



Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

Bestuurlijke agenda

MTH 2020-2023

Gezonde en veilige leefomgeving

Midterm review 2021

VERSIE: 20 JANUARI 2022

Interprovinciaal Overleg

Gezamenlijke provincies

[WWW.IPO.NL](http://www.ipo.nl)

Bestuurlijke agenda MTH 'Gezonde en veilige leefomgeving'

1. Inleiding

Najaar 2019 is op advies van de IPO-Bestuurlijke Adviescommissie Milieu, Toezicht en Handhaving (BAC MTH) de Bestuurlijke agenda MTH, de agenda 'Gezonde en Veilige Leefomgeving', door het IPO-bestuur bij de Programmabegroting en de eerste wijziging 2020 vastgesteld. De agenda vloeide voort uit de notie dat de inzet van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) een belangrijke bijdrage kan en moet leveren aan het realiseren van maatschappelijke opgaven als het gaat om een gezonde en veilige leefomgeving. Daaronder vallen zowel gezondheid, circulaire economie, klimaat en energie als omgevingsveiligheid.

Voorts was de constatering dat we als provincies, als bevoegd gezag, op veel dossiers volgend zijn op de beleidsagenda's van het Rijk. We willen als provincies juist meer aan de voorkant mee kunnen bepalen wat de landelijke agenda's zijn en invloed hebben op de Europese agenda in de relatie tussen maatschappelijke opgaven en de inzet van VTH. De bestuurlijke agenda Gezonde en Veilige Leefomgeving, zoals vastgesteld, is bedoeld om als gezamenlijke provincies richting te geven aan het bereiken van wat we daartoe nodig hebben van de rijksoverheid en Europa en heeft betrekking op de bestuursperiode tot en met 2023.

De bestuurlijke agenda benoemt daartoe:

1. De belangrijkste kaders waarbinnen VTH-opgave-gestuurd wordt ingezet:
 - > gezonde leefomgeving,
 - > circulaire economie/VTH en afvalstoffen,
 - > klimaat en energie (energiesparing) en
 - > omgevingsveiligheid.
2. Hoe we als provincies van daaruit aankijken tegen de ontwikkeling van en eisen aan het VTH-stelsel.
3. Wat we – richting Rijk - gaan doen om het stelsel in die richting te ontwikkelen.
4. Wat we daarvoor moeten doen en organiseren in IPO-verband.

In de bestuurlijke agenda is dit nader uitgewerkt in programmalijnen. Naast bovengenoemde inhoudelijke vier programmalijnen is 'de doorontwikkeling' van het stelsel als geheel (beschikbare instrumenten, samenspel, robuustheid onderdelen stelsel, etc.) en implementatie van de Omgevingswet een belangrijke opgave, en een 5e programmalijn van de bestuurlijke agenda.

De bestuurlijke agenda Gezonde en Veilige Leefomgeving is leidend voor de agenda en het programma van de Bestuurlijke Adviescommissie (BAC) en Ambtelijke Adviescommissie (AAC) MTH in IPO-verband in de periode 2020-2023. Agenda en de bestuurlijke ambities van de programmalijnen worden jaarlijks ambtelijk uitgewerkt en waar nodig geactualiseerd en vastgesteld door de BAC MTH. Hiertoe is een organisatie opgezet van ambtelijke werk- en adviesgroepen onder de AAC MTH, die in samenspel met de portefeuillehouders AAC en het IPO-bureau uitvoering geven aan de agenda.

De bestuurlijke agenda is na vaststelling november 2019 aangeboden aan de staatssecretaris van IenW. Met het aanbod van de IPO-Bestuurlijke agenda MTH hebben de provincies aangegeven deze bestuurlijke agenda proactief in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) te willen agenderen. De toenmalige staatssecretaris heeft dit aanbod omarmd, juist ook vanwege de match met haar toen nog voorziene 'Milieuvisie' (inmiddels Nationaal Milieubeleidskader).

2. Balans opmaken/midterm review agenda

We zijn nu halverwege de bestuursperiode 2019 - 2023. Dat is een goed moment om na te gaan waar we staan met de uitvoering van de Bestuurlijke agenda MTH 2019 – 2023. De BAC MTH van 3 juni 2021 heeft daarom besloten om de bestuurlijke agenda te actualiseren, een zgn. 'midterm review' te houden. Dit resulteert in een actualisatie van de eerder vastgestelde bestuurlijke agenda MTH. In deze geactualiseerde bestuurlijke agenda geven we aan wat we tot nu toe hebben bereikt, wat we de komende twee jaar verder willen bereiken en hoe we dat willen aanpakken.

Via de AAC MTH en onderliggende IPO-werkgroepen/adviesgroepen van de 5 programmalijnen is de actualisatie voorbereid in afstemming met de bestuurlijke portefeuillehouders. Per programmalijn wordt ingegaan op:

- > Doel en ambitie
- > Terugblik afgelopen twee jaar: wat hebben we bereikt?
- > Doelen voor de komende twee jaar: wat willen we bereiken?
- > Hoe willen we dat aanpakken?

In de BAC MTH van 20 januari 2022 is de geactualiseerde Bestuurlijke agenda MTH, de agenda 'Gezonde en Veilige Leefomgeving', vastgesteld.

3. Vervolg

De geactualiseerde IPO-Bestuurlijke agenda MTH, zal worden aangeboden aan de nieuwe bewindspersoon van Milieu. Dit kan gezien worden als een 'hernieuwde' kennismaking tussen de leden van de BAC MTH en de nieuwe bewindspersoon. Tevens bekent dit een herbevestiging van ons eerder aanbod uit 2019, van onze proactieve inbreng in het BOB en van de match tussen de IPO-agenda en het inmiddels vastgestelde Nationaal Milieubeleidskader van het Rijk en de uitwerking daarvan via het Nationaal Milieuprogramma (NMP) in de nieuwe kabinetsperiode.

Programmalijn 'gezonde leefomgeving'



1. Doel en ambitie

De volksgezondheid en milieuhygiëne zijn voor de wetgever in de jaren zeventig van de vorige eeuw belangrijke motieven geweest om provincies bevoegd gezag te maken in het kader van de milieuwetgeving over bijvoorbeeld luchtkwaliteit en geluidhinder. Met het plaatsen van de gezonde leefomgeving op de bestuurlijke agenda MTH is een volgende stap gezet in de verkenning naar de rol van provincies hierin.

De gezondheid van de mens wordt bepaald door verschillende factoren, zoals de biologische aanleg, de economische en maatschappelijke context, de omliggende sociale context en de beschikbare zorg. Dit zijn elementen die vooral buiten de invloedssfeer van de persoon zelf liggen. Uiteraard is het ook mogelijk als overheid om ingrepen te doen die de gezondheid beschermen of bevorderen. Gezondheid is geen wettelijke taak van provincies, maar ligt wel besloten in een aantal andere kerntaken. Het gaat hiermee niet alleen om een omgeving die inwoners beschermt tegen negatieve effecten van de milieukwaliteit, maar ook om een omgeving die de gezondheid van inwoners bevordert. Bij gezondheid gaat het daarbij niet om de afwezigheid van ziekte, maar over het welzijn: voelen mensen zich gezond en zijn zij in staat om deel te nemen aan de maatschappij. (positieve gezondheid, definitie Machteld Huber).

