

Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Provincie Fryslân 2025-2028

Uitvoeringsbeleid voor de provinciale thuis- en plustaken voor uitvoering en handhaving



Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Provincie Fryslân 2025-2028

Uitvoeringsbeleid voor de provinciale thuis- en plustaken voor uitvoering en handhaving

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
2 Visie en beleidskader	9
3 Organisatie en doorontwikkeling beleid	14
4 Taakvelden	18
A. Natuur, gebieden, soorten en houtopstanden	18
B. Bodem, ontgrondingen en grondstromen	21
C. Grondwater	23
D. Vaarwegen en nautisch beheer	24
E. Zwemgelegenheden	25
F. Vuurwerk	27
G. Luchtvaart	28
H. Wegen	29
I. Gezonde en veilige leefomgeving	30
5 Deelstrategieën	32
A. Vergunningenstrategie	33
B. Preventiestrategie	34
C. Toezichtstrategie	35
D. Handhavingsstrategie	36
E. Gedoogstrategie	36
F. Adviesverlening	38
Bijlagen	40
Bijlage A. Evaluatie beleid	40
A1. Vaststelling van beleid	40
A2. Functie van het beleid	42
A3. Doorwerking van het beleid	42
A4. Doelbereik	43

Samenvatting

De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Provincie Fryslân 2025-2028 (UHS) bevat het wettelijk voorgeschreven uitvoeringsbeleid voor de wettelijke thuishaken van de Provincie Fryslân en de plustaken die zijn ondergebracht bij de omgevingsdienst. In de UHS is uitgewerkt hoe de instrumenten van vergunningsverlening, toezicht en handhaving worden ingezet om bij te dragen aan de strategische provinciale ambities voor de fysieke leefomgeving. Deze is in nauwe samenwerking tussen de Provincie Fryslân en de Fryske Utfjieringstjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) tot stand gekomen.

De UHS vormt een centraal onderdeel van de wettelijke procescriteria en is daarmee de spil binnen de provinciale Big-8 beleidscyclus. Deze is een samenvoeging van een strategische beleidscyclus en een operationele uitvoeringscyclus. Binnen de strategische beleidscyclus wordt vanuit het wettelijke en beleidskader gewerkt aan de realisatie van strategische doelen via de inzet van het VTH-instrumentarium. In de Provinciale Omgevingsvisie ‘De romte diele’ en de Omgevingsverordening zijn de strategische lange termijn-doelen uitgewerkt. In de UHS zijn met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu vertaald naar de uitvoering. Via een probleem- en risicoanalyse per taakveld is op een risicogestuurde manier invulling gegeven aan het uitvoeringsbeleid. De opbrengst is uitgewerkt tot inhoudelijke doelen en kritische prestatie-indicatoren (KPI’s) per taakveld (in hoofdstuk 6). Deze formuleren hoe uitvoering en handhaving uitkomstgericht moeten bijdragen aan het verbeteren van omgevingskwaliteit. De operationele cyclus wordt jaarlijks doorlopen en bestaat uit twee onderdelen: het Uitvoeringsprogramma beschrijft welke werkzaamheden geprioriteerd worden, en in het Jaarverslag worden behaalde resultaten verantwoordt.

Om het doorlopen van de Big-8 beleidscyclus te optimaliseren en de taakuitvoering te verbeteren wordt het beleid de komende jaren doorontwikkeld. De aansluiting bij de strategische doelen wordt verbeterd via de verdere ontwikkelen van uitkomstgericht werken via doelen en KPI’s. Het risicogestuurd werken wordt structureel geborgd door het meer en beter gebruik van probleem- en risicoanalyses (in Bijlage C). De registratie en verwerking van data wordt via digitalisering gestroomlijnd. Hiermee wordt monitoring en analyse van gestelde doelen inzichtelijker. De samenwerking tussen betrokken provinciale teams en omgevingsdiensten wordt verder geïntensiveerd, zodat beleid en uitvoering in samenhang functioneren. Op deze manier willen we de kwaliteit van dienstverlening borgen en verbeteren.

De operationalisering van de UHS is uitgewerkt in deelstrategieën. Dit betreft: de vergunningenstrategie, de preventiestrategie, de toezichtstrategie, de handhavingsstrategie, de gedoogstrategie, en de strategie op adviesverlening. Voor de deelstrategieën wordt gebruik gemaakt van de uniforme Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO).



Afkortingenlijst

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
DSO	Digitaal stelsel Omgevingswet
FUMO	Fryske Utfjieringstjinst Miljeu en Omjouwing
GR	Gemeenschappelijke regeling
GS	Gedeputeerde Staten
IBP VTH	Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel
KPI	Kritische prestatie-indicator
ODG	Omgevingsdienst Groningen
Ob	Omgevingsbesluit
Ow	Omgevingswet
PS	Provinciale Staten
UHS	Uitvoerings- en handhavingsstrategie
UP	Uitvoeringsprogramma
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving

1 Inleiding

Brede welvaart in een vitaal, veerkrachtig, karakteristiek en gezond Fryslân. Dat is de provinciale hoofdambitie voor de Friese leefomgeving. Via de wettelijke kerntaak voor vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) kan Gedeputeerde Staten (GS) als bevoegd gezag eisen stellen aan omgevingsactiviteiten. In de voorliggende Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (UHS) is uitgewerkt hoe dit op het gebied van onze thuis- en plustaken moet gebeuren. Via dit uitvoeringsbeleid wil de Provincie een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Hiervoor zijn meerjarige doel geformuleerd, die aangeven waar de verschillende provinciale teams de komende vier jaar naartoe willen werken. Samen met de Fryske Utfjieringstjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) gaan we hiermee aan de slag.

In deze UHS wordt een uitwerking gegeven van de VTH-uitvoering voor de thuis- en plustaken. Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden met de basistaken die gezamenlijk met de Friese gemeenten wettelijk ondergebracht moeten worden bij de FUMO, en de basistaken voor de majeure risicobedrijven in Noord-Nederland die met de Provincie Groningen en Provincie Drenthe wettelijk door de Omgevingsdienst Groningen (ODG) moeten worden uitgevoerd. De thuishaken omvatten de wettelijke provinciale taken voor de fysieke leefomgeving.^[1] De plustaken omvatten taken (niet zijnde basistaken) waarvan de Provincie heeft besloten deze bij de FUMO te beleggen. De taken kunnen onderverdeeld worden in de verschillende taakvelden ‘Natuur, gebieden, soorten en houtopstanden’, ‘Bodem, ontgroningen en grondstromen’, ‘Grondwater’, ‘Vaarwegen en nautisch beheer’, ‘Zwemgelegenheden’, ‘Vuurwerk’, ‘Luchtvaart’, en ‘Wegen’. Daarnaast zijn er nog een aantal overige taken die in het kader van VTH belangrijk zijn. Deze staan uitgewerkt onder de noemer ‘Gezonde en veilige leefomgeving’. Aan de hand van de eisen die de Omgevingswet (Ow) stelt vormt de UHS het beleidsmatige kader voor de inzet van uitvoerings- en handhavingsinstrumenten.^[2] Binnen de zogeheten Big-8 beleidscyclus wordt invulling gegeven aan hetgeen bepaald is in de UHS.

Totstandkoming

In aanloop naar het vaststellen van de UHS is een inhoudelijk verdiepingstraject per taakveld doorlopen, waarbij gekeken is naar de huidige en toekomstige opgaven en risico’s per taakveld. In samenhang tussen beleid en uitvoering zijn doelen geformuleerd om bij te dragen aan het verbeteren van de fysieke leefomgeving. Via het opstellen van meetbare kritische prestatie-indicatoren (KPI’s) kan de voortgang hiervan gemonitord worden. Door het uitvoeringsbeleid verder door te ontwikkelen wordt het beter mogelijk om te sturen op het realiseren van provinciale beleidsambities met de beschikbare capaciteit en middelen.

Uitgangspunten bij de nieuwe strategie zijn risicogestuurd en uitkomstgericht werken. De Provincie heeft een zekere beleidsruimte om te bepalen hoe het VTH-instrumentarium wordt ingezet en welke inhoudelijke prioriteiten worden gesteld. Binnen de Big-8 cyclus worden dus prioriteiten gesteld. Het vertrekpunt hiervoor zijn de strategische doelen zoals geformuleerd in de Omgevingsvisie. In aanloop naar het vaststellen van de UHS is een inhoudelijk verdiepingstraject per taakveld doorlopen, waarbij gekeken is naar de huidige en toekomstige opgaven en risico’s per taakveld. In samenhang tussen beleid en uitvoering zijn doelen geformuleerd om bij te dragen aan het verbeteren van de fysieke

1 Artikel 2.18 Omgevingswet.
2 Artikel 13.5 Omgevingsbesluit.

leefomgeving. Via het opstellen van meetbare prestatie-indicatoren (KPI's) kan de voortgang hiervan gemonitord worden. Door het beleid verder door te ontwikkelen wordt het beter mogelijk om te sturen bij het realiseren van provinciale beleidsambities. Zo kunnen prioriteiten gesteld worden voor de beschikbare capaciteit en middelen.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk 4 worden het wettelijk kader en het Friese provinciale omgevingsbeleid geschetst. Ook wordt beschreven hoe de wettelijke VTH Big-8 beleidscyclus voor het VTH-beleid functioneert en welke rol de UHS hierbinnen vervult. Hoofdstuk 5 beschrijft de provinciale organisatie, en de samenwerking met uitvoeringspartners en in interprovinciaal verband. Ook wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen die op landelijk niveau op Fryslân af komen en die binnen de Big-8 cyclus doorgevoerd zullen worden om de U&H-taakuitvoering verder te optimaliseren. In hoofdstuk 6 wordt voor alle thuis- en plustaken per taakveld een uitwerking gegeven van de meerjarige VTH-doelen en de daaruit volgende prestatie-indicatoren. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de strategieën uiteengezet die worden toegepast bij de uitvoering van de VTH-taken. De bijlagen bevatten de evaluatie van het VTH-beleid Provincie Fryslân 2019-2023, de probleem- en risicoanalyse per taakveld, en de verdeling van U&H-taken tussen Provincie Fryslân en FUMO. Deze informatie is gebruikt voor de tot stand komen van deze UHS Provincie Fryslân. Bijlagen B en C zullen structureel worden geactualiseerd en maken daarom geen onderdeel uit van de door GS vast gestelde UHS Provincie Fryslân.



2 Visie en beleidskader

Visie

Met de invoering van de Omgevingswet is het omgevingsbeleid gericht op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het leefmilieu.^[3] In de Omgevingsvisie ‘De romte diele’ hanteert de Provincie brede welvaart in een vitaal, veerkrachtig, karakteristiek en gezond Fryslân als hoofdambitie voor de Friese leefomgeving.^[4] De inzet en uitvoering van onze VTH-instrumenten richten wij daarom in om aan deze ambities bij te dragen.

Als Provincie zetten we ons in voor het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur. De fysieke leefomgeving willen we doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen ter vervulling van maatschappelijke behoeften.^[5] Daarbij is het van belang dat we (pro-)actief en duidelijk prioriteiten formuleren bij het stellen van doelen. We richten ons op de zaken waar de grootste risico's liggen en waar de optimale uitkomsten voor de samenleving te behalen zijn. Het doel is de veiligheid te verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en onnodige (administratieve) lasten te voorkomen. Hierbij wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.^[6]

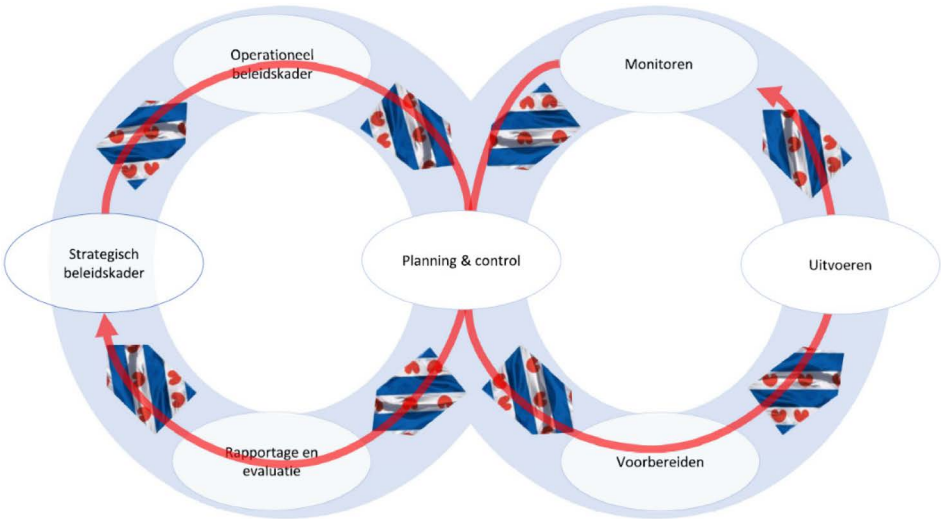
We nemen onze verantwoordelijkheid voor een gezond, schoon en veilig Fryslân. Dit doen we via het stellen van regels, het verlenen van vergunningen en ontheffingen, het beoordelen van meldingen, het houden van toezicht op de naleving en het optreden tegen overtredingen. Dat doen we eerlijk en zonder vooringenomenheid. Zo werken we via transparant handelen en besluitvorming mee aan een gelijk speelveld in onze provincie. We zijn betrouwbaar richting de Mienskip en verwachten dat andersom ook. Gelijke gevallen worden gelijk behandeld. De uitvoering van taken vindt binnen de geldende kaders plaats en moet minimaal voldoen aan de (landelijk) geldende proces- en kwaliteitscriteria. De Provincie neemt haar verantwoordelijkheid en verwacht ook dat bedrijven, instellingen en particulieren hun eigen verantwoordelijkheid nemen in het naleven van de regels.

We werken toe naar een toekomstbestendig stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vergunningen worden periodiek herzien zodat ontwikkelingen in techniek, kennis, wijzigingen in de productietechniek en (her) gebruikte stoffen in de herziene vergunning verwerkt kunnen worden. De vergunning wordt niet (meer) als recht op vervuiling gezien, maar juist als tijdelijke mogelijkheid daartoe, waarbij de verplichting geldt om de vervuiling steeds verder te verminderen.^[7] Gestreefd wordt naar een hoge mate van professionaliteit en een optimale samenwerking met de omgevingsdiensten (FUMO en ODG) en overige ketenpartners. Samen werken we aan het standaardiseren van proces en uitvoering, toepassing van eenduidige vergunningsvoorschriften en een uniforme strategie. Hierbij zoeken we actief aansluiting en afstemming met de U&H-strategie Fryslân 2025-2028 voor de basistaken (samen met de Friese gemeenten) en de Noordelijke Maat voor Seveso-taken (samen met de provincies Groningen en Drenthe).

3 Artikel 1.3 Omgevingswet.
4 Omgevingsvisie Fryslân 'De romte diele', Provincie Fryslân: p. 27.
5 Artikel 1.3 Omgevingswet.
6 Artikel 3.3 Omgevingswet
7 Nationaal Milieu Programma, p. 34.

Wettelijk kader

Het opstellen van de UHS is een verplichting die voortvloeit uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. De Provincie Fryslân is als bevoegd gezag verplicht om voor de VTH-taken waarvoor zij gedelegeerde bevoegdheden heeft een UHS op te stellen.^[8] Hierin wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen gesteld worden voor de uitvoering en handhaving, en welke werkzaamheden met het oog op de gestelde doelen verricht zullen worden. De UHS is gebaseerd op een analyse van de risico's die zich kunnen voordoen bij de naleving wet- en regelgeving.^[9] Inhoudelijk wordt in ieder geval inzicht geboden in de prioriteitenstelling voor het verrichten van de taakuitvoering, de methode die wordt gebruikt om te bepalen of de gestelde doelen bereikt worden, de criteria die worden gebruikt bij het beoordelen van en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen, en de werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen.^[10]



Ten aanzien van toezicht en handhaving wordt ook beschreven welke afspraken de Provincie Fryslân gemaakt heeft met uitvoeringsinstanties over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden, de wijze waarop toezicht op de naleving van geldende wet- en regelgeving wordt gehouden, de wijze waarop gerapporteerd wordt over bevindingen over de naleving van geldende wet- en regelgeving en de eventueel daaraan verbonden consequenties, de wijze waarop bestuurlijke sancties die opgelegd en ten uitvoer gebracht worden (en de daarvoor geldende termijnen), en de wijze waarop wordt gehandeld na geconstateerde overtredingen.^[11]

Tijdens het opstellen van de UHS heeft afstemming plaatsgevonden met de provinciale ambtelijke afdelingen die bij de taakvelden betrokken zijn en met de FUMO, die voor bepaalde taakvelden de vergunningverlening, toezicht en handhaving uitvoert.

