

BESTUURLIJKE AGENDA MTH 2020-2023

GEZONDE EN VEILIGE LEEFOMGEVING



Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

BESTUURLIJKE ADVIESCOMMISSIE MTH

28 NOVEMBER 2019

Bestuurlijke agenda MTH Gezonde en veilige leefomgeving

Achtergrond: van beleidsarm naar beleidsrijk, van uitvoering taken naar realiseren opgaven

De uitvoering van VTH-taken was het afgelopen decennium relatief 'beleidsarm'. Het accent lag vooral op het borgen van de kwaliteit van de uitvoering. Met de vorming van omgevingsdiensten, verbetering van het samenspel met de partners en verfijning van het instrumentarium, zijn we in staat om de taken behoren uit te voeren. Keerzijde van deze professionalisering en het op afstand plaatsen is mogelijk dat de uitvoering van de taken redelijk op zichzelf is komen staan. Heel kort door de bocht gesteld: we doen het goed, maar is ook altijd duidelijk waar het toe doet?

Bij het laatste gaat het om de grotere en bredere maatschappelijke opgaven in het realiseren en borgen van een gezonde en veilige leefomgeving, inclusief de zorg om het klimaat en transitie naar een circulaire economie. De nieuwe collegeprogramma's, de Omgevingswet en het nieuwe EU 8^{ste} milieuoactieprogramma (MAP8) – om er een paar te noemen – bieden daarvoor de kapstok.

De bestuurlijke wens van de provincies en het IPO is om het VTH-instrumentarium gericht in te zetten om deze opgaven te realiseren. Dat heeft gevolgen voor de prioriteitstelling, de wijze van inzet, de uitvoeringsorganisaties en het samenspel met de inzet van andere instrumenten ('cross-compliance') zoals subsidies of heffingen. Ook tussen rijk en decentrale overheden.

Dit alles binnen de notie dat de implementatie van de uitvoering van de Omgevingswet een belangrijke opgave zal worden de komende jaren. Inclusief de organisatorische, programmatische en financiële gevolgen van bijvoorbeeld de invoering van Financiële Zekerheid in het Omgevingsbesluit.

Ook bij het rijk ontwikkelt zich die gedachte. De staatssecretaris/minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft in mei een 'milieuvisie' aangekondigd (<http://tiny.cc/ieamgz>). Daarin wil ze de contouren van het (integrale) milieubeleid voor de komende jaren schetsen. Ook daarin staan de opgaven zoals de transities naar een circulaire economie, de klimaat- en energietransitie en een intrinsieke veiligheidszorg ('safety by design') centraal. De visie moet volgens de staatssecretaris/minister leiden tot:

- Meer samenhang in het (rijks)beleid
- Het beter in staat zijn om pro-actief schade te voorkomen in plaats van te herstellen
- Het effectiever kunnen beschermen van de leefomgeving

De visie verschijnt naar verwachting in het voorjaar van 2020. De milieuvisie en bestuurlijke agenda lijken goed op elkaar aan te sluiten. Dat biedt een kans om samen met het rijk de ambities en de richting van de inzet van VTH te bepalen.

Contouren bestuurlijke agenda VTH Gezonde en veilige leefomgeving

Begin 2019 is gestart met het verkennen van de contouren van een agenda voor een meer opgave gerichte inzet van VTH. Dit ook met het oogmerk het VTH-stelsel daarop in te richten. Bijvoorbeeld waar het gaat om de benodigde expertise/competenties, het samenspel tussen de diverse partners

(rijk, decentrale overheden en samenleving) in verschillende rollen, het gedeelde kennis- en informatiemanagement en het toegesneden zijn van de 'gereedschapskist', dat wil zeggen middelen en bevoegdheden. Daarbij als belangrijke randvoorwaarde een goede balans tussen de inzet VTH om ontwikkelingen en innovatie in bijvoorbeeld de circulaire economie mogelijk te maken én de inzet van VTH om te voorkomen dat milieurisico's en milieuschade ontstaan en afgewenteld worden op de samenleving.

Als inhoudelijk raamwerk is gekozen voor een 'gezonde en veilige leefomgeving' met daarbinnen in eerste aanleg vijf programmalijnen voor maatschappelijke opgaven waar VTH een belangrijk rol kan spelen in de realisatie ervan:

1. Gezondheid
2. Circulaire economie en afval
3. Klimaat en energie
4. Omgevingsveiligheid
5. VTH-stelsel

Met deze programmalijnen bestrijken we een belangrijk deel van het VTH-werkveld, maar zeker niet het gehele werkveld. De agenda is echter niet statisch en zal de komende jaren steeds meer vorm en inhoud krijgen, waarbij ook programmalijnen kunnen worden heroverwogen, toegevoegd of afgevoerd. De uitwerking per programmalijn kan bovendien verschillen in focus en detail. Zo is de programmalijn 'gezondheid' in eerste instantie vooral verkennend en agenda-zoekend terwijl in de een programmalijn 'klimaat en energie' de focus ligt op de inrichting ('uitbouw') van het stelsel. In de bijlage zijn deze lijnen in eerste aanleg uitgewerkt.