In de taakstelling van de provincies speelt gezondheid voornamelijk een rol in de invloed die zij uitoefenen op de fysieke leefomgeving, waaronder de inzet van het VTH-instrumentarium. We spreken daarom van de programmalijn 'Gezonde leefomgeving'. Het thema gezonde leefomgeving krijgt de laatste tijd steeds meer aandacht. Dat heeft onder meer te maken met de komst van de Omgevingswet en bijbehorende omgevingsvisies, programma's en strategieën, de toenemende aandacht voor de verbinding van het sociale en fysieke domein, gezondheid als maatschappelijk thema en de noodzaak tot een betere geïntegreerde aanpak van maatschappelijke opgaven. Er is sprake van een gezonde leefomgeving wanneer:

- > de druk op gezondheid door omgevingsfactoren, zoals geluid, lucht, geur en externe veiligheid zo laag mogelijk is;
- > de kwaliteit van de fysieke omgeving als prettig wordt ervaren en bijdraagt aan de feitelijke en ervaren gezondheid;
- > de fysieke omgeving uitnodigt tot gezond gedrag.

Een gezonde leefomgeving is ook prominent terug te vinden op de agenda van de Europese Commissie. In dat kader is de afgelopen twee jaar gewerkt aan een inzet voor de Europese milieulobby. Omdat dit een meer overkoepelend karakter kent en ook raakt aan de andere programmalijnen binnen

de bestuurlijke agenda MTH, is ervoor gekozen dit onderdeel los te knippen van de programmalijn 'Gezonde leefomgeving'. Ook een aantal andere onderwerpen, zoals zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), legionella en bodemkwaliteit vallen niet onder de programmalijn, maar worden elders opgepakt.

2. Wat hebben we het afgelopen jaar bereikt?

Formuleren bestuurlijke opdracht

In de bestuurlijke agenda MTH is als eerst opgave beschreven dat er realistische ambities bepaald moeten worden op de programmalijn. Om daartoe te komen is in de zomer van 2020 een themabijeenkomst georganiseerd, waar RIVM, provincies en een aantal andere partijen bij elkaar kwamen om het onderwerp verder uit te diepen. De opbrengst van de themabijeenkomst is teruggelegd in de BAC MTH en heeft een eerste bestuurlijke opdracht opgeleverd:

- > Inzet VTH-instrumentarium, met een focus op de Omgevingswet. Centraal staat het uitwisselen van provinciale voorbeelden en het verkennen van de huidige grenzen binnen het VTH-instrumentarium. In de breedte dient tevens te worden gezien of we nog instrumenten missen.
- > Bevorderen gezonde leefomgeving. De centrale vraag is hier wat willen en kunnen provincies extra bijdragen aan een gezonde leefomgeving. Het gaat hierbij om het bevorderen van een gezonde leefomgeving op werkvelden, waarop de provincie een belangrijke rol speelt, zoals mobiliteit, recreatie en regionale economie. Maar het kan ook gaan om grote maatschappelijke problemen met betrekking tot de gezonde leefomgeving, waarbij de provincies een betekenisvolle toegevoegde waarde kunnen leveren. Ook thema's als groen en recreatie zijn hierin van belang.

Concretiseren via de werkgroep Gezonde leefomgeving

Na het ophalen van de bestuurlijke opdracht is de werkgroep Gezonde leefomgeving in het leven geroepen. Er is gezocht naar de gedeelde ambities van de provincies als het gaat om een gezonde leefomgeving. Daaruit zijn de pijlers geur, geluid en een integratiekader gedestilleerd. Binnen de pijlers geur en geluid wordt veel kennis uitgewisseld en wordt gekeken naar de kansen en knelpunten die onder de Omgevingswet spelen. Daaruit moet vervolgens duidelijk worden welke instrumenten de provincies daar nog missen. Het integratiekader moet ervoor zorgen dat het thema gezondheid prioriteit krijgt bij beleidsontwikkeling en vanaf de start goed meegenomen wordt.

Schone Lucht Akkoord

Inmiddels hebben alle twaalf de provincies het Schone Lucht Akkoord (SLA) getekend. Doel van het SLA is om in 2030 minimaal 50% gezondheidswinst uit binnenlandse bronnen te realiseren ten opzichte

van 2016. Daarbij wordt toegewerkt naar de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), die recentelijk flink aangescherpt zijn. Middels deelname van gedeputeerde Van Muilekom in de Stuurgroep SLA worden de belangen van de gezamenlijke provincies geborgd.

Positioneren van provincies

In de verkenningstocht naar de rol van de provincies is met veel partijen gesproken, waaronder de VNG, het RIVM, de GGD GHOR, IenW en VWS. Duidelijk is dat deze partijen het IPO ook steeds beter weten te vinden voor overleg en betrokkenheid van de provincies in hun programma's.

3. Doelen komende twee jaar: wat willen we bereiken?

De komende twee jaar ligt de focus op de uitwerking van de drie pijlers:

- > **Geur.** Onder de Omgevingswet verplaatst de bevoegdheid tot het stellen van normen voor de omgevingskwaliteit en het bepalen welke bestemmingen geurgevoelig zijn (woningen, scholen etc.) naar de gemeenten. De provincie blijft verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van complexe bedrijven. De pijler geur moet een handreiking opleveren voor provincies, die ook door gemeenten kan worden overgenomen.
- > **Geluid.** Onder de pijler geluid zijn er drie onderwerpen benoemd die een verdere verkenning en uitwerking krijgen. Voor stiltegebieden wordt onderzocht of, en zo ja, hoe het VTH-instrumentarium ingezet kan worden bij de verbetering van de geluidkwaliteit in deze gebieden. Verder wordt in samenspraak met het RIVM bekeken hoe de WHO-richtlijnen van geluid vertaald kunnen worden in aanpassingen in het nationaal geluidbeleid. Dit kan gevolgen hebben voor bijvoorbeeld windturbines en de woningbouw. Tot slot wordt aandacht besteed aan de toename van meldingen over laag frequent geluid (LFG), de mogelijke wens tot aanpassing van nationale regelgeving en de mogelijke inzet van VTH-instrumentarium.
- > **Integratiekader.** Op alle bestuursniveaus is het lastig om samenhangend beleid vorm te geven. Gezondheid kan daarbij fungeren als integrerend element, waardoor een evenwichtiger afweging ontstaat. Een integratiekader is van belang bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de woningbouwopgave (verstedelijking), energietransitie, bereikbaarheid/mobiliteit, landelijk gebied etc.. Daarmee ontstaat een instrumentarium om de gezonde leefomgeving mee te nemen in de ontwikkelingen, trends te volgen en te realiseren in de praktijk. Het belang voor provincies om voor één integratiekader (hoe gaan we de realisatie van een gezonde en veilige leefomgeving vanaf de start van ontwikkelingen goed meenemen) te kiezen als sturingsinstrument zorgt er voor dat er draagvlak wordt gecreëerd, op dezelfde wijze het gesprek kan worden gevoerd binnen verschillende lagen (intern/extern) en op gelijke wijze het realiseren van de gezonde en veilige leefomgeving wordt geïntegreerd in de ontwikkelingen die plaatsvinden.

4. Aanpak

De verdere uitwerking vindt plaats via de subgroepen binnen de werkgroep Gezonde Leefomgeving. Voor de pijler integratiekader heeft op 15 december 2021 een brede bijeenkomst plaatsgevonden met provinciedeskundigen op alle beleidsterreinen waar de gezonde leefomgeving aan raakt (zoals mobiliteit, platteland, energie, wonen, etc.). Na een inspiratiesessie, verzorgd door hoogleraar Derk Loorbach (Erasmus Universiteit), over transitie denken in relatie tot de gezonde leefomgeving, zijn inspirerende voorbeelden uit provincieland gedeeld. Het vervolg op deze brede bijeenkomst vindt op 21 april 2022 plaats. Door dan meer de diepte in te gaan, gaan we als provincies in samenspraak met externe deskundigen (GGD, RIVM en universiteiten) op zoek naar benodigd instrumentarium, proces-principes, good practices, communicatie en participatie, etc.. Het beoogd resultaat is een integratiekader, waarin de vragen worden beantwoord: 'Hoe komen we tot een integrale samenwerking?' en 'Wat zijn de noodzakelijke ingrediënten (processtappen, instrumenten, netwerken, infrastructuur)?'

In de uitwerking van de pijlers moet verder in ieder geval aandacht zijn voor de rol die de provincie nu heeft op de verschillende onderwerpen. De provincie heeft een wettelijke taak (bijvoorbeeld de vergunningverlening voor geur aan complexe bedrijven), maar kan ook een coördinerende of stimulerende rol hebben. Ook is er extra inzet mogelijk waar provincies formeel geen rol hebben (in sommige provincies is bijvoorbeeld een sociale agenda opgesteld). Tevens moet daaruit duidelijk worden waar de provincies nog bevoegdheden of instrumenten missen, zodat daar een lobby voor kan worden opgestart. Ook zullen de ontwikkelingen bij de programma's van partners (zoals het programma 'Gezonde groene leefomgeving' van VWS en programma 'Gezonde Leefomgeving' van de GGD GHOR) worden gevolgd om te bezien of de provincies afzonderlijk of het IPO een bijdrage willen en kunnen leveren.

Programmalijn 'Circulaire Economie'/ VTH en Afvalstoffen





Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

1. Doel en ambitie

De transitie naar een volledige circulaire economie in 2050 vraagt om brede maatschappelijke samenwerking, waarbij een duidelijke provinciale rol vanuit haar taken en verantwoordelijkheden cruciaal is. Als gezamenlijke provincies is daarom in IPO-verband ingezet op een aanpak via de programmalijnen Circulaire Economie en Afvalstoffen als onderdeel de bestuurlijke agenda MTH. De doelstelling van deze programmalijn is het stimuleren van de ontwikkeling van eenduidig VTH-beleid en uitvoering vanuit de provinciale rol voor de bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie. Hierbij wordt verbinding gelegd met de aanpak Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), het afvalbeleid en het omgevingsbeleid. Hierin zijn drie (deel)onderdelen van belang;

- experimenten en innovatie
- VTH-instrumentarium
- VTH-uitvoeringspraktijk (Omgevingsdiensten)

Experimenten en innovatie

Waar het experimenten en innovatie betreft gaat het over het actief ophalen en delen van ervaringen. Provincies hebben in minder of meerdere mate CE (VTH) beleid vastgesteld en diverse initiatieven vanuit het bedrijfsleven worden gefaciliteerd. Doel is dat afstemming wordt gezocht en goede voorbeelden bij elkaar worden gebracht. Daarmee wordt een eerste stap gezet in de beleidscyclus. Vervolgens is het van belang afstemming te zoeken met betrekking tot een eenduidige VTH-CE visie en beleid tussen provincies onderling (het strategische beleid). Dit bevordert het level-playing field dat essentieel is gezien het landelijk opererende karakter van bedrijven en grond- en afvalstofstromen.

VTH-instrumentarium en de VTH-uitvoeringspraktijk

Voor wat betreft het VTH-instrumentarium is inzicht in het reeds beschikbare instrumentarium van belang. En de vraag of er aanvullend nog instrumentarium dient te worden ontwikkeld om invulling te kunnen geven de CE-doelstellingen. Een van de kerndoelen van de belangenbehartiging richting het Rijk is de landelijke doorvertaling van de adviezen van de Taskforce Herijking Afvalstoffen. Tevens is het essentieel dat de VTH-uitvoeringspraktijk, 'de omgevingsdiensten', voldoende geëquipeerd is om het beleid daadwerkelijk te operationaliseren. Het gaat hier in bijzonder over opleiding en (structurele) afspraken over borging.

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

Naast de primaire focus van de programmalijn; "circulaire economie en VTH" zijn er een aantal onderwerpen die ook onder de programmalijn geschaard worden. Het betreft hier met name de belangenbehartiging op het 'stoffenbeleid', zoals (p)ZZS en PFAS. De gezamenlijke provincies streven

een intercompartimentale aanpak na (dus integraal; bodem, water, lucht, afval) in de bestrijding en beheersing van stoffen naar het milieu. Te veel zien provincies dat Rijksbeleid te “verkokerd” is, wat verderop in de keten weer tot problemen leidt. De gezamenlijke provincies zien daarom ook graag werkbare documentatie en minimalisatieplicht voor ZZS in afvalstromen en lobbyen hierop richting het Rijk. Ook in de provinciale uitvoering van bestaande minimalisatieplichten (water en lucht) is harmonisatie tussen provincies van essentieel.

2. Terugblik afgelopen twee jaar: wat hebben we bereikt?

Experimenten en innovatie

De afgelopen twee jaar is ingezet middels drie genoemde deelprogrammalijnen op de ondersteuning van de circulaire transitie door het VTH-instrumentarium, -beleid en -uitvoering. Daarin is het volgende bereikt. Met betrekking tot experimenten en innovatie is geïnterviewd hoe circulaire economie in het VTH-beleid, kaderstelling en verordeningen is opgenomen bij de provincies. Ook is geïnterviewd welke experimenten en ervaring er bij provincies al zijn op het gebied van VTH en CE. Dit in opmaat naar een bestuurlijk koersdocument en (interprovinciale) bouwstenenvisie op de VTH-aanpak naar een circulaire economie. Met dit spoor wordt tevens uitwerking gegeven aan een van de ambities op de IPO-CE kansenkaart.

VTH-instrumentarium

Met betrekking tot het VTH-instrumentarium wordt de laatste hand gelegd aan een Omgevingsdienst NL-analyse van kansen, belemmeringen en knelpunten in (decentrale) vergunningsverlening, toezicht en handhaving om de circulaire transitie te ondersteunen. Vervolgstep is bezien welke tools/handreikingen dienen te worden uitgewerkt. Daarnaast is een actieve lobby gevoerd op de uitwerking van de adviezen van de Taskforce Herijking afvalstoffen, met als primaire focus een gremium ter landelijke deling van einde afval-statussen.

VTH-uitvoeringspraktijk

Met betrekking tot de VTH-uitvoeringspraktijk is middels analyse ingezet op het ophalen van de huidige stand van zaken bij de Omgevingsdiensten en provincies met betrekking tot CE in de uitoefening van VTH. Wat zijn de behoeften en wensen om CE goed een volwaardige plek tegen in de VTH-uitvoeringspraktijk. Welke vorm van opleiding en afspraken over structurele borging horen hierbij?

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

Waar het ZZS betreft is de afgelopen twee jaar ingezet op twee sporen; 1) harmonisatie en evaluatie van de provinciale ZZS-inventarisaties. Wat zijn de lessen uit deze eerste (wettelijke) inventarisatieronde en hoe kan een harmonisatieslag tussen provincies onderling plaatsvinden? Vanuit deze praktijkervaringen wordt een continue lobby gevoerd op het tweede spoor; 2) een landelijke documentatie en minimalisatieplicht op ZZS in afvalstomen. Dit als onderdeel van een bredere landelijke intercompartimentale aanpak op stoffen.

3. Doelen komende twee jaar: wat willen we bereiken?

Experimenten en innovatie

De circulaire economie staat nog in “de kinderschoenen”. De zoektocht naar ‘hoe het VTH-beleid en instrumentarium daarin een optimale ondersteunende rol heeft’ eveneens. Veel werk is de afgelopen twee jaar daarom vooral gaan zitten in analyse (zie vorige paragraaf). Van belang is dat de analyses zich nu gaan vertalen in werkbare (beleid)kaders en tools. Met andere woorden; van analyse naar implementatie. Zo is in het najaar van 2021 gewerkt aan een koersdocument voor input voor een bestuurlijk gesprek. Dit voor opmaat naar een interprovinciale bouwstenenvisie in 2022. Deze interprovinciale bouwstenenvisie biedt, naar keuze, input voor het provinciale omgevingsbeleid.

VTH-instrumentarium

Met betrekking tot het VTH-instrumentarium moet de Omgevingsdienst NL-analyse leiden tot inzicht in welke tools/handreikingen nodig zijn om de VTH-uitvoering te ondersteunen. Daarnaast wordt, samen met het Rijk, VNG en Omgevingsdienst NL ingezet op de ontwikkeling van een platform voor de structurele landelijke deling van einde afval-statussen.

VTH-uitvoeringspraktijk

Ter ondersteuning van de VTH-uitvoeringspraktijk hebben de analyses geleidt tot inzicht in de opleidingsbehoeften. Omgevingsdienst NL werkt, in opdracht van de gezamenlijke provincies, aan een opleiding CE/VTH. Vervolgstep is de structurele organisatorische borging van de opleiding en uitvoeringsafspraken. Een format ‘afsprakenkader en opdrachtformulering’ wordt voorzien in de eerste helft van 2022.

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

Voor ZZS wordt in 2021 het evaluatie en harmonisatietraject van de provinciale ZZS-inventarisaties afgerond. Vanaf 2022 geldt dat geleerde lessen geïmplementeerd worden in de provinciale

uitvoering en de harmonisatieslag daadwerkelijk plaatsvindt. Daarnaast blijft de lobby op een intercompartimentale stoffenaanpak inclusief een documentatie en minimalisatieplicht voor ZZS in afvalstromen onverminderd overeind.

4. Aanpak

De programmatische aanpak via de drie deelprogrammaliijnen wordt gecontinueerd. Duidelijk is dat implementatie het een en ander zal vragen van de provincies. Zowel in de verankering van het eigen omgevingsbeleid alsmede de (financiële) stimulering en borging in de uitvoeringspraktijk.

Inzake de belangenbehartiging wordt gecontinueerd op;

- > Een landelijke doorvertaling van de adviezen van de taskforce herijking afvalstoffen, w.o. de kennisdeling (platform/gremium) m.b.t. einde afval statussen;
- > Een intercompartimentale stoffenaanpak inclusief een documentatie en minimalisatieplicht voor ZZS in afvalstromen.

Programmalijn 'Klimaat en Energie' (CO₂- en energiebesparing)





Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

1. Doel en ambitie

In de bestuurlijke agenda 2020-2023 is de programmalijn Klimaat en Energie binnen MTH nieuw toegevoegd. De programmalijn is gericht op een optimale ontwikkeling en benutting van het VTH-instrumentarium voor het reduceren van de CO₂-uitstoot bij bedrijven. Provincies hebben uitgesproken om hun bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer (en straks de Omgevingswet) in te zetten om bij te dragen aan een verduurzaming van de industrie en van overige bedrijvigheid. De belangrijkste trajecten op dit moment zijn:

- Normering CO₂-reductieplicht voor bedrijven
- Normering Werkgebonden personenmobiliteit
- Normering Goederenvervoer
- Meer Jaren Afspraken Energie Efficiëntie (MJA-MEE) Convenanten.

Doelstellingen

De eerder geformuleerde doelstellingen zijn verder aangescherpt en uitgebreid.

- Governance: uitwerking dient in goede afstemming met medeoverheden te gebeuren.
- Impact: regelingen moeten een actieve en significante bijdrage leveren aan het behalen van de klimaatafspraken.
- Level playingfield: bij invoering van nieuwe wetgeving moet het gelijke speelveld tussen bedrijven in verschillende branches of regio's geborgd blijven.
- Haalbaar en betaalbaar: bevoegd gezag moet de capaciteit en middelen hebben om de regelingen te kunnen handhaven.
- Uitvoerbaar en Handhaafbaar: wetgeving moet controleerbaar en handhaafbaar zijn voor het bevoegd gezag.

2. Terugblik afgelopen twee jaar: wat hebben we bereikt?

In de eerste twee jaar van de bestuurlijke agenda is de programmalijn stevig neergezet. Op alle doelstellingen is vooruitgang geboekt.

Governance

Aan het begin van de collegeperiode bestond er nog geen overlegstructuur t.a.v. CO₂-regulerende wetgevingen. Er is veel aandacht besteed aan het opbouwen van een goed netwerk, zowel bij het Rijk als bij provincies en uitvoeringsdiensten. De gezamenlijke provincies zitten nu goed bij het Rijk aan tafel voor de ontwikkeling van de eerder genoemde regelingen en normeringen.

Vooraf de samenwerking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) verloopt goed. Met een officiële werkgroep en stuurgroep voor zowel de Normering CO2-reductie bij bedrijven als voor de convenanten. Voor de mobiliteit gerelateerde normeringen van IenW wordt er vooral gewerkt met klankbordgroepen.

Binnen de eigen gelederen is er een Kernteam Klimaat en Energie gestart als vraagbaak voor de AAC MTH portefeuillehouder Klimaat en energie. Daarnaast is er aansluiting gezocht bij het provinciaal kennisnetwerk energiereductie bij bedrijven en bij de twee kernteams van de omgevingsdienst het kernteam VTH Vervoer en het kernteam VTH Energie.

Normering CO2-reductieplicht voor bedrijven

Bij de verbreding van de huidige energiebesparingsplicht naar een CO2-reductieplicht zaten provincies goed aan tafel. In de gesprekken is op een aantal sporen ingezet: simpele éénduidige regelgeving voor alle bedrijven, CO2-reductieplicht voor ETS-bedrijven en stevige aanvullende convenanten.

Doordat IPO door het ministerie van EZK bij de uitwerking nauw betrokken werd zijn bijna alle ingebrachte punten verwezenlijkt:

- > Alle bedrijven komen onder de Rijksregel, dus er hoeven geen vergunningen meer te worden aangepast t.b.v. energiebesparing.
- > Ook de ETS bedrijven zullen voortaan aan de energiebesparingsplicht moeten voldoen.
- > De samenhang tussen de maatregelen voor het proces (in het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL)) en voor gebouwen (in het Besluit bebouwde leefomgeving (Bbl)) zijn beter op elkaar afgestemd.
- > Er komt € 10 miljoen verspreid over 2 jaar om toezicht op ETS-bedrijven op te starten.
- > Er komt € 46 miljoen verspreid over 5 jaar om toezicht op energiebesparing te intensiveren.
- > Er komt een verplichting tot een energiebesparingsonderzoek voor de grootste grootverbruikers (10.000.000 kwh) en een mogelijkheid om dit als maatwerk op te leggen bij normale grootverbruikers. (200.000 kwh).
- > Slechts één wettelijke aanpassing die de provincies graag hadden gezien is niet opgenomen: Het toezicht op energiebesparing in het Bbl is niet als basistaak aangewezen. Hierdoor kan het voorkomen dat voor de proces maatregelen in het BAL (wel een basistaak) de omgevingsdienst langskomt en voor de gebouwgebonden-maatregelen een andere instantie. Als provincies kunnen we er echter voor kiezen dit voor bedrijven onder ons gezag goed te regelen.

ETS

Bedrijven die onder het Europese emissierechten systeem (ETS) vallen zijn in Nederland vrijgesteld van de energiebesparingsplicht. Dit is een zeer ruime interpretatie van de Europese wetgeving die de mogelijkheid biedt om af te zien van aanvullende wet en regelgeving voor het ETS-gedeelte van een bedrijf.

Bij de ETS-bedrijven ligt een groot reductie potentieel dat niet geheel wordt ontsloten door het ETS-systeem. Provincies willen daarom graag aanvullende maatregelen. Hiervoor is door Pels Rijcken onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om het VTH-instrumentarium bij ETS-bedrijven scherper te benutten. Daarnaast is er een lobby gestart om de vrijstelling van ETS-bedrijven op de CO₂-reductieplicht op te heffen. Begin 2021 zijn hier Kamervragen over gesteld en ook in het rapport van Van Geest wordt deze optie benoemd om een groter deel van het reductiepotentieel te ontsluiten. Ook voor deze groep bedrijven wordt er op ingezet om deze onder de algemene Rijksregel te brengen.