Big-8 beleidscyclus

De Big-8 cyclus is de beleidscyclus die gebruikt wordt binnen de uitvoering van VTH-taken. Deze cyclus is een samenvoeging van een strategische cyclus en een operationele cyclus (zie afbeelding). De strategische cyclus wordt iedere vier jaar doorlopen met het opstellen van een operationeel beleidskader. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 staat dit beleidskader bekend als de U&H-strategie. Dit is een vertaling van het strategische beleidskader dat de Provincie Fryslân heeft geformuleerd in o.a. de Omgevingsvisie en het bestuursakkoord. Op basis van de geldende beleidskaders en een evaluatie van het VTH-beleid 2019-2023 wordt gewerkt aan de nieuwe strategie. Via een proces van verdiepende sessies is daarbij gekomen tot een probleem- en risicoanalyse per taakveld. Hierbij zijn medewerkers vanuit zowel beleid als uitvoering betrokken. Op deze manier ontstaat betere door- en

8 Artikel 2.18 Omgevingswet.
9 Artikel 13.5 Omgevingsbesluit.
10 Artikel 13.6 Omgevingsbesluit.
11 Artikel 13.6 Omgevingsbesluit

wisselwerking tussen beide helften van de Big-8 cyclus. De inhoudelijke opbrengst uit dit proces is uitgewerkt in een aantal inhoudelijke doelen per taakveld. Deze formuleren richting welke uitkomsten de taakuitvoering moet bijdragen bij het verbeteren van omgevingswaarden. Aan de hand van kritische prestatie-indicatoren (KPI's) worden deze doelen meetbaar gemaakt en kunnen zo gedurende de uitvoering gemonitord worden. Voor de handhavingssystematiek wordt gebruik gemaakt van de uniforme Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO), welke in november 2022 is vastgesteld.

De operationele cyclus wordt jaarlijks doorlopen en bestaat uit twee onderdelen: het Uitvoeringsprogramma en het Jaarverslag. Het Uitvoeringsprogramma is een jaarlijkse uitwerking van de doelen en taken die beschreven staan in de UHS. Per jaar wordt aangegeven welke werkzaamheden het komende jaar zullen worden verricht. Daarbij wordt rekening gehouden met de gestelde doelen en de prioriteitstelling.^[12] Het Uitvoeringsprogramma wordt afgestemd met de provinciale ambtelijke teams en met de omgevingsdiensten (FUMO en ODG) die bij de taakvelden betrokken zijn en belast zijn met vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het Jaarverslag vormt de verantwoording voor de behaalde resultaten van het voorgaande jaar en is een belangrijke basis voor verantwoording op gestelde doelen en jaarlijkse evaluatie. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verplichting om jaarlijks te rapporteren over de mate waarin de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen. Op basis van het Jaarverslag wordt het daaropvolgende Uitvoeringsprogramma bezien en zo nodig aangepast. Indien hier aanleiding voor is geldt hetzelfde voor de UHS.^[13]

Positie ten opzichte van U&H-strategie Fryslân en Noordelijke Maat

Naast de taken die beschreven staan in dit document is de Provincie Fryslân als bevoegd gezag ook verantwoordelijk voor de uitvoering van andere U&H-taken:

- Basistaken: de taken bij de overige locaties met milieubelastende activiteiten
- Seveso-taken: de taken bij de Seveso- en RIE-4 bedrijven



De basistaken worden verplicht namens de Provincie en de Friese gemeenten uitgevoerd door de FUMO.^[14] De Seveso-taken worden namens de drie noordelijke provincies Fryslân, Groningen en Drenthe uitgevoerd door de ODG.^[15] Om te voorkomen dat de FUMO en ODG voor de taakuitvoering moeten voldoen aan verschillend beleid van verschillende opdrachtgevers, wordt door de overheden voor de basistaken een gezamenlijke U&H-strategie opgesteld. Daar bovenop kan de Provincie kiezen voor een intensievere taakuitvoering via maatwerk.

12 Artikel 13.8 Omgevingsbesluit.
13 Artikel 13.11 Omgevingsbesluit.
14 Artikel 13.12 Omgevingsbesluit.
15 Artikel 13.16 Omgevingsbesluit.

De voorliggende UHS heeft zodoende alleen betrekking op de uitvoering van uitvoeringsbeleid voor de niet-basistaken (zie afbeelding), bestaande uit provinciale taakvelden ('thuis taken') en taakvelden waarvoor gekozen is ze bij de FUMO te beleggen ('plustaken'). Binnen deze taakvelden kan GS zelf een keuze kan maken over het uitvoeringsniveau en de beleidsprioriteiten.

De drie beleidsstukken vormen gezamenlijk het uitvoeringsbeleid op de VTH-taken en daarmee het opdracht kader richting de uitvoerders. Om uniforme taakuitvoering zoveel mogelijk te borgen mogen deze documenten elkaar niet conflicteren en vullen zij elkaar optimaal aan om één geheel te vormen. Het tegenspreken wordt voorkomen doordat de drie plannen ieder over een ander takenpakket gaan. Dit kan wel betekenen dat strategieën per taakveld kunnen afwijken. Dit is verklaarbaar en verdedigbaar omdat elk taakveld verschillend is en onderdelen van een taakveld bij andere (mede) overheden belegd kan zijn). Binnen deze samenwerking wordt zoveel mogelijk eenduidigheid in definities nagestreefd, zodat over gebruikte termen en begrippen geen verwarring ontstaat bij de toepassing daarvan.

Evaluatie VTH-beleid 2019-2023

Als onderdeel van de totstandkoming is een algemene evaluatie van het VTH-beleid 2019-2023 uitgevoerd. Op deze manier kan optimaal gebruik gemaakt worden van de ervaringen met het huidige beleid. Tijdens de evaluatie is teruggekeken op de functie; doorwerking; verhouding tot overige U&H-strategieën; verhouding tot beleid op taakvelden; missie en visie; doelen en indicatoren; toepassing van VTH-instrumentarium; en overige leerpunten. Dit heeft geleid tot de volgende aanbevelingen voor de UHS:

- Maak concrete afspraken in de UHS over de nog niet (volledig) gerealiseerde verbeterpunten voor het functioneren van de Big-8 beleidscyclus;
- Teksten in het VTH-beleid én de beleidsregels handhavingsstrategie zijn grotendeels overlappend, maar deels ook conflicterend. In de nieuwe UHS dient sprake te zijn van één sanctiestrategie, waarin de LHSO is opgenomen;
- Beperk de nieuw te ontwikkelen UHS van de Provincie Fryslân tot de VTH-taken waarover geen regionale afspraken zijn gemaakt: de nieuwe strategie heeft geen betrekking op de basistaken;
- Beperk het aantal doelstellingen/prioriteiten in de UHS en houdt daarmee ruimte om jaarlijks specifieke doelstellingen/prioriteiten te stellen in het Uitvoeringsprogramma. Daarmee kan beter worden aangesloten op de actuele problematiek. Vertaal daarbij wel ieder van de doelstellingen (zowel de meerjarige in de UHS als de jaarlijkse in het Uitvoeringsprogramma) in een meetbare KPI;
- Blijf bij de uitwerkingen van de UHS, probleem- en risicoanalyses, Uitvoeringsprogramma's en Jaarverslagen per taakveld werken met de weergave in samenhang. Blijf zoeken naar mogelijkheden om onderdelen (zoals Jaarverslagen) afzonderlijk vast te laten stellen, zonder het volledige pakket ter besluitvorming aan Gedeputeerde Staten voor te hoeven leggen;
- Zorg in de nieuwe UHS voor meetbare indicatoren en gebruik deze als basis voor de programmering en verslaglegging. Indien doelstellingen niet meer relevant zijn, geef in het jaarverslag of uitvoeringsprogramma hiervoor een verklaring;
- Blijf in de nieuwe UHS zoeken naar mogelijkheden om doelstellingen te formuleren in termen van outcome en deze ook meetbaar te maken;
- Beperk de visie tot enkele onderwerpen waar de provinciale VTH-taakuitvoering in wil uitblinken. Voorkomen uitwerking van algemene onderwerpen. Van de vijf onderwerpen in de visie van het VTH-beleid 2019-2023 dienen in ieder geval het risicogestuurde in de nieuwe UHS terug te komen. Risico's dienen terug te komen in de periodieke overleggen tussen beleid en VTH-uitvoering en minimaal jaarlijks beoordeeld te worden op actualiteit en volledigheid;
- Maak concrete afspraken in de UHS over de nog niet (volledig) gerealiseerde acties uit het VTH-beleid 2019-2023;
- De wijze waarop VTH kan bijdragen aan de ambities van de Provincie ten aanzien van bijvoorbeeld veiligheid, waterkwaliteit, energiebesparing en circulaire economie worden beperkt besproken en uitgewerkt. Een tactische tussenlaag (tussen het strategische beleid en de operationele taakuitvoering) ontbreekt nu. De UHS en het jaarlijks Uitvoeringsprogramma zijn de documenten waar deze vertaling moet plaatsvinden;
- Gebruik de methodiek en de gerealiseerde uitwerking uit 2021 voor het concretiseren van de KPI's voor de verschillende taakvelden. Leg de KPI's vast in de UHS, benoem de ambities (normen) per KPI in de uitvoeringsprogramma's en rapporteer hierover in de jaarverslagen.

Deze aanbevelingen zijn overgenomen en meegenomen bij het opstellen van deze UHS. De volledige evaluatie is te vinden in bijlage A.



Middelen

De Provincie zorgt ervoor dat voor het bereiken van de doelen en voor het verrichten van de werkzaamheden binnen het jaarlijkse uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn. De benodigde en beschikbare financiële en personele middelen worden inzichtelijk gemaakt en in de Provinciale begroting gewaarborgd.^[16] De provinciale bijdrage voor de taakuitvoering van de plustaken is vastgelegd in de FUMO-begroting. Naast de bijdrage voor de basistaken en overige taken. PS kan zienswijzen indienen op de begroting van de GR FUMO. De financiële verantwoording vindt plaats in de jaarlijkse P&C-cyclus. In de bestuursrapportage wordt de voortgang bij de uitvoering van de begroting beschreven. De bijdrage aan de ODG is vastgelegd in de ODG-begroting. Informatie over de provinciale bijdrage en begrote uren is hier te vinden.

16 Artikel 13.10 Omgevingsbesluit.

3 Organisatie en doorontwikkeling beleid

Ontwikkelingen

In dit hoofdstuk worden de landelijke en provinciale beleidsmatige ontwikkelingen benoemd die van invloed zijn op de operationalisering van de VTH-taken waarvoor GS het bevoegd gezag is.

Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel

In 2021 publiceerde de Commissie Van Aartsen het rapport 'Om de leefomgeving'. Met het rapport adviseert de commissie over de maatregelen die het VTH-stelsel op milieugebied slagvaardiger en effectiever maken. In de jaren sindsdien is via het Interbestuurlijke Programma VTH-stelsel (IBP VTH) gewerkt aan producten die bijdragen aan een betrouwbaar VTH-stelsel. Na afronding van het IBP VTH zijn op 16 januari 2025 door betrokken partijen samenwerkingsafspraken ondertekend over samenwerkingsafspraken om deze producten te implementeren en te borgen. De komende tijd zal samen met regionale partners gewerkt worden aan de uitvoering van deze afspraken.

Nieuwe Provinciale Omgevingsvisie (POVI)

Deze UHS is opgesteld op basis van de Omgevingsvisie 'De romte diele' uit 2020. Op het moment van schrijven wordt gewerkt aan een nieuwe Provinciale Omgevingsvisie (POVI). Hierbij wordt gezocht naar een balans tussen vernieuwing en het bewaren van wat Fryslân uniek maakt, met als doel een herkenbaar Fryslân dat klaar is voor de toekomst, met sterke steden en dorpen in een landschap van wereldklasse. Naar verwachting wordt de nieuwe POVI in 2026 opgeleverd en zal vanaf dat moment de basis voor de actualisering van het VTH-uitvoeringsbeleid vormen.

Nationaal Milieu Programma (NMP)

Op landelijk niveau wordt gewerkt aan het Nationaal MilieuProgramma (NMP). Dit programma onder de Omgevingswet legt het fundament voor een gezond, schoon en veilig Nederland in 2050. Daarmee schetst het een heldere koers voor de lange termijn richting een toekomstbestendige economie in een gezonde leefomgeving door milieuprogaven aan te pakken. Het milieubeleid in het NMP vormt de kaders voor het provinciale milieubeleid. Hiermee zal het na vaststelling inhoudelijk van belang zijn voor de operationalisering van de VTH-taken in de UHS.

Groeimodel

Optimalisatie Big-8 cyclus

De Big-8 beleidscyclus van de Provincie Fryslân is constant in ontwikkeling. Op deze manier wordt de inzet van het VTH-instrumentarium steeds verder verbeterd ten behoeve van de Mienskip. In november 2021 heeft Arena Consulting een rapport opgeleverd over de optimalisatie van de Big-8 cyclus.^[17] Hierin zijn verbeterpunten voor de sturing en verantwoording van de VTH-taken geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn grotendeels doorgevoerd bij het opstellen van de UHS. In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe de overige aanbevelingen binnen de VTH-taakuitvoering zullen worden geborgd.

Om de geformuleerde aanbevelingen toekomstbestendig te borgen zullen de VTH-beleidsstaken voortaan structureel worden beheerd. Er wordt toezicht gehouden op de uitvoering van de beleidscyclus en het opstellen van het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma en Jaarverslag. Daarnaast zal het contact met provinciale teams en uitvoeringsorganisaties die betrokken zijn bij beleid en uitvoering verstevigd en onderhouden worden. Hiermee wordt de rol van snijvlak tussen strategische en operationele cycli ingevuld, en kan de manier waarop VTH-taakuitvoering bijdraagt aan realisatie van ambities voor de fysieke leefomgeving nader ingericht worden. Jaarlijks zullen minimaal twee contactmoment plaatsvinden per taakveld: één in het kader van het opstellen van het Jaarverslag, en één in het kader van het opstellen van het Uitvoeringsprogramma.

Intensiever gebruik probleem- en risicoanalyses

De basis onder het (her)formuleren van beleidsdoelen en de daaruit volgende KPI's is een probleem- en risicoanalyse uitgevoerd. Hierin worden per taakveld als geheel actuele problemen en risico's in beeld gebracht. Op basis van de probleem- en risicoanalyse wordt bepaald welke zaken binnen de toepassing van VTH-instrumentarium prioriteit vragen. Bij het opstellen van de UHS waren de meeste risicoanalyses verouderd. Daarnaast is de probleem- en risicoanalyse binnen enkele taakvelden vooral organisatorisch ingestoken, en vragen bepaalde taakvelden om maatwerk te leveren om analyse die ingaat op risico's bij specifieke doelgroepen. Hierbij zijn de aandachtspunten gericht op de uitvoering en is de analyse van beleidsmatige risico's beperkt. In dergelijke gevallen zal bij de actualisatie een inhoudelijke verdiepingsslag gemaakt worden.

Het uitgangspunt van de UHS is om risicogestuurd te werken en daarom intensiever gebruik van de probleem- en risicoanalyse vanuit de provinciale regierol te borgen binnen de Big-8 cyclus. Probleem- en risicoanalyses hebben momenteel een zeer beperkte functie en doorwerking binnen de Big-8 cyclus. Ook maken ze geen structureel onderdeel uit van het gesprek met uitvoeringsinstanties. Het proces tot het opstellen en actualiseren van probleem- en risicoanalyses wordt gefaciliteerd richting de taakuitvoering. Dit krijgt invulling door probleem- en risicoanalyses per taakveld jaarlijks op actualiteit, diepgang en bruikbaarheid voor uitkomstgerichte VTH-taakuitvoering te toetsen. Met de betrokken medewerkers in beleid en uitvoering wordt per jaar structureel een actualisatiemoment ingepland om de geldende probleem- en risicoanalyse door te lichten. Hieruit volgt een beoordeling of de probleem- en risicoanalyse aangepast dient te worden.

Doorontwikkeling beleidsstructuur en outcome-sturing

In de Begroting van 2025 is opgavegestuurd programmeren verwerkt, met als doel om bij te dragen aan een outcome-gestuurde organisatie. Opgavegestuurd programmeren betekent dat de logica en samenhang van een opgave leidend zijn voor het werk dat de Provincie uitvoert en de capaciteit die daaraan gekoppeld is, en niet bijvoorbeeld organisatorische logica. De concrete taakuitvoering per opgave wordt bepaald op basis van onderliggende ambities, doelen, resultaten die geformuleerd zijn. Zo wordt inzichtelijk wat de Provincie doet, en aan welke doelen en ambities dit bijdraagt. Concreet is hierop het doel 'Versterking en borging van de VTH beleids- en operationele cyclus' geformuleerd.

17 Eindrapportage Provincie Fryslân 'Optimalisatie Big-8 Verbetering sturing en verantwoording van de VTH-taken', Arena Consulting 2021.



Deze manier van werken vloeit door in de UHS. In lijn met de opgavegestuurde aanpak dienen geformuleerde opgaven en ambities verder geconcretiseerd te worden naar doelen en resultaten. Vervolgens worden deze doorvertaald tot concrete toepassing van het VTH-instrumentarium. Momenteel worden de opgaven en ambities beschreven in de Omgevingsvisie, terwijl de doorvertaling in doelen, resultaten en concrete maatregelen voor de fysieke leefomgeving plaatsvindt in de UHS. Een tactische tussenlaag (tussen het strategische beleid en de operationele VTH-uitvoering) ontbreekt nu. Deze zou het mogelijk maken om deze vertaling van opgaven en ambities naar (lange-termijn) doelen en resultaten concreter vorm te geven. Hiermee wordt het ook mogelijk om de UHS (en het onderliggende Uitvoeringsprogramma) concreet te richten op de doorvertaling naar het gewenste niveau van VTH-taakuitvoering en het stellen van heldere KPI's om de voortgang hiervan te monitoren.

Doorontwikkeling doelen en KPI's

Binnen de Big-8 cyclus wordt sinds enkele jaren gebruik gemaakt van KPI's. Deze zijn bedoeld om kernachtig informatie te monitoren over de uitvoering, doelbereiking en het effect van het gevoerde beleid. Hiermee wordt het mogelijk om gericht te sturen en prioriteren. In het voorgaande VTH-beleid 2019-2023 waren de KPI's vooral gericht op organisatiedoelen. Binnen de Big-8 cyclus dient een duidelijke vertaling van beleidsmatige prioriteiten naar uitvoering gemaakt te worden, waarbij duidelijk hoe bijdragen kan worden aan provinciale ambities voor de fysieke leefomgeving.

Hierbij is gekozen voor een groeimodel. Het startpunt is een beperkt aantal beleidsinhoudelijke doelen en KPI's, die in overleg met uitvoeringsinstanties tot stand zijn gekomen. Gedurende de looptijd en bij actualisatie van de UHS wordt onderzocht of de doelen en KPI's uitgebreid of in definitie en reikwijdte aangescherpt kunnen worden. Ook wordt verkend welke instrumenten ingezet kunnen worden om inhoudelijke doelen te realiseren. Om de bijdrage van VTH bij het behalen van beleidsmatige doelen te bepalen zijn de ervaringen in praktijk en uitvoering leidend.

De basis onder de doorontwikkeling van KPI's zijn (nieuwe) wettelijke taken, de geformuleerde strategische ambities, en de probleem- en risicoanalyse. Het ontwikkelen van KPI's is een cyclisch proces. Dit zal structureel en nadrukkelijk geborgd worden binnen de jaarlijkse Big-8 cyclus. Bij het ontwerpen en toepassen van nieuwe KPI's wordt rekening gehouden met de uitvoerbaarheid ervan. Dit gebeurt in samenspraak met uitvoeringsinstanties. Ook is het belangrijk om te zorgen voor uniformiteit tussen de KPI's die gebruikt worden in de Big-8 cyclus en de KPI's die terugkomen in de P&C cyclus. In beide processen kan geen sprake zijn van verschillende indicatoren. Hierbij is de UHS leidend is. Dit zorgt naast eenduidigheid in het beleid ook voor minder uitgebreide documentatie en dubbele registratielast.

Digitalisering

Via een interne quickscan is onderzocht hoe de samenhang van stukken en rapportage binnen de Big-8 cyclus via digitalisering verbeterd kan worden.^[18] Evaluatie van documenten en gesprekken met relevante partijen toont aan dat de huidige werkwijze foutgevoeligheid en omslachtigheid binnen de uitvoering veroorzaakt. Ook is het lastiger om de uitvoering en behaald effect te evalueren en monitoren. Voor een optimaal functionerende Big-8 cyclus is het wenselijk om de jaarlijkse resultaten gemakkelijk te kunnen vergelijken met de doelen en KPI's uit de UHS. De gegevens zijn dan inzichtelijk en beter te interpreteren. Hierdoor wordt het ook mogelijk om gericht en efficiënter te sturen op inhoudelijke prioriteiten.

Om bij te dragen aan de samenhang in beleidsstructuur is geadviseerd om de producten uit de Big-8 cyclus digitaal beschikbaar te maken in een onderling doorklikbare en gestroomlijnde rapportage. In aanvulling hierop wordt een digitaal rapportagedashboard ontwikkeld waarin de voortgang van uitvoering per KPI gemonitord kan worden. Voor de registratie worden uniforme rapportagedocumenten uitgewerkt, zodat de data die in de uitvoering opgehaald wordt op een eenduidige manier verzameld en gemakkelijk verwerkt kan worden. Dit maakt het mogelijk om uit de data meerjarige trends te analyseren en hierop directere sturing in het beleid aan te brengen. De FUMO is gestart met een proces om de registratie en datakwaliteit verder te verbeteren. De Provincie zoekt hierbij actief de samenwerking en afstemming. Met de ODG worden hierover nog gesprekken gevoerd.

18 Memo Digitaliseren VTH Beleidscyclus QuickScan, 2024.

Samenwerking

Omgevingsdiensten

FUMO

De Provincie Fryslân en de FUMO spannen zich in voor het goed functioneren van de samenwerking bij het uitvoeren van de VTH-taken. Dit gebeurt met inachtneming van de afgesproken verantwoordelijkheden en rollen.^[19] De afspraken over provinciale taakuitvoering door de FUMO zijn opgenomen in een Dienstverleningsovereenkomst. In de Producten- en Dienstencatalogus zijn de afspraken over termijnen van te leveren diensten opgenomen.^[20]

Voor taken met separate financiering geldt dat deze incidenteel, éénmalig en/of eindig zijn. Hierbij wordt met offertes en opdrachtbrieven gewerkt. Zonder opdrachtbrief geen separate financiering en dus geen dekking voor gemaakte uren.

Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid betekent ook de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de leefomgeving ‘samen met de inrichting’. Het is primair de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers om de voor hen geldende regels na te leven en hun bedrijfsvoering zo in te richten dat daaraan voldaan wordt. Uitgangspunt is dat wij erop vertrouwen dat ondernemers de milieuregels die op hun bedrijven van toepassing zijn kennen en naleven.

ODG

De ODG houdt namens de drie Noordelijke provincies toezicht voor Seveso- en RIE4-inrichtingen. Dit gebeurt met inachtneming van de afgesproken verantwoordelijkheden en rollen.^[21] Invulling van het opdrachtgeverschap richting de ODG vindt in reguliere overleggen plaats samen met de provincies Drenthe en Groningen plaats. De inhoudelijke afspraken over deze taakuitvoering staan beschreven in de Noordelijke Maat en in jaarlijkse Uitvoeringsprogramma’s. In 2025 wordt gesproken over actualisatie van deze afspraken.

Bezwaar – en beroepsprocedures

Ten aanzien van de door de omgevingsdiensten in mandaat genomen besluiten verzorgt de FUMO alle werkzaamheden met betrekking tot bezwaar- en beroepsprocedures (inclusief voorlopige voorzieningen). Het één en ander met inachtneming van de navolgende instructies of beperkingen. Waar het gaat om procedures met juridische en/of financiële risico’s of procedures die politieke/bestuurlijke aandacht vragen, vindt te allen tijde overleg plaats met de Provincie en worden procedurele handelingen ten minste afgestemd met de verantwoordelijk gedeputeerde. Tevens vindt afstemming plaats indien sprake is van samenloop of samenhang met besluiten van de Provincie. Het nemen van een besluit op bezwaar vindt plaats door GS.

IPO

De Provincie Fryslân zoekt bij het maken van beleid op de VTH-taakuitvoering op verschillende inhoudelijke thema’s de samenwerking met de andere provincies. Deelname aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) vormt hierbij een hoeksteen. Het IPO spant zich in voor een zo goed mogelijke uitvoering en draagt eraan bij dat de bevoegdheden en taken door de verschillende provincies zoveel mogelijk op dezelfde manier worden toegepast. Via deelname aan verschillende werkgroepen werken we samen met de overige provincies aan het verbeteren van de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de VTH-taakuitvoering. Hierbij leren we van elkaar hoe we onze bijdrage aan een gezonde en veilige leefomgeving kunnen verbeteren.

De FUMO vertegenwoordigt de Provincie in landelijke en/of regionale werk- of projectgroepen waar dat nodig is om de ontwikkelingen op het specifieke vakgebied te volgen en af te stemmen. Hieronder valt ook het vertegenwoordigen van de Provincie in IPO-overleggen en regionale en landelijke werkgroepen.

Wetterskip Fryslân

De samenwerking met Wetterskip Fryslân is belangrijk binnen de VTH-taakuitvoering. Op het niveau van maatschappelijke opgaven worden dezelfde belangen gedeeld ten aanzien van kwaliteit van oppervlakte- en zwemwater. Het is belangrijk om ook binnen de Big-8 cyclus de samenwerking met het waterschap te bespreken en afspraken over de samenwerking vast te leggen.

19 Mandaatbesluit FUMO 2024.

20 Dienstverleningsovereenkomst Provincie Fryslân FUMO.

21 Besluit mandaat en machtinging Seveso- en RIE4-bedrijven directeur Omgevingsdienst Groningen 2024.

4 Taakvelden

De UHS biedt een risicogestuurde en uitkomstgerichte uitwerking van de specifieke VTH-uitvoering. Per taakveld wordt een overzicht gegeven van de thuis- en plustaken die onder de UHS vallen. Vervolgens worden meerjarige VTH-doelen en bijbehorende KPI’s en prestaties geformuleerd op de volgende taakvelden:

- A. Natuur, gebieden, soorten en houtopstanden
- B. Bodem, ontgroningen en grondstromen
- C. Grondwater
- D. Vaarwegen en nautisch beheer
- E. Zwemgelegenheden
- F. Vuurwerk
- G. Luchtvaart
- H. Wegen
- I. Gezonde en veilige leefomgeving

In bijlage B is een verdeling van taakuitvoering tussen Provincie en FUMO opgenomen. In bijlage C is per taakveld de onderliggende probleem- en risicoanalyse te vinden.

Het taakveld ‘I. Gezonde en veilige leefomgeving’ betreft een aantal zaken die van belang zijn voor de VTH-taakuitvoering, maar niet vallen onder de wettelijke thuis- en plustaken. Deze worden daarom inhoudelijk beschreven. Hier worden vooralsnog geen inhoudelijke doelen of kritische prestatie indicatoren aan verbonden.

A. Natuur, gebieden, soorten en houtopstanden

Taken

De Provincie heeft tot doel de belangrijke natuurgebieden te behouden en verbeteren. Het betreft natuurgebieden binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Ook de 20 Friese Natura2000-gebieden maken deel uit van dit NNN. Bijzondere aandacht gaat uit naar de Nationale parken, weidevogelkansgebieden, ganzenopvanggebieden, watervogelrustgebieden en werelderfgoed Waddenzee. Hieronder vallen de habitattypen en leefgebieden van habitatsoorten en vogelsoorten (VHR-soorten^[22]), zowel binnen als buiten de Natura 2000-gebieden. Daarnaast wordt gestreefd naar behoud van houtopstanden en bescherming van Europees, landelijk en regionaal kwetsbare flora en fauna. Voor de instandhouding van deze kwetsbare natuurwaarden kunnen invasieve exoten een bedreiging zijn. De vergunningverlening, het toezicht en de handhaving dragen hieraan bij.

- De natuurbeschermingsregels beslaan drie thema’s:
 - Gebiedsbescherming van het NNN inclusief de 20 Natura 2000-gebieden die geheel of gedeeltelijk in Fryslân liggen;
 - bescherming van belangrijke habitattypen en – soorten van aangewezen Natura 2000-gebieden;
 - bescherming van de kwetsbare stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden tegen belasting door stikstofdepositie;
- Soortenbescherming o.a. bij ruimtelijke ingrepen, beheer en schadebestrijding, illegale handel in beschermd dieren en aanpak van invasieve exoten;
- Bescherming van houtopstanden met als doel natuurbescherming, de instandhouding van het bosareaal in Nederland en het beschermen van landschappelijke waarden.

Op grond van de Omgevingswet en de Omgevingsverordening Fryslân is GS bevoegd om omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften te verlenen voor Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten en het vellen van houtopstanden. GS is op grond van voornoemde regelgeving ook bevoegd gezag voor het toezicht op – en handhaving van – de naleving.

22 Soorten in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.

In de Omgevingsverordening zijn stiltegebieden aangewezen. Voor het uitvoeren van werkzaamheden of andere verstorende activiteiten in de stiltegebieden, zoals evenementen, moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd. GS zijn hiervoor bevoegd gezag. In de vergunningen worden onder andere gedragsmaatregelen en geluidnormen opgenomen waaraan de activiteiten die vergund zijn moeten voldoen. Hiermee wordt de verstoring op het stiltegebied zoveel mogelijk beperkt en beschermd.

Meerjaren VTH-doelen

Op basis van de provinciale ambities in de Omgevingsvisie én de risico's en problemen die de omgeving in brede zin kunnen beïnvloeden, komen we tot de volgende inhoudelijke VTH-doelen:

Gebiedsbescherming

Het naleefniveau in natuurgebieden verslechtert niet. Het aantal PV's in relatie tot het aantal ingezette uren gebiedstoezicht blijft gelijk of neemt af^[23]

Het naleefniveau van vergunde Natura 2000 activiteiten blijft goed. Het percentage verleende Natura 2000 vergunningen zonder overtredingen blijft gelijk of neemt af ten opzichte van 2025.^[24]

Stikstofreductie

Het percentage overtredingen van de stikstofregelgeving blijft beperkt. Bij minimaal 95% van de controles op stikstof wordt geen overtreding aangetroffen.

Stiltegebieden

N.v.t.^[25]

Soortenbescherming

N.v.t.^[26]

Houtopstanden

Minimaal 15 constateringingen van illegale velling worden per jaar (mede) door inzet van bestuursrechtelijke handhaving herplant.

De werkvoorraad met herplantplichten, waarvan de herplant nog niet is gerealiseerd, neemt jaarlijks af. Op 31 december 2024 bedroeg het aantal openstaande zaken 2.495.

Kritische prestatie indicatoren en prestaties

Gebiedsbescherming

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
Gemiddeld aantal PV's voor de strafbare feiten in tabel 1 per 100 uren feitelijke inzet voor gebiedsbescherming op het vaste land. De aantallen PV zijn opgenomen in BRS (2024 = 117). De aantallen uren worden geschreven in de tijdregistratie TimeTell onder de post Toezicht Natura 2000 gebieden – Natuurgebieden vaste land (2024 = 673).	< of = 17 (situatie 2024)
Percentage van het totaal aantal verleende vergunningen voor Natura 2000 in het rapportagejaar ten opzichte van het aantal vergunningen waarbij één of meerdere overtredingen in het rapportagejaar zijn geconstateerd.	2025 (0-meting) < of = situatie 2025

23 Het aantal PV's is naast het naleefniveau afhankelijk van (weers)omstandigheden en keuzen die worden gemaakt om bepaalde gebieden wel/niet te controleren. Controles vinden zoveel mogelijk plaats in gebieden waar de risico's het grootst zijn.

24 Deze doelstelling vereist een registratie van overtredingen bij de vergunde Natura 2000 activiteiten. Deze registratie is er op dit moment niet. Wel worden bezoekverslagen door FUMO bij de provincie ingediend, echter deze worden niet in overzichten verwerkt. Doordat activiteiten in later jaar gerealiseerd kunnen worden dan dat de vergunning is verleend, is op jaarbasis niet op dossierniveau te rapporteren.

25 Voor stiltegebieden zijn geen doelstellingen benoemd. Risico's en het daarbij behorende toezichtniveau zijn zeer beperkt.

26 Voor soortenbescherming zijn geen doelstellingen opgenomen. Uit de beschikbare registraties zijn (nog) geen gegevens te herleiden waarmee de resultaten of effecten van de VTH-taken kunnen worden gemonitord. Controles vinden zoveel mogelijk plaats in gebieden waar de risico's het grootst zijn. Overtredingen vinden met name plaats bij activiteiten die niet vergund of gemeld zijn.

KPI – organisatiedoelen	
1 Tijdige afhandeling van aanvragen voor Natura 2000-activiteiten. Percentage van het aantal ontvangen aanvragen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld.	>95%
2 Tijdige afhandeling van advies- en instemmingsverzoeken voor Natura 2000-activiteiten. Percentage van het aantal ontvangen aanvragen dat binnen de streeftermijn wordt afgehandeld.	>95%

Stikstofreductie

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
Percentage overtredingen van de stikstofregelgeving. Aantal controles stikstof, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd. Gegevens zijn afkomstig uit LEEF. In 2024 was dit 79% (aandachtspunt is gegevenskwaliteit: registratie in LEEF is mogelijk onvolledig en bevat onjuistheden).	>90%

KPI – organisatiedoelen	
Percentage van de milieucontroles bij locaties in de nabijheid van Natura 2000 gebieden, waarbij stikstof als toetspunt is meegenomen.	100%

Stiltegebieden

Voor stiltegebieden zijn geen doelstellingen en KPI's opgesteld.

Soortenbescherming

Voor soortenbescherming zijn geen inhoudelijke doelen en KPI's opgesteld.

KPI – organisatiedoelen	Ambitie (doelwaarde)
1 Tijdige afhandeling van aanvragen voor flora- en fauna-activiteiten. Percentage van het aantal ontvangen aanvragen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld.	>95%
2 Tijdige afhandeling van advies- en instemmingsverzoeken voor flora- en fauna-activiteiten. Percentage van het aantal ontvangen aanvragen dat binnen de streeftermijn wordt afgehandeld.	>95%

Houtopstanden

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
Aantal constateringingen van illegale velling waarbij in het rapportagejaar door inzet van bestuursrechtelijke handhaving herplant is.	>15
Werkvoorraad met herplantplichten op 31 december van het rapportagejaar, waarvan de herplant nog niet is gerealiseerd.	2025 <2.495 2026 <aantal 2025 2027 <aantal 2026 2028 <aantal 2027

KPI – organisatiedoelen	
Tijdige afhandeling van kapmeldingen. Percentage van het aantal ontvangen meldingen dat binnen de streeftermijn van 6 weken wordt afgehandeld.	>95%

Bodem, ontgroningen en grondstromen

Taken

Ten aanzien van bodem en ontgroningen is GS bevoegd voor VTH-taken ten aanzien van:

- bodem- en grondwatersanering;
- ontgroningen;
- storten op of in de bodem brengen van afval;
- nazorg stortplaatsen.

Meerjaren VTH-doelen

Op basis van de provinciale ambities zoals verwoord in de Omgevingsvisie én de risico's en problemen die de omgeving in brede zin kunnen beïnvloeden, komen we tot de volgende inhoudelijke VTH-doelen:

Bodem- en grondwatersanering

Het naleefgedrag bij grondwatersaneringen is goed. Bij minimaal 95% van de controles bij grondwatersaneringen wordt geen overtreding aangetroffen of wordt het gedrag van saneerder gekwalificeerd als A (Goedwillend) of B (Onverschillig).

De overtredingen bij grondwatersaneringen hebben beperkte impact. Bij minimaal 95% van de controles bij grondwatersaneringen wordt geen overtreding aangetroffen van categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).

Ontgroningen

De kennis bij gemeenten/Wetterskip over ontgroningen is hoog. De FUMO constateert geen ontgroningen zonder vergunning of melding, waarvan de (graaf)activiteiten bij de FUMO/gemeenten/Wetterskip bekend zijn.

Het naleefgedrag bij ontgroningen is goed. Bij minimaal 95% van de controles bij ontgroningen wordt geen overtreding aangetroffen of wordt het gedrag van ontgronder gekwalificeerd als A (Goedwillend) of B (Onverschillig).

De overtredingen bij ontgroningen hebben beperkte impact. Bij minimaal 80% van de controles bij ontgroningen wordt geen overtreding aangetroffen van categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).

Storten op of in de bodem brengen van afval

N.v.t.^[27]

Nazorg stortplaatsen

N.v.t.^[28]

Kritische prestatie indicatoren en prestaties

Bodem- en grondwatersanering

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
1 Het naleefgedrag bij grondwatersaneringen is goed. Percentage van het totaal aantal administratieve-, aspect- en integrale controles in het rapportagejaar waarbij geen LHSO-score is ingevuld of de LHSO-score voor gedrag A (Goedwillend) of B (Onverschillig) is.	>95%
2 De overtredingen bij grondwatersaneringen hebben beperkte impact. Percentage van de administratieve-, aspect- en integrale controles bij grondwatersaneringen in het rapportagejaar, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	>95%

KPI – organisatiedoelen	
1 Tijdige afhandeling van vergunningaanvragen grondwatersaneringen. Percentage van het aantal ontvangen vergunningaanvragen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld.	>95%
2 Tijdige afhandeling van meldingen grondwatersaneringen. Percentage van het aantal ontvangen meldingen dat binnen de streeftermijn van 6 weken wordt afgehandeld.	>95%

Ontgroningen

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
1 De kennis bij gemeenten/Wetterskip over ontgroningen is hoog. Aantal geconstateerde ontgroningen zonder vergunning of melding in het rapportagejaar, waarvan de (graaf) activiteiten bij de FUMO/gemeenten/Wetterskip bekend zijn. Registratie in overzicht van FUMO (Excel) met geconstateerde ontgroningen zonder vergunning of melding, waarbij bij iedere constatering wordt toegevoegd of de (graaf)activiteit bij FUMO/gemeenten/Wetterskip bekend was.	0
2 A. Het naleefgedrag bij ontgroningen is goed. Gemiddeld aantal geregistreerde illegale ontgroningen in het rapportagejaar tijdens 100 uren vrije veld toezicht ontgroningen. De aantallen illegale ontgroningen in het rapportagejaar zijn opgenomen in het LEEF; het betreft zaken met product 'Vrije veld controle ontgroningen met resultaat', excl. hercontroles en besluitstatus Afgebroken, Controle ter plaatse niet mogelijk, Foutief ingeboekt of Vervallen, waarbij een LHSO-score is toegekend. Aandachtspunt is gegevenskwaliteit: registratie in LEEF is mogelijk onvolledig en bevat onjuistheden. De aantallen uren vrije veld toezicht ontgroningen in de tijdregistratie TimeTell. In 2024 waren dit 37 overtredingen in 689 uren vrije veld toezicht ontgroningen. ^[29]	< 5,4 (situatie 2024)
2 B. Het naleefgedrag bij ontgroningen is goed. Percentage van het totaal aantal administratieve-, aspect- en integrale controles in het rapportagejaar waarbij geen LHSO-score is ingevuld of de LHSO-score voor gedrag A (Goedwillend) of B (Onverschillig) is. In 2024 was dit 73%.	>95%
3 De overtredingen bij ontgroningen hebben beperkte impact. Percentage van de administratieve-, aspect- en integrale controles bij ontgroningen in het rapportagejaar, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar). In 2024 was dit 66%.	>80%

KPI – organisatiedoelen	
Tijdige afhandeling van vergunningaanvragen ontgroningen. Percentage van het aantal ontvangen vergunningaanvragen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld.	>95%

Storten op of in de bodem brengen van afval

Voor storten op of in de bodem brengen van afval zijn geen doelstellingen en KPI's opgesteld.

Nazorg stortplaatsen

Voor nazorg stortplaatsen zijn geen doelstellingen en KPI's opgesteld.

27 Voor storten op of in de bodem brengen van afval zijn geen doelstellingen benoemd. Risico's en het daarbij behorende toezichtniveau zijn beperkt.

28 Voor nazorg stortplaatsen zijn geen doelstellingen benoemd. Risico's en het daarbij behorende toezichtniveau zijn beperkt.

29 Bestede uren aan Vrije veld toezicht ontgroningen zijn op 20-3-2025 ontvangen.



C Grondwater

Taken

Op grond van het Omgevingsbesluit en het Bal is GS het bevoegde gezag voor alle open bodemenergiesystemen (waaronder Warmte Koude Opslag), grote grondwateronttrekkingsactiviteiten voor industriële toepassingen van meer dan 150.000 m3/jaar en alle onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Het gaat om zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. In de Omgevingsverordening Fryslân heeft GS daarover nadere bepalingen opgenomen (onttrekkingen, infiltraties en registratieplichten). GS is op grond van de Omgevingsverordening Fryslân ook bevoegd om vergunning te verlenen voor het verrichten van activiteiten in grondwaterbeschermings- en waterwingebieden. De Provincie heeft op de oorsprong van bepaalde stoffen geen invloed. Zo zijn we bij nutriëntenuitwas afhankelijk van de Rijksoverheid. De handhavingsbevoegdheden van GS ten aanzien van voornoemde taken is in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet geregeld (en in de Provinciewet). Doel van de regelgeving voor bodemenergiesystemen is de bescherming van het grondwater en de bodemlagen bij het onttrekken en infiltreren.

Het verlenen van toestemmingen en het houden van toezicht op open bodemenergiesystemen is geregeld in hoofdstuk 4 van het Bal en valt zodoende niet onder de basistaken.

Meerjaren VTH-doelen

Op basis van de provinciale ambities in de Omgevingsvisie én de risico's en problemen die de omgeving in brede zin kunnen beïnvloeden, komen we tot de volgende inhoudelijke VTH-doelen:

Grondwateronttrekking

- 1 Vergunningen voor onttrekkingen zijn actueel.
- 2 Het naleefniveau van grondwateronttrekkingen blijft goed.

Grondwaterbescherming

- 1 Geen illegale activiteiten in grondwaterbeschermings- en waterwingebieden.
- 2 De kennis bij gemeenten over grondwaterbescherming is hoog. De FUMO constateert geen activiteiten in grondwaterbeschermings-gebieden zonder vergunning of melding, waarvan de (bouw)activiteiten bij de gemeenten bekend zijn.

Open bodemenergiesystemen

- 1 Het naleefniveau bij de aanleg van open bodemenergiesystemen blijft goed.
- 2 Het naleefniveau bij het gebruik van open bodemenergiesystemen blijft goed.

Kritische prestatie indicatoren en prestaties

Grondwateronttrekking

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
1. Vergunningen voor onttrekkingen zijn actueel. Percentage van het aantal te actualiseren vergunningen voor onttrekkingen (conform overzicht van de Provincie op 1-1-2025) dat op 31-12 van het rapportagejaar geactualiseerd is.	100% in 2027
2. Percentage van het aantal administratieve controles in het rapportagejaar ten aanzien van onttrekkingen waarbij geen overtreding of een overtreding met LHSO-score 1 (vrijwel nihil) en 2 (beperkt) is geconstateerd. Daarbij worden jaarlijks minimaal 20 administratieve controles uitgevoerd. Gegevens zijn afkomstig uit registratie in LEEF. Aandachtspunt is gegevenskwaliteit: registratie in LEEF is mogelijk onvolledig en bevat onjuistheden.	>95%

KPI – organisatiedoelen	Ambitie (doelwaarde)
1. Tijdige afhandeling van vergunningaanvragen voor open bodemenergiesystemen. Percentage van het aantal ontvangen vergunningaanvragen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld.	>95%
2. Tijdige afhandeling van meldingen voor bodemenergiesystemen. Percentage van het aantal ontvangen meldingen dat binnen de streeftermijn wordt afgehandeld.	>95%

Grondwaterbescherming

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
1. Aantal constatering­en van illegale activiteiten in grondwater­beschermings- en waterwingebieden. Registratie in overzicht van FUMO (Excel) met geconstateerde activiteiten in grondwater­beschermings- en waterwingebieden zonder of in strijd met vergunning of melding. Daarbij wordt jaarlijks minimaal één fysieke controle in ieder grondwater­beschermings- en waterwingebied uitgevoerd.	0
2. De kennis bij gemeenten over grondwater­bescherming is hoog. Aantal geconstateerde activiteiten in grondwater­beschermings- en waterwingebieden zonder vergunning of melding in het rapportagejaar, waarvan de (bouw)activiteiten bij de gemeenten bekend zijn. Registratie in overzicht van FUMO (Excel) met geconstateerde activiteiten in grondwater­beschermings- en waterwingebieden zonder vergunning of melding, waarbij bij iedere constatering wordt toegevoegd of de (bouw)activiteit bij gemeenten bekend was.	0
KPI – organisatiedoelen	Ambitie (doelwaarde)
Jaarlijks aantal bezochte grondwater­beschermings- en wingebieden voor controle op illegale activiteiten.	12

Open bodemenergiesystemen

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
1. Percentage van het aantal controles bij de aanleg van open bodemenergiesystemen waarbij geen overtreding of een overtreding met LHSO-score 1 (vrijwel nihil) en 2 (beperkt) is geconstateerd. Gegevens zijn afkomstig uit registratie in LEEF. Aandachtspunt is gegevenskwaliteit: registratie in LEEF is mogelijk onvolledig en bevat onjuistheden.	>95%
2. Percentage van het aantal administratieve controles tijdens het gebruik van open bodemenergiesystemen waarbij geen overtreding of een overtreding met LHSO-score 1 (vrijwel nihil) en 2 (beperkt) is geconstateerd. De administratieve controles hebben minimaal betrekking op hoeveelheden grondwater, energiebalans en productiviteit (relatie hoeveelheid en onttrokken/toegevoegde energie). Gegevens zijn afkomstig uit FUMO registratie in LEEF. Aandachtspunt is gegevenskwaliteit: registratie in LEEF is mogelijk onvolledig en bevat onjuistheden.	>95%

KPI – organisatiedoelen	Ambitie (doelwaarde)

D Vaarwegen en nautisch beheer

Taken

Het vaarwegbeheer is gericht op de instandhouding, bruikbaarheid en bescherming van het profiel van een vaarweg, uitgezonderd het beheer van de sluizen en de bruggen. Hiermee wordt bedoeld dat de vaarweg op diepte blijft, bomen die over de vaarweg groeien worden gesnoeid en dat er geen steigers of andere voorzieningen in het vaarwegprofiel worden geplaatst. Dit richt zich dus op het fysieke beheer.

Het nautisch beheer is de overheidszorg voor de ordening van het scheepvaartverkeer op scheepvaartwegen met het oog op de belangen bedoeld in artikel 3 lid 1 van de Scheepvaartverkeerswet (Svw). Hier gaat het om de vaarregels op het water. Daaronder vallen bijvoorbeeld het vaststellen van vaarsnelheden, het instellen van een afmeerverbod of het treffen van andere verkeersmaatregelen ten behoeve van veilig en vlotte verloop van het scheepvaartverkeer. Dit richt zich dus op de regels voor het gebruik.

Voor de vaarwegen gelden Rijksregels en daarnaast de provinciale Omgevingsverordening Fryslân 2022/ Nautische Verordening Fryslân 2023 (NVF 2023). Deze regelgeving ziet op de veiligheid en vlotte doorstroming van het vaarverkeer in de provincie. Met name de Rijksregels geven in de meeste gevallen invulling aan het zogenaamde nautisch beheer (regels op het water), waaronder het Binnenvaartpolitiereglement en de Binnenvaartwet en daaraan gerelateerde wet- en regelgeving en beleidskaders. Afdeling 7.4 (Vaarwegen) van de OVF 2022 richt zich met name op de toedeling vaarwegbeheer en het in stand houden van het vaarwegprofiel. Aanvullend heeft de NVF 2023 enkele bepalingen op het gebied van het nautisch beheer die niet zijn vervat in de landelijke wet- en regelgeving

Daarnaast zijn er op het provinciale vaarwegareaal diverse verkeersbesluiten van kracht. In deze verkeersbesluiten zijn bijvoorbeeld de vaarsnelheden en het verbod tot afmeren in beroepsvaarweg geregeld.

Meerjaren VTH-doelen

Het toezicht van PW richt zich nu primair op het feitelijk gebruik van de vaarwegen, met name bij evenementen en bijzondere transporten. Naast het voorkomen en signaleren van risico's is de strategie ook 'zichtbaar zijn'. Dit heeft een preventieve werking.

Op basis van de provinciale ambities in de Omgevingsvisie én de risico's en problemen die de omgeving in brede zin kunnen beïnvloeden, komen we tot de volgende inhoudelijke VTH-doelen:

- Beperking van het aantal ernstige ongevallen op vaarwegen.
- Het naleefniveau in provinciale wateren verslechtert niet. Het aantal PV's in relatie tot het aantal vaarbewegingen blijft gelijk of neemt af^[30]

Kritische prestatie indicatoren en prestaties

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
1. Ongevallenniveau (ernstig) vaarwegen: aantal ernstige ongevallen op vaarwegen in beheer van de Provincie Fryslân in het rapportagejaar, (1) zowel recreatieve vaarwegen als beroepsvaartvaarwegen en (2) zowel schip-schip als schip-infrastructuur ongevallen. Gegevens zijn afkomstig van de RWS registratie Ongevalscijfers Scheepvaart.	< of = xxx (situatie 2024)
2. Gemiddeld aantal PV's voor de strafbare feiten in tabel 1 per 100 vaarbewegingen op provinciale vaarwegen. De aantallen PV zijn opgenomen in BRS. Voor het bepalen van de aantallen vaarbewegingen is nog geen methodiek beschikbaar; deze wordt nog door de Provincie ontwikkeld	< of = xxx (situatie 2025)

KPI – organisatiedoelen	Ambitie (doelwaarde)
Tijdige afhandeling van vergunningen en ontheffingen. Percentage van het aantal ontvangen aanvragen voor vergunningen en ontheffingen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld.	>95% Zwemgelegenheden

E. Zwemgelegenheden

Taken

Er wordt onderscheid gemaakt tussen:

- zwem- en badfaciliteiten in badwaterbassins. Op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) hoofdstuk 15, Regels met betrekking tot zwemmen en baden in badwaterbassins, heeft GS de taak om toezicht te houden op de hygiëne en veiligheid van bezoekers van badwaterbassins. Hieronder wordt o.a. verstaan: (semi) openbare en medische zwembaden, sauna's, bungalowparken en hotels.

