



Handreiking voor de optimale inzet van VTH
door provincies ter bescherming en
verbetering van een gezonde leefomgeving

Interprovinciaal Overleg

1	INLEIDING	3
1.1	Doel en achtergrond	3
1.2	Werkwijze	3
1.3	Leeswijzer	4
2	RESULTATEN LITERATUURSTUDIE EN FOCUSGROEPEN	5
2.1	Scherper vergunnen	5
2.2	Actualiseren van vergunningen	7
2.3	Het intrekken van latente milieuruimte in vergunningen (inclusief definiëring)	10
2.4	Toepassing van het voorzorgsbeginsel	11
2.5	Cumulatie/stapeling	12
2.6	Outcome sturing	13
3	HANDREIKING OPTIMALE INZET VTH T.B.V EEN GEZONDE LEEFOMGEVING	17
3.1	Het cyclisch werken onder de Omgevingswet	17
3.2	Scherper vergunnen	19
3.3	Actualiseren van vergunningen	23
3.4	Het intrekken van latente milieuruimte in vergunningen (inclusief definiëring)	26
3.5	Toepassing van het voorzorgsbeginsel	28
3.6	Cumulatie/stapeling	30
3.7	Outcome sturing	32
4	BRONNEN	34
4.1	Literatuur	34
4.2	Focusgroepen	36
	COLOFON	37

1 Inleiding

Provincies zijn medeverantwoordelijk voor het bereiken en in stand houden van een gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Naast de uitvoering van een aantal wettelijke taken voor het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving hebben de provincies binnen de beperking van hun bevoegdheid, ook een zekere mate van bestuurlijke afwegingsruimte wanneer zij hun instrumenten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving inzetten. Deze Handreiking beoogt provincies te helpen met hoe zij hun bevoegdheid en bestuurlijke afweegruimte via de inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving meer optimaal kunnen laten doorwerken voor een gezonde leefomgeving en welke opties er zijn om invulling te geven aan de verbetering van het leefmilieu zoals bedoeld in de Omgevingswet.

1.1 Doel en achtergrond

Het Interprovinciaal Overleg heeft aan Haskoning de opdracht gegeven om deze Handreiking op te stellen. Het doel van de opdracht was om te onderzoeken hoe VTH meer optimaal kan worden ingezet met het oog op het beschermen en bevorderen van de gezonde leefomgeving. In de offerteaanvraag is aangegeven dat in ieder geval de inzet van VTH bij de volgende onderwerpen moet worden onderzocht:

- Scherper vergunnen.
- Het actualiseren van vergunningen.
- Het intrekken van latente milieuruimte in vergunningen (inclusief definiëring).
- Toepassing van het voorzorgsbeginsel.
- Cumulatie/stapeling.
- Outcome sturing.

Het onderzoek resulteert in een Handreiking die provincies helpt om keuzes te maken bij het inzetten van hun bevoegdheden en het invullen van de beleidsruimte via VTH voor een gezonde leefomgeving, waarbij speciale aandacht is uitgegaan naar de bovengenoemde onderwerpen. Per onderwerp wordt steeds uitgewerkt:

1. Wat in ieder geval dient te worden gedaan om uitvoering te kunnen geven aan de mogelijkheden van de Omgevingswet; en
2. Als een provincie daarboven extra wil inzetten op een gezondere leefomgeving dan kan dat op deze wijze worden gedaan.

Per onderwerp worden de mogelijkheden in de systematiek van het cyclisch werken onder de Omgevingswet doorgewerkt en worden steeds de voorwaarden, kansen, knelpunten en risico's benoemd.

1.2 Werkwijze

Bij de start van het onderzoek zijn een aantal onderzoeken en rapporten bestudeerd over dit onderwerp.¹ Een analyse van de al verschenen onderzoeken en rapporten is weergegeven in hoofdstuk 2.

¹ Een overzicht van de bestudeerde onderzoeken is weergegeven in de literatuurlijst (hoofdstuk 4).

Dit onderzoek borduurt nadrukkelijk voort op de al bestaande informatie en geeft een nadere concretisering aan de inzichten en aanbevelingen die deze rapporten al hebben opgeleverd. Dit is gedaan door een doorkijk te geven naar de uitvoeringspraktijk. Per onderwerp is een focusgroep gehouden met verschillende vergunningverleners, toezichthouders en handhavers (van verschillende omgevingsdiensten, uitgezet via het Vakberaad VTH binnen Omgevingsdienst NL) en provinciale beleidsmedewerkers. Het doel van een focusgroep was om beleid en uitvoering goed op elkaar af te stemmen en ook om samen na te denken over de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt ten aanzien van de verschillende onderwerpen. Daarnaast is op deze manier volgens de regionale beleidscyclus ('BIG-8') gewerkt, waarbij beleid en uitvoering als samenhangend geheel worden gezien. Dit betekent:

1. Welke ambities heeft de provincie in haar beleid en hoe kunnen omgevingsdiensten hier goed en efficiënt uitvoering aan geven; en
2. Waar lopen omgevingsdiensten in de uitvoering tegenaan en wat kunnen de provincies in haar beleid aanpassen om dit te verbeteren, ondersteunen en vergemakkelijken?

De uitkomsten van deze focusgroepen zijn benoemd in hoofdstuk 2 en zijn gebruikt als input voor de Handreiking.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de resultaten uit de literatuurstudie en observaties uit de focusgroepen. Hoofdstuk 3 beschrijft de algemene Handreiking die als basis dient over hoe VTH meer optimaal kan worden ingezet met het oog op het beschermen en bevorderen van de gezonde leefomgeving.

2 Resultaten literatuurstudie en focusgroepen

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de literatuurstudie en de focusgroepen. In hoofdstuk 4 is een opsomming gegeven van de bestudeerde rapporten.

2.1 Scherper vergunnen

Literatuurstudie

Uit het rapport 'Gezondheid en de Omgevingswet' d.d. 14 september 2023² volgt onder andere dat de Omgevingswet op meerdere manieren kan worden toegepast voor de realisatie van een beleidsambitie zoals die van de bevordering van gezondheid. Eén van de punten die daarin wordt genoemd is het scherper vergunnen van milieubelastende activiteiten ter bevordering van gezondheid. Vanuit de provincies is de wens om te onderzoeken of scherp vergunnen kan worden ingezet in de brede zin, dus ook bij activiteiten die niet onder de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) vallen.³ In hetzelfde rapport wordt ook het breder inzetten van de minimalisatieplicht voor stoffen die nog niet de status hebben van ZZS genoemd, waardoor de emissie van deze stoffen nog niet geminimaliseerd hoeft te worden op basis van de wettelijke minimalisatieverplichting voor ZZS.

Definitie

Scherp vergunnen houdt in dat in nieuwe of geactualiseerde vergunningen emissiegrenswaarden worden opgenomen die zo dicht mogelijk bij de onderkant van de range van met de BBT geassocieerde emissieniveaus liggen. Met de wijziging (van artikel 15 lid 3) van de RIE wordt scherp vergunnen het uitgangspunt voor RIE-installaties. In beginsel moet op het laagste niveau (de onderkant) van de BBT-GEN-range worden vergund, tenzij de exploitant aantoont dat met de toepassing van de BBT's zoals beschreven in de BBT-conclusies, het alleen mogelijk is aan minder strenge emissiegrenswaarden te voldoen. Lidstaten krijgen tot 1 juli 2026 de tijd om de herziene RIE in nationale wetgeving te implementeren, waardoor scherper vergunnen voor RIE-installaties wordt opgenomen in reguliere wetgeving. In deze Handreiking wordt scherp vergunnen *in brede zin* onderzocht, dus ook voor activiteiten en installaties die niet onder de RIE vallen, en ook voor emissies in de breedste zin van het woord (waaronder geluid, geur en trillingen).

Uit de herziene RIE⁴ volgt dat het bevoegd gezag voor IPPC-installaties aan de onderkant van de BBT-range van een BBT-conclusiedocument moet vergunnen. Bedrijven moeten hiervoor informatie aanleveren zodat het bevoegd gezag deze beoordeling kan maken: het assessment. Deze assessment moet gaan over de gehele BBT-emissierange. Als een bedrijf vindt dat ze gegronde redenen hebben

² Voor dit onderwerp zijn de volgende rapporten bekeken: 'Juridische mogelijkheden om te komen tot scherper vergunnen in de veehouderij branch' d.d. 16 november 2021 door KokxDeVoogd, 'Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies' d.d. 8 februari 2021 door KokxDeVoogd, 'Gezondheid en de Omgevingswet' d.d. 14 september 2023 door KokxDeVoogd en 'Voor de gezondheid: scherpere vergunningverlening bij uitstoot naar de lucht' d.d. 19 november 2024 door de Inspectie Leefomgeving en Transport.

³ De provincie Gelderland onderzoekt deze wens bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit in het project "Scherpen vergunnen met gemeenten".

⁴ De herziene RIE richt zich op het voorkomen en verminderen van de emissies door de grote industriële installaties en intensieve veehouderijen in de EU. De richtlijn geldt voor alle lidstaten van de Europese Unie. Lidstaten krijgen tot 1 juli 2026 de tijd om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving.

waarom ze niet kunnen voldoen aan de onderkant van de BBT-range, moeten ze daarvoor bewijzen aanleveren aan het bevoegde gezag. Dit wordt ook wel 'omgekeerde bewijslast' genoemd.

Daarnaast komt met de herziende RIE een verplichting voor de exploitant tot het opstellen van een transformatieplan. Dit plan laat zien hoe de exploitant haar installaties vanaf 2030 tot 2035 zal verduurzamen. Dit transformatieplan is vormvrij, aan de omgevingsdiensten de vraag of behoefte is om een template te ontwikkelen om hen hiermee te faciliteren. In de focusgroep is dit onderwerp aan bod gekomen.

Uit het rapport 'Schone lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor emissies' d.d. 8 februari 2021 volgt verder dat in uitzonderlijke situaties een beoordeling van de kosteneffectiviteit van een emissiegrenswaarde (of andere maatregel) aan de orde kan zijn, bijvoorbeeld bij het beoordelen van maatregelen in het kader van de minimalisatieplicht voor ZZS of andere maatregelen die bijdragen aan het verminderen van emissie van schadelijke en hinderlijke stoffen. In deze situaties geeft de berekening van de kosteneffectiviteit informatie over de kosten en baten van maatregelen die nodig zijn voor het (verdergaand) beperken van luchtmissies bij milieubelastende activiteiten. Volgens het rapport verdient het aanbeveling dat het bevoegd gezag concreet beleid opstelt over de omgang met de kosteneffectiviteitsberekening en de wijze waarop de uitkomst daarvan wordt meegewogen in de totale beslissing over een strenge emissiegrenswaarde.