Meer Jaren Afspraken Energiebesparing (MJA)

De Meer Jaren Afspraken Energiebesparing en -efficiëntie (MJA) zijn een convenant met de koploper bedrijven om bovenop de regelgeving extra energie te besparen. Helaas hebben de MJA-3 afspraken minder opgeleverd dan het bevoegd gezag zou willen, mede door een mismatch tussen de CO₂-reductie afspraken en de EML-systematiek. Waarbij CO₂-reductie ook behaald mocht worden door groene stroom inkoop. Bij de nieuw op te stellen convenanten is het voor provincies een minimum eis dat deze zorgen voor een bovenwettelijke prestatie. Hiervoor wordt er nu onderzoek gedaan naar wat compliance aan harde reductie oplevert.

Normering Werk gebonden personenmobiliteit

Voor de ontwikkeling van de normstellende regeling voor werk gebonden personenmobiliteit zitten provincies nog niet goed aan tafel. De reeds ingebrachte punten en adviezen komen te weinig terug in de conceptregeling. Provincies hebben daarop een uitgebreide reactie gegeven op de internetconsultatie. Omdat ook de VNG en omgevingsdiensten de regeling als onuitvoerbaar en niet handhaafbaar betitelden stond een gezamenlijke lobby op de agenda. Voor de start kwam VNO-NCW echter met een voorstel waar nu over gebogen wordt.

Normering Goederenvervoer

De Normstellende regeling voor goederenvervoer volgt in het kielzog van de normering werk gebonden personenmobiliteit. Voor de normering goederenvervoer zijn de verschillende stakeholders,

VNG, IPO en de branches goed aangehaakt. Dit traject verloopt tot nu soepel.

3. Doelen komende twee jaar: wat willen we bereiken?

Voor de komende twee jaar zal de focus niet verschuiven en gericht blijven op een goede doorontwikkeling van de bovengenoemde regelingen. De inzet en resultaten stemmen positief voor deze programmalijn. Wel zijn er een aantal nieuwe aandachtspunten voor een betere borging.

Governance

De structuur voor samenwerking rond de normeringen voor personenvervoer en goederenvervoer moet verbeterd worden. Nu worden de koepels vooral vrijblijvend om advies gevraagd zonder dat deze gekend worden in beslissingen. Er is daardoor weinig sprake van een gezamenlijke uitwerking van de opgaven.

Inhoudelijk

Voor de inhoudelijke ontwikkeling van de normeringen en de gelieerde convenanten hebben de gezamenlijke provincies een aantal speerpunten geformuleerd. Deze speerpunten dragen bij aan verbetering van de haalbaarheid, betaalbaarheid, uitvoerbaarheid en het bewaren van een level-playing field.

Normeringen Werkgebonden Personenvervoer & Goederenvervoer

- > Handhaafbare en controleerbare normen
- > Goede balans tussen stimuleren en reguleren
- > Koppeling met impact op Regionale Mobiliteitsprogramma's (RMP's) via bevoegd gezag

Samenhang

Na het opbouwen van een intern en extern netwerk binnen de VTH-hoek is het tijd om deze ook in samenhang te brengen met de andere beleidsterreinen. Zo wordt er al meer samenwerking gezocht met de programmateams Energie & Klimaat en Mobiliteit. Hier zal de komende tijd ook Ruimtelijke Ontwikkeling, Water en Wonen (ROWW) en Regionale Economie aan worden toegevoegd voor duurzame ontwikkeling van bedrijfsterreinen. Inhoudelijk is dit ook nodig voor een samenhangende benadering van de verduurzamingsopgave, waarbij de stimulerende en faciliterende sporen (de 'wortel') in balans worden gebracht met het regulerende VTH spoor (de 'stok').

4. Aanpak

Voor het realiseren van de boven gestelde doelen gaan we door op de ingeslagen weg. Er is in twee jaar veel bereikt en de huidige aanpak wordt door alle betrokkenen ervaren als een goede samenwerking.

De samenwerking in de driehoek tussen bestuurlijk portefeuillehouder, ambtelijk portefeuillehouder en IPO-bureau loopt goed. Daarbij wordt de ambtelijk portefeuillehouder ondersteund door het kernteam Klimaat en Energie, waarin naast de portefeuillehouder en de IPO-adviseur ook expertise uit andere provincies is vertegenwoordigd. Hiermee is ook genoeg vertegenwoordiging voor de verschillende werk- en stuurgroepen vanuit het Rijk, door de gezamenlijke provincies, waarbij de inzet over de kernteamleden wordt verdeeld.

Programmalijn 'Omgevingsveiligheid'





Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

1. Doel en ambitie

Als Wabo-bevoegd gezag en verantwoordelijk voor complexe risicovolle bedrijven (zgn. Brzo-bedrijven) zetten we ons als gezamenlijke provincies, met de Brzo-Omgevingsdiensten, in op een excellente uitvoering van de VTH-taken. We bereiden ons voor op de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 juli 2022 op het terrein van Omgevingsveiligheid. En we spelen in op nieuwe ontwikkelingen. Dit betekent voorts dat we ons als gezamenlijke provincies inzetten op een integrale aanpak van het thema omgevingsveiligheid en synergie zoeken met andere relevante thema's, met name op het terrein van klimaat en energie. Met onze inspanningen op het terrein van omgevingsveiligheid richten we ons op voortdurende verbetering van het stelsel.

2. Terugblik afgelopen twee jaar: wat hebben we bereikt?

Bij de resultaten van de afgelopen twee jaar zijn twee rode draden te onderscheiden: samenwerking en toekomstgericht. Hieronder wordt een aantal resultaten uitgelicht.

IPO Meerjarenagenda Brzo

In IPO-verband investeren de gezamenlijke provincies in de IPO-Meerjarenagenda Brzo 2021-2024 die een bijdrage moet leveren aan de excellente uitvoering van de VTH-taken t.a.v. majeure risicovolle bedrijven. In dat kader hebben we de afgelopen tijd diverse resultaten geboekt. Een aantal resultaten is hieronder vermeld. In verband met de komst van de Omgevingswet worden voorbereidingen getroffen voor de nieuwe instrumenten bestuurlijke boete bij Brzo-bedrijven en financiële zekerheidstelling. Voor eenduidig risicogericht Brzo-toezicht is samen met de BRZO+ inspectiepartners een nieuwe inspectie methodiek ontwikkeld die momenteel wordt geïmplementeerd. Ook is er veel aandacht voor de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR 2.0) waarin de Brzo-inspecties worden geregistreerd. In mei 2021 is het rapport "Voorbereiding van Brzo-bedrijven op klimaatverandering" vastgesteld. Samen met diverse Brzo-bedrijven is een inventarisatie uitgevoerd naar de gevolgen en mogelijk te treffen maatregelen tegen overstromingsrisico's, piekbuien, droogte en hittestress. Ter bevordering van een gelijk speelveld en uniform werken is er samenwerking tussen de Brzo-Omgevingsdiensten op diverse onderwerpen zoals (p)ZZS, melden van ongewone voorvallen, toepassing PGS15 en PGS 29 en het actualiseren van vergunningen. Daarnaast is de afgelopen tijd ook aandacht besteed aan het opleiden van nieuwe VTH Brzo-medewerkers en de permanente educatie voor de bestaande VTH Brzo-medewerkers.