30 Het aantal PV's is naast het naleefniveau afhankelijk van (weers)omstandigheden en keuzen die worden gemaakt om bepaalde vaarwegen wel/niet te controleren. Controles vinden zoveel mogelijk plaats op vaarwegen waar de risico's het grootst zijn.

- zwemgelegenheden in oppervlaktewater. Fryslân telt 54 officieel aangewezen zwemwaterlocaties. Ook buiten de officiële zwemwaterlocaties wordt gezwommen. Voor zwemmen in oppervlaktewater gelden andere regels dan voor badwaterbassins, vastgelegd in afdeling 3.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Provinciale instructieregels voor de locatiehouders, die zijn vastgesteld in de provinciale Omgevingsverordening, bepalen het beheer en onderhoud en de duur van het zwemseizoen.

Meerjaren VTH-doelen

Op basis van de provinciale ambities zoals verwoord in de Omgevingsvisie én de risico's en problemen die de omgeving in brede zin kunnen beïnvloeden, komen we tot de volgende inhoudelijke VTH-doelen:

Zwem- en badfaciliteiten in badwaterbassins

- Bassinhouders stellen voor hun badwaterbassins een logboek (over o.a. waterkwaliteit, systeemfouten), probleem- en risicoanalyse en beheersplan op en houden dit bij.
- Bassinhouders sluiten tijdig het bassin als de waterkwaliteit onder de norm zit.
- Het naleefgedrag van de bassinhouder is goed. Bij minimaal 95% van de controles bij badwaterbassins wordt geen overtreding aangetroffen of wordt het gedrag van bassinhouder gekwalificeerd als A (Goedwillend) of B (Onverschillig).

Zwemgelegenheden in oppervlaktewater

N.v.t.^[31]

Kritische prestatie indicatoren en prestaties

Zwem- en badfaciliteiten in badwaterbassins

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
A. Het logboek is op orde. Het percentage van de ingevulde digitale checklists per jaar, waarbij het antwoord op de vraag ‘Vindt er incidentenregistratie plaats?’ ‘Ja’ is. Waarde was in 2024 68%.	>90% 2025 >95% in 2026 en hierna
B. Een risicoanalyse en beheersplan is aanwezig. Het percentage van de ingevulde digitale checklists per jaar, waarbij het antwoord op de vraag ‘Voldoet de risicoanalyse inhoudelijk aan de eisen zoals gesteld in artikel 15.63 lid 2 en 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving?’ ‘Ja’ is. Waarde was in 2024 88%.	100%
Bassinhouders sluiten tijdig het bassin als de waterkwaliteit onder de norm zit. Het percentage van de ingevulde digitale checklists per jaar, waarbij het antwoord op de vraag ‘Is naar aanleiding van metingen een badwaterbassin gesloten geweest?’ ‘Nee’ is. Waarde was in 2024 72%.	>90%
Het naleefgedrag van de bassinhouder is goed. Percentage van het aantal integrale controles waarbij geen LHSO-score is ingevuld of de LHSO-score voor gedrag A (Goedwillend) of B (Onverschillig) is. Dit was in 2024 99%.	>97%

KPI – organisatiedoelen	Ambitie (doelwaarde)
Tijdige afhandeling van meldingen voor het starten/wijzigen van badwaterbassins. Percentage van het aantal ontvangen meldingen dat binnen de streeftermijn wordt afgehandeld.	>95%

Zwemgelegenheden in oppervlaktewater

Voor zwemgelegenheden in oppervlaktewater zijn geen doelstellingen en KPI's opgesteld.

F Vuurwerk

Taken

Op grond van het Vuurwerkbesluit en de ‘Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk’ is de Provincie bevoegd voor het toetsen van ontbrandingsmeldingen en het verlenen van ontbrandingstoestemmingen vuurwerk bij buiten- en binnen (bijvoorbeeld concerten) evenementen en het toezicht hierop. De Provincie is op grond van het Omgevingsbesluit ook bevoegd voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van grote vuurwerkopslagen die als Seveso-inrichting zijn aan te merken . Dergelijke opslagen zijn er momenteel niet.

Op de ontbrandingstoestemmingen en de -meldingen zijn zowel het Vuurwerkbesluit als de ‘Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk’ van toepassing. Voor wat betreft het opslaan, herverpakken en bewerken van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik zijn bepalingen opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De gemeenten zijn hiervoor veelal het bevoegde gezag. De politie ziet toe op het ongeorganiseerd ontbranden van vuurwerk, bijv. door inwoners bij de jaarwisseling en supporters bij sportevenementen.

Meerjaren VTH-doelen

Op basis van de provinciale ambities in de Omgevingsvisie én de risico's en problemen die de omgeving in brede zin kunnen beïnvloeden, komen we tot de volgende inhoudelijke VTH-doelen:

- Het naleefniveau bij ontbrandingen door bezigers blijft goed.

Kritische prestatie indicatoren en prestaties

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
A. Het naleefniveau blijf goed. Percentage van het aantal controles bij vuurwerkevenementen waarbij geen overtredingen worden aangetroffen. Gegevens zijn afkomstig uit FUMO registratie in LEEF, waarbij aanvullend aan de huidige registratie ook een vermelding wordt gemaakt als overtredingen ter plekke zijn opgelost. Indien overtredingen ter plekke zijn opgelost, krijgen ze geen LHSO-codering in LEEF. Aandachtspunt is gegevenskwaliteit: registratie in LEEF is mogelijk onvolledig en bevat onjuistheden.	>90%
B. Het naleefniveau blijf goed. Percentage van het aantal controles bij vuurwerkevenementen waarbij geen overtredingen worden aangetroffen die niet ter plekke kunnen worden opgelost. Gegevens zijn afkomstig uit FUMO registratie in LEEF, waarbij aanvullend aan de huidige registratie ook een vermelding wordt gemaakt als overtredingen ter plekke zijn opgelost. Indien overtredingen ter plekke zijn opgelost, krijgen ze geen LHSO-codering in LEEF. Aandachtspunt is gegevenskwaliteit: registratie in LEEF is mogelijk onvolledig en bevat onjuistheden.	>95%

KPI – organisatiedoelen	Ambitie (doelwaarde)
Tijdige afhandeling van ontbrandingsmeldingen. Percentage van het aantal ontvangen meldingen dat binnen de streeftermijn wordt afgehandeld. Registratie in LEEF. Aandachtspunt is gegevenskwaliteit: registratie in LEEF is mogelijk onvolledig en bevat onjuistheden.	>95%
Tijdige afhandeling van ontbrandingsaanvragen. Percentage van het aantal ontvangen aanvragen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. Registratie in LEEF. Aandachtspunt is gegevenskwaliteit: registratie in LEEF is mogelijk onvolledig en bevat onjuistheden.	>95%
Controleniveau vuurwerkevenementen. Percentage van het aantal aangevraagde of gemelde ontbrandingen dat ter plekke bezocht wordt bij de aanvoer, opbouw, ontbranding of verwijdering van restanten. De meest risicovolle ontbrandingen (volgens te hanteren beslisboom) worden bezocht.	80%

31 De ambities van de provincie ten aanzien van het zwemmen in oppervlaktewater zijn niet vertaald in meerjaren VTH-doelen. De rol van de provincie is vooral gericht op communicatie en voorlichting aan zwemmers en signalering aan de beheerder van de zwemlocatie

G Luchtvaart

Taken

Op grond van de Wet luchtvaart is de Provincie bevoegd tot het vaststellen van luchthavenregelingen en -besluiten. GS is op grond van deze wet eveneens bevoegd tot het verlenen van ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG-ontheffingen). Ook is GS bevoegd om toe te zien op de naleving van de luchthavenregelingen, -besluiten en de ontheffingen. Ten aanzien van de militaire luchtvaart heeft de Provincie een adviesrol.

Meerjaren VTH-doelen

- Op basis van de provinciale ambities in de Omgevingsvisie én de risico's en problemen die de omgeving in brede zin kunnen beïnvloeden, komen we tot de volgende inhoudelijke VTH-doelen:
- Iedere luchthaven heeft een actuele luchthavenregeling of luchthavenbesluit.
 - Het naleefgedrag van de vliegvelden en TUG-ontheffinghouders blijft goed. Bij minimaal 95% van de controles Wet luchtvaart wordt geen overtreding aangetroffen of wordt het gedrag gekwalificeerd als A (Goedwillend) of B (Onverschillig).
 - De vliegbewegingen op luchthavens met een luchthavenbesluit of luchthavenregeling vinden plaats binnen toegestane tijden.

Kritische prestatie indicatoren en prestaties

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
Percentage van de luchthavens met een actuele luchthavenregeling of luchthavenbesluit.	100%
Het gedrag van de luchthavens en TUG-ontheffinghouders is goed. Percentage van het totaal aantal controles Wet luchtvaart waarbij geen LHSO-score is ingevuld of de LHSO-score voor gedrag A (Goedwillend) of B (Onverschillig) is. In 2023 en 2024 was dit 100%.	>95%
Percentage van de vliegbewegingen op iedere luchthaven met een luchthavenbesluit of luchthavenregeling dat plaatsvindt binnen de toegestane tijden. Op basis van rapportages van de luchthavens vindt ieder jaar bij luchthavenregeling en ieder half jaar bij luchthavenbesluit een analyse (administratieve controle) plaats.	>98%

KPI – organisatiedoelen	Ambitie (doelwaarde)
Tijdige afhandeling van meldingen. Percentage van het aantal ontvangen ontheffingen dat binnen de streeftermijn wordt afgehandeld.	>95%
Percentage fysiek gecontroleerde 24-uurs meldingen van TUG-ontheffingen. Alle 24-uurs meldingen worden geregistreerd in Excel. Tevens wordt van alle 24-uurs meldingen waar een controle plaatsvindt een zaak aangemaakt. Door deze te delen, ontstaat het gevraagde percentage.	>25%
Percentage fysiek gecontroleerde luchthavenbesluiten.	100%

H Wegen

Taken

- De Provincie heeft VTH-taken bij het beheren van wegen. In de Omgevingsverordening Fryslân zijn regels gesteld ter bescherming en instandhouding van de bij de Provincie Fryslân in beheer zijnde wegen en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die wegen.
- De VTH-taken die door de Provincie worden uitgevoerd zijn:
 - Het verlenen van Omgevingsvergunningen voor activiteiten in het beperkingengebied wegen. Daarbij wordt niet alleen aan de verkeersveiligheid getoetst maar ook aan de archeologische aspecten en natuurbelangen als het initiatief gevolgen heeft voor de bredere doelstellingen, bijvoorbeeld als het gaat om ecologie en landschappelijke waarden.
 - Verlenen van ontheffingen Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens (RVV). Het toezicht hierop ligt bij de politie.
 - Het houden van toezicht op (illegale) activiteiten in het beperkingengebied wegen (wegen, bermen en rustplaatsen), de verleende vergunningen en staat van de wegen en hun bebording.
 - Het geven van een overeenstemmingsbesluit aan gemeenten en het toezicht hierop bij het aanleggen en wijzigen van kabels en leidingen onder of nabij wegen in het kader van de Telecommunicatiewet. De handhaving vindt plaats door de gemeente als bevoegd gezag.

Meerjaren VTH-doelen

Op basis van de provinciale ambities in de Omgevingsvisie én de risico's en problemen die de omgeving in brede zin kunnen beïnvloeden, komen we tot de volgende inhoudelijke VTH-doelen:

Het naleefgedrag bij vergunde activiteiten in het beperkingengebied wegen blijft goed. Bij minimaal 95% van de controles op de naleving van de vergunde activiteiten in beperkingengebied wegen, wordt geen overtreding aangetroffen of wordt het gedrag gekwalificeerd als A (Goedwillend) of B (Onverschillig).

Kritische prestatie indicatoren en prestaties

KPI – inhoudelijke doelen	Ambitie (doelwaarde)
Het gedrag bij vergunde activiteiten in het beperkingengebied wegen blijft goed. Percentage van het totaal aantal controles bij activiteiten in het beperkingengebied wegen, waarbij geen LHSO-score is ingevuld of de LHSO-score voor gedrag A (Goedwillend) of B (Onverschillig) is. ^[32]	>95% (vanaf 1-1-2026)

KPI – organisatiedoelen	Ambitie (doelwaarde)
Percentage van de verleende vergunningen voor activiteiten in het beperkingengebied wegen waarop toezicht op locatie heeft plaatsgevonden tijdens of binnen 3 weken na uitvoering van de activiteit. Vergunningen worden opgenomen in I-Asset. Tevens wordt per vergunning opgenomen op welk moment de activiteit is gecontroleerd.	>80% (vanaf 1-1-2026)
Tijdige afhandeling van aanvragen voor activiteiten in het beperkingengebied wegen. Percentage van het aantal ontvangen aanvragen dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. Gegevens zijn afkomstig uit OGP.	>95%
Aantal illegale activiteiten in beperkingengebied wegen: activiteiten waarvoor geen vergunning is aangevraagd, maar wel een vergunning benodigd was. Gegevens zijn afkomstig uit I-Asset.	0

32 Registratie van de vergunningen in I-Asset, het moment van controle én de LHSO-code bij signalering van overtredingen wordt in 2025 opgebouwd, zodat vanaf 1-1-2026 registratie plaatsvindt.



I Gezonde en veilige leefomgeving

Met het oog op het behouden en verbeteren van de kwaliteit in de fysieke leefomgeving houdt de Provincie zich ook nog bezig met aanvullende taken. Deze vallen niet onder de wettelijke thuis- en plustaken, maar zijn wel van belang voor de VTH-taakuitvoering. Deze worden daarom inhoudelijk beschreven. Hier worden vooralsnog geen inhoudelijke doelen of kritische prestatie indicatoren aan verbonden.

Bedrijven

De Provincie Fryslân is voor een aantal bedrijven het bevoegde gezag al het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving. De uitvoering wordt grotendeels gedaan door de FUMO. De deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling FUMO hebben voor de basistaken een uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie opgesteld.[33] Voor de majeure risicobedrijven is de uitvoering belegd bij de ODG. Voor de uitvoering is samen met de provincies Drenthe en Groningen de Noordelijke Maat vastgesteld. Deze wordt in 2025 herzien.

De Provincie is verplicht om toezicht te houden op de energiebesparingsplicht die voor de bedrijven onder haar bevoegd gezag geldt. Deze taak wordt door zowel de FUMO als de ODG namens de Provincie uitgevoerd. De energiebesparingsplicht is het belangrijkste instrument voor het stimuleren van energiebesparing bij bedrijven. De plicht wordt vanaf 1 juli 2023 uitgebreid door ook grote energiegebruikers, inclusief deelnemende EU-ETS (Emission Trade System, handelssysteem in Europa voor de CO₂-uitstoot van de industrie) – inrichtingen, te verplichten hun energiegebruik te verduurzamen om zo de CO₂-uitstoot te reduceren. Voor de grootverbruikers die niet onder de Erkende Maatregelen Lijsten (EML) vallen en voor bedrijven die de EML niet willen volgen is het verplicht om een energiebesparingsonderzoek te doen. De Provincie is verplicht om het toezicht op deze verbreding van de energiebesparingsplicht voor de bedrijven waarvoor zij het bevoegde gezag is, neer te leggen bij de omgevingsdiensten

Klimaat en energietransitie

De Provincie Fryslân heeft zich geconformeerd aan de nationale vertaling van het VN-Klimaatakkoord van Parijs. Nederland is in dertig energieregio's verdeeld, waarvan Fryslân er één van is. Binnen de regio werken overheden, bedrijfsleven, inwoners, netbeheerders, energiecoöperaties en maatschappelijke organisaties samen aan de energietransitie. De afspraken worden vastgelegd in een Regionale Energiestrategie (RES). Ook zijn er raakvlakken met bijvoorbeeld Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), het Schone Lucht Akkoord en maatregelen ten aanzien van stikstofdepositie. Daar waar de afgesproken resultaten de uitvoering van de wettelijke VTH-taken raken, worden deze in de uitvoering betrokken.

Schone Lucht Akkoord

De Provincie Fryslân heeft zich geconformeerd aan het Schone Lucht Akkoord (SLA). In het kader van VTH-uitvoering houden wij ons bezig met het thema 'Industrie', waarbij het accent ligt op stringent vergunnen.

Veiligheid en Risicokaart

Een belangrijke voorwaarde voor een gezonde leefomgeving is een woon- en werkomgeving waar je zo min mogelijk wordt blootgesteld aan veiligheidsrisico's. In het kader van veiligheid ligt de focus op het waarborgen van een veilige leefomgeving voor alle inwoners van de gemeente/provincie. Dit houdt in dat er voldoende maatregelen worden genomen om de risico's van gevaarlijke stoffen, brandgevaar, explosies, en andere gevaren te minimaliseren. Dit wordt bereikt door het toezicht op en handhaving van regelgeving met betrekking tot bijvoorbeeld gebruik van gevaarlijke stoffen, bouwvoorschriften, brandveiligheidsvoorschriften en andere relevante milieuvoorschriften.

De Provincie draagt daarnaast bij aan de uitvoering van het landelijke programma Omgevingsveiligheid. Van 2025 tot en met 2028 ontvangen gemeenten en provincies hiervoor vanuit het Rijk (ongelabelde) gelden. Bedoeling is dat er provinciebreed een zo uniform mogelijke aanpak voor Externe Veiligheid wordt gehanteerd. De komende jaren zal de impact van de energietransitie op de omgevingsveiligheid een belangrijk thema zijn, zowel landelijk als ook in Fryslân.



33 Uitvoerings- en handavingsstrategie Fryslân 2025-2028.

De FUMO adviseert de Provincie daarbij.

De provincies zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de Risicokaart. Landelijk wordt door de Provincie deelgenomen aan de adviesgroep Risicokaart voor de verdere ontwikkeling van deze kaart. De FUMO heeft voor Fryslân een eerste helpdesk- en vraagbaakfunctie als het gaat om vragen over de risicokaart, de Atlas Leefomgeving, het Register Externe Veiligheidsrisico's (REV), het verstrekken van overzichten 'stand van zaken' aan Friese gemeenten, testen en wijzigen van de invoerprogramma's, enzovoort. Daarbij ziet de FUMO toe op de actualiteit van de gegevens in het REV. De FUMO en de ODG zorgen ervoor dat gegevens van Milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's in het REV waar de Provincie als het bevoegd gezag voor zijn goed worden geregistreerd in het REV.

Circulaire economie

De afgelopen jaren is de basis gelegd voor de transitie naar een circulaire economie. In 2025 viert Fryslân een belangrijke mijlpaal op dit gebied: tien jaar baanbrekende inzet, met als resultaat dat de regio één van de Europese koplopers is. Voor de Provincie is hiervoor in kaart gebracht wat gedaan kan worden op het gebied van VTH-taken om bij te dragen aan een circulaire economie. Hierop is in samenwerking met de FUMO een implementatietraject opgesteld.^[34] De uitvoering hiervan loopt tot het einde van 2025. Gedurende dit laatste loopjaar zal de voortgang geëvalueerd worden en gewerkt worden aan een meerjarig vervolgprogramma.

Daarnaast loopt vanuit de IPO-werkgroep Circulaire Economie en Afval, waarin op interprovinciaal niveau samengewerkt wordt aan het versterken van de rol van circulariteit binnen het VTH-instrumentarium. Hiervoor is een gezamenlijke bouwstenenvisie opgesteld, waarin is uitgewerkt hoe de Provincie de VTH-taken kan inzetten om de transitie naar een circulaire economie verder te brengen.^[35] Parallel aan het eigen implementatietraject wordt door Provincie en FUMO gewerkt aan het implementeren van de landelijke bouwstenenvisie.

34 Implementatietraject Inzet VTH-instrumentarium Circulaire economie.

35 IPO Bouwstenenvisie Circulaire Economie en VTH.

5 Deelstrategieën

De volgende deelstrategieën vormen de basis voor afwegingen bij de inzet van de VTH-instrumenten. De manier waarop dit gedaan wordt is nader beschreven in de uitwerkingen per taakveld. Daarbij worden landelijke strategieën zoveel mogelijk gevolgd:

- De vergunningenstrategie wordt toegepast bij het vormgeven van het vergunningverleningsproces.
- De preventiestrategie is gericht op het voorkomen van naleeftekorten, bijvoorbeeld door gerichte communicatie met doelgroepen.
- In de toezichtstrategie is de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd verankerd;
- In de handhavingsstrategie is de wijze van handelen vastgelegd op het moment dat handelen in strijd met de kaders wordt geconstateerd.
- De gedoogstrategie wordt toegepast in uitzonderlijke gevallen als dat maatschappelijk gewenst is, binnen gestelde kaders.
- De adviesstrategie is de wijze waarop inhoudelijke en juridische ondersteuning geleverd wordt bij de beleidsontwikkeling en taakuitvoering.



A Vergunningenstrategie

Onder regulering wordt verstaan: het beoordelen van meldingen en aanvragen voor milieubelastende activiteiten. Daarbij wordt beoordeeld of de betreffende activiteit(en) aanvaardbaar is/zijn en worden er indien nodig voorschriften opgesteld over de voorwaarden voor de uitvoering van deze activiteit(en). De uitgangspunten hierbij zijn:

- vergunningen af te geven die toetsbaar en handhaafbaar zijn
- reguleringswerkzaamheden risicogestuurd in te zetten
- gericht in te zetten op de actualiteit van vergunningen
- bijdragen aan het behalen van de strategische doelstellingen, en daarbij scherp te vergunnen (onderkant BBT) om bij te dragen aan de strategische doelstellingen

De Provincie en FUMO behandelen aanvragen, meldingen, informatieplichten en verzoeken om maatwerk en gelijkwaardigheid binnen de wettelijke bevoegdheid of mandaat. De werkwijze bij het behandelen van verzoeken in het kader van de Omgevingswet en/of Omgevingsverordening is opgenomen in de gemaakte werkafspraken en de vigerende producten- en dienstencatalogus van de FUMO. Bij het proces van het behandelen van aanvragen worden de Friese ketensamenwerkingsafspraken gehanteerd.

Beoordelingskader

Aanvragen, verzoeken om maatwerk en gelijkwaardigheid, meldingen en informatieplichten die betrekking hebben op (milieubelastende) activiteiten orden getoetst aan actuele en daarvoor geldende wet- en regelgeving, inclusief (voor zover relevant) de Provinciale Omgevingsverordening.

Informatie- en meldingsplicht

Voor informatie- en meldingsplichten wordt gecontroleerd of de juiste informatie is aangeleverd en de juiste melding is gedaan conform de milieubelastende activiteiten die (zullen) worden uitgevoerd.

Beoordeling activiteiten met onbepaalde duur

De milieuaspecten uit iedere aanvraag voor een vergunning voor milieubelastende activiteiten worden beoordeeld. Er vindt een beoordeling plaats of de gevraagde activiteit conform wet- en regelgeving is door de beoordelaar, in overleg met juridische en inhoudelijk gespecialiseerde collega's. Een aanvraag kan meer of minder relevante aspecten bevatten in het licht van gestelde doel. Aanvragen worden daarom beoordeeld op relevante milieuaspecten en getoetst aan de daarvoor geldende kaders. Indien noodzakelijk vindt hierover overleg plaats tussen de FUMO en de Provincie. De legesbeoordeling bij aanvragen vindt plaats door de Provincie als bevoegd gezag zelf.

Beoordeling activiteiten met bepaalde duur

Omgevingsactiviteiten met bepaalde duur onder bevoegd gezag van de Provincie worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten. Meldingen voor het ontgraven, tijdelijk opslaan en toepassen van grond en/of baggerspecie (vallen onder de werkingssfeer van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) onder paragraaf 3.2.21, 3.2.22 en 3.2.24) worden door FUMO vastgelegd en beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten. De kwaliteit van de partij grond of baggerspecie moet voldoen aan de wettelijke toepassingseisen. Bewijsmiddelen voor de kwaliteit van een partij grond zijn Bodemonderzoeken (partijkeuringen) en de Regionale Bodemkwaliteitskaart. De relevantie van de te toetsen aspecten wordt door de behandelaar bepaald door onder meer de risicocategorie, lengte van de opslagperiode en samenstelling en omvang van de grondstroom. Afhankelijk van de mate van relevantie van de aspecten vindt een globale beoordeling plaats óf een 100% toets aan wet- en regelgeving.

Maatwerk en gelijkwaardigheid

Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag in individuele gevallen afwijken van algemene regels voor activiteiten. Dit is alleen mogelijk als dit in de rijks- of provinciale regels is aangegeven. Soms is daarbij aangegeven binnen welke grenzen maatwerk mogelijk is. Maatwerk kan worden gevraagd door de initiatiefnemer. Maatwerk kan ook ambtshalve worden opgelegd, bijvoorbeeld bij onvoorziene situaties of lokale omstandigheden.

Bij beoordelen van de noodzaak tot het opstellen van maatwerkvoorschriften wordt het volgende in acht genomen:

- de uitgangspunten uit de 'Handhavingsstrategie'
- de oogmerken van maatwerk zoals opgenomen in het Omgevingsbesluit of de Omgevingsverordening
- de status van eerdere maatwerkvoorschriften. Daarbij wordt rekening gehouden met evt. nog als maatwerk geldende vergunningvoorschriften.

Gelijkwaardigheid kan alleen door een initiatiefnemer worden aangevraagd of gemeld. Indien bij een controle een afwijking van de algemene regels wordt geconstateerd, wordt een bedrijf actief gewezen op de mogelijkheid van het melden of aanvragen van gelijkwaardigheid (afhankelijk van de regels die voor de activiteit gelden). In de Omgevingsverordening zijn de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen of ruimte te bieden voor een gelijkwaardige maatregel, en de voorwaarden daarbij, expliciet benoemd.

Integriteitsbeoordeling (Wet Bibob)

Bij aanvragen waarvoor GS het bevoegde gezag is wordt bij de taakuitvoering ook een integriteitsbeoordeling op basis van het Bibob-beleid toegepast.^[36] De coördinatie van het Bibob-beleid ligt bij de Provincie.

B Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Door vooraf te investeren op inzicht en duidelijkheid van regelgeving kan een deel van de overtredingen worden voorkomen. De preventiestrategie wordt integraal toegepast naast de andere strategieën.

Voorlichting draagt bij aan het voorkomen van overtredingen die ontstaan door een gebrek aan informatie en kennis. Bij voorlichting gaat het o.a. om het informeren van inwoners en bedrijven over verandering van wet- en regelgeving, indieningsvereisten, mogelijkheden voor aanvragen, en de handhavingprocedure. Voorlichting kan ook gericht worden ingezet voor specifieke branches en doelgroepen, indien nodig in samenwerking met de branche. De Provincie doet dit in samenwerking met de FUMO.

Naast voorlichting kunnen Provincie en FUMO in overleg met elkaar besluiten tot nadere maatregelen ter preventie. Andere instrumenten ter preventie zijn communicatie met aanvragers, ondersteunend optreden via vooroverleg of hulp bij het invullen van formulieren, of mediation ter oplossing óf voorkoming van conflicten. Nieuw inzicht over ontwikkelingen of maatregelen (denk bijvoorbeeld aan audits) kunnen hier aanleiding voor zijn.

Ook tijdens het uitvoeren van toezichtcontroles kan specifieke aandacht uitgaan naar het voorkomen van overtredingen. Door te kijken naar risico's in plaats van enkel naar de naleving van regels, en door samen met het bedrijf te kijken naar de kwaliteit van de risicobeheersing, kunnen overtredingen worden voorkomen. Bij de constatering van lichte overtredingen (uit onwetendheid) kan een preventieve maatregel ter plekke aanleiding zijn voor het verhelpen van de overtreding. Dit sluit echter niet uit dat er wel hard zal worden opgetreden waar nodig. Deze werkwijze is in lijn met wat 'modern toezicht' wordt genoemd. Er wordt bezien bij welke bedrijven 'modern toezicht' het meest effectief kan worden ingezet.

36 Bibob-beleidsregel Provincie Fryslân 2024.



C Toezichtstrategie

Toezicht is voor de Provincie het instrument om grip te houden op risico's en ontwikkelingen, en om te kunnen schakelen tussen meedenken en ingrijpen. Onder toezicht wordt verstaan: de werkzaamheden die worden verricht om te constateren of wet- en regelgeving worden nageleefd, ter bevordering van naleefgedrag van de wet- en regelgeving. De toezichtstrategie is risicogestuurd en gericht op het op eenzelfde wijze uitvoeren van toezicht in overeenkomstige gevallen. Als bevoegd gezag heeft de Provincie de LHSO vastgesteld als uniforme werkwijze bij toezicht. Voor nautisch toezicht wordt gebruik gemaakt van het Verbaliseringsbeleid water.^[37] De werkwijzen bij de vormen van toezicht houden volgen hieruit.

Integraliteit en veiligheidstoets

Controles worden risicogestuurd en integraal uitgevoerd op basis van aspecten die de grootste risico's vormen voor de strategische doelstellingen. Minder relevante aspecten voor de strategische doelstellingen worden in beginsel niet standaard meegenomen. Tijdens een controlebezoek (inclusief hercontrole) wordt wel een volledigheidstoets gedaan waarmee wordt gezien of de milieubelastende activiteiten die worden uitgevoerd ook overeenkomen met de vergunde situatie, de ontvangen melding of de informatie (conform de informatieplicht).

Aankondiging

Een deel van de controles wordt vooraf aangekondigd. Er wordt contact gezocht om een afspraak te maken. Hiermee is vooraf geïnformeerd dat een controle zal plaatsvinden en kan daarop voorbereid worden. Een goede voorbereiding maakt dat de controle minder tijd vraagt. Controles kunnen ook onaangekondigd worden uitgevoerd wanneer de situatie hier aanleiding toe geeft. Provincie en FUMO controleren veelal onaangekondigd in geval van vrije veld controles, gedragsvoorschriften, bij klachten/meldingen, vermoeden van niet-gemelde activiteiten of ernstige overtredingen, herhaaldelijke overtredingen, specifieke acties of projecten.

Toezicht op basis van klachten en handhavingsverzoeken

Bij klachten over milieubelastende activiteiten vindt door de toezichthouders een afweging plaats of een controle ter plekke nodig is. De toezichthouder overweegt voorafgaand aan de controle of afstemming met de deelnemer nodig is. Bij handhavingsverzoeken vindt door een jurist een afweging plaats of een controle nodig is. Op basis van deze afweging wordt een controle ter plekke uitgevoerd op (in beginsel) enkel het aspect waarop de klacht of het handhavingsverzoek betrekking heeft.

Anonieme verzoeken worden in principe niet in behandeling genomen. Indien de toezichthouder bepaalt dat de impact van de activiteit op mens en omgeving groot is, wordt in overleg met de Provincie eventuele verdere actie ondernomen.

Ketentoezicht

Ketentoezicht is het op elkaar afgestemde toezicht van één of meerdere toezichthoudende organisaties, gericht op alle partijen die achtereenvolgens betrokken zijn bij een activiteit. Het wordt ingezet voor de aanpak van risico's die in een keten van meerdere activiteiten ontstaan en beperkt zich niet tot één plaatsgebonden activiteit. Hierbij wordt ingezet op het analyseren van de gehele keten. De resultaten van dergelijke tactische analyses zijn overzichten van specifieke aandachtspunten, die kunnen leiden tot maatwerk. In gevallen van grensoverschrijdend ketentoezicht wordt voor onderlinge afstemming deelgenomen aan het noordelijk ketenoverleg (gebied Overijssel, Drenthe, Groningen en Fryslân).

Rapportage van bevindingen

Na iedere toezichtscontrole wordt een rapportage van bevindingen opgemaakt. De rapportage van bevindingen, met de eventueel hieraan verbonden consequenties, wordt toegezonden aan de gecontroleerde. Deze rapportage en de relevante documenten worden naar de Provincie gestuurd na de uitgevoerde toezichtscontrole binnen de geldende termijn.

37 Verbaliseringsbeleid water 2019.

D Handhavingsstrategie

Onder handhaving wordt verstaan: het handhavend optreden vanwege de constatering van niet naleven van wet- en regelgeving. In beginsel volgt handhaving uit toezicht. Het doel van handhaving is het voorkomen van overtredingen (preventie), het herstellen van overtredingen of het bestraffen van overtredingen. Om tot de passende interventie te komen, wordt de Landelijk Handhavingsstrategie (LHSO) gevolgd. Gelijke toepassing van de LHSO stelt in staat om in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes te maken en interventies op vergelijkbare wijze te kiezen en toepassen, waardoor er een gelijk speelveld wordt gewaarborgd.

Handhavingsinstrumenten

De bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten die worden ingezet bij sanctionering staan beschreven in de LHSO. Deze is door de Provincie Fryslân opgenomen in het eigen beleid.^[38] De LHSO is de opvolger van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) en heeft een breder werkingsbereik. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving, waarvan de toepassing leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Vóór inzet van een van de sanctionerende instrumenten wordt de Provincie geïnformeerd. Voor nautisch toezicht wordt gebruik gemaakt van het Verbaliseringsbeleid Water.^[39]

In samenhang met de bestuurlijke sanctie of los daarvan kan de strafrechtelijke sanctie worden toegepast. Hiervoor zijn boa's aangewezen die strafrechtelijk kunnen optreden binnen het domein II. De Provincie heeft de boa-taken ondergebracht bij de FUMO, waar ook de centrale coördinatie ligt. Daarnaast zijn bij de FUMO en de terrein behorende organisaties ook groene boa's aangesteld, die zich bezig houden met toezicht op natuurtaken. Zelf heeft de Provincie blauwe boa's in dienst voor nautisch toezicht. Ook zijn afspraken gemaakt om in het naseizoen (van november tot maart) met nautische boa's van Provinciale Waterstaat en milieuboa's van de FUMO gezamenlijke controles uit te voeren.

Overtredingen door de overheid

De handhaving van een andere overheid of een onderdeel van de eigen provinciale organisatie is niet anders dan voor inwoners en bedrijven. Belangrijk bij controles van (mede-)overheden is transparantie, ook indien bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan.

Er wordt geen verschil gemaakt in prioriteitstelling en keuze in handhavingsinstrument. Wel brengt een overtreding door een overheid een tweetal extra procedurestappen (aanvullend aan de eerder benoemde algemene stappen) met zich mee:

- Wordt een overtreding van een (mede-)overheid geconstateerd, dan wordt deze direct aan het VTH-management en/of het verantwoordelijk bestuur voorgelegd.
- Het VTH-management en/of de Provincie zorgen ervoor dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en zo nodig de schade te herstellen.

E Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Slechts onder bijzondere omstandigheden is het toegestaan dit te doen. In sommige gevallen kan worden geconstateerd dat het niet redelijk is om handhavend op te treden. Dit kan gelden voor:

- overgangssituaties
 - o concreet zicht op legalisatie
 - o bedrijfsverplaatsingen
 - o experimenten en andere tijdelijke overtredingen (zie ook c.)
- overmachtssituaties
- situaties waarin handhavend optreden onevenredig is

De gedoogstrategie is van toepassing op de thuis- en plustaken die beschreven zijn in de UHS. Ook is deze van toepassing bij het toezicht op Seveso-bedrijven.^[40]

Gedogen bij overtredingen

Gedogen gebeurt enkel na een expliciete, zorgvuldige, kenbare (belangen)afweging en nadat er een controle heeft plaatsgevonden. Ook is het zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt. Er wordt uitdrukkelijk schriftelijk (actief) gedoogd. Het doel van de gedoogstrategie is om een gelijk speelveld te borgen ten aanzien het actief gedogen. Hierbij is betrokkenheid van belanghebbenden via de wettelijke hoorplicht geborgd.^[41] Wordt een overtreding van (mede-)overheid geconstateerd, dan wordt deze direct aan het VTH-management en/of de Provincie voorgelegd.

Gedogen kan ook aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang dat een norm primair beoogt te beschermen beter gediend is met (tijdelijk), al dan niet onder voorwaarden, afzien van handhaving. Het gaat dan om uitzonderingsgevallen die de wetgever niet heeft voorzien. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.

Gevalen waarin gedoogd kan worden

Gedogen van een overtreding wordt getoetst aan de volgende criteria:

- Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie in het bijzonder een overmacht- of overgangssituatie. Spoedeisende belangen vallen ook onder dit criterium.
- Er moet een complete (ontvankelijke) aanvraag om vergunning zijn ingediend bij het bevoegde gezag en ter inzage zijn gelegd, die (mede) de activiteit(en) waarop het gedoogverzoek betrekking heeft, omvat. Bovendien moet er een gerede kans zijn dat de vergunning wordt verleend
- Er moeten klemmende redenen (zwaarwegende argumenten) zijn om de afgifte van een gedoogverklaring te kunnen rechtvaardigen
- De te gedogen activiteit(en) moet(en) op verantwoorde wijze (gezien het belang van de betrokken norm) kunnen plaatsvinden
- De afgifte van een gedoogverklaring mag niet onredelijk zijn ten opzichte van derde belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden van de locatie)
- Bij het afwegen van de betrokken belangen door de Provincie moet het resultaat zijn dat het belang van gedogen zwaarder weegt dan het belang van stringente handhaving van de milieuwetgeving én dat gedogen zich verzet tegen toepassing van een sanctie (last onder bestuursdwang, last onder dwangsom). De aanvrager moet schriftelijk aantonen dat hij een dergelijk zwaarder wegend belang heeft
- De afgifte van een gedoogverklaring mag niet leiden tot een belangen- of tegenstrijdigheidsconflict met andere (milieu-)wetten en/of voorschriften die door andere bevoegde gezagen zijn gesteld, of redelijkerwijs als gevolg van de te nemen gedoogverklaring gesteld moeten worden
- Er moet bij de Provincie vertrouwen zijn in het nalevingsgedrag van het betrokken bedrijf/initiatiefnemer. Er wordt niet tot gedogen overgegaan als aan de zijde van de overtreder sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag.

Bij de beslissing om een overtreding al dan niet gedogen wordt getoetst aan bovengenoemde criteria. Er hoeft niet te worden voldaan aan alle criteria. De criteria spelen mee bij de belangenafweging, maar dit betekent niet automatisch dat ze als strikte voorwaarden moeten worden beschouwd. De beslissing om al dan niet te gedogen is namelijk een discretionaire bevoegdheid van GS.

38 Beleidsregel handhavingsstrategie omgevingsrecht provincie Fryslân.

39 Verbaliseringsbeleid water 2019.

40 Doordat met het vaststellen van de UHS 2025-2028 het voorgaande VTH-beleid 2019-2023 komt te vervallen, komt ook de op Seveso-bedrijven van toepassing zijnde gedoogstrategie te vervallen. Met deze bepaling is sprake van een geldend gedoogbeleid voor Seveso-bedrijven. Wanneer de Noordelijke Maat geactualiseerd wordt zal hierover iets opgenomen worden in de U&H-strategie voor Seveso/RIE-4 bedrijven.

41 Artikelen 4.7 en 4.8 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Toezicht op gedogen

Het is belangrijk dat de Provincie actief toezicht houdt bij gedoogsituaties. Als de overtreder zich niet aan de voorwaarden houdt, riskeert hij een sanctie. Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavinginstrumenten een belangenafweging vooraf dient te gaan. Daarbij moeten de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig worden afgewogen. Om te voldoen aan de evenredigheidseis kan het nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen.^[42]

Partieel handhaven

Partieel handhaven is hetzelfde als partieel gedogen: gedeeltelijke handhaving in uitzonderingssituaties.^[43] Het voordeel van deze constructie is dat de voorschriften bij een (partiële) handhaving rechtstreeks handhaafbaar zijn. Bij een gedoogbeschikking dient bij de overtreding van de voorwaarden eerst de gedoogbeschikking (gedeeltelijk) te worden ingetrokken alvorens tot handhaving kan worden overgegaan. Het toetsingskader is identiek aan dat van de gedoogbeschikking: passend binnen het gedoogkader. De regel blijft dus dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig beëindigen of ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden.

F Adviesverlening

In toenemende mate wordt de specialistische kennis die bij de omgevingsdiensten aanwezig is benut bij het voorbereiden van beleid en besluitvorming binnen de Big-8 cyclus. Het gaat hierbij om een plustaak, waarbij het niveau van kwaliteitsborging voor zowel de Provincie en FUMO geldt voor de bij hen ondergebrachte taakvelden.

Uitgangspunten voor adviesverlening

Voordat begonnen kan worden met ondersteuning op beleidsvoorbereiding is het belangrijk om bestuurlijke commitment te hebben. Bij zowel de Provincie als de FUMO moet kennis en kunde aanwezig zijn om een goede gesprekspartner te ten aanzien van adviesverlening op het beleid. Een proactieve houding is hierin nodig.

Omgevingsdiensten vervullen een essentiële taak op het gebied van adviesverlening. Belangrijk is dat milieunormen nu worden ook vastgesteld in het omgevingsbeleid. De omgevingsdiensten doen dit afhankelijk van de vraag vanuit de eigen opdrachtgevers. Advies bij het opstellen van omgevingsplannen is hier een voorbeeld van. Bij ruimtelijk advies zal betrokkenheid van de omgevingsdienst bijdragen aan een beter zicht op de samenhang tussen beleidsopgaven, activiteiten, projecten en functies en kwaliteiten in de fysieke leefomgeving.

Niveaus in adviesverlening

De borging van de betrokkenheid en de adviesrol is in de volgende drie niveaus te onderscheiden:

1. Integrale adviesverlening over de fysieke leefomgeving (beleidsontwikkeling)
Integrale adviesverlening over de fysieke leefomgeving komt terug in de gehele beleidscyclus. Het richt zich op de gevolgen van ontwikkelingen en activiteiten voor de fysieke leefomgeving. Het is belangrijk om al vroeg in het voortraject betrokken te zijn, om zo ambities in de regio af te stemmen en knelpunten tijdig te signaleren voordat het provinciale beleid is uitgedacht. Dat betekent ook de adviesverlening over de thema's waarvoor VTH-deskundigheid aanwezig is bij het opstellen van de Omgevingsvisie.
2. Adviesverlening over beleidsdoorwerking
De kennis, praktijkervaring en knelpunten vanuit VTH worden meegenomen richting de instrumenten van de Omgevingswet: omgevingsverordening, omgevingsplan en programma. Hierdoor sluiten beleid en regels beter aan bij de praktijk, o.a. op basis van kennis uit de probleem- en risicoanalyse. Ook zorgt het voor regionale afstemming. Door de werkwijze bij omgevingsdiensten hebben zij oog voor de gehele regio. Door aan de voorkant mee te werken aan de instrumenten worden knelpunten in de uitvoering zoveel mogelijk voorkomen.

3. Adviesverlening over beleidsuitvoering
Door brede adviesverlening wordt bijgedragen aan een effectieve beleidscyclus. Vanuit de uitvoering kan aan de voorkant worden geborgd dat de (milieu)regels handhaafbaar zijn, met name op specialistische beleidsterreinen. Het is belangrijk om op landelijk niveau samen te werken om deze brede adviestaak verder te ontwikkelen. Hierbij is onder meer de interne samenwerking tussen de adviseurs van de omgevingsdienst en provinciale specialisten van belang.

Randvoorwaarden

Wanneer gebruik gemaakt wordt adviesverlening moeten een aantal randvoorwaarden duidelijk zijn. Het moet gaan om een duidelijk gedefinieerde adviestaak, waarbij het niveau en de scope van de adviesvraag afgebakend zijn. Ook moet duidelijk zijn hoe vormgegeven wordt aan de rol die de adviseur gaat vervullen. Hierbij gaat het om de nabijheid van de adviseur bij het vraagstuk (en de scheiding met de rol als VTH-uitvoerder), de onafhankelijkheid van het advies, de brugfunctie tussen Provincie en Omgevingsdienst, en de verbinding binnen de rest van de regio. Er moet een goed commitment zijn tussen adviseur en VTH-uitvoering, waarbij begrip is voor elkaars standpunten en constructief samengewerkt wordt aan de integratie van milieu en ruimtelijk ordening.

Intern worden de structuren op orde gebracht worden om goed ondersteunend te zijn aan de adviesrol. Bij het uitvoeren van de adviestaken is het van belang om deze in afstemming met de opdrachtgevers zo goed mogelijk te programmeren. Afspraken over adviesverlening zijn uniform en duidelijk. Daarnaast vereist het goede samenwerking en afstemming tussen adviseur en beleid om kennis en competenties van het werkgebied en VTH-uitvoering toe te passen binnen adviesverlening. Een kennisinfrastructuur waarbij kennisuitwisseling tussen Provincie en FUMO wordt uitgewisseld kan bijdragen aan het versneld robuust kunnen inrichten van de adviestaak.

42 Artikel 3.4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

43 Artikel 5.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Bijlagen

Bijlage A. Evaluatie beleid

Deze evaluatie blikt terug op de voorgaande beleidsperiode. Deze periode liep vanaf het vaststellen van het VTH beleid Provincie Fryslân 2019-2023 uit 2019 tot aan de voorbereiding van het voorliggende beleidsplan. Het doel van deze evaluatie is het benoemen van de leerpunten, die zijn weergegeven aan grijze kaders. In het voorliggende beleidsplan geven we aan hoe we met deze leerpunten omgaan.

A1. Vaststelling van beleid

Het kader voor het beleid is door PS vastgelegd in de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht 2016, per 1 januari 2024 (besluit d.d. 27 september 2023) geactualiseerd middels de Verordening kwaliteit uitvoering en handhaving omgevingsrecht Provincie Fryslân 2024.

Het VTH beleid Provincie Fryslân 2019-2023 is op 9 april 2019 vastgesteld door GS en hierna ter kennisname aan PS toegestuurd. In 2019 stonden de wettelijke vereisten voor het VTH beleid in het Besluit omgevingsrecht (Bor) onder de Wabo. Het beleid bevat de onderdelen die vanuit het Bor verwacht werden: het bevat een verwijzing naar de aanwezige risicoanalyses (die allen niet ouder waren dan 1 jaar), doelen en daarbij behorende indicatoren, bevat een preventie-, vergunning-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie én een vertaling naar de VTH-gerelateerde budgetten.

In 2021 heeft de Provincie door Arena Consulting een onderzoek laten uitvoeren naar de werking van de Big-8 voor de verschillende taakvelden (Optimalisatie Big-8). Het betrof een evaluatie van de wisselwerking tussen beleid en VTH-uitvoering. Een aantal gesignaleerde verbeterpunten is nog niet volledig gerealiseerd. Het betreft:

Verbeterpunt	Status	Kleur
Breng per beleidsveld samenhang in de VTH P&C documenten.	De samenhang is vanaf het Uitvoeringsprogramma 2023 en het Jaarverslag 2023 doorgevoerd.	grijs
Organiseer per beleidsveld een structureel overleg tussen ‘beleid’ en ‘VTH-uitvoering’.	Binnen enkele taakvelden vindt wel periodiek overleg plaats. Een structureel (periodiek) overleg van min. 2x per jaar vindt nog niet plaats voor alle taakvelden.	groen
Maak intensiever gebruik van functie van risico analyse, zowel beleidsmatig als operationeel.	Diverse risico analyses zijn niet meer geactualiseerd; doorwerking van de risico analyses in doelstellingen is nog beperkt.	oranje
Werk per beleidsveld inhoudelijke doelen en -KPI's uit, gebaseerd op risico analyse en ambities.	Doelen en KPI's zijn voor een aantal taakvelden uitgewerkt op basis van de risico analyse en ambities, maar nog niet verankerd in beleid.	groen
Verschuif de focus van organisatie KPI's naar inhoudelijke KPI's.	Gerealiseerd vanaf het Uitvoeringsprogramma 2023, maar nog te verankeren in VTH-beleid.	groen
Houd het VTH-jaarverslag beknopt en gerelateerd aan KPI's uit het VTH-programma.	Met ingang van het Jaarverslag 2023 is de verslaglegging conform de structuur en KPI's uit het programma. Ter besluitvorming is het hele document voorgelegd, incl. strategische probleem- en risicoanalyse, doelstellingen en prioriteiten.	grijs
Integreer beleidsmatige risico analyses voor bedrijven.	Nog niet gerealiseerd. De risicoanalyse voor de basistaken van de FUMO is nog niet leidend voor de provinciale bedrijven.	oranje

Verbeterpunt	Status	Kleur
Werk beleidsmatige risico analyse uit voor zwembaden en –plassen en bepaal op basis daarvan uitvoeringsniveau.	Nog niet gerealiseerd.	oranje
Op basis van beleidsmatige relevantie van VTH-taken voor wegen en vaarwegen beperken van detailniveau in VTH P&C-documenten.	Voor wegen- en vaarwegen wordt eenzelfde detailniveau gerealiseerd in Uitvoeringsprogramma 2023 en 2024.	groen
Integreren van verslag en programma voor zowel VTH als provinciale rol bij vuurwerkcoördinatie	Keuze gemaakt om beide niet te integreren vanwege verschil in opdrachtgeverschap tussen gemeente en Provincie.	grijs
Richt een proces in om bij (nieuw) beleid met raakvlak aan de fysieke leefomgeving het gesprek te voeren wat VTH kan bijdragen aan de realisatie van de ambities	Taak binnen opdrachtgeversteam is nog niet structureel belegd. Binnen enkele taakvelden vindt wel periodiek overleg plaats.	groen
Scherp VTH-doelen aan en implementeer aangepaste KPI's	Gerealiseerd vanaf het Uitvoeringsprogramma 2023, maar nog te verankeren in VTH-beleid.	groen
Zorg voor structurele inbedding van ontwerp en gebruik van KPI's	Gerealiseerd vanaf het Uitvoeringsprogramma 2023, maar nog te verankeren in VTH-beleid.	groen
Gebruik eenduidige definities voor naleefgedrag bij de (her)formulering van doelen en KPI's	Gerealiseerd vanaf het Uitvoeringsprogramma 2023, maar nog te verankeren in VTH-beleid.	groen

Aanbeveling 1. Maak concrete afspraken in het VTH-beleid over de nog niet (volledig) gerealiseerde verbeterpunten voor het functioneren van de Big-8.

In oktober 2022 werd door het Bestuurlijk Omgevingsberaad de opvolger van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) vastgesteld. Die strategie was ook voor de Provincie sinds 2 december 2014 leidend bij het bepalen van de sanctie na constatering van overtredingen. Op 5 december 2023 heeft GS de Beleidsregels handhavingsstrategie omgevingsrecht Provincie Fryslân vastgesteld. Met de vaststelling besloot het college bij de uitvoering van alle VTH-taken namens de Provincie de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) te volgen. Daarmee werd voldaan aan de interbestuurlijke afspraken hierover.

Aanbeveling 2. Teksten in het VTH beleid én de beleidsregels handhavingsstrategie zijn grotendeels overlappend, maar deels ook conflicterend. In het nieuwe VTH-beleid dient sprake te zijn van één sanctiestrategie, waarin de LHSO is opgenomen.

Bij het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma 2024 is door GS besloten het VTH beleid Provincie Fryslân 2019-2023 met één jaar te verlengen. Daardoor beschikte de Provincie ook in 2024 over geldend VTH-beleid.

Het VTH beleid Provincie Fryslân 2019-2023 heeft ook betrekking op de VTH-taken bij bedrijven die vallen onder de Seveso (voorheen Brzo) én overige basistaken. Voor beide zijn ook met andere deelnemers aan respectievelijk de ODG en FUMO beleidsmatige afspraken vastgelegd. Voor de Seveso-bedrijven zijn afspraken gemaakt in het kader van de Noordelijke Maat. Voor de overige basistaken zijn in 2020 afspraken gemaakt in VTH-beleid Fryslân; uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken, welke eind 2023 werd vervangen door het Uitvoerings- en handhavingsstrategie Fryslân 2024. Doordat VTH-beleid voor de basistaken daardoor voor Seveso-bedrijven in twee documenten is opgenomen en voor de overige basistaken in twee documenten, is onduidelijk welk beleid prevaleert. De Omgevingswet schrijft ook voor dat het beleid voor uitvoering van de basistaken regionaal (regio van de omgevingsdienst) uniform dient te zijn. Daarmee hoeft de omgevingsdienst geen verschillende werkwijzen te hanteren én kan er efficiënter gewerkt worden.

Aanbeveling 3. Beperk in het nieuw te ontwikkelen VTH-beleid van de Provincie Fryslân tot de VTH-taken waarover geen regionale afspraken zijn gemaakt. Het nieuwe VTH-beleid heeft daardoor geen betrekking op de basistaken.

A2. Functie van het beleid

Een beleidsplan behoort sturing te geven aan de uitvoering: wat doen we wel, wat doen we niet. Het beleidsdocument bevat keuzes voor de uitvoering (ambities), gebaseerd op risicoanalyses en prioriteiten. Volgens de inleiding van het VTH beleid Provincie Fryslân 2019-2023 was de functie van het beleid:

- Inzicht geven in de wijze waarop de Provincie Fryslân het VTH-instrumentarium inzet.
- Duidelijk maken hoe de Provincie inhoudelijke prioriteiten stelt en hoe zij de uitvoering van de VTH-taken in het beleid toepast om de strategische doelen te bereiken.
- Een relatie leggen tussen provinciale beleidsambities, wettelijke taken en de inzet van VTH-instrumenten, om zo VTH te helpen bij het realiseren van provinciale beleidsambities (prioriteiten stellen).
- Bestuurlijk kader voor de provinciale uitvoering van de VTH-taken.
- Onderligger voor afstemming en overdracht die nodig is om de Provincie en de uitvoeringsorganisaties (o.a. FUMO, ODG en Veiligheidsreigo Fryslân) met elkaar te verbinden.

Terugblikkend constateren we dat het beleid bovengenoemde beoogde functies heeft gehad. In het bijzonder merken we op:

- Het realiseren van provinciale beleidsambities (bovengenoemde functie 3) is niet mogelijk met een beleidsplan met vier jaar doorlooptijd. Beleidsambities wijzigen jaarlijks; het komen tot een proces in het Uitvoeringsprogramma om jaarlijks prioriteiten te stellen heeft ook afgelopen jaren de voorkeur gehad, omdat daarmee beter kan worden aangesloten op nieuwe beleidsprioriteiten.
- De afstemming en overdracht die nodig is (bovengenoemde functie 5), is met het regionale beleid voor de Seveso- en overige basistaken overbodig geworden. Voor de basistaken zijn regionaal afspraken gemaakt, die zouden moeten prevaleren boven de beleidskeuzen van één van de deelnemers (zoals de Provincie).

Aanbeveling 4. Beperk het aantal doelstellingen/prioriteiten in het VTH-beleid en houdt daarmee ruimte om jaarlijks specifieke doelstellingen/prioriteiten te stellen in het uitvoeringsprogramma. Daarmee kan beter worden aangesloten op de actuele problematiek. Vertaal daarbij wel ieder van de doelstellingen (zowel de meerjarige in het VTH-beleid als de jaarlijkse in het uitvoeringsprogramma) in een meetbare KPI.

Het VTH beleid Provincie Fryslân heeft als directe doelgroep met name GS en PS (duidelijkheid inzet VTH), provinciale beleidsmedewerkers (relatie VTH met beleid per taakveld) en juristen (strategie). De medewerkers in de VTH-uitvoering zijn maar beperkt bekend met het beleidsstuk. Op zich is dit geen probleem. Het beleid is doorvertaald naar een programma; dit programma is voor de coördinatoren in de uitvoering van belang. Daarnaast wordt een doorvertaling van beleid en programma gemaakt naar de processen en checklisten (wat doen we wel/niet). Deze checklisten zijn weer bekend bij de VTH-uitvoerders. Daarmee werken ook zij indirect met het VTH-beleid. Bij de slag die in 2023 is gemaakt vanaf het Uitvoeringsprogramma 2023 en hierna in Jaarverslag 2023 wordt zowel beleid, prioriteiten, doelstellingen, kpi's en ureninzet per taakveld gezamenlijk weergegeven (conform aanbevelingen van onderzoek Optimalisatie Big-8). Dit draagt positief bij in de bekendheid bij coördinatoren en VTH-uitvoerders.

Aanbeveling 5. Blijf bij de uitwerking van het VTH-beleid, strategische risicoanalyses, uitvoeringsprogramma en jaarverslag per taakveld werken met de weergave in samenhang. Blijf zoeken naar mogelijkheden om onderdelen (zoals jaarverslag) afronderlijk vast te stellen, zonder het volledige pakket ter besluitvorming aan GS voor te hoeven leggen.

A3. Doorwerking van het beleid

In de jaarprogramma's en jaarverslagen (evaluatieverslagen) wordt verwezen naar het VTH-beleid. Daarmee is in procedurele zin sprake van het doorlopen van de cyclus (van strategisch plan naar jaarlijks programma). De inhoudelijke doorwerking van het beleid naar programma en verslag is beperkter. Doelstellingen en indicatoren die in het beleid zijn benoemd, komen nog maar deels terug in de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen. Van de doelstellingen die niet meer zijn opgenomen in programma en verslag vinden we geen argumentatie waarom niet meer gerapporteerd wordt. Mogelijke redenen zijn dat de meting niet mogelijk bleek of dat het doel niet meer als relevant wordt gezien. Een dergelijke verklaring is noodzakelijk voor een goede doorwerking.

Aanbeveling 6. Zorg in het nieuwe VTH-beleid voor meetbare indicatoren en gebruik deze als basis voor de programmering en verslaglegging. Indien doelstellingen niet meer relevant zijn, geef in het jaarverslag of uitvoeringsprogramma hiervoor een verklaring.

Over het geformuleerde en gevoerde beleid moet verantwoording worden afgelegd. Het college van GS moet jaarlijks over de voortgang en de resultaten van de VTH-taken rapporteren aan PS. Voorliggende evaluatie wordt opgenomen in het nieuwe VTH-beleid en daarmee ook door GS vastgesteld en ter kennisname aan PS gestuurd. De verslagen en programma's zijn ieder jaar opgesteld. Het evaluatieverslag/rapportage geeft informatie over aantallen producten, controles en behandelde klachtmeldingen, alsook over nieuwe ontwikkelingen of tendensen, die vervolgens leiden tot nieuwe of bijgestuurde acties in het komende jaarprogramma. Tevens wordt vanaf het Jaarverslag 2023 gerapporteerd op de KPI's en urenramingen uit het programma. Daarmee is de doorwerking van programma naar verslag ook gerealiseerd.

De betekenis van de vergunningverlening, toezicht en handhaving is meer dan een getalsmatige weergave van het aantal verleende vergunningen, verrichte controles en behandelde klachtmeldingen (output). De werkelijke betekenis is het maatschappelijke effect, ook wel de outcome genoemd. Het maatschappelijke effect van een actie of een project (op een branche bijvoorbeeld) is echter niet eenvoudig aan te geven, laat staan in cijfers uit te drukken. Het effect is immers van veel variabelen afhankelijk, waarbij de inzet van VTH vaak maar een (relatief) beperkte rol hoeft te spelen. In veel gevallen is het causale verband namelijk niet aan te tonen.

Aanbeveling 7. Blijf in het nieuwe VTH-beleid zoeken naar mogelijkheden om doelstellingen te formuleren in termen van outcome en deze ook meetbaar te maken.

A4. Doelbereik

In het VTH beleid Provincie Fryslân 2019-2023 zijn vijf onderwerpen benoemd die centraal staan in de provinciale visie op de VTH-taken. Het betreft:

- Risicogericht
- Betrouwbaar: doen wat we moeten doen
- Transparant
- Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde
- Verantwoordelijkheid waar deze hoort

De afgelopen jaren heeft van bovenstaande vijf onderwerpen met name het 'risicogerichte' veel aandacht gekregen. Door de focus in de uitvoering te richten op de grootste risico's, kan het meest efficiënt met de (beperkte) middelen worden omgegaan. De overige vier onderwerpen uit de visie zijn meer algemeen van aard. Daarbij is de visie van de Provincie ook niet onderscheidend ten opzichte van andere organisatieonderdelen binnen het Provinciehuis en andere overheidspartijen.

Aanbeveling 8. Beperk de visie tot enkele onderwerpen waar de provinciale VTH-taakuitvoering in wil uitblinken. Voorkomen uitwerking van algemene onderwerpen. Van de vijf onderwerpen in de visie van het VTH-beleid dient in ieder geval het risicogerichte in het nieuwe beleid terug te komen. Risico's dienen terug te komen in de periodieke overleggen tussen beleid en VTH-uitvoering en minimaal jaarlijk beoordeeld te worden op actualiteit en volledigheid.

Het beleid bevat keuzes voor de uitvoering, gebaseerd op risicoanalyses en prioriteiten. In hoofdstuk 5 van het VTH beleid Provincie Fryslân 2019-2023 zijn de algemene doelstellingen en de hiervoor benodigde middelen opgenomen. Tevens bevat dit hoofdstuk een overzicht van acties die voortkomen uit het VTH-beleid. De mate waarin deze acties zijn gerealiseerd, is in onderstaande tabel gevisualiseerd:

Actie voortkomend uit het VTH-beleid	Meetbaar doel	Toelichting	Status	Kleur
Meetbare prestatie-indicatoren opstellen (basis Wet en Besluit VTH voor wat betreft vereisten aan het jaarverslag)	Voldoen aan kwaliteitseisen voor het jaarverslag	Gebruiken in bijv. bestuursrapportages zodat het college een rapportage ontvangt met daarin output- en outcome-resultaten.	Beraps bevatten resultaten.	grijs
Inzet van het VTH-instrumentarium meer richten op het te bereiken resultaat en de monitoring	Prestatie-indicatoren beschikbaar	In 2023 zijn per programma prestatie-indicatoren beschikbaar zodat we meer effect kunnen meten.	Groot deel van indicatoren heeft nog betrekking op de organisatie. Uitwerking van KPI's op output- en outcome voor diverse taakvelden nog in beleid nodig.	Groen
Registratie van naleving door de uitvoeringsdienst	Naleef-indicatoren beschikbaar	Outcome: (maatschappelijk resultaat) • Wat waren de doelen? • Zijn de activiteiten uitgevoerd? • Wat was het resultaat gezien het doel? • Is het gestelde doel bereikt? Output: • Aantal controles • Hoe vaak goed, hoe vaak overtredingen en soort overtredingen • Afdoening overtredingen: bestuursrecht/strafrecht of beide • Hoeveel klachten en afdoening • Hoeveel verzoeken om handhaving en afdoening • Aantal ongewone voorvallen, aard en afdoening	Per taakveld zijn indicatoren uitgewerkt. Met Big-8-onderzoek in 2021 vond aanscherping van begrippen naleefgedrag, naleefniveau en meldniveau plaats.	Grijs
Elke vier jaar zal er een nieuwe risicoanalyse plaatsvinden op verschillende gebieden, behalve waar specifieke wetgeving andere eisen stelt (bijvoorbeeld BRZO)	Actuele risico-analyses en prioriteiten op alle gebieden	Elk jaar wordt de risicoanalyse getoetst op actualiteit en bruikbaarheid voor het nieuwe uitvoeringsjaar.	Risicoanalyses worden niet jaarlijks getoetst. Actualisatie van strategische analyses loopt achter op schema.	Oranje
Werken vanuit de naming en shaming gedachte	Inzet naming en shaming	Stimulans voor goede naleving en voor het informeren van de samenleving over wat er in de omgeving gebeurt en wat de overheid doet met overtredingen	Inzet van naming en shaming gebeurt op casusniveau.	Grijs
Samenhang tussen preventiestrategie en de toezicht- en sanctiestrategie komt tot uitdrukking in de uitvoeringsprogramma's	Uitvoerings-programma waarin preventie-, toezicht- en sanctiestrategie zijn opgenomen	Sturen op een goed niveau van naleving per prioriteit (bestaat vaak uit een mix van de strategieën). Bij de prioriteiten zijn bewuste keuzes gemaakt; welke methode werkt per doelgroep het best?	Strategiën zijn opgenomen in beleid en werken door in de uitvoeringsprogramma's en VTH-uitvoering.	Grijs

Aanbeveling 9. Maak concrete afspraken in het VTH-beleid over de nog niet (volledig) gerealiseerde acties uit het VTH-beleid 2019-2023.

Over vijf onderwerpen zijn in hoofdstuk 5 van het VTH beleid Provincie Fryslân 2019-2023 ook indicatoren en doelwaarden opgenomen. Over deze doelwaarden wordt jaarlijks in het jaarverslag gerapporteerd. De jaarverslagen sluiten daarmee inhoudelijk goed aan op de algemene indicatoren en doelwaarden.

In hoofdstuk 6 van het VTH beleid Provincie Fryslân 2019-2023 zijn per programma algemene doelstellingen gesteld. De doelstellingen zijn strategisch van aard en hebben daardoor op meer betrekking dan de VTH-taakuitvoering. Het zijn veelal doelstellingen die voortkomen uit de wet waarop de VTH-taken betrekking heeft. Mede door de algemene formulering heeft in de jaarverslagen geen verslaglegging plaatsgevonden van de mate waarin aan de (algemeen gestelde) doelstellingen wordt voldaan.

Aanbeveling 10. De wijze waarop VTH kan bijdragen aan de ambities van de Provincie ten aanzien van bijvoorbeeld veiligheid, waterkwaliteit, energiebesparing en circulaire economie worden beperkt besproken en uitgewerkt. Een tactische tussenlaag (tussen het strategische beleid en de operationele VTH-uitvoering) ontbreekt nu. Het VTH-beleid en het jaarlijks uitvoeringsprogramma zijn de documenten waar deze vertaling moet plaatsvinden.

Met het onderzoek naar de werking van de Big-8 voor de verschillende taakvelden in 2021 (Optimalisatie Big-8) is een methodiek uitgewerkt om te komen tot passende KPI's. Tevens is getracht van een aantal van de (algemeen gestelde) doelstellingen KPI's te maken voor de VTH-taakuitvoering. Deze KPI's zijn nog maar deels opgenomen in de uitvoeringsprogramma's en nog niet verankerd in het VTH-beleid. Over de mate van doelrealisatie voor de programma's is dus geen uitspraak te doen.

Aanbeveling 11. Gebruik de methodiek en de gerealiseerde uitwerking uit 2021 voor het concretiseren van de KPI's voor de verschillende taakvelden. Leg de KPI's vast in het VTH-beleid, benoem de ambities (normen) per KPI in de uitvoeringsprogramma's en rapporteer hierover in de jaarverslagen.

Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Provincie Fryslân 2025-2028

Uitvoeringsbeleid voor de provinciale thuis- en plustaken voor uitvoering en handhaving