regionale risicoanalyses. Op basis van de evaluatie van het risico gestuurde en planmatige toezicht van de groene VTH-taken is in overleg met de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid besloten om deze werkwijze, zoals omschreven in de bijlage risicogericht toezicht, aan te passen. De nieuwe

---

Groepsrisicoverantwoording verwijst naast bestuurlijke afweging van situaties waarbij risicovolle activiteiten samengaan met de aanwezigheid van mensen.

risicogerichte aanpak sluit daarmee beter aan op de uitvoeringspraktijk en het werken onder de Omgevingswet.

Recente wijzigingen kort samengevat

In ontwerpnota VTH:	Dit wordt in de nota VTH 2024 – 2027:
Een groepsrisicoberekening was niet opgenomen als een verplicht onderdeel van de risicoverantwoording.	Een groepsrisicoberekening is opgenomen als verplicht onderdeel van de risicoverantwoording, zoals toegestaan volgens de Omgevingswet.
Voor een specifieke interventie die wij in Zuid-Holland aanvullend op de LHSO toepassen, namelijk het “verscherpt toezicht”, was nog geen heldere definitie.	We hebben onze definitie van het “verscherpt toezicht” toegevoegd. (zie pagina 37)
Het risicogericht toezicht op activiteiten die de natuur betreft was slechts gebaseerd op de uitgangspunten van de Wet natuurbescherming.	Risicogericht toezicht op activiteiten die de natuur betreft is nu aangepast aan de uitvoeringspraktijk welke reeds werd uitgevoerd onder de voorgaande nota VTH en de uitgangspunten van de Omgevingswet.

#### **Het nationale Interbestuurlijk programma (IBP) VTH**

Het interbestuurlijk programma (IBP) VTH gaat in op de acties die nodig zijn voor de opvolging van de aanbevelingen gemaakt door de Commissie Van Aartsen in het rapport ‘Om de leefomgeving’ en de Algemene Rekenkamer “Handhaven in het duister”. In dit programma werken verschillende ministeries, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen en OmgevingsdienstNL aan het versterken van VTH-stelsel.

Recent heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Kamer geïnformeerd over de voortgang van het IBP VTH.<sup>3</sup> In de brief geeft de staatssecretaris een korte toelichting op de resultaten van het IBP VTH tot nu toe. Zo is er bijvoorbeeld een set robuustheidscriteria gedefinieerd, waarbij gekeken wordt naar effectiviteit, ontwikkelvermogen, wendbaarheid en efficiency van de omgevingsdiensten. Ook is er een visie op kennisinfrastructuur geformuleerd en wordt het Zuid-Hollandse initiatief van de AADV nadrukkelijk benoemd als mogelijke ontwikkeling in het verbeteren van de (landelijke) informatievoorziening.

Vanuit de provincie Zuid-Holland en de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten leveren wij actief een bijdrage aan het IBP VTH en het verder versterken van het VTH-stelsel. Dit zullen wij ook in de komende periode blijven doen.

#### **De toekomstbestendige VTH-taakuitvoering**

Op initiatief van de provincie Zuid-Holland zijn de omgevingsdiensten en haar besturen gestart met een ontwikkeltraject ter verbetering van de taakuitvoering. Binnen deze doorontwikkeling pakken de omgevingsdiensten thema’s op die aansluiten bij het IBP VTH. Het gaat hierbij om de thema’s informatievoorziening en digitalisering zoals de altijd actuele digitale vergunning en het datalab, waar data geanalyseerd wordt om deze vervolgens in te zetten voor het houden van gericht toezicht. Maar het gaat ook over het verbeteren van onze gezamenlijke positie op de arbeidsmarkt door o.a. een

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/07/04/bijlage-voortgangsrapportage-ibp-vth>

betere arbeidsmarktcommunicatie en een gezamenlijk traineeships te ontwikkelen. Ten slotte wordt er gewerkt aan een betere afstemming tussen straf- en bestuursrecht en uitbouwen van de kennisuitwisseling, waaronder circulaire initiatieven en de energietransitie. Dit traject heeft al geleid tot een intensievere samenwerking tussen onze omgevingsdiensten op een tal van onderwerpen. Deze doorontwikkeling zien wij als een continu verbeterproces en een sterke impuls voor het nationale IBP VTH. Over de voortgang en uitvoering van dit traject wordt u afzonderlijk geïnformeerd.

Zowel de speerpunten uit de doorontwikkeling toekomstbestendige VTH-taakuitvoering omgevingsdiensten als de doelstellingen uit het interbestuurlijk programma versterken VTH-stelsel zijn in het traject voor het actualiseren van de ontwerpnota VTH meegenomen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit

## Bijlagen

De nota VTH 2024-2027, *'vertrouwen verdienen, vertrouwen behouden'*

- Nota VTH 2024-2027 deel 1: Provinciale visie en koers.
- Nota VTH 2024-2027 deel 2: Uitvoeringskader.
- Bijlage risicogericht toezicht.
- Bijlage uitvoeringsbeleid vergunningverlening.