Meerjarenprogramma Versterking Omgevingsveiligheid 2021-2024

In 2021 is de overstap gemaakt van het Impulsprogramma Omgevingsveiligheid (IOV) naar het gezamenlijke Meerjarenprogramma Versterking Omgevingsveiligheid, zoals vastgesteld in het

Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) van 6 maart 2020. Het is tot stand gekomen met name in samenwerking tussen IenW, VNG en IPO. Maar ook andere partners zoals JenV, SZW, UVW, RWS, de Brzo-omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's, de Arbeidsinspectie, BRZO+ en Omgevingsdienst NL zijn betrokken bij de besluitvorming, dan wel bij de uitvoering van het meerjarenprogramma. Het programma moet voor Omgevingsveiligheid leiden tot meer samenhang in beleid, beter in staat zijn om pro-actief schade te voorkomen in plaats van te herstellen en het effectiever kunnen beschermen van de leefomgeving. Tevens draagt de uitvoering van deze agenda bij aan de verdere doorontwikkeling van het stelsel VTH. Het programma bestaat uit 7 clusters, allen met een eigen thema, (meerjaren)ambitie, governance en financiering. Het IPO neemt in de meeste clusters actief deel en is trekker van cluster 1 (Brzo). Binnen de meeste clusters zijn de gezamenlijke doelen en ambities inmiddels vastgesteld en wordt hard gewerkt aan de uitwerking. Aandachtspunt is de wijze waarop de governance en financiering zijn geregeld, dit behoeft wat ons betreft verbetering. IPO zet in op een tussentijdse evaluatie op dit punt.

Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)

Ook aan Brzo is in verschillende gremia gewerkt: binnen cluster 1 van de Meerjarenagenda Versterking Omgevingsveiligheid is het Convenant BRZO+ door alle betrokken partijen ondertekend op 11 oktober 2021. Dit convenant is gericht op een versterkte samenwerking en verbeterde professionalisering van het samenwerkingsverband BRZO+. Het bevat tevens afspraken over een nieuwe governance waarin zowel de beleids- als de uitvoeringskant een plaats heeft gekregen. Daarnaast levert het IPO een bijdrage aan de publicatie van de jaarlijkse Brzo-monitor, als onderdeel van de Staat van de Veiligheid. De monitor geeft ons belangrijke informatie om onze inzet te bepalen op toezicht en handhaving bij risicovolle bedrijven en daarmee informatie gestuurd en risicogericht te kunnen werken.

Nulmeting EV

In opdracht van de VNG en het IPO is onderzoeksbureau Cebeon een onderzoek gestart naar de omvang van de lasten van lokale externe veiligheid bij de decentrale overheden. Met het opheffen van de Impuls Omgevingsveiligheid (IOV), en het teruglopen van de middelen vanuit de Meerjarenagenda Versterking Omgevingsveiligheid is er behoefte ontstaan naar een actueel inzicht van de daadwerkelijke uitgaven voor externe veiligheid bij provincies en gemeenten. Hiervoor is eerst een nulmeting verricht ten aanzien van de lasten in 2018, in het kader van de Externe Veiligheidstaken waar deelprogramma 4 van het IOV zich op richtte. Deze monitoring zal worden voortgezet na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Hiermee wordt inzicht verkregen in wat er

financieel nodig is om extern veiligheidsbeleid goed te kunnen uitvoeren.

Modernisering Omgevingsveiligheid

Met de Omgevingswet verandert het landelijk beleid voor externe veiligheid (omgevingsveiligheid) rondom risicovolle activiteiten. Deze modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid (MOV) omvat onder meer de introductie van aandachtsgebieden. Dit geeft kansen, maar brengt ook een aantal uitdagingen met zich mee. Over deze uitdagingen vindt in verschillende gremia overleg plaats waaraan ook het IPO deelneemt, zoals de expertgroep, de strategische adviesgroep SAG en de projectgroep MOV (cluster 5) van het meerjarenprogramma versterking omgevingsveiligheid 2021-2024. Om meer focus aan te brengen heeft de IPO-werkgroep omgevingsveiligheid, op verzoek van de Strategische Adviesgroep MOV, een bijdrage geleverd aan een routekaart, om de resterende knelpunten en 'losse eindjes' van het traject van aandachtsgebieden op te pakken. Dit moet resulteren in 'realistische' aandachtsgebieden, waarmee de bevoegde gezagen en initiatiefnemers uit de voeten kunnen.

Verkenning cybersecurity

Cybersecurity (bij Brzo-bedrijven) is een actueel onderwerp. Gezien de toenemende digitalisering van processen en systemen (juist) bij (Brzo-)bedrijven zal dit belang alleen maar toenemen. Het blijkt echter dat veel bedrijven nog onvoldoende aandacht hebben voor cybersecurity of niet weten hoe op de juiste wijze om te gaan met cybersecurity. Ook is het de vraag of de wetgeving voldoende toereikend is voor deze nieuwe ontwikkelingen. Daarom is op initiatief van het IPO een werkgroep gestart, waaraan de ministeries van IenW, SZW en JenV ook deelnemen. Inmiddels is een eerste verkenning uitgevoerd en gedeeld met het BOB van 11 oktober 2021, met het advies: een boost geven aan cybersecurity bij Brzo-bedrijven door te werken aan bewustwording bij bedrijven en kennisopbouw; en nader juridisch onderzoek doen naar de (on)mogelijkheden van toezicht en handhaving op cybersecurity binnen de vigerende wet- en regelgeving. De volgende stap is het uitwerken van een gezamenlijk projectvoorstel.

Overige ontwikkelingen

Enkele andere noemenswaardige ontwikkelingen:

- > Op initiatief van de provincie Zuid- Holland is een start gemaakt met de 'Altijd Actuele Digitale Vergunning' (zie ook hieronder)
- > De subsidieregeling opruimen drugsafval is verlengd en meerjarig belegd bij BIJ12
- > Doorontwikkeling van de Risicokaart in het Portaal Risicokaart

-
- > De provincies hebben steun betuigd voor de Safety Delta Nederland (SDN) door de adhesieverklaring te ondertekenen.

3. Doelen komende twee jaar: wat willen we bereiken?

De komende periode willen we ons met name inzetten op onderstaande onderwerpen.

Versterken van informatiepositie en kennisdeling

In het vervolg van het advies van Van Aartsen (Om de Leefomgeving: omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur) en van de Algemene Rekenkamer (Handhaven in het Duister) willen we inzetten op het verbeteren van de informatie-uitwisseling van en kennisdeling door omgevingsdiensten. Dit zal onderdeel moeten zijn van afspraken met Rijk en VNG over de implementatie van deze adviezen, waarbij een regierol is weggelegd voor IenW als stelselverantwoordelijke. Ook zal gezamenlijk met de omgevingsdiensten worden gekeken naar de mogelijkheden van openbaarmaking van inspectieresultaten. Hiervoor verwijzen we verder naar programmalijn 5 'VTH-stelsel'.

Digitalisering versterken

In het licht van bovenstaande zullen we als gezamenlijke provincies inzetten op een landsbreed gebruik van de Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV), een programma dat opgezet is door de provincie Zuid-Holland in samenwerking met DCMR. Dit levert een bijdrage aan het principe van level-playing field en een uniforme uitwisseling van vergunning-informatie. Voorts zullen we een verkenning uitvoeren naar de informatieproducten EV (signaleringskaart, populatieservice en dataservice kwetsbare gebieden) en de Risicokaart die door de gezamenlijke provincies zijn ontwikkeld, met als doel deze te integreren in één interbestuurlijk afgestemde informatievoorziening Omgevingsveiligheid. Het Register Externe Veiligheid (REV) van IenW wordt als databron ingericht. Randvoorwaarde hierbij is dat de huidige informatiekwaliteit en functionaliteit ook in de toekomst geborgd zijn.

Aandacht voor risicorelevante en zorgelijke bedrijven

Naast majeure risicovolle bedrijven is het belangrijk vanuit het oogpunt van milieurisico's om aandacht te besteden aan risicorelevante (net-niet Brzo-) bedrijven, zoals in het BOB afgesproken. Hierbij willen we voortbouwen op een aanpak die geïnitieerd is door de Omgevingsdienst West- en Midden Brabant en de provincie Noord-Brabant. Ook behoeven bedrijven die met regelmaat niet voldoen aan de vereiste regelgeving, vanuit het oogpunt van toezicht en handhaving extra aandacht. Voor deze aanpak zullen we in afstemming met BRZO+ het Implementatieplan zorgbedrijven BRZO+

als startpunt gebruiken.

Financiering BRZO+ borgen

In het convenant BRZO+ zijn afspraken gemaakt over samenwerking en governance. In aanvulling hierop is het nodig dat er ook bestuurlijke afspraken worden gemaakt over de financiering van BRZO+. We zetten ons er voor in dat hierover in 2022 bestuurlijke afspraken worden gemaakt tussen de partners, zodat de ambities kunnen worden waargemaakt.

4. Aanpak

Om onze ambities te bereiken continueren we een aantal onderwerpen waarop we de afgelopen twee jaar hebben ingezet, zoals de IPO-Meerjarenagenda Brzo, het Meerjarenprogramma Versterking Omgevingsveiligheid en de Brzo-monitor (zie onder 4.2). Daarnaast zetten we de komende periode specifiek in op een aantal onderwerpen die actueel zijn en waarop we reeds (de eerste) stappen hebben gezet, zoals het versterken van de informatiepositie, kennisdeling en digitalisering en aandacht voor zorgelijke en risicorelevante bedrijven (zie onder 4.3).

Dit doen we in nauwe samenwerking met de zes Brzo-Omgevingsdiensten. Hiertoe onderhouden we nauwe onderlinge contacten en treffen we elkaar gezamenlijk bestuurlijk in IPO-verband tweemaal per jaar tijdens een gecombineerd overleg van de leden van de BAC MTH en de directeurs van de zes Brzo-Omgevingsdiensten. En, we doen dit in afstemming met de bestuurlijke partners, o.a. via het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

In IPO-verband stemmen we de samenwerking af via de AAC en BAC MTH. Voorts is een Werkgroep Omgevingsveiligheid in het leven geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de provincies. Het doel van de werkgroep is advisering en agendering aan de AAC en BAC MTH, en ondersteuning met de inhoudelijke voorbereiding van Directeurenoverleg-Klein en BOB over beleidsmatige ontwikkelingen uit programmalijn 4 van de bestuurlijke agenda MTH. De leden van de werkgroep nemen tevens deel aan externe overleggen, aparte initiatieven, etc.. Hiermee wordt vormgegeven aan het motto 'van, voor en door provincies' van het IPO.

Programmalijn 'VTH-stelsel Omgevingswet en VTH'





Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

5. Programmalijn ‘VTH-stelsel/Omgevingswet en VTH’

1. Doel en ambitie

De provincies hebben de afgelopen decennia stevig ingezet op een goed werkend en samenhangend stelsel voor de uitvoering van de VTH-taken. Dit met een focus op ‘professionalisering’ van de uitvoering door het borgen van de kwaliteit van de uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten), een goede samenwerking en afstemming met alle ketenpartners (verschillende overheidslagen en -onderdelen, zowel bestuurs- als strafrecht) én een deugdelijke instrumentenkoffer.

Sinds het vaststellen van de bestuurlijke agenda MTH 2020-2023 is er veel aandacht voor deze programmalijn.

Het VTH-stelsel staat hoog op de bestuurlijke en politieke agenda, getuige de rapporten die de afgelopen twee jaar zijn verschenen, mede in opdracht van de toenmalige staatssecretaris. Waar Berenschot (2019) concludeerde dat het stelsel ‘staat’ en waar nodig moet worden doorontwikkeld, geven de rapporten van het CCV (2019), de Commissie VTH (2021) en de Algemene Rekenkamer (2021) een minder positief beeld. Zo zouden de omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn om hun rol goed op te kunnen pakken en vindt de uitvoering niet op voldoende afstand van het politiek-bestuurlijk gezag plaats. In dat licht wordt onder meer gepleit voor interbestuurlijk toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten. Andere thema’s die blijven terugkomen zijn de problemen in de informatie-uitwisseling en kennisopbouw.

De provincies zien zichzelf – tussen alle rapporten en aanbevelingen door – als proactieve partner voor het Rijk, die bereid is mee te denken over noodzakelijke veranderingen en op een aantal onderwerpen de handschoen wil oppakken. Dus niet over ons, maar mét ons. Tegelijkertijd zien we ook dat er steeds meer een focus ontstaat op het functioneren van de omgevingsdiensten, als fundament van het VTH-stelsel. Daardoor is er geen aandacht voor het functioneren van het gehele VTH-stelsel, waaronder ook de thuishaken en het Rijk vallen. Het Rijk is echter essentieel voor een goed functionerend VTH-stelsel, vanwege de eigen rijkstaken en hun rol als stelselverantwoordelijke. Er moet dus mét ons gesproken worden over het functioneren van het gehele VTH-stelsel.

2. Terugblik afgelopen twee jaar: wat hebben we bereikt?

- > **Vervolg aanbevelingen Berenschot en CCV.** Naar aanleiding van de rapporten van Berenschot (2019) en CCV (2019) zijn er twee landelijke werkgroepen opgericht. Onder deze werkgroepen zijn dertien afzonderlijke projecten gedefinieerd ten behoeve van een verdere professionalisering van het stelsel en de aanpak van milieucriminaliteit. Vanuit het IPO zijn wij trekker van drie van

deze projecten en zijn nauw aangehaakt bij een aantal andere projecten. De IPO-projecten betreffen het 'professionaliseren van de big 8', 'onafhankelijkheid' (ongewenste bestuurlijke inmenging) en het opleveren van een nieuwe Landelijke Handhavingstrategie. Tussendoor is een analyse gemaakt op de invloed van de diverse rapporten op de IPO-projecten. Deze bevindingen zijn meegenomen in het vervolg. Daarnaast organiseren we samen met de VNG, lenW en JenV een bestuurlijke netwerkbijeenkomst om de gewenste bestuurlijke aandacht te creëren voor onze projecten.

- > **Aanpassing regelgeving.** Een stevige lobby vanuit het IPO heeft geleid tot een kan-bepaling voor een financiële zekerheidsstelling bij afvalbedrijven en een moet-bepaling bij majeure risico-bedrijven. Tevens heeft de lobby geleid tot een bestuurlijke boete voor Brzo-overtredingen. Beide trajecten richten zich nu voornamelijk op de implementatie van het instrument. Het IPO is ook daarbij nauw betrokken. Wat betreft financiële zekerheidsstelling heeft het IPO de afgelopen periode uitvoering gegeven aan het tot stand komen van een concepthandreiking voor de uitvoeringspraktijk. Verder hebben de provincies een aantal keer een stevige inzet gepleegd op (internet)consultaties. Voorbeelden zijn de consultatiereacties op de regeling financiële zekerheidsstelling, de informatieplicht energiebesparende maatregelen, de CO2-norm werkgebonden personenmobiliteit en de visie op het boa-bestel en de boa-functie.
- > **Commissie VTH.** Op 4 maart 2021 bracht de Commissie VTH onder leiding van Van Aartsen haar rapport uit, waarin het functioneren van de omgevingsdiensten stevig wordt bekritiseerd. Zowel voor als na het uitkomen van het rapport heeft het IPO niet stilgezeten. In voorbereiding op het rapport heeft de BAC MTH eerst zelf nagedacht over mogelijke verbeterpunten van het stelsel, hetgeen heeft geleid tot een provinciale visie op het VTH-stelsel. Deze visie diende vervolgens als uitgangspunt voor het gesprek met de Commissie VTH en de standpuntbepaling op de maatregelen die de commissie in het rapport voorstelt. Ten tijde van het schrijven van deze herijkte bestuurlijke agenda (november 2021) heeft echter nog geen bestuurlijk gesprek plaatsgevonden over de opvolging van deze maatregelen. De provinciale standpunten zijn wel kenbaar gemaakt richting de Tweede Kamer middels het opstellen van een lobbyfiche en het inbrengen van een position paper in het Commissiedebat Toezicht en Handhaving van 7 september 2021. Verder worden de standpunten waar mogelijk herhaald in de ambtelijke overleggen met lenW en andere partners, zoals bij de tweejaarlijkse evaluatie VTH in de zomer van 2021.
- > **'Losse' VTH-opgaves.** Het IPO is tot slot nauw aangehaakt bij een aantal losse opgaves die onder het VTH-stelsel vallen. Daarbij kan gedacht worden aan het heffen van milieuleges onder de Omgevingswet en het afronden van de discussie over het basistakenpakket.

3. Doelen komende twee jaar: wat willen we bereiken?

De speerpunten uit de bestuurlijke agenda 2019 blijven voor het grootste deel overeind staan, mede omdat het merendeel nog niet is afgerond. Dat betekent een inzet op deugdelijke wet- en regelgeving, geen fundamentele ingrepen in de bestuurlijk-organisatorische basis van het stelsel, herijking van de kwaliteitscriteria en een ambitieuze doorontwikkeling van het stelsel. Daarbij willen we echter wel focus aanbrengen.

- > **Opleveren resultaten van de (IPO-)projecten onder de landelijke werkgroepen.** Eind 2021 en begin 2022 gaan we verder aan de slag met de afronding van de projecten waar het IPO de trekker van is. Doel is om de resultaten op deze projecten aan te bieden aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad voorjaar 2022, zoals het opleveren van een nieuwe Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet. Afhankelijk van de ontwikkelingen op de maatregelen van de Commissie VTH, zullen de resultaten van de IPO-projecten aanleiding kunnen geven tot een vervolg. Daarnaast lopen nog de projecten waar het IPO geen trekker van is, maar wel nauw is aangehaakt. Zo zullen de kwaliteitscriteria op een bepaald moment na de inwerkingtreding van de Omgevingswet inhoudelijk worden herijkt.
- > **Vervolgacties op de maatregelen Commissie VTH.** De toenmalige staatssecretaris heeft 13 december 2021 de Tweede Kamer middels een hoofdlijnennotitie geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie VTH, de conclusies van de Algemene Rekenkamer (2021) en de bevindingen uit de tweejaarlijkse evaluatie VTH (Twynstra Gudde, 2021). Hierin zijn acties op de korte, middellange en lange termijn onderscheiden. De hoofdlijnennotitie geeft inzicht in de keuzes en mogelijkheden en dient daarmee als startnotitie voor het nieuwe kabinet om beslissingen te maken over de vervolgstappen. Daarnaast worden in het gehele land regiobijeenkomsten gehouden om de hoofdlijnennotitie te bespreken met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. De komende periode zullen we continu aandacht hebben voor samenwerking met het Rijk en VNG met als doel “een VTH stelsel dat goed voorbereid en uitgerust is voor de toekomst en met ons werkt aan een gezonde(re) en veilige(re) leefomgeving”.
- > **Sturen op outcome.** Er bestaat een sterk groeiende behoefte om aan te kunnen tonen wat de effecten van VTH-uitvoering op de veiligheid, duurzaamheid en gezondheid van de fysieke leefomgeving zijn. Uit de evaluatie van Berenschot is al gebleken dat de verbinding van de VTH-uitvoering met de beoogde beleidseffecten lastig te leggen is. Ook de rekenkameronderzoeken van de afgelopen tijd geven aan dat weinig zicht wordt geboden op de effecten van VTH en de bijdragen aan andere beleidsthema's. Duiding van de effecten geeft ook antwoord op de vraag of de middelen effectief worden ingezet. Tegelijk groeit het besef dat input, output en

outcome onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Op veel plekken binnen de VTH-uitvoering wordt het gesprek over het sturen op outcome gevoerd. Deze gesprekken worden op dit moment nog niet actief verbonden en in algemeen gangbare leerervaringen binnen de (uitvoerings-)praktijk samengebracht. De komende twee jaar zal duidelijk moeten worden op welke wijze de effecten van inzet en beleid meetbaar te maken zijn.

- > **Een betere samenwerking tussen bestuur- en strafrecht.** Uit alle rapporten blijkt dat de huidige samenwerking tussen bestuur- en strafrecht niet toereikend is. Sinds de intrede van de omgevingsdiensten in 2015 is een structureel en strategische gesprek tussen bestuur- en strafrecht vrijwel niet meer aan de orde. Hoewel de nieuwe Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet bijdraagt aan een meer transparantie en uniformering van het handhavend optreden, is het instrument niet geschikt om de kloof tussen bestuur- en strafrecht te dichten. De komende jaren zal moeten worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden, te weten een structurele afstemming op strategisch en tactisch niveau, voldoende capaciteit aan de kant van het OM en een effectieve manier van informatie-uitwisseling.
- > **Een goed gevulde instrumentenkoffer blijft een constant punt van aandacht.** Het stelsel moet versterkt worden waar het (wettelijk) instrumentarium ontbreekt. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet staat een grote veranderopgave te wachten in het VTH-domein, waarbij de uitwerking in de praktijk zicht niet volledig laat voorspellen. Wellicht vraagt dit te zijner tijd om een herijking van de aanwezige instrumenten. Daarnaast zullen verschillende aanbevelingen van de Commissie VTH leiden tot gesprekken over nieuwe instrumenten (bijvoorbeeld een andere wijze van financiering van omgevingsdiensten). Het is belangrijk de ontwikkelingen nauwgezet te volgen en waar wenselijk te lobbyen voor extra instrumenten voor de provincies.

4. Aanpak

De benodigde aanpak is afhankelijk van de hoofdlijnennotitie van de staatssecretaris en de opbrengst van de regiobijeenkomsten, aangezien alles in meer of mindere mate samenhangt met de aanbevelingen van de Commissie VTH, de conclusies van de Algemene Rekenkamer en de bevindingen uit de tweejaarlijkse evaluatie VTH. Waar mogelijk zullen we echter wel de nodige stappen zetten:

- > Naar verwachting zal elk IPO-project het komende half jaar richting afronding gaan. In samenspraak met de partners in het stelsel moet duidelijkheid worden verschaft hoe deze projecten opvolging kunnen / moeten krijgen.

-
- > Voor het sturen op outcome is in opdracht van de AAC MTH een onderzoek gestart naar de ervaringen en mogelijkheden met sturen op outcome. Naar verwachting wordt in mei 2022 het resultaat van het onderzoek opgeleverd, met daarin concrete aanbevelingen voor het vervolg.
 - > Een betere samenwerking tussen bestuur- en strafrecht begint door elkaar actief op te zoeken en in gesprek te gaan met elkaar. Daarom wordt contact gezocht met het OM/FP om het probleem beter in beeld te brengen. Mogelijk kan toegewerkt worden naar een landelijke wijze van samenwerken tussen bestuur- en strafrecht, vooral op het niveau van de omgevingsdiensten. Daarbij kan worden gedacht aan het uitvoeren van een aantal pilots. De focus zal naar verwachting liggen bij het optuigen van een structureel overleg, aangezien de andere genoemde voorwaarden al in diverse trajecten en projecten worden opgepakt.



Telefoon: 070 888 1212
E-mail: mth@ipo.nl



Den Haag
Herengracht 23