De bestuurlijke agenda VTH Gezonde en veilige leefomgeving is in de periode 2020-2023 leidend voor het programma van de AAC MTH. Agenda en programma worden waar nodig jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de BAC MTH. Het is geen blauwdruk, maar een ontwikkeldocument waarbij zowel inhoud als grenzen en samenhang met (de opgaven van) andere BAC's en AAC's nog moet uitkristalliseren.

De inzet daarbij is samen met het rijk en gemeenten – via het Bob - invulling en uitvoering te geven aan deze agenda. De toezegging van de ministerie van infrastructuur en waterstaat om met een milieuvisie te komen en het recente onderzoek van Berenschot naar het VTH-stelsel, bieden daarvoor voldoende aangrijpingspunten.

BIJLAGE: eerste uitwerking programmaliijnen

1. Programmalijn 'gezondheid'

1.1. Wat kan VTH bijdragen aan de opgave?

Gezondheid is geen wettelijke taak van provincies, maar ligt wel besloten in een aantal andere kerntaken zoals VTH. 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. Luchtkwaliteit, afvalbeheer en bodemkwaliteit, geluid, grondwaterbescherming om er een paar te noemen. De aandacht voor gezondheid bij de uitvoering van de VTH-taken is nog altijd zeer actueel en relevant. Bijvoorbeeld als het gaat om thema's als fijnstof, legionella, asbest en zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Gezondheid is dan ook prominent terug te vinden op de agenda van de Europese commissie (achtste Milieu-actieprogramma, MAP8) en in de Omgevingswet.

De Omgevingswet biedt nieuwe mogelijkheden om tot integrale afwegingen te komen en volksgezondheid als belangrijk afwegingkader mee te nemen binnen de milieugebruiksruimte. Naast de rol als bevoegd gezag bij bedrijven krijgt de provincie de taak om te zorgen voor een gebiedsgerichte coördinatie bij de bescherming en verbetering van de fysieke leefomgeving (art. 2.18).

Het Interprovinciale platform 'Gezonde leefomgeving' voert daarvoor een verkenning uit. Die moet resulteren in inzicht en handvatten voor het formuleren van gezondheidsambities in relatie tot de inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet:

- Hoe vanuit algemene gezondheidsambities tot concrete normen komen?
- Hoe integraal afwegen? En het maatschappelijk speelveld daarin betrekken?
- En hoe daarmee omgaan bij verschillende gebiedstypen (stedelijk/landelijk) of schaalniveaus?
- Hoe cross-compliance in specifieke situaties borgen? Dat wil zeggen de inzet van meerdere typen instrumenten door verschillende overheden?
- Wat kunnen provincies en gemeenten zelf oppakken en waar is inzet van het rijk of Europa nodig?

Daarnaast moet de verkenning inzicht geven in wat (aanvullend) nodig is in het VTH-stelsel en wat dat betekent voor onze lobby naar het rijk en Europa (MAP8).

1.2. Wat is de komende jaren nodig in het stelsel?

Eerste opgave: realistische ambities bepalen. De programmalijn 'Gezondheid' bevindt zich nog nadrukkelijk in een verkennende fase: Wat zijn de (gedeelde?) ambities van de provincies als het gaat om gezondheid? Wat kunnen de Omgevingswet en de inzet van VTH concreet betekenen voor deze ambities? Pas als dat duidelijk is, kunnen we preciezer aangegeven wat we (aanvullend) nodig hebben in het VTH-stelsel. Maar het is ook een zoektocht; het aan de hand van de praktijk 'uitvinden' wat mogelijk is. Vanuit de verkenningen die het platform in 2017 en 2018 heeft uitgevoerd, ervaringen met specifieke dossiers en de contouren van de Omgevingswet, moet het stelsel in elk geval het volgende bieden:

- Realistische verwachtingen bij het rijk van wat decentrale overheden met VTH kunnen bijdragen aan een gezonde leefomgeving. Passende ondersteuning en middelen als het rijk taken bij decentrale overheden belegd.
- Een passend afwegingskader (normstelling en spelregels voor de afweging) waarbij gezondheid niet ondergeschikt is aan andere normen zoals klimaatdoelstellingen.
- Een duidelijke rolverdeling tussen rijk(sinstellingen) en provincies zodat er geen interferenties zijn in de gebiedsregie op basis van art. 2.18 Omgevingswet.
- Ruimte en middelen om te experimenteren met regie bij gebieds(her)ontwikkeling waarbij gezondheid wordt afgewogen tegen andere ambities en risico's als klimaat, veiligheid of circulaire economie.
- Gezondheid als opgave moet onderdeel zijn van de Bob-agenda voor wat betreft de inhoudelijke speerpunten en de inrichting en ontwikkeling van het stelsel. Ook wat betreft het samenspel tussen overheden. Daarbij moet specifieker worden gedacht aan thema's als schone lucht, geluidsoverlast (provinciale wegen), voorkomen dierenziektes, legionella, ZZS, Pfas en asbest.

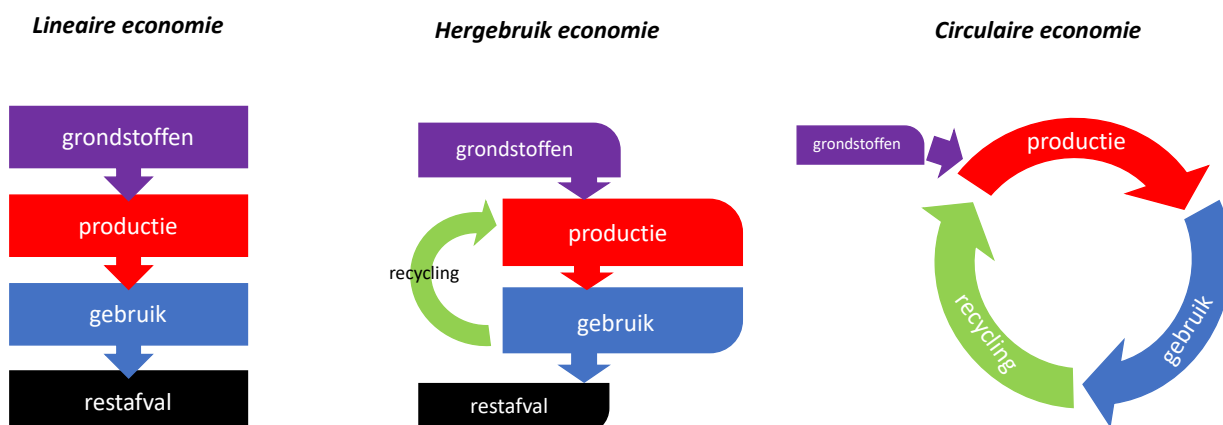
2. Programmalijn 'circulaire economie'

2.1 Wat kan VTH bijdragen aan de opgave?

Provincies hebben in lijn met het Grondstoffenakkoord uit 2017, vergaande ambities als het gaat om de transitie naar een volledig circulaire economie in 2050. Dit moet niet alleen leiden tot het stoppen van het vernietigen van grondstoffen, maar moet ook bijdragen aan minder negatieve milieu- en gezondheidseffecten, door het terugdringen van emissies van fijnstof, stikstofdioxide, CO₂ en ZZS naar lucht, bodem en grondwater. Provincies hebben de ambitie de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Dat kan vanuit verschillende opgaven en rollen. Waarvan de samenhang nog niet altijd in beeld is:

- Door de participeren en te investeren in regionale economische ontwikkeling en het stimuleren van innovatie.
- Door de inzet van VTH, het stimuleren van innovatie en reguleren en beheersen van risico's.
- Door de invulling van de (versterkte) coördinerende rol art. 2.18 Omgevingswet voor een gerichte invulling van de (regionale) milieugebruiksruimte als het gaat om circulaire economie.
- Door het arbeidsmarktbeleid – binnen de kaders van de triple/quadruple helix - faciliteren van het toekomstbestendig maken van de arbeidsmarkt als het gaat om circulaire economie.
- Het eigen inkoopbeleid.

VTH en in bredere zin de omgevingsdiensten kunnen bijdragen aan de transitie door te sturen op economisch grondstofgebruik door bedrijven, door ruimte te bieden voor innovaties en door samenhang in de keten(s) te stimuleren. In de transitie naar een circulaire economie zijn afvalverwerkende bedrijven onmisbaar. Maar ook een (gebleken) risico. Vanuit VTH kan (moet) dus niet alleen ruimte worden geboden voor innovatie, maar ook waarborgen worden geboden dat er geen misbruik wordt gemaakt van de geboden ruimte (met mogelijke milieu-, gezondheids- of financiële schade tot gevolg) of dat onacceptabele milieurisico's ontstaan (b.v. door de aanwezigheid van ZZS in stoffenstromen). Een belangrijke onderliggende ambitie is dat de werking van de economie en daarmee de 'afvalmarkt' verandert: van verdienen aan het innemen van afvalstoffen naar het recyclen en hoogwaardig verwerken van reststromen: afvalstof wordt grondstof en het gebruik van primaire grondstoffen neemt af.



De transitie naar een circulaire economie vraagt om een integrale benadering en inzet van instrumenten en aanpak. Vanuit VTH kan bijvoorbeeld de aanwezigheid van ZZS in de keten worden

gereguleerd. Beter nog is dat ZZS niet in de economie komt. Dit vraagt om productinnovatie. Dan kan met een verbod op ZZS maar mogelijk ook door flinke heffingen op producten die (vooral nog) ZZS bevatten. De opbrengsten daarvan kunnen dan worden ingezet voor innovatie. De transitie vereist ook dat we alert zijn op innovaties. Door de impuls van de energietransitie komen er bijvoorbeeld veel en steeds betaalbare zonnepanelen op de markt. Maar hoe past dit product (de productkenmerken) in een circulaire economie? Maar het betekent ook een herbezinning op de huidige infrastructuur van afvalverwerking, waar bijvoorbeeld verbranden van afvalstoffen een verdienmodel is.

De taskforce herijking afvalstoffen (THA) onder leiding van Winnie Sorgdrager, heeft onderzocht in hoeverre het huidige VTH-stelsel voldoende past op het gedachtegoed van een circulaire economie. De rapportage is op 10 oktober 2019 opgeleverd. Met de aanbevelingen zal ook in IPO verband aan de slag moeten worden gegaan. Het gaat hier met name om:

- Oproep aan het rijk om een aantal zaken te realiseren (o.a. voldoende capaciteit op rechtsoordelen, faciliteren versnellingshuis, actieve agendering afvaldefinitie in EU-verband, te komen tot de driedeling in reststromen als verbrede basis voor eind-afval beoordeling t.b.v. circulair gebruik, het uitlijnen afval- en productregelgeving voor een circulaire economie, en regie op veelheid van betrokkenen i.r.t. de afvaldefinitie
- Het in gezamenlijkheid bezien of een platform voor deling van kennis en ervaringen kan helpen tot het verkleinen van de kennisleemtes en interpretatieverschillen, voortbouwende op bestaande bronnen en overleggen.
- Inzetten op samenwerking VTH-beleid en -uitvoering, gericht op verkenning experimenteerruimte (in regels) t.b.v. eenduidige interpretatie en bijstelling van regelgeving.
- Inzetten op actief beleid op gebruik secundaire grondstoffen en circulair by design-producten.

2.2 Wat is de komende jaren nodig in het stelsel?

Om deze opgave op te pakken is het volgende nodig in het stelsel:

- *Een op een circulaire economie toegesneden wet- en regelgeving.* Elementen daarvan zijn:
 - o Eenduidigheid in begrippen
 - o Ruimte kunnen bieden aan innovatie, waaronder de ontwikkeling van BBT.
 - o Het afgeven van rechtsoordelen over de vraag of een afvalstof als grondstof kan worden aangemerkt, moet grote prioriteit krijgen. Juist ook over zaken die complex zijn.
 - o Het kunnen uitvoeren van een doelmatigheidstoets voor wat betreft het ontdoen, inzamelen en verwerken van stoffenstromen
 - o Wetgeving die uitfasering van zeer zorgwekkende stoffen (EU) verder concretiseert relatie met landelijk programma ZZS/advies gezondheidsraad).
 - o Financiële zekerheidstelling afvalbedrijven bij wet geregeld en een structurele financiële prikkel waarbij niet innemen maar hoogwaardig verwerken van 'reststoffen' de kern van het verdienmodel is. Bijvoorbeeld via kwaliteitsrekeningen of het fiscaal belasten van afval.
- *Goed gedeeld inzicht in stoffenstromen.* Monitoring van vooral ZZS in de economie en (afval)keten is essentieel.
- *Borgen van cross-compliance.* In de wetgeving en uitvoering van de inzet van VTH en overige instrumenten (zoals SDE+) en beleid (vestigingsbeleid) door de verschillende overheden én verschillende provinciale geledingen (regionale economie, VTH). Dat houdt onder meer in het stimuleren van productie-innovatie met het oog het 'ZZS-vrij' zijn van producten en herbruikbaarheid. Door het instellen van een verbod op bepaalde producten of grondstoffen of

door het stimuleren van alternatieven door heffingen en financiële ondersteuning, analoog aan de aanpak in het klimaatakkoord.

- *Invulling regierol art. 2.18.* Een dusdanige uitwerking van de provinciale coördinatierol art. 2.18 Omgevingswet, dat provincies hun rol als regionaal regisseur voldoende kunnen pakken. Dit moet in de Omgevingswet worden geborgd.
- *Geen ingreep in bevoegdheidsverdeling.* Bij de herijking op basis van het advies van de THA geen ingreep in de bevoegdheidsverdeling en stelsel van omgevingsdiensten. Wel kritische blik op slimme manier van organiseren van expertise, de uitvoeringsstrategie en overige te stellen kwaliteitseisen (competenties, informatie, samenspel etc.) en welke (collectieve) opdracht aan omgevingsdiensten kan (moet) worden gegeven om de transitie te stimuleren.

3. Programmalijs 'Klimaat en energie'

3.1. Wat kan VTH bijdragen aan de opgave?

In het Klimaatakkoord zijn vergaande ambities geformuleerd voor wat betreft de CO₂-reductie. Bij de industrie moet 80% worden gerealiseerd via een CO₂-heffing die geldt voor alle ETS bedrijven, AVI's en Chemelot (i.v.m. emissie lachgas). Bij de bedrijven die onder de heffing vallen, hebben de provincies geen directe rol in de CO₂-reductie en energiebesparing. Provincies zijn – voor de meeste van deze bedrijven – wel bevoegd gezag op basis van de Wet milieubeheer (Wm). De maatregelen die deze bedrijven (willen) treffen moeten passen binnen de omgevingsvergunning.

Voor de overige bedrijven geldt een wettelijke verplichting tot het nemen van CO₂-reductie- en energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd van minder dan vijf jaar. Provincies en gemeenten zijn daarvoor het bevoegde gezag. Voor alle bedrijven met meer dan 100 werknemers geldt bovendien dat ze maatregelen moeten nemen om de CO₂-emissie door werkgerelateerde mobiliteit terug te dringen.

Mochten de heffingen opbrengsten genereren, dan vloeien deze terug naar de industrie, waarbij ze worden ingezet om (groene) innovaties te stimuleren en de kosten van onrendabele maatregelen te compenseren.

Een belangrijke voorwaarde om de maatregelen te kunnen doorvoeren is het tijdig gereedkomen van de benodigde infrastructuur. Dat wil zeggen warmte- en energienetten en infrastructuur voor de opslag van CO₂ en waterstof.

De provincies zijn voor wat betreft de sectortafel industrie positief over het uiteindelijke concept-akkoord dat door het Rijk is gepresenteerd. Ze hebben uitgesproken om hun bevoegdheden op grond van de Wm (en straks de Omgevingswet) in te zetten om bij te dragen aan een verduurzaming van de industrie en van overige bedrijvigheid. Dit wel met een aantal kritische kanttekeningen:

- Haalbaarheid en betaalbaarheid moeten nog blijken uit het artikel 2 onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob).
- Het ministerie van EZK beoogt een hiërarchie in afwegingskaders waarbij het halen van de CO₂-reductie-doelstellingen gaat boven energiebesparing of mogelijk andere milieutoetsingskaders. Vanuit andere kaders (RIE4, BRZO) kan CO₂-reductie kan in elk geval niet boven veiligheid gaan.
- De paden om te komen tot een goede infrastructuur (onder meer warmtenetten, transport CO₂, waterstof) laten nog veel onzekerheden zien en zijn daarmee een kritische factor in het bereiken van de doelstellingen.

De definitieve politieke besluitvorming over het Klimaatakkoord vindt plaats in het najaar van 2019.

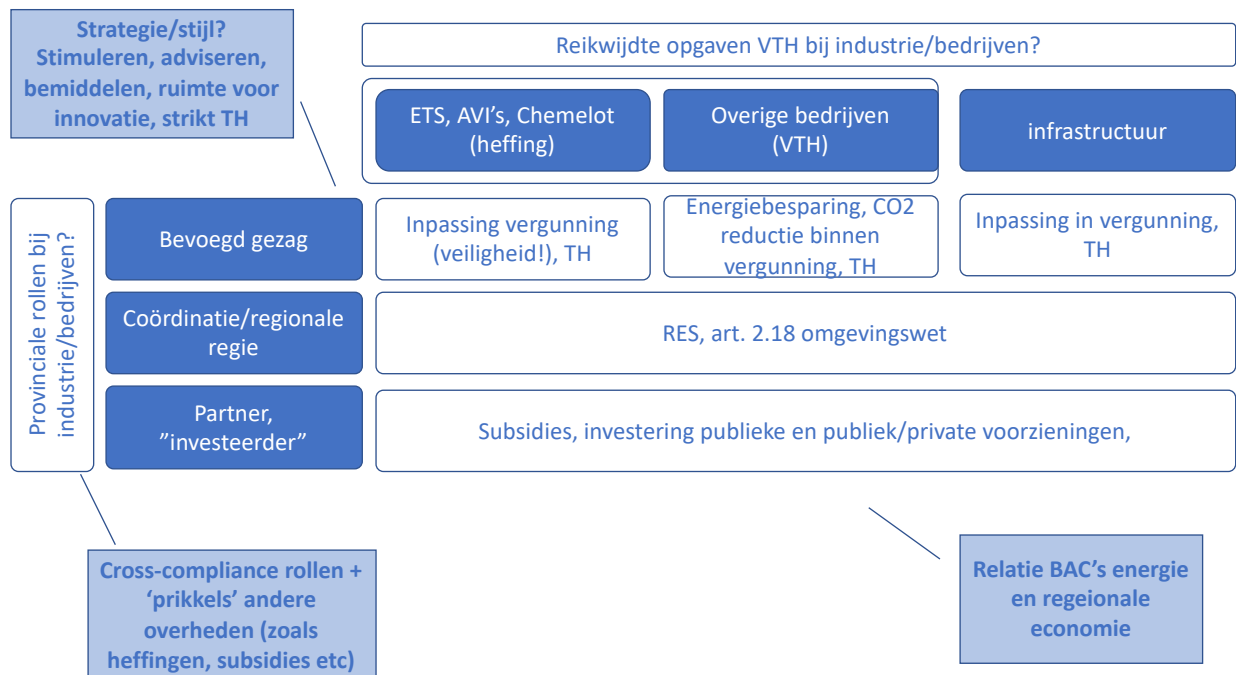
2.3 Wat is de komende jaren nodig in het stelsel?

De verdere uitwerking van het Klimaatakkoord, de inrichting van het stelsel, de juridische verankering en de voorbereiding van de uitvoeringsorganisaties, zal voor een belangrijk deel in 2020 gaan plaatsvinden. De inzet van de provincies is daarbij als volgt:

- [De governance van het uitwerkingsproces](#). Borgen van de governance rond het inrichtingsproces – en de professionalisering – van het stelsel. Dat wil zeggen gezamenlijke bestuurlijke

verantwoordelijkheid van het Rijk en de decentrale overheden. Een governancestructuur analoog aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) is nodig.

- **Eenduidige inrichting stelsel.** Inrichting van een stelsel dat wordt gekenmerkt door:
 - Een scheiding van petten inzet VTH en financiële instrumenten (heffing, subsidie).
 - Eén loket voor bedrijven waar het gaat om het omgevingsrecht.
 - Een goede cross-compliance (afstemming) bij inzet van verschillende instrumenten en (provinciale) rollen.
 - CO2-reducerende maatregelen moeten binnen de omgevingsvergunning passen (er is geen hiërarchie waarin CO2-reductie boven eisen vanuit veiligheid en gezondheid gaat).
 - Geen verschuiving in bevoegdheden of ingrepen in het stelsel van omgevingsdiensten.



- **Haalbaarheid, uitvoerbaarheid en betaalbaarheid.** Geen negatieve neveneffecten zoals uitholling robuustheid organisatie omgevingsdiensten of onnodig complexe afstemmingsstructuren.
- **Omgevingswet leidend.** Juridische verankering van CO2-reductie in de Omgevingswet.

3. Programmalijn 'Veiligheid'

4.1. Wat kan VTH bijdragen aan de opgave?

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 januari 2021 op het terrein van Omgevingsveiligheid. Daarbij is het belangrijk dat we klaar zijn voor nieuwe beleidsvelden en opgaven. 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, met als resultaat dat het huidige VTH-stelsel staat als een huis en geen punt van discussie is.

2.4 Wat is de komende jaren nodig in het stelsel?

- *Geen stelselingsrepen.* Geen ingrepen in de hoofdstructuur van het stelsel met 6 Brzo-Omgevingsdiensten. We investeren in de samenwerking tussen de 6 Brzo-Omgevingsdiensten als zijnde één organisatie en in verdere professionalisering in de uitvoering van de toezichtstaken van de verschillende bevoegde gezagen (Wabo, arbeidsveiligheid, calamiteiten, waterkwaliteit). Een voorstel voor formalisering van het samenwerkingsverband BRZO+ maakt hier onderdeel van uit. Daarnaast investeren in het verbeteren van het samenspel met de ILT.
- *Prioriteit ZZS.* De Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) moeten veel prominenter op de agenda van het rijk komen te staan. Momenteel speelt de problematiek rond GenX en PFAS. ZZS zal een apart beleidsveld gaan vormen.
- *Veiligheid en nieuwe opgaven.* Een voldoende verankering van het aandachtspunt 'veiligheid' in het rijksbeleid bij de implementatie nieuwe beleidsopgaven, zoals de klimaat- en energietransitie (implicaties maatregelen industrie en ontwikkelingen rond waterstofeconomie) en de verdere implementatie en doorontwikkeling van de Omgevingswet.
- *Aandacht voor arbeidsmarkt als kritische factor.* Het hoog op de agenda van het rijk krijgen van het arbeidsmarktvraagstuk als het gaat om opbouw en behoud van kennis en expertise. Het vraagstuk van arbeidscapaciteit kan een groot probleem gaan vormen voor het bereiken van een van onze doelstellingen: een excellente uitvoering van de VTH-taken. Dit behoeft onze aandacht en inzet.
- *Aandacht milieurisico's buitengebied.* Toezicht in het buitengebied t.a.v. milieuproblemen, zoals dumping van drugsafval, asbest etc. goed van de grond krijgen. Dit vergt een goede afstemming met het beleidsterrein Vitaal Platteland. Hier moeten alle Omgevingsdiensten bij worden betrokken. Ook vergt dit voldoende inzet van het Rijk (w.o. menskracht (milieupolitie) en middelen).

- *Governance stelsel omgevingsveiligheid.* Een goede governance is essentieel voor het realiseren van onze ambities. Het is belangrijk om helder te hebben wie van de betrokken relevante partijen de regie voert over en binnen het brede thema Brzo. Voorts moeten we in kaart brengen hoe we dit als gezamenlijke provincies gaan oppakken en ons daartoe organiseren. Het gaat hierbij zowel om het actief (mee)bepalen van de agenda, invulling geven aan de uitwerking als de 'spelregels' in de omgang met elkaar ('gezamenlijke overheid', 'niet passeren', 'welk bevoegd gezag is nu aan zet' etc.). Daarnaast zijn er ook nog diverse kennis communities opgezet, zoals de verkenning van de problematiek ZZS en GenX. Er moet zicht komen op welke communities er zijn en wat hun rol is binnen de gehele governance.

5. Programmalijn 'VTH-Stelsel'

5.1. Wat kan VTH bijdragen aan de opgave?

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 voor de handhaving.

De centrale conclusie van het recente onderzoek van Berenschot over het VTH-stelsel is dat dit stelsel 'staat' maar dat er nog wel verbetering nodig is. De basis moet op een aantal plaatsen nog verstevigd worden, het uitvoeringstelsel als geheel kan nog worden geoptimaliseerd (uniformering, beter samenspel, informatiepositie etc) en we staan voor nieuwe opgaven en ontwikkelingen waar het stelsel op moeten worden ingericht. Of het nu gaat om ontwikkelingen in de arbeidsmarkt, de klimaat- en energietransitie en transitie naar een circulaire economie of de invoering van de Omgevingswet. Daarnaast zien we dat de inzet van VTH in de groene wetgeving/buitengebied weer steeds meer op de voorgrond treedt en voor nieuwe uitdagingen zorgt. Of het nu gaat om het voorkomen van (drugs)afvaldumpingen, de regie op en cross-compliance in het toezicht het buitengebied of de uitvoerbaarheid en juridische houdbaarheid van wettelijke kaders zoals de problematiek rond de PAS.

5.2. Wat is de komende jaren nodig in het stelsel?

- *Een deugdelijke van wet- en regelgeving.* De Omgevingswet moet nog betere handvatten bieden voor provincies om taken en bevoegdheden effectief en efficiënt te kunnen inzetten voor een veilige en gezonde leefomgeving. De Omgevingswet zal de komende jaren nog worden doorontwikkeld. Elementen voor de provincies zijn daarbij onder andere:
 - Er integraal pakket van werkbare normen is dat past binnen een integrale milieutoets
 - Een heldere rol- en taakafbakening voor de verschillende partners
 - Borging van cross-compliance en gelijkwaardigheid van de partners, niet allen binnen VTH (bedrijven en buitengebied) maar ook in relatie tot andere (financiële) instrumenten (zoals heffingen en SDE+ subsidies)
 - Een complete gereedschapskist, dat wil zeggen een totaalpakket van instrumenten met onder andere voldoende sanctiemogelijkheden en financiële zekerheidstelling.
 - Een goede aanhaking van andere wetten en juridische kaders op de integrale afweging op basis van de Omgevingswet (verordeningen, natuurwetgeving, etc.).
 - Een deugdelijke inrichting (wet- en regelgeving/bevoegdheden, rolverdeling en rolneming, samenspel, informatieposities etc) in het stelsel met het oog op de aanpak van ondermijnende activiteiten/milieucriminaliteit.
- *Geen fundamentele ingrepen in de bestuurlijk-organisatorische basis van het stelsel.* Dat wil zeggen de rolverdeling tussen rijk en decentrale overheden en de positie van omgevingsdiensten daarbinnen. Daarbij hoort ook geen fundamentele (beleidsrijke) verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling en het waarborgen van 1 loket van het bevoegd gezag blijft bij nieuwe wet- en regelgeving (zoals die bijvoorbeeld voortvloeit uit het klimaatakkoord).

- *Wel verbetering en doorontwikkeling van het stelsel.* Daarbij zijn accenten:
 - Zorgen dat de basis (voldoende capaciteit en deskundigheid, 'bedrijfsmatig gezond zijn') bij alle betrokken partijen op orde is
 - Het plegen van 'onderhoud' aan het stelsel als geheel, bijvoorbeeld waar het gaat om harmonisatie van processen en mandaten, de governance, professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap de positionering van de omgevingsdiensten in relatie tot het rijk, en een optimale inzet van interbestuurlijk toezicht.
 - Complexe opgaven waar moeilijk grip op te krijgen is door beperkingen van huidige wet- en regelgeving en bevoegdheden en een goed samenspel tussen alle betrokken overheden essentieel is.
 - Het goed laten indalen van nieuwe uitdagingen zoals de transitie naar een circulaire economie, gezondheid, klimaat en energie. Dat betekent voor deze opgaven een goede balans vinden tussen ruimte bieden en stimuleren van innovatie en ontwikkeling van bedrijven aan de ene kant en het inbouwen van voldoende waarborgen tegen misbruik en (milieu)risico's aan de andere kant.
- *Herijking van de kwaliteitscriteria.* In het kader van de Omgevingswet komt er een herijking van de huidige kwaliteitscriteria. Daarbij moet enerzijds naar de inhoud van de huidige criteria worden gekeken, zoals bijvoorbeeld de reikwijdte van de criteria voor kritieke massa als het gaat om circulaire economie, klimaat en gezondheid. Anderzijds moet er ook kritisch worden gekeken naar wat op grond van de ervaringen van de afgelopen jaren in de breedte kritisch is gebleken bij het borgen van de kwaliteit. Daarbij kan – in lijn met het Berenschotonderzoek - worden gedacht aan zaken als organisatie-competenties, bedrijfsvoering ('in controle zijn'), governance en opdrachtgever/opdrachtnemerschap.
- *Ambitieuze maar ook realistische doorontwikkeling.* Dit met als premisse dat de doorontwikkeling van het stelsel ook realistisch is en rekening wordt gehouden met onder meer het absorptievermogen en veranderingsvermogen van het stelsel. Een aandachtspunt daarbij is de veelheid aan nieuw beleid en wetgeving dat het rijk de komende jaren opstapel heeft staan en waar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de decentrale overheden komt te liggen.
- *Gezamenlijke stelselagenda met landelijk flankerend beleid.* De monitoring, evaluatie en doorontwikkeling van het stelsel moet veel meer vanuit een gedeelde meerjarige bestuurlijke agenda plaatsvinden. Vergelijkbaar met de periode dat het stelsel in de steigers is gezet. Voor de doorontwikkeling en inrichting van het stelsel moet er een daarom een landelijk flankerend programma en bijbehorende middelen komen om:
 - Waar nodig de basis van de uitvoeringsorganisatie op orde te brengen
 - Het stelsel in zijn algemeenheid te optimaliseren (meer eenduidigheid, beter samenspel, verbeteren informatiepositie)
 - Het stelsel te versterken waar nu het (wettelijke) instrumentarium onvoldoende blijkt (complexe zaken)
 - Het stelsel voor te bereiden op de toekomst.

Bijzondere aandacht moet er zijn voor de zaken als de arbeidsmarkt en wat een werkbaar scenario is voor de doorontwikkeling van het stelsel: het absorptievermogen aan veranderingen kent grenzen. Een goed samenspel tussen de verschillende overheden, niet alleen op uitvoeringsniveau, maar ook op beleidsniveau (= rijk en koepels), conform de afspraken in het IBP, is daarbij essentieel. Het Bob moet het gremium zijn voor de governance rond die agenda.