Focusgroepen

De daadwerkelijke implementatie van scherper vergunnen t.b.v. gezondheid is ingewikkeld, zo geven de aanwezigen aan. De oplossing die wordt gegeven is uitleggen hoe het scherper vergunnen t.b.v. van gezondheid eruit moet zien. Naast het opstellen van beleid voor scherp vergunnen door de provincie – zoals ook in bovengenoemd rapport is genoemd - moet (beleidsgrondslag voor scherp vergunnen), ter verduidelijk en om richting te geven, de verankering richting uitvoering ook plaats hebben in de opdrachtverlening tussen provincie en omgevingsdiensten. Duidelijk moet zijn wat onder scherp vergunnen wordt verstaan en wat de provincie van omgevingsdiensten verwacht.

Verschillende omgevingsdiensten geven daarnaast aan tegen het gebrek aan capaciteit aan te lopen, waardoor ze moeten prioriteren. Vanwege dit capaciteitsgebrek gaan nieuwe aanvragen voor, terwijl scherper vergunnen en actualiseren van vergunningen ook tot de basis zou moeten behoren. Hier zit volgens de aanwezigen de meeste gezondheidswinst. Dit betekent dat geprioriteerd moet worden welke vergunningen voorrang krijgen op de actualisatielijst. Je zou een prioriteringssysteem kunnen opzetten, waarbij de vergunningen die de meeste gezondheidswinst opleveren, met voorrang worden geactualiseerd. Dit wordt uitgewerkt bij de focusgroep 'actualiseren van vergunningen'.⁵

Wat daarnaast zou helpen is om de verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven neer te leggen. Dit kan door de motivatieplicht bij bedrijven neer te leggen in lijn met de oude ALARA-systematiek ('As Low As Reasonably Achievable'). Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Uit de focusgroep volgt verder dat er tussen de omgevingsdiensten verschillende ambitieniveaus bestaan voor scherp vergunnen, afhankelijk van de desbetreffende regio. Dit duidt de noodzaak voor nadere beleidsmatige kadering. Een omgevingsdienst geeft aan regelmatig onderzoek te doen naar hoe een

⁵ Scherp vergunnen verhoudt zich tot actualiseren van vergunningen doordat bijvoorbeeld vergunningen waarvan actualisatie ervan de meest gezondheidswinst opleveren met voorrang worden geactualiseerd, waarbij gekeken wordt hoe scherp vergunnen (in de brede zin) kan worden toegepast.

bedrijf zich kan verbeteren. Zo'n periodieke onderzoeksplicht zou breder ingevoerd kunnen worden (zie hoofdstuk 3 voor een nadere uitwerking).

Daarnaast geven de aanwezigen aan dat het goed is om scherp vergunnen niet alleen te richten op luchtkwaliteit, ZZS of niet-Rie installaties, maar ook op geluid, geur, trillingen etc. (rekening houdend met eventuele aanvullende regels uit het gemeentelijke omgevingsplan). Gezondheid is immers niet alleen afhankelijk van luchtkwaliteit of ZZS. Voor erkende ZZS geldt een minimalisatieplicht, omdat het gaat om chemische stoffen die zorg vereisen vanwege hun risico's en schadelijke effecten. Omgevingsdiensten reageren dan ook positief over de verbreding van de minimalisatieplicht naar meer dan ZZS. Er zou een vermijdings- en reductieprogramma ('VRP') moeten zijn voor alle stoffen, niet alleen voor ZZS. Daarbij wordt het belang uitgesproken om concrete doelen en ambities te stellen, keuzes te maken welke stoffen per regio aandacht verdienen en tussendoelen te formuleren voor 2030, 2040 etc..

Er kan echter niet worden gehandhaafd op VRP an sich (pas als dit is opgenomen in juridisch bindende regels of de vergunningvoorschriften), dit zou daarom via maatwerk een integraal onderdeel moeten worden van de vergunning. Alle ZZS-maatregelen in vergunningvoorschriften opnemen is echter wel arbeidsintensief.

Tot slot is er vanuit de omgevingsdiensten herhaalde behoefte geuit aan een uniform template voor beoordeling van kosteneffectiviteitsberekeningen. Een nuttig en belangrijk onderdeel van beleid voor scherp vergunnen is het opstellen van regels om de kosteneffectiviteit te kunnen bepalen. Het is echter lastig om deze op juistheid te toetsen, zeker op gezondheid: wanneer zijn emissiereducerende maatregelen kosteneffectief? Hoe moet een bedrijf betalen voor gezondheidseffecten op de omgeving? Als knelpunt wordt aangegeven dat het ontbreekt aan landelijke richtlijnen voor het beoordelen van de kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van ZZS en andere schadelijke uitstoot naar lucht, water en bodem.⁶

2.2 Actualiseren van vergunningen

Literatuurstudie

De Omgevingswet verplicht het bevoegd gezag om 'regelmatig' te beoordelen of vergunningvoorschriften nog toereikend zijn gelet op (1) de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden om het milieu te beschermen (BBT) en (2) de ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu (artikel 5.38 Omgevingswet). Dit vraagt echter wat van de monitoring: wanneer geven monitoringsdata aanleiding om te actualiseren? Hoe herleid je immissie naar de individuele vergunning? Of hoe kan er beschikt worden op milieugebruiksruimte?

Uit drie onderzochte documenten⁷ komt het beeld naar voren dat de actualisatie van vergunningen een in beginsel bruikbaar instrument is om gezondheidsrisico's van industriële uitstoot te beperken. In de praktijk blijkt dat deze Omgevingswettelijke verplichting niet, of in mindere mate wordt toegepast, door

⁶ Kosteneffectiviteit voor water is opgenomen in het handboek 'Kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van wateremissies' (2018). In het handboek is vastgesteld op welke wijze per stof bepaald kan worden hoeveel het mag kosten om deze te beperken of reduceren in het water. Voor ZZS is voor lucht een beleidsmatige bandbreedte geformuleerd welke niet is verankerd in wetgeving. Hierover lopen gesprekken met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (maart 2026), waarbij wordt gewacht op de milieuschadekosten-systeem die naar verwachting vanuit Europa komt als onderdeel van de herziende RIE.

⁷ (1) ILT-rapport: Voor de gezondheid scherper vergunnen, (2) Universiteit Groningen en TU Delft: Juridische mogelijkheden om Chemours (gedeeltelijk) stil te leggen, (3) Handreiking Outcomegericht Werken.

capaciteitsgebrek en prioritering van nieuwe aanvragen.⁸ Europese jurisprudentie, zoals het Ilva-arrest van het Hof van Justitie, heeft echter bepaald dat vergunningen onverwijld moeten worden herzien als uit evaluaties blijkt dat er significante gezondheidsrisico's zijn.⁹ Het Hof verbreedt in die zin de actualiseringsplicht met gezondheidsaspecten, en niet alleen milieuaspecten, wat katalysator kan zijn om hier als provincies naar te handelen.

De wet geeft geen concrete handvatten voor hoe vaak ('regelmatig') vergunningen moeten worden geactualiseerd. Het bevoegd gezag kan daar naar eigen inzicht invulling aan geven. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staat wel dat het bevoegd gezag binnen vier jaar na bekendmaking van een nieuwe of herziene BBT-conclusie beziet of de aan de vergunning verbonden voorschriften voldoen aan de nieuwe BBT-conclusies, aan overige BBT-conclusies en aan informatiedocumenten als bedoeld in bijlage XVII, onder A van het Bkl. Artikel 5.38 Omgevingswet wordt gezien als de drijvende kracht achter het continue updaten van omgevingsvergunningen, zodat deze altijd de meest actuele technieken en milieueisen weerspiegelen.

Verder is er behoefte aan een robuustere juridische en beleidsmatige verankering van gezondheid als toetsingsgrond via een kaderstellende uitwerking in de omgevingsvisie en verordening of richtinggevend in een programma (maar dan niet afdwingbaar). In de praktijk blijkt dat gezondheid vaak impliciet wordt meegenomen, maar zelden expliciet wordt gewogen in de besluitvorming.¹⁰ Mogelijk biedt cyclisch werken onder de Omgevingswet uitkomst als in de U&H strategie wordt vastgelegd wat onder 'regelmatig bezien' wordt verstaan, bijvoorbeeld door elke vijf jaar een herbeoordeling van vergunningen te doen, waarbij gezondheid expliciet wordt meegenomen als toetsingsaspect. Een andere mogelijkheid is dat omgevingsdiensten hun inzet op het actualiseren van vergunningen gaan prioriteren op basis van een risico- en impactanalyse, waarbij vergunningen met een schadelijke of hinderlijke uitstoot (of impact daarvan) vaker kunnen worden geactualiseerd. De provincie Gelderland doet dit al wel, echter is gezondheid daar een van de aspecten en wordt als gemiddelde meegenomen. De provincie Noord-Holland gaat ook aan de slag met prioriteren op basis van een risico- en impactanalyse.

Daarnaast biedt de Omgevingswet ruimte om vergunningen ambtshalve te wijzigen of in te trekken als passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid ontbreken. Dit maakt het mogelijk om gezondheid expliciet te betrekken bij vergunningverlening, ook als er nog geen wettelijke norm voor een bepaalde stof bestaat.¹¹ Dit zal nader uitgewerkt worden in hoofdstuk 3.

Focusgroep

De omgevingsdiensten lopen aan tegen het gebrek aan capaciteit. Het gebrek aan concrete normen voor gezondheid maakt het daarnaast ook moeilijker om hierop te sturen, vaak is het beter om dan te sturen op maatregelen.

Voor een lange tijd gingen nieuwe aanvragen voor, maar nu merkt een omgevingsdienst dat steeds meer prioriteit wordt gegeven aan het actualiseren van vergunningen voor activiteiten die de meeste impact op de omgeving hebben. Deze omgevingsdienst is een tool aan het ontwikkelen waar deze prioritering in zit, al geeft deze aan dat ondersteuning en dekking vanuit de provincie wenselijk is. Dit kan door sturing doordat de provincie gericht beleid opstelt om extra in te zetten op het actualiseren van vergunningen en

⁸ ILT-rapport, p. 17.

⁹ Juridisch onderzoek stilleggen Chemours, p. 20-21.

¹⁰ Handreiking Outcomegericht Werken p. 7.

¹¹ Juridisch onderzoek stilleggen Chemours, p. 20-22.

door dit te verankeren van beleid naar uitvoering met opdrachtverlening tussen provincie en omgevingsdiensten via de U&H-strategie (conform de big-8 vanwege doorvertaling naar de uitvoering en terugkoppeling daarvan).

Een oplossing die wordt aangedragen is om meer vanuit de behoefte van de omgeving te kijken qua gezondheid, milieu en veiligheid. Daarbij zou bijvoorbeeld de GGD kunnen adviseren welke stoffen prioriteit verdienen. De provincie Noord-Holland heeft daar een project voor lopen. Het zou mooi zijn als de actualisaties die de meeste gezondheidswinst opleveren met voorrang worden opgepakt. Dit betekent dat prioritering moet worden gedaan aan de hand van een risico- en impactanalyse, waarbij gekeken wordt naar de uitstoot vanuit een bron en het effect daarvan op de leefomgeving. De ideale situatie zou zijn dat het actualiseren van vergunningen een vast onderdeel van het werk wordt, waarbij prioritering plaatsvindt niet op basis van of een vergunning voldoet aan de meest recente wet- en regelgeving, maar of er gezondheidswinst te behalen is (en zich positief verhoudt tot monitoringsdata op milieu en gezondheid, waarbij kaderstelling nodig is over hoe dit wordt beoordeeld). In hoofdstuk 3 is dan ook een voorbeeld opgenomen hoe dit eruit kan zien.

Een andere omgevingsdienst geeft aan voor milieutoezicht een risicomodel te hebben op basis van milieurelevantie. Het kan interessant zijn om die door te ontwikkelen voor een tool voor het actualiseren van vergunningen die gekoppeld is aan gezondheidsrisico's (in aanvulling op milieurelevantie). Een andere omgevingsdienst en provincie geven aan een risico-actualisatie prioritering te hebben, die hetzelfde is als de risicomethodiek bij toezicht. Daarbij worden drie factoren meegewogen: veiligheid, omgevingsfactoren en duurzaamheid. Bij de desbetreffende provincie is ook gezondheid een onderdeel dat wordt meegewogen.

Wat de omgevingsdiensten zou helpen is helder provinciaal beleid en een uitgesproken ambitie, waardoor de motivering voor het actualiseren van een vergunning eenvoudiger wordt (zie hoofdstuk 3 voor de nadere uitwerking van dit beleid). Je moet immers goed en op detailniveau motiveren waarom je een vergunning aanpast. Duidelijk provinciaal beleid kan al helpen, vertaling naar concrete en zelfs direct bindende regels in de provinciale verordening maakt het nog beter (niet beperken tot beleidsregels). Bijvoorbeeld: wat je als provincie verstaat onder 'significante gezondheidseffecten' opnemen in de begripsbepalingen. Een van de aanwezige provincies is een beleidskader aan het opstellen, waarin staat dat schadelijke stoffen verminderd moeten worden. De volgende stap is om te kijken wat de schadelijke stoffen zijn. Hier heeft de GGD vaak wel een goed beeld bij.

Als het om prioriteren aankomt geeft een omgevingsdienst aan behoefte te hebben aan gesprek daarover met de gemeenten en provincie. Het zou een gezamenlijk probleem en een gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten zijn van uitvoering en bevoegd gezag. De provincies zouden kunnen helpen door mee te denken hoe te prioriteren en dit ook vast te leggen in de uitvoeringsafspraken (o.a. opdrachtverlening en uitvoeringsovereenkomsten). Zeker als het gaat om gemeente-overschrijdende verontreiniging moet de provincie haar verantwoordelijkheid pakken, bijvoorbeeld door prioriteringsbeleid samen met betreffende omgevingsdienst op te stellen. Een bijkomend voordeel is dat een omgevingsdienst vaak zowel een provincie als gemeenten dient.

2.3 Het intrekken van latente milieuruimte in vergunningen (incl. definiëring)

Definitie

Het intrekken van alleen latente ruimte is juridisch geen zelfstandige bevoegdheid. Een vergunning kan wél volledig worden ingetrokken, maar dan vervalt de hele vergunning. Wat hier dus juridisch wordt bedoeld, is het wijzigen van een bestaande vergunning, waarbij een deel van de milieuruimte wordt ingetrokken.

Literatuurstudie

In verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid kan het bevoegd gezag vergunningsvoorschriften aanpassen (zie artikel 5.42, vierde lid, Omgevingswet en § 8.10.2 van het Bkl, met name artikel 8.101 en 8.102). Volgens de toelichting op het voorgestelde amendement, welke leidde tot artikel 5.42, vierde lid, Omgevingswet is het doel van deze bevoegdheid dat gezondheid een volwaardige rol moet krijgen bij de toepassing van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet over individuele projecten.¹² De mogelijkheid die de artikelen bieden, is tot op heden voor zover bekend niet benut.

Uit vier onderzochte documenten¹³ blijkt dat de toepassing wordt belemmerd door capaciteitsgebrek, juridische onzekerheden en een gebrek aan meetgegevens.¹⁴ Het KokxDeVoogd-rapport benadrukt dat beleidsmatige onderbouwing belangrijk is voor een goede kans van slagen: beoordelingskaders waarin gezondheid expliciet wordt meegenomen, kunnen wijziging of intrekking van vergunningen beter legitimeren. Ook het voorzorgsbeginsel kan hierbij toegepast worden, mits zorgvuldig onderbouwd.¹⁵

De provincie Noord-Brabant is recent begonnen met het intrekken van ongebruikte stikstofruimte, dat is het intrekken van latente (niet gebruikte) ruimte binnen bestaande vergunningen (zowel landbouw als industrie), om te voorkomen dat stikstofemissie toeneemt. Zij heeft daarvoor de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof 2024-2027 gepresenteerd. Het bevat beleid en uitgangspunten over onder meer hoe en wanneer ongebruikte stikstofruimte wordt ingetrokken, om daarmee een stijging van de depositie te voorkomen en achteruitgang van de natuur tegen te gaan.¹⁶ Nagegaan kan worden of een soortgelijke aanpak ten behoeve van de gezondheid kansrijk is.

Focusgroep

De omgevingsdiensten herkennen de conclusies uit de literatuurstudie. De juridische mogelijkheden om latente ruimte in te trekken zijn er, maar een goede uitvoering valt of staat met goed beleid (duidelijke visie). Een omgevingsdienst geeft aan behoefte te hebben aan een duidelijke, concrete strategie of visie van het bevoegd gezag over het intrekken van latente ruimte ten behoeve van de gezondheid. Een andere omgevingsdienst geeft aan dat het capaciteitsprobleem een rol speelt waardoor niet genoeg aandacht wordt besteed aan het innemen van latente ruimte. Kaders vanuit de provincie kunnen helpen om de capaciteit goed te benutten.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 152.

¹³ (1) KokxDeVoogd, Gezondheid en de Omgevingswet, (2) RUG Advies Tijdelijke vergunningverlening Noord-Brabant, (3) ILT Voor de gezondheid: scherpere vergunningverlening bij uitstoot naar de lucht Verkenning bij 5 locaties, (4) Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS) 2.0, 2024-2027.

¹⁴ ILT Voor de gezondheid: scherpere vergunningverlening bij uitstoot naar de lucht Verkenning bij 5 locaties, p., 5,16,17,20.

¹⁵ KokxDeVoogd, Gezondheid en de Omgevingswet, p. 30-31, 63.

¹⁶ Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS) 2.0, 2024-2027.

Aangegeven wordt dat het intrekken van latente ruimte valt of staat bij een goede motivering. Daar kan de provincie een rol in spelen door bijvoorbeeld kaders mee te geven voor wanneer latente ruimte wordt ingetrokken en met welk doel (omschrijven wat er met de latente ruimte gebeurt). Als je latente ruimte alleen gaat opvullen met nieuwe bedrijven, dan schiet je er qua gezondheid niet veel mee op. Hier moet een duidelijke provinciale visie tegenover staan, het ligt niet aan de wettelijke tools, maar aan duidelijk beleid waarnaar verwezen kan worden.

Bedrijven hebben niet altijd de vergunde ruimte nodig. Een omgevingsdienst geeft aan dat we in een vergunning een rapportageplicht zouden moeten opnemen, met hoeveelheid productie zodat omgevingsdiensten op de hoogte zijn van de latente ruimte, en daarin opnemen dat niet gebruikte ruimte vervalt. Risico op onenigheid wordt echter ook genoemd. Een ander voorbeeld dat wordt genoemd is het laten intrekken van vergunningen van niet gerealiseerde projecten (voor het ongebruikte deel).

Het is de vraag hoe wordt omgegaan met de onzekerheid van stoffen (pZZS) waar geen geldende normen voor zijn. Provincies zouden een handreiking kunnen opstellen hoe je goed motiveert, waarom en met welk doel je latente ruimte wil intrekken (ten behoeve van gezondheid, die niet wordt opgevuld) en hoe je omgaat met onzekerheid over stoffen (met standaard motivering). Je kan immers niet zomaar latente ruimte intrekken, dat moet je bij het besluit goed kunnen motiveren en daarbij kunnen verwijzen naar beleid.

2.4 Toepassing van het voorzorgsbeginsel

Literatuurstudie

Uit vier onderzochte documenten¹⁷ komt het beeld naar voren dat het voorzorgsbeginsel een belangrijk, maar juridisch complex en beperkt toepasbaar beginsel is binnen het omgevingsrecht. De toepassing van het voorzorgsbeginsel is alleen gerechtvaardigd wanneer aan de drie noodzakelijke voorwaarden is voldaan: de bepaling van de potentieel schadelijke gevolgen; de evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens en de mate van wetenschappelijke onzekerheid.¹⁸ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 23 februari 2022 geoordeeld dat het toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit géén ruimte biedt om een vergunning uitsluitend op grond van het voorzorgsbeginsel te weigeren. Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen worden betrokken bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu. Het voorzorgsbeginsel kan sneller een rol spelen bij het vaststellen van omgevingsplannen (ruimtelijk spoor) en omgevingsvergunningen voor afwijken van het omgevingsplan.

Uit de documenten is niet gebleken dat het voorzorgsbeginsel momenteel systematisch wordt toegepast in vergunningverlening, toezicht of handhaving. De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2022 heeft bovendien geleid tot een duidelijke beperking van de juridische ruimte voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij omgevingsvergunningen milieu. Dit roept vragen op over de (praktische) toepasbaarheid van het voorzorgsbeginsel bij het reguleren van onzekerheden rond gezondheidseffecten van emissies.

¹⁷ (1) Factsheet Voorzorgsbeginsel, (2) RLI-rapport "Met recht balanceren", (3) Rapport KokxDeVoogd "Gezondheid en de Omgevingswet", (4) Tijdschrift M&R 2023/25 "Geen ruimte meer voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu"

¹⁸ Impulsprogramma Chemische Stoffen (2023-2026), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, december 2022, p. 15.

Focusgroep

Wanneer kun je het voorzorgsbeginsel überhaupt toepassen is de vraag die deze focusgroep als eerst wordt besproken. Omgevingsvergunningen zijn ingekaderd in de systematiek van beoordelingsruimte, welke niet groot is, waardoor het niet vaak wordt toegepast. Wat zou kunnen helpen is om omgevingswaarden vast te stellen in een omgevingsplan of provinciale omgevingsverordening. Zodoende kan indirect gebruik worden gemaakt van het voorzorgsbeginsel omdat hier bij vergunningverlening rekening mee moet worden gehouden. Je hebt dan wel omgevingswaarden nodig, wellicht dat hier een rol is weggelegd voor de provincies. Bij het vaststellen van omgevingswaarden leg je jezelf echter vast vanwege verschillende plichten (monitoring, opstellen van een programma wanneer niet voldaan wordt, etc.), waardoor dit naar verwachting niet snel zal gebeuren.

Bij toepassing van het voorzorgsbeginsel moet volgens de aanwezigen vooral worden gezocht naar hiaten in de wetgeving (wat als je de wetgeving gevolgd hebt, maar de uitkomst toch niet wenselijk is, soms ook vanwege de maatschappelijke impact). Daarnaast leent toepassing van het voorzorgsbeginsel zich goed voor acute situaties (bijvoorbeeld staalslakken of stoffen die op het eerste gezicht niet zo schadelijk leken voor het milieu) of bij een algemeen verbod via een algemeen verbindend voorschrift (algemeen zwemverbod door hoog PFAS-gehalte in recreatieplas waarbij normering ontbrak). Als een vangnet kunnen de hiaten in de wet worden opgevangen door de toepassing van het voorzorgsbeginsel.

De hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022 lijkt een blokkade te zetten op de toepassing van het voorzorgsbeginsel op grond van de voorheen geldende Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In de Omgevingswet staat gezondheid meer centraal dan onder het oude recht. Dit moet meer mogelijkheden geven om het voorzorgsbeginsel toe te passen (zie hoofdstuk 3).

Bij de omgevingsdiensten wordt terughoudend omgegaan met de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Wel wordt er gekeken naar de specifieke zorgplicht in bepaalde situaties. Ook hier is het volgens de aanwezigen beter om eerst maatwerk vast te stellen, een goed onderbouwde norm houdt immers beter stand bij de rechter.

2.5 Cumulatie/stapeling

Literatuurstudie

Uit drie onderzochte documenten¹⁹ komt het beeld naar voren dat de mogelijkheid om cumulatie van milieueffecten te betrekken bij vergunningverlening aanwezig is, maar beperkt wordt benut/ingezet. De Omgevingswet biedt meer mogelijkheden dan het oude recht, onder meer via omgevingswaarden, instructieregels en maatwerkregels (zie hoofdstuk 3 voor een nadere uitwerking). Hiermee kunnen provincies sturen op gebiedsgerichte milieugebruiksruimte, mits deze instrumenten beleidsmatig worden ingevuld. Met de gebruiksruimte bedoelt de wetgever de binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Binnen deze ruimte zijn activiteiten mogelijk zonder dat er doelen in het gedrang komen of dat er niet voldaan wordt aan omgevingswaarden.

Als oorzaak voor het beperkt benutten wordt genoemd het ontbreken van een concreet juridisch instrument om de optelsom van emissies – zoals fijnstof, geur of ZZS – te beoordelen en te vertalen naar vergunningseisen. De ontbrekende normen kunnen beleidsmatig worden ingevuld door

¹⁹ (1) KokxDeVoogd, Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies, (2) KokxDeVoogd, Gezondheid en de Omgevingswet (Extra) sturingsmogelijkheden voor gezondheid met de Omgevingswet, (3) ILT Voor de gezondheid: scherpere vergunningverlening bij uitstoot naar de lucht Verkenning bij 5 locaties.

drempelwaarden, beoordelingskaders of afwegingscriteria vast te stellen. Beleidsmatige keuzes die gebiedsgericht zijn en cumulatie adresseren kunnen bepalen hoe milieugebruiksruimte over een gebied wordt verdeeld.²⁰ Bij cumulatie is dit belangrijk omdat het gaat om de optelsom van effecten in een gebied. Over de relatie met het stikstofdossier wordt in de onderzochte documenten niks gezegd.

Focusgroep

Het meten van cumulatieve effecten van stressoren van verschillende activiteiten wordt als lastig ervaren. Het ontbreekt aan een wettelijk kader voor wat betreft cumulatieve effecten. Het RIVM geeft maar een bepaald aantal chemische stoffen waaraan wordt getoetst. Een genoemde methode is de Hazard Index (HI)-methode. Daarnaast is de vraag of je vanuit één inrichting de cumulatieve effecten bekijkt of breder (alle bedrijven plus wegen plus andere bedrijven). Als je bij één bedrijf meerdere stressoren hebt kan je die bij elkaar optellen en kijken of deze voldoet aan de normering, maar dat geeft geen garantie voor de omgevingskwaliteit als er meerdere bedrijven zijn. Bekijk cumulatie daarom op gebiedsniveau is het advies van een omgevingsdienst. Daarbij wordt de behoefte aan beoordelingsregels of handvatten door meerdere omgevingsdiensten uitgesproken (zie hoofdstuk 3 voor een nadere uitwerking). Imissiemetingen op gebiedsniveau worden als voorbeeld genoemd, om dat uit te voeren is echter meer capaciteit nodig, zo geven omgevingsdiensten aan.

De provincies zouden via instructieregels in de provinciale omgevingsverordening kunnen sturen op het normeren via gemeentelijke omgevingsplannen (zie hoofdstuk 3 voor een nadere uitwerking). Wat precies getolereerd wordt op gebiedsniveau kan een gemeente het beste bepalen, aldus de aanwezigen. De GGD zou kunnen aangeven per stressor wat de gezondheidseffecten zijn. Via instructieregels zouden deze normen in het omgevingsplan kunnen landen. Bij gebieden waar veel cumulatie optreedt kan extra worden gestuurd op het verminderen van uitstoot van schadelijke/hinderlijke stoffen, mits technisch haalbaar en betaalbaar óf in het omgevingsplan moeten nadere eisen worden gesteld aan bijvoorbeeld kosteneffectiviteit.

2.6 Outcome sturing

Literatuurstudie

Uit vier onderzoeken²¹ komt het beeld naar voren dat de dominantie van sturing op basis van meetbare resultaten (output) moet worden doorbroken ten gunste van sturing op basis van maatschappelijke baten en effecten (outcome). Op dit moment ligt de focus binnen organisaties op meetbare output, in plaats van op minder goed kwantificeerbare outcome. Gebruikelijk is om te denken en handelen vanuit de wettelijke taak en de VTH-productie: aantal controles, vergunningen en overtredingen. Outcome-sturing houdt in dat het effect van het handelen van de organisatie en de professional op de samenleving het leidende criterium zou moeten zijn, en niet in hoeverre (en in welke meetbare omvang) aan wettelijke criteria of servicenormen is voldaan. De invloed van juridische en financiële afdelingen moet worden teruggeschroefd binnen organisaties en in de relatie met beleidsdepartementen moeten alternatieve

²⁰ Zie bijvoorbeeld Artikel 5.63, eerste lid onder f, van de Omgevingsverordening Noord-Brabant. Daarin staat: Een omgevingsplan ter plaatse van Landelijk gebied kan op een bestaand bouwperceel voorzien in de ontwikkeling van een veehouderij, als is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder of achtergrondbelasting op geurgevoelige gebouwen in een bebouwingscontour geur niet hoger is dan 12 % en in het buitengebied niet hoger is dan 20%, tenzij er -als blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages- maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, en die ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert.

²¹ 'VTH-instrumentarium en outcome' d.d. 30 juni 2022 door Twynstra Gudde, 'Handreiking Outcome gericht werken' d.d. 21 november 2023 door Twynstra Gudde, 'Naar een uitvoerende macht' d.d. oktober 2024 door de Raad voor het openbaar bestuur en 'Sturen op outcome' d.d. 3 december 2024 door Buiten organisatieadvies.

manieren van sturing en verantwoording worden geïntroduceerd. Outcome gericht werken vraagt om een cultuurverandering, waarbij het van belang is om de link met strategische beleidsdoelen van partners te leggen en het gesprek te voeren over de bijdrage van VTH-instrumenten en welke aanpakken daarbij mogelijk en het meest effectief zijn.

Volgens het rapport 'Sturen op outcome' d.d. 3 december 2024 levert outcome gericht werken concrete resultaten op met meerwaarde voor zowel bevoegd gezagen als omgevingsdiensten. Het gaat echter niet vanzelf: outcome gericht werken vraagt de nodige voorbereiding, tijdsinzet en begeleiding om resultaten te behalen. Voor een succesvolle toepassing van outcome gericht werken, gelden volgens de literatuur de volgende randvoorwaarden:

- Juiste themaselectie: thema's met een grote maatschappelijke opgave en voldoende VTH-aangrijpingspunten komen in aanmerking (grootste impact op gezondheid, schone lucht, vermindering milieuhinder etc.)
- Organiseer inhoudelijke deskundigheid, trekenschap en zorg voor procesbegeleiding. De samenstelling van de werkgroep luistert nauw. Hier moet voldoende inhoudelijke deskundigheid vanuit de partners, betrokken omgevingsdiensten en eventuele stakeholders aanwezig zijn, evenals het vervolg om strategisch en operationeel niveau met elkaar te verbinden.
- Goede voorbereiding: het helpt om voorafgaand aan de eerste werkgroep een startdocument te maken waarin alle reeds bekende informatie staat opgesomd. Zo'n startdocument zorgt voor een gemeenschappelijke basis en vormt een goed vertrekpunt voor toepassing van deze methode.
- Koppeling maken met datagericht werken en in uitwerking meegenomen hoe voor continuïteit in databeheer wordt gezorgd. Bijvoorbeeld door (outcome)gegevens in een datawarehouse op te slaan en niet in het zaakstelsel zelf.

Het doel zou moeten zijn om tot duidelijke en logische kaders te komen die zichtbaar maken hoe specifieke activiteiten (output) leiden tot gewenste veranderingen (outcome). Door te beginnen met de gewenste impact (de verandering als gevolg van output) en terug te werken, kunnen belanghebbenden activiteiten ontwerpen die waarschijnlijker hun doelen zullen bereiken. In het Beleidskompas²² gaat dit over het verkennen van de opties om een bepaald doel te bereiken (waarbij VTH echt niet altijd het antwoord is). Impactpaden vergemakkelijken de beoordeling of activiteiten de beoogde resultaten en effecten opleveren, zodat indien nodig aanpassingen kunnen worden gedaan. Daarnaast bieden ze een duidelijk verhaal dat gedeeld kan worden met belanghebbenden, financiers en de gemeenschap om de waarde en effectiviteit van interventies aan te tonen.

Verder zijn met betrekking tot outcome sturing o.a. de volgende aanbevelingen gedaan uit de onderzochte documenten in relatie tot VTH:

- Provincies dienen bij nieuwe wetgeving of regelingen duidelijk te maken welke maatschappelijke effecten en/of bijdragen van de VTH-inzet verwacht wordt: provincies bepalen in hun Uitvoering & Handhavingsstrategie hoe de inzet moet worden gepleegd en m.b.v. beleidskaders en uitvoeringsagenda's, en in de toekomst programma's onder de Omgevingswet, waar de inzet moet worden gepleegd (prioritering).
- Onderschrijf als IPO het belang en de waarde van outcome gericht werken. Zorg voor de noodzakelijke ondersteuning, in de vorm van capaciteit, kennis, opleiding en middelen.
- Concretiseer in nieuw VTH-beleid in de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten de verwachte

²² <https://www.kcbr.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas>.

bijdrage van VTH-inzet aan de provinciale beleidsdoelen. Betrek omgevingsdiensten bij de ontwikkeling van dit beleid. Zij kunnen veel informatie geven over welke VTH-instrumenten er zijn en hoe effectief ze zijn. Dit vraagt om verbinders die omgevingsdiensten helpen een beleidsbril op te zetten en beleidsmedewerkers om een uitvoeringsbril op te zetten.

- ➔ Provincies dienen naast ambitie en doelen van bestuur, ook de in te zetten instrumenten en een uitvoeringsplan op te stellen (cyclus werken Omgevingswet). Vergeet monitoring niet; wat hebben de werkzaamheden daadwerkelijk opgeleverd in termen van outcome.

Uit de onderzoeken blijkt nog niet helemaal in hoeverre de VTH-praktijk daadwerkelijk opgelijnd is om outcome-sturing toe te passen. Per instrument (V, T en H) dient nog duidelijk te worden welke impact de provincies hiermee kunnen maken voor een steeds gezondere leefomgeving. In het hiervoor aangehaalde rapport 'Sturen op outcome' d.d. 3 december 2024 bleek outcome gericht werken een geschikt instrument om kennis en ervaring op te doen over wat een effectieve aanpak van 1) ZZS en 2) energiebesparing is. De belangrijkste les hieruit is (opnieuw) om met verschillende partners betekenis geven waarmee je met elkaar de (on)mogelijkheden (effecten) ontdekt. Zoals op de vorige pagina is aangehaald, dienen beleid en uitvoering met elkaar in gesprek te komen om met elkaar te onderzoeken wat bereikt kan worden in het veld. Deze lessen kunnen toegepast worden op het onderwerp gezonde leefomgeving. Om te bepalen welk effect je wilt meten (duiding van effecten) is bijvoorbeeld eerst de GGD nodig, zij zijn de partner om te bedenken wat de gezondheidsrisico's zijn en waar gezondheidswinst te behalen valt. Daarnaast is het RIVM nodig voor de meetbaarheid en deels ook de omgevingsdiensten.

Tot slot zijn vanuit het IBP versterking VTH-stelsel samenwerkingsafspraken gemaakt over o.a. de implementatie van de Regionale beleidscyclus. Outcome gericht werken is een onderwerp wat momenteel verder wordt uitgewerkt in opdracht van IPO en VNG door Arena Consulting.

Focusgroep

Wat de provincies volgens de omgevingsdiensten als eerste kunnen doen is om in het instrument programma de maatschappelijke doelen uit te werken. De provincie kan daarnaast als opdrachtgever de opdracht al meer outcome gericht vormgeven (wat wil je als effect terugzien? Op wat voor vragen wil je antwoord zien?). Dit helpt de omgevingsdiensten om de doelen en effecten te kunnen rapporteren. Waar het uitvoeringsbeleid wisselt zou je meer willen uniformeren en harmoniseren door het opstellen van een aanvullend kader.

Vanuit de omgevingsdiensten wordt het knelpunt genoemd dat zij doorgaans niet kunnen inschatten hoeveel bedrijven er in het werkingsgebied zitten. Er bestaat een overzicht van de bedrijven die meldings- of vergunningplichtig zijn, al is er ook een groep bedrijven die buiten beeld zijn omdat ze nooit hebben gemeld. De basis ligt bij de bekendheid in de risico's en die zijn dus niet altijd te overzien. Een knelpunt hier is dus dat niet alle data op orde is. Per gebied moet gekeken worden welke bronnen de grootste rol spelen. Wat zou helpen om de data sneller op orde te krijgen is om te ontsluiten welke data belangrijk is: doelgericht en afhankelijk van het thema. Daarbij zijn landelijke afspraken nodig over welke data wordt bijgehouden. Het probleem is overigens niet alleen dat er te weinig data is, maar ook dat veel data niet in de centrale database zit, maar in rapporten, vergunningen, verslagen etc. Hoe kan je data op een goede manier centraal ontsluiten is dus ook iets waarover nagedacht moet worden. Wat zou kunnen helpen is om het uitwisselen van informatie tussen overheden te verbeteren. Een omgevingsdienst voegt daaraan toe om naast datakwaliteit ook gezamenlijk naar duidelijke, eenduidige definities te kijken.²³

²³ Vanuit het ministerie loopt er een digitaliseringsprogramma gericht op het gehele VTH-stelsel (Project 'Eenheid van taal' – Digitalisering

Outcome sturing is complex, zo onderschrijven de aanwezigen. Het is van groot belang dat outcome als onderwerp wordt verankerd in de regionale UHS (door gemeenten en provincies). Het gaat er niet direct om outcome sturing te verankeren in beleid, maar dat je beleid zodanig formuleert dat sturing op outcome ook mogelijk is bijvoorbeeld door het stellen van heldere doelen en dat in nauw overleg met de omgevingsdiensten. Output sturing zal er altijd blijven, maar spreek ook met elkaar af dat je meer naar outcome gaat kijken. Outcome hoeft niet altijd kwantitatief te worden uitgedrukt, een omgevingsdienst geeft aan sterk te geloven in verhalen en een andere methodiek. De provincie heeft hier een voortrekkersrol in te nemen door aan de slag te gaan met het thema gezondheid in bepaalde gebieden. Er moet ook ruimte zijn om te vertellen en niet alleen maar te kijken naar de output. Het is dus belangrijk dat beleid en uitvoering veel meer met elkaar verbind: heldere strategische doelen vertalen naar voor VTH uitvoerbare operationele doelen, daar intern op sturen (programmatisch), op monitoren en op rapporteren en dat vervolgens weer evalueren met de opdrachtgever en daar zo nodig weer op bijsturen. Het gaat daarbij dus over veel meer dan over verantwoording van resultaten. Bij outcome gericht werken staat vertrouwen in elkaar boven verantwoording naar elkaar.

Een ander knelpunt dat door de omgevingsdiensten naar voren wordt gebracht is dat de monitoringssystematiek samenhangt met output sturing. Maatschappelijke thema's vergen echter ook andere werkzaamheden. Volgens de aanwezigen kan sturen op outcome beter als de omgevingsdiensten de ruimte krijgen om anders te programmeren. Op het niveau van individuele bedrijven wordt outcome-sturing onmogelijk, je wil massageneren. Niet alleen maar vragen naar uren, maar ook naar de effecten. De provincie moet zich dus duidelijker als voortrekker gedragen (concretisering in hoofdstuk 3), dat is hier niet de omgevingsdienst.

Krijg de verwachtingen met elkaar scherp is dus het advies; wat kan je bereiken met outcome op actuele thema's, wat zijn de definities en waar zit je beïnvloeding als omgevingsdienst? Wanneer je een financieringsstructuur hebt die meer zit op vertrouwen kan er ook veel meer worden gestuurd op outcome. Niet alleen focussen op data, maar ook op de verhalen (story telling) ondersteund met data. Er moet dus ook ruimte zijn om niet met cijfers te rapporteren. Bij outcome gericht werken moeten we niet vervallen in een systeem van cijfermatige monitoring, dan zit je in de controle. Door te kijken waar belangrijke opgaven liggen kunnen we vanuit daar met elkaar kijken hoe we de resultaten inzichtelijk maken, aldus de aanwezigen.

Tot slot zijn er belangrijke randvoorwaarden die meer aan de informele kant van netwerksamenwerking te vinden zijn. Dat gaat dan over met elkaar betekenis geven (sensemaking), tijd nemen om het onderwerp met elkaar te verkennen, elkaar begrijpen, leren kennen, wat kan wel en wat niet. Wat heb je nodig in de uitvoering en in beleid? Welke data is beschikbaar? Wat zou je willen? Welke partijen kunnen daarbij helpen? Pas als je dat hele spectrum met elkaar (dus opdrachtgever en opdrachtnemer) in beeld hebt kun je invulling geven aan hoe je outcome gericht kunt werken, aldus de aanwezigen. Daarnaast is aangegeven dat omgevingsdiensten vrijwel nooit uitgenodigd worden door de provincie voor beleidsmatige sessies. Omgevingsdiensten hebben nagenoeg alleen contact met de VTH-afdelingen van de provincie, die zelf doorgaans ook op afstand staan van de beleidsafdelingen. Als omgevingsdiensten betrokken worden gebeurt dat doorgaans niet in een vroeg stadium bij beleidsontwikkeling. Dit is iets wat de provincies kunnen verbeteren, aldus de aanwezigen.

VTH stelsel) waarbij een informatiemodel wordt uitgewerkt (CIM-flo) waarna een logisch model en een begrippenmodel worden uitgewerkt. Dit moet zorgen voor een uniforme dataregistratie.

3 Handreiking optimale inzet VTH t.b.v. een gezonde leefomgeving

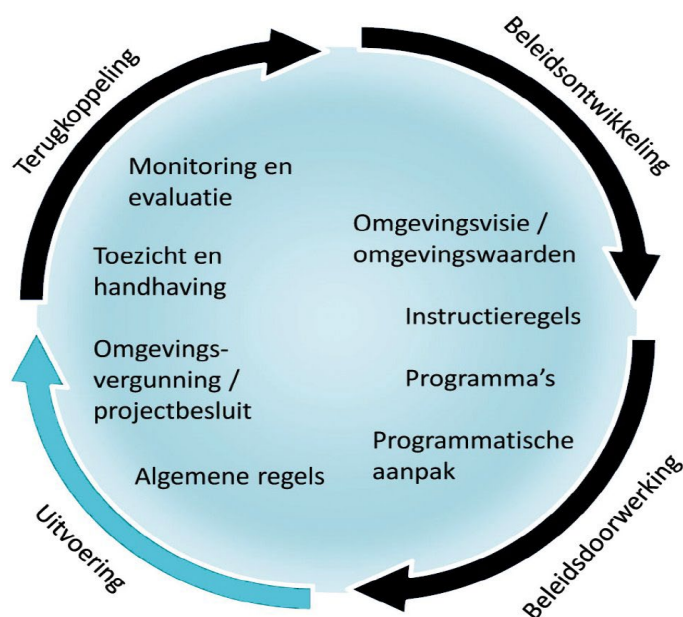
Dit hoofdstuk doet per thema een aantal voorstellen over de mogelijkheden die provincies hebben om hun bevoegdheden via VTH in te zetten om zoveel mogelijk een gezonde leefomgeving te bevorderen, dan wel te beschermen, waarbij het cyclisch werken onder de Omgevingswet specifieke aandacht krijgt (*in welk instrument dient de desbetreffende informatie te worden opgenomen*).

Voordat wordt ingegaan op het voorstel per onderwerp, zal eerst wat algemene informatie worden gegeven over de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet en de (regionale) beleidscyclus. Voor de optimale inzet van VTH t.b.v. een gezonde leefomgeving is daarna per onderwerp uitgewerkt wat 1) in ieder geval dient te worden gedaan om uitvoering te kunnen geven aan de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt en 2) eventueel wat een provincie daarnaast extra kan doen wanneer zij wil inzetten op een gezondere leefomgeving.

3.1 Het cyclisch werken onder de Omgevingswet

Beleidscyclus Omgevingswet

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet met elkaar te ordenen.



Afbeelding 1: beleidscyclus Omgevingswet.

Deze cyclus bestaat uit beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Bij beleidsontwikkeling gaat het om visievorming. De omgevingsvisie is het bijpassende instrument. Dit is de strategische en integrale langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving. Als een provincie de ambitie heeft om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving als onderdeel van deze strategische en integrale lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving, dan is het goed om dat in dit document te spreken. Deze maatregel is ook opgenomen bij elk onderwerp dat in dit hoofdstuk wordt

besproken, nu de omgevingsvisie ook een 'haakje' biedt voor de uitwerking van concrete maatregelen in bijvoorbeeld een programma of andere beleidsdocumenten.

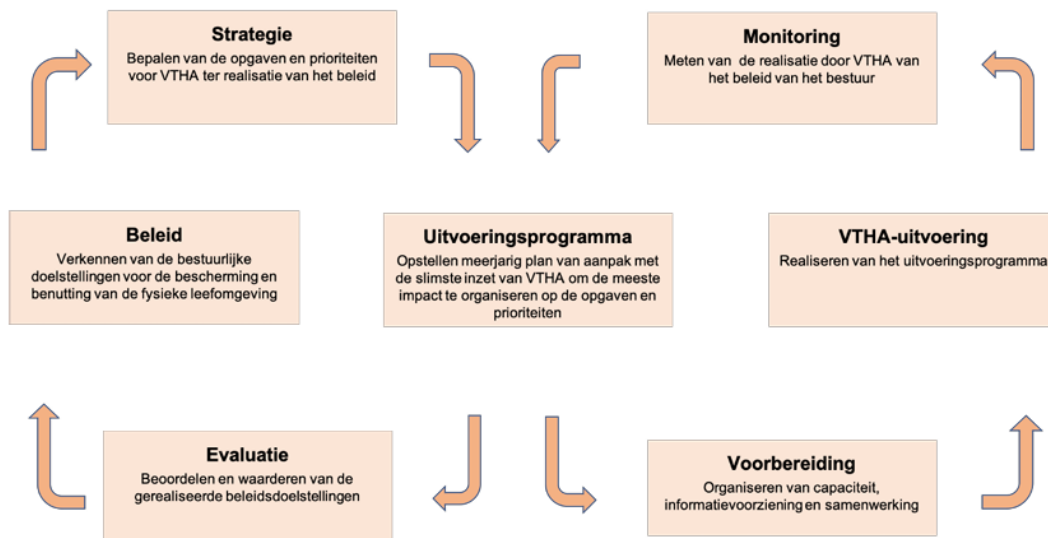
Bij beleidsdoorwerking gaat het om het concretiseren van het beleid en juridische vastlegging daarvan. Programma's maken de doelen van de omgevingsvisie concreet met o.a. maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer en het behoud van de fysieke leefomgeving. Het maken van politiek/bestuurlijke keuzes staat in een programma dus centraal. Het kan daarbij gaan om beleidskeuzes en keuzes over te nemen maatregelen. Het bindt alleen de overheid die het heeft vastgesteld, programma's zijn op zichzelf dus niet normstellend en bieden geen juridisch fundament. Zij moeten daarvoor gekoppeld zijn aan regels in de verordening of instructies. Een voorbeeld van een programma is het 'programma gezonde leefomgeving' wat inmiddels meerdere provincies hebben vastgesteld.

Overheden kunnen daarnaast eisen vastleggen in omgevingswaarden. Omgevingswaarden zijn bindende normen voor de kwaliteit die het Rijk, de provincie of de gemeente voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken, zoals luchtkwaliteit, geluid, geur en waterkwaliteit.

In de uitvoeringsfase gaat het concreet om activiteiten en projecten van overheden, bedrijven en burgers die iets willen ontwikkelen. Die moeten zich houden aan algemene regels, bijvoorbeeld uit de provinciale omgevingsverordening of het gemeentelijke omgevingsplan. Overheden kunnen definities geven aan open normen in algemene regels. Als er toestemming nodig is voor een initiatief, verloopt dat in beginsel via de omgevingsvergunning en/of het projectbesluit. Nadere beoordelingskaders kunnen vervolgens worden gevat in beleidsregels die resulteren in concrete vergunningvoorschriften. In de fase van terugkoppeling gaat het om toezicht en handhaving en om monitoring en evaluatie. Uit deze laatste blijkt of er wijzigingen moeten worden doorgevoerd in beleid.²⁴

Regionale beleidscyclus

De regionale beleidscyclus, ofwel de BIG-8, staat hieronder weergegeven.



Afbeelding 2: De BIG-8 zoals weergegeven in de Handreiking regionale beleidscyclus (door IBP VTH).

²⁴ Van Moorsel, L.M.W. & Blokhuis-Van Balen, A (2022), Het nieuwe omgevingsrecht effectief inzetten voor uw onderneming en privé (1^{ste} editie). Indicator.

De terminologie sluit goed aan op de beleidscyclus Omgevingswet zoals hiervoor aangeven. De doelstelling van de regionale beleidscyclus is om op grond van een scherpe probleem- en risicoanalyse de capaciteit van de omgevingsdienst gericht in te kunnen zetten om in de gehele regio het meeste rendement te behalen en de grootste impact voor de leefomgeving te realiseren. De BIG-8 fungeert dan ook als raamwerk, dat tegelijkertijd de dienst stimuleert om efficiënt en effectief te functioneren.²⁵

De volgende instrumenten gerelateerd aan de BIG-8 komen terug in de Handreiking:

- ➔ **De uitvoerings- en handhavingsstrategie** (artikel 13.5 e.a. Omgevingsbesluit): de bestuursorganen die zijn belast met de uitvoerings- en handhavingstaak stellen conform het Omgevingsbesluit een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht ('U&H strategie' of 'UHS'). De U&H strategie biedt in ieder geval inzicht in de prioriteitenstelling voor het verrichten van werkzaamheden, de werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen en de methode die wordt gebruikt om te bepalen of de doelen worden bereikt.
- ➔ **Het uitvoeringsprogramma** (artikel 13.8 Omgevingsbesluit): als onderdeel van de VTH-beleidscyclus wordt door de bestuursorganen jaarlijks een uitvoeringsprogramma ('UP') vastgesteld, waarin wordt aangegeven welke werkzaamheden uit de uitvoerings- en handhavingsstrategie het komend jaar zullen worden verricht (concrete acties voor de uitvoering van de VTH-taken). Overigens is dit bij sommige omgevingsdiensten een meerjarig uitvoeringsprogramma, welke jaarlijks zo nodig wordt bijgesteld. Sommige bestuursorganen leggen dit nog vast in een uitvoeringsovereenkomst ('UVO') of een werkplan. Dat zijn afspraken over de werkzaamheden die worden uitgevoerd en met welke middelen.

3.2 Scherper vergunnen

Inleiding

Met de inwerkingtreding van de RIE wordt onderkant BBT-range gezien als regulier vergunnen, onderkant BBT is dan geen scherp vergunnen meer. Binnen de context van deze handreiking verstaan wij daarom onder scherp vergunnen: het hanteren van strengere emissie-eisen ten behoeve van het beschermen en verbeteren van een gezonde leefomgeving. Hierbij wordt ook gekeken naar geluid, geur, trillingen, grof(stof) etc. De daadwerkelijke implementatie van scherper vergunnen t.b.v. gezondheid is echter ingewikkeld, het is extra en ander soort werk. Daarvoor moet het duidelijk zijn wat onder scherp vergunnen wordt verstaan en wat de provincie van omgevingsdiensten verwacht.

Uitvoering van de Omgevingswet

Wat de provincies in ieder geval en dus minimaal dienen te regelen zodat uitvoering kan worden gegeven aan scherper vergunnen in brede zin, is in provinciaal beleid, bijvoorbeeld in een programma onder de Omgevingswet, aangeven hoe het scherper vergunnen in brede zin t.b.v. gezondheid eruit moet zien. In de omgevingsvisie spreekt de provincie de ambitie uit om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving als onderdeel van de strategische en integrale lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving. De uitwerking van de maatregel over scherper vergunnen in een programma is hier een uitwerking van, met een link naar normstelling in de omgevingsverordening (bijvoorbeeld algemene regels over strengere emissie-eisen met een focus op gezondheid). Hiermee ontstaat een compleet juridisch én beleidsmatig kader voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, dat helder,

²⁵ Handreiking regionale beleidscyclus 'Hoe bereik je als regio aantoonbaar maatschappelijk effect door het inrichten van een effectieve regionale beleidscyclus?'. Interbestuurlijk programma verbetering VTH-stelsel.

handhaafbaar, gebiedsgericht, uniform, en juridisch robuust is.

Voor de omgevingsdiensten moet duidelijk zijn wat onder scherp vergunnen in brede zin wordt verstaan en wat de provincie van omgevingsdiensten verwacht. Ter verduidelijking en om richting te geven dient de verankering van scherp vergunnen in brede zin richting uitvoering vervolgens ook plaats te hebben in bijvoorbeeld de U&H strategie en de uitvoeringsovereenkomst (UOV) die worden opgesteld tussen provincies en omgevingsdiensten (cyclisch werken conform de beleidsacht 'big 8' principe, zie paragraaf 3.1).

Kansen voor scherp vergunnen in brede zin

Bij de herziene RIE wordt het vergunnen aan de onderkant de norm voor RIE-installaties. De RIE is echter niet van toepassing op installaties die daar niet onder vallen. Het systeem van de Omgevingswet lijkt echter via het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een haakje geven om het scherp vergunnen ook voor niet RIE-installaties en dus in brede zin te regelen (*kans*), en dus ook voor geur, geluid, trillingen etc.. Door de toelichting bij het Bkl lijkt het dat de RIE op alle vergunningplichtige mba's van toepassing is (doordat het een implementatie van de RIE is op vergunningplichtige milieubelastende activiteiten). In het Bkl zijn namelijk - wanneer sprake is van een vergunningplichtige mba - de beoordelingsregels uit afdeling 8.5 Bkl van toepassing, welke volgens de Nota van Toelichting bij het Bkl gebaseerd zijn op de RIE. In artikel 8.9 Bkl is als een van de criteria van de beoordelingsregels opgenomen dat (volgens lid 1, sub d) '*de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast*'. Het lijkt dat door de systematiek van de Omgevingswet dit dus geldt voor alle mba's en dus ook voor niet RIE-installaties. Hierdoor speelt het een rol dat het mba-begrip breder is dan het inrichtingen-begrip onder het oude recht. Let wel, dit is een mogelijke route waar nog geen jurisprudentie over beschikbaar is (*risico* dat een rechter dit anders interpreteert, nu het niet heel duidelijk in de wet staat).

De provincie dient beleid, bijvoorbeeld in een programma gezonde leefomgeving, voor scherp vergunnen voor alle stoffen (niet alleen ZZS en luchtkwaliteit maar ook geluid, trillingen etc.) op te nemen (linkend aan prioriteringsbeleid). In de Omgevingswet staat daarover geen duidelijk haakje opgenomen, de provinciale omgevingsvisie waarin de ambitie is uitgesproken om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving kan dat wel zijn. Voor niet ZZS gerelateerde emissies/hinder kan dit worden gekoppeld aan programmadoelen.

Het uitvragen en beoordelen van de vergunning op basis van een vermijdings- en reductieprogramma ('VRP') voor ZZS vraagt veel tijd die er nu vaak niet is (*knelpunt*). Wanneer scherp vergunnen zich niet alleen richt op luchtkwaliteit, ZZS maar ook op geluid, geur trillingen etc. zou geprioriteerd moeten worden op onderdelen die de meeste gezondheidswinst opleveren (bijvoorbeeld via provinciaal prioriteringsbeleid, zie paragraaf 3.3). De provincie Gelderland heeft bijvoorbeeld scherp vergunnen opgenomen in provinciaal beleid.

Omgekeerde bewijslast bij scherp vergunnen in brede zin

Het *knelpunt* bij niet-RIE installaties is de technische motivatie om scherp te kunnen vergunnen. Artikel 4.22 van de Omgevingswet biedt bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit meer beslissingsruimte voor het bevoegd gezag dan onder het oude recht.²⁶ De aanvrager van een vergunning moet volgens artikel 4.22 van de Omgevingswet een

²⁶ Onder het oude recht was het zo dat wanneer de aanvraag binnen de BBT-range lag, dit als voldoende werd gezien, en dus onafhankelijk van of het hoog of laag in de bandbreedte lag.

emissiegrenswaarde aanvragen met in het achterhoofd het belang van de bescherming van de gezondheid en de bescherming en *verbetering* van het milieu. Doordat door de aanvrager ook rekening moet worden gehouden met de verbetering van het milieu, kan niet langer worden uitgegaan van de bovenkant (hoogste emissiegrenswaarde). Er treedt geen ‘verbetering van het milieu’ op als je hiervan uitgaat, terwijl dat wel van de aanvrager wordt verwacht. Het is onzes inziens hierbij logischer dat de bewijslast bij de aanvraag komt te liggen (omgekeerde bewijslast). Dit kan worden vastgesteld in beleidsregels, bijvoorbeeld in het programma gezonde leefomgeving, en worden opgenomen in de vergunningenstrategie (UHS) van het bevoegd gezag, zodat de aanvrager ook weet waar hij aan toe is.

Stimuleren van doorlopend innoveren bij bedrijven

Door de deelnemers aan de focusgroepen werd aangegeven dat er meer verantwoordelijkheid (en dus ook de motivatieplicht) bij het bedrijfsleven moet worden neergelegd om doorlopend te innoveren, in lijn met de oude ALARA-systematiek die is verdwenen onder de Omgevingswet. De provincie Gelderland heeft in de provinciale UHS opgenomen dat bepaalde onderdelen van deze zorgplicht zijn komen te vervallen onder de Omgevingswet, maar dat *‘het gegeven dat het meer is uitgeschreven betekent niet dat hetzelfde beschermingsniveau niet hoeft te worden behaald. De eerdere regels gebruiken we als kader om te beoordelen er aan de specifieke zorgplicht wordt voldaan’*.

Het is ook te beargumenteren dat deze systematiek wel al is vertaald in de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), wanneer het gaat om de in hoofdstuk 3 van het Bal aangewezen mba’s. Het staat er niet zo letterlijk meer, maar door de zelfstandige werking van dit artikel (geldend naast de vergunningvoorschriften), wordt er wel degelijk verantwoordelijkheid bij de bedrijven gelegd: diegene die een activiteit verricht moet zelf uitzoeken wat in zijn geval onder de specifieke zorgplicht valt (en dus niet het bevoegd gezag). Er wordt immers gesteld dat de uitvoerder van een mba weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen (waar ook gezondheid onder valt), verplicht is om de gevolgen te voorkomen, dan wel te beperken. Lid 2 stelt dat voor milieubelastende activiteiten deze plicht in ieder geval inhoudt dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen. Daarbij is het ook mogelijk voor het bevoegd gezag om o.g.v. de specifieke zorgplicht maatwerk- dan wel vergunningvoorschriften te maken (artikel 2.11 jo. artikel 2.12 en artikel 2.13 Bal). Maatwerk wordt beleid als er door het bevoegd gezag een interpretatie van open normen wordt gegeven in beleid (bijvoorbeeld in een programma) en juridisch wordt verankerd in de omgevingsverordening. Zo kunnen de verplichtingen uit de specifieke zorgplicht worden geconcretiseerd, bijvoorbeeld door in vergunningenvoorschriften de verplichting op te nemen dat het bedrijf iedere 5/10 jaar moet bezien of bij technische installaties verbetering mogelijk is op basis van de technieken die dan beschikbaar zijn. Zie het als een terugkerende alternatievenstudie (*kans*). Let wel dat standaardvergunningvoorschriften een uitgewerkt VTH-instrument is dat vaak gebaseerd is op beleid of de verordening, maar geen zelfstandig beleids- of normstellingsinstrument is.

Feitelijk moet het bevoegd gezag ook geregeld bezien of de vergunning nog conform de stand der techniek is. Op basis van de wet kan zij ook daarover informatie opvragen bij het bedrijf.²⁷ Door het in een voorschrift op te nemen kan dit makkelijker worden afgedwongen.

²⁷ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/actualiseringsplicht-omgevingsvergunning/>.

Voorgestelde maatregelen die de provincies in ieder geval moeten doorvoeren in de beleidscyclus	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Uitspreken ambitie om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving als onderdeel van de strategische en integrale lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving.	Omgevingsvisie.	Voorbeeldzin ambitie t.b.v. schone lucht en minder geluid: <i>'terugdringen geluidshinder en luchtverontreiniging door industrie'</i> .
Doel scherper vergunnen (emissiereductie) stellen. Aangeven hoe het scherper vergunnen in brede zin t.b.v. gezondheid eruit moet zien (structurele aanpak en interpretatie open normen). In een beleidskader aangeven dat je als provincie de uitstoot van schadelijke stoffen naar lucht, water en bodem zoveel mogelijk wilt verminderen evenals de uitstoot van hinderlijke stressoren zoals geur, geluid en (grof)stof. Daarnaast aangeven dat bewijslast bij de aanvrager komt te liggen en dat je het doorlopend innoveren bij bedrijven wil stimuleren d.m.v. een terugkerende alternatievenstudie/periodieke onderzoeksplicht.	Provinciaal beleid, bijvoorbeeld in een programma (beleidskader) gezonde leefomgeving.	Beleid gericht op het verankeren van strengere milieunormen in provinciaal beleid (bijvoorbeeld geluid, geur etc). Dit kan per provincie verschillen. Link leggen met artikel 8.9 Bkl en artikel 4.22 Omgevingswet als grondslagen voor omgekeerde bewijslast en link leggen met artikel 2.11 lid 2 Bal als grondslag voor het stimuleren van doorlopend innoveren bij bedrijven.
Invoeren beleid voor scherp vergunnen voor alle stoffen (niet alleen ZZS, luchtkwaliteit maar ook geluid, trillingen etc.) en uitleggen hoe dat eruit komt te zien (linken aan prioriteringsbeleid, zie paragraaf 3.3). Let wel, als geen link met verordening wordt gemaakt dan slechts richtinggevend en niet afdwingbaar.	Provinciaal beleid, bijvoorbeeld in een programma gezonde leefomgeving.	Aangeven hoe scherper vergunnen in brede zin eruit komt te zien (strengere emissie-eisen bijvoorbeeld dan het landelijk gemiddelde, focus op gezondheid). Beleid gericht op het verankeren van strengere milieunormen in provinciaal beleid (naar voorbeeld Gelderland). Dit kan per provincie verschillen.
Het hiervoor genoemde als generieke normstelling opnemen in regelgeving om motivering en rechtszekerheid te waarborgen (juridisch bindend, waardoor grotere impact).	Omgevingsverordening.	Bijvoorbeeld regels over strengere emissie-eisen met een focus op gezondheid
Verankering van scherper vergunnen in brede zin richting uitvoering, onder verwijzing naar provinciaal beleid (let wel, alleen opnemen in de U&H strategie is niet genoeg juridisch kader voor motivering en rechtmatigheid). Geldt als praktische standaard.	U&H strategie/ UHS.	Opnemen dat scherp vergunnen het uitgangspunt is en dat vooral aandacht wordt gegeven aan gebieden en bedrijven waar meeste winst te behalen is. Dat wil zeggen bij milieubelastende activiteiten die een schadelijke uitstoot naar lucht, water, bodem hebben en/of een hinderlijke uitstoot van geur, geluid, (grof)stof, trillingen.
Daadwerkelijk stimuleren van doorlopend innoveren bij bedrijven.	Vergunningvoorschrift, onder verwijzing naar hiervoor genoemd provinciaal beleid en/of omgevingsverordening.	Voorbeeldzin: <i>'bedrijf moet iedere 5 of 10 jaar bezien of bij technische installaties verbetering mogelijk is op basis van de technieken die dan beschikbaar zijn.'</i>

Extra inzetten op een gezondere leefomgeving

Als een provincie extra wil inzetten op een gezondere leefomgeving dan zouden zij de omgevingsdiensten kunnen helpen door samen met de omgevingsdiensten 1) een uniform template voor transformatieplannen en 2) een uniform template is voor kosteneffectiviteitsberekeningen te ontwikkelen. *Knelpunt* hierbij is dat het namelijk ontbreekt aan landelijke richtlijnen voor het beoordelen van de kosteneffectiviteit van maatregelen. In provinciaal beleid, bijvoorbeeld in (datzelfde) programma, zou je een template kunnen opnemen over de omgang met de transformatieplannen en de kosteneffectiviteitsberekening en de wijze waarop de uitkomst daarvan wordt meegewogen in de totale beslissing over een strenge emissiegrenswaarde. Dit zou echter ook iets kunnen zijn wat landelijk door het IPO, danwel in een lobby richting het Rijk opgepakt moet worden.²⁸

Wanneer een provincie extra wil sturen op een gezonde leefomgeving in een bepaald gebied waar bijvoorbeeld gezondheidsproblemen zijn, dan kan zij de specifieke zorgplicht koppelen aan gebiedsspecifieke regelgeving.

Voorgestelde maatregelen als de provincie extra wil inzetten op een gezondere leefomgeving	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Template voor transformatieplannen	Provinciaal beleid, bijvoorbeeld in een programma gezonde leefomgeving. Daarnaast verder verankeren in de U&H-strategie/UHS.	Nader te ontwerpen.
Regels voor bepalen kosteneffectiviteit	Omgevingsverordening, daarnaast verder verankeren in de U&H strategie/UHS.	Nader te ontwerpen.
Nader uitwerken specifieke zorgplicht voor bepaald gebied.	Gebiedsgericht beleid, bijvoorbeeld in een gebiedsgericht programma (eventueel gekoppeld aan gebiedsspecifieke regelgeving).	Voorbeeldzin: <i>'Vanwege deze problematiek, bijvoorbeeld gezondheidsproblemen of overlast, verstaan wij in dit gebied onder de zorgplicht ...'</i>

3.3 Actualiseren van vergunningen

Inleiding

De Omgevingswet verplicht het bevoegd gezag om 'regelmatig' te beoordelen of vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Als bovendien blijkt dat er significante gezondheidsrisico's zijn, moeten vergunningen volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie onverwijld worden herzien (zie hoofdstuk 2). Nu gebeurt het actualiseren van vergunningen echter nog weinig vanwege capaciteitsgebrek en het ontbreken van prioriteringsbeleid, volgens de deelnemers aan de focusgroepen is dit een *gemiste kans*. Provinciaal beleid voor het actualiseren van vergunningen wordt van belang geacht, mede als grondslag voor omgevingsdiensten om te motiveren waarom een vergunning dient te worden gactualiseerd.

Uitvoering van de Omgevingswet

Wat dus minimaal door provincies gedaan moet worden zodat de omgevingsdiensten uitvoering kunnen geven aan de Omgevingswet en de geldende jurisprudentie, is het vaststellen van beleid en bijpassende

²⁸ Naar verwachting wordt vanuit Europa kosteneffectiviteit uitgewerkt in het kader van milieuschadetekosten als onderdeel van de herziende RIE.

regelgeving, bijvoorbeeld in een programma gezonde leefomgeving en de omgevingsverordening, wat omgevingsdiensten in de motivering kunnen gebruiken wanneer zij een toelichting geven aan bijvoorbeeld bedrijven over waarom een vergunning dient te worden geactualiseerd.

In de omgevingsvisie dient wederom de ambitie te worden uitgesproken om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving, als onderdeel van de strategische en integrale lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving. In de U&H strategie/UHS kan de link worden gelegd tussen het beleid dat de provincie heeft, bijvoorbeeld voor de gezonde leefomgeving, en hoe zich dat vertaalt naar de uitvoering door omgevingsdiensten. Uit het programma gezonde leefomgeving en de omgevingsverordening moet o.a. blijken wat significante gezondheidsrisico's zijn, bijvoorbeeld door samen met een GGD te kijken welke schadelijke stoffen en/of hinderlijke stressoren in een gebied aanwezig kunnen zijn, en wat onder regelmatig bezien wordt verstaan, bijvoorbeeld door elke vijf jaar een herbeoordeling van vergunningen te doen. Daarbij moet ook worden aangegeven dat gezondheid expliciet wordt meegenomen als toetsingsaspect of dat de provincie wil sturen op het verminderen van schadelijke en hinderlijke uitstoot in een bepaald gebied. Hierna kan het aspect gezondheid expliciet door omgevingsdiensten worden meegenomen in besluitvorming doordat zij naar deze beleid- en regelgeving kunnen verwijzen in de besluitvorming (zie deze *kans* als een ruggensteun voor omgevingsdiensten om tot het actualiseren van vergunningen o.b.v. voortschrijdend inzicht in effecten van activiteiten op de omgeving over te gaan). In het Uitvoeringsprogramma dient vervolgens aan te worden gegeven dat de provincie hierop wil sturen.

De kwaliteit van de VTH-inzet wordt dus in feite al in de visie (bepaling strategische prioriteiten lange termijn) en programmafase (bepaling aanpak en maatregelen middellange termijn) bepaald. De mate van juridische afdwingbaarheid hangt samen met het wel of niet verankeren in de verordening. Wordt dat niet gedaan dan is al het beleid 'slechts' richtinggevend.

Daarnaast dient de provincie in datzelfde beleid, bijvoorbeeld een programma gezonde leefomgeving, aan te geven dat het actualiseren van vergunningen prioriteit heeft gerelateerd aan (de mate van) risico's voor mens en milieu in de omgeving van het bedrijf en dat zij hier gericht op wil inzetten (prioriteringsbeleid), bijvoorbeeld voor bedrijven waarbij er significante gezondheidsrisico's zijn in de omgeving, onder verwijzing naar de hiervoor genoemde jurisprudentie. Een voorbeeldzin voor dit prioriteringsbeleid (U&H-strategie/UHS) zou kunnen zijn: *"de provincie wil gezondheid expliciet betrekken bij vergunningverlening, onder andere door installaties met de meeste impact op de leefomgeving (door schadelijke/hinderlijke uitstoot) met voorrang op te pakken bij het actualiseren van vergunningen"*. De rechtvaardiging hiervan moet in voorliggende instrumenten worden beschreven.

Gezien de beperkte capaciteit bij omgevingsdiensten (*knelpunt*) verdient het daarnaast aanbeveling om voor deze prioritering een systematiek in te richten waarbij het actualiseren van vergunningen meer gestuurd kan worden op basis van een risico- en impactanalyse, waarbij prioritering plaatsvindt op basis van of er gezondheid en/of milieuwinst te behalen is (een risicomodel die gekoppeld is aan gezondheidsrisico's), het liefst ook met een koppeling met cumulatie per gebied/regio door te kijken naar de belasting per gebied en de gezondheidsrisico's. Hierbij worden vergunningen op basis van de mate waarin emissies schadelijke gevolgen hebben voor mens en milieu via uitstoot naar lucht, water en bodem en/of hinderlijke uitstoot van geur, geluid en grofstof hoger op de actualisatielijst geplaatst dan vergunningen waarbij dat niet het geval is. Dit helpt de omgevingsdiensten om prioriteit te geven aan

deze bedrijven en dus nuttig om te gaan met de beperkte capaciteit. Het vraagt wel om monitoring van omgevingskwaliteit: welke parameters beschrijf je op welke manier?

De GGD zou kunnen adviseren welke stoffen schadelijk zijn en prioriteit verdienen, maar ook in welke gebieden gezondheidsrisico's groot zijn. Als er nog geen wettelijke norm voor een bepaalde stof bestaat, dan kan gezondheid alsnog worden betrokken, nu de Omgevingswet de mogelijkheid biedt om vergunningen ambtshalve te wijzigen of in te trekken als passende preventieve maatregelen ter bescherming van gezondheid ontbreken. Van belang is dat de balans met andere belangrijkste aspecten, zoals veiligheid, voldoende wordt geborgd.

Voorgestelde maatregelen die de provincies in ieder geval moeten doorvoeren in de beleidscyclus	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Uitspreken ambitie om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving als onderdeel van de strategische en integrale lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving.	Omgevingsvisie.	Voorbeeldzin ambitie t.b.v. schone lucht en minder geluid: <i>'terugdringen geluidshinder en luchtverontreiniging door industrie'</i> .
Provinciaal beleid voor het actualiseren van vergunningen, inclusief risico- en impactanalyse (risicomodel die gekoppeld is aan gezondheidsrisico's), waar de omgevingsdiensten naar kunnen verwijzen, en het actualiseren van vergunningen eenvoudiger wordt, gelinkt aan de ambitie in de omgevingsvisie.	Beleid (bijvoorbeeld in een programma gezonde leefomgeving).	Onder andere vastleggen dat de provincie eens in de (bijvoorbeeld) vijf jaar een herbeoordeling van vergunning wil doen, waarbij gezondheid expliciet wordt meegenomen als toetsingsaspect en dat de provincie hier gericht op wil inzetten (prioriteren): waarom pas je een vergunning aan?
Het hiervoor genoemde als generieke normstelling opnemen in regelgeving om motivering en rechtszekerheid te waarborgen (juridisch bindend, waardoor grotere impact).	Omgevingsverordening.	Bijvoorbeeld risicomodel uitwerken in regelgeving.
Opstellen en verankeren van het prioriteringsbeleid richting uitvoering in de vergunningenstrategie.	U&H-strategie/UHS.	Omschrijving hoe te prioriteren.

Extra inzetten op een gezondere leefomgeving

Als een provincie daarbovenop wil inzetten op een gezondere leefomgeving, dan kan zij overwegen om in de omgevingsverordening bepalingen op te nemen waar de omgevingsdienst naar kan verwijzen. Bijvoorbeeld wat wordt verstaan onder 'significante gezondheidseffecten' kan ook worden opgenomen in de begripsbepalingen als nadere toelichting. Hier kan de omgevingsdienst dan ook naar verwijzen in de motivering bij het nemen van besluiten. Het verschil met beleidsregels is dat de provinciale omgevingsverordening een juridisch bindende, algemeen geldende regel is (vastgesteld door provinciale staten), terwijl een beleidsregel een interne richtlijn is over de uitoefening van bevoegdheden (bijvoorbeeld vergunningverlening). Verordeningen gelden rechtstreeks voor iedereen, beleidsregels sturen het bestuursorgaan.

Voorgestelde maatregel als de provincie extra wil inzetten op een gezondere leefomgeving	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Toelichting begripsbepaling (juridisch bindend, waardoor grotere impact).	Omgevingsverordening.	Bijvoorbeeld, wat wordt verstaan onder significante gezondheidseffecten? Bijvoorbeeld veranderingen in de gezondheidstoestand die klinisch relevant en statistisch aantoonbaar (niet berustend op toeval) zijn.

3.4 Het intrekken van latente milieuruimte in vergunningen (incl. definiëring)

Inleiding

De in hoofdstuk 2 aangehaalde onderzoeken voor dit onderwerp zijn duidelijk: via de Omgevingswet kan het bevoegd gezag ter bescherming van gezondheid vergunningsvoorwaarden aanpassen,²⁹ maar de toepassing hiervan wordt in de uitvoeringspraktijk belemmerd door capaciteitsgebrek, juridische onzekerheden en een gebrek aan meetgegevens. De aangehaalde onderzoeken benadrukken dat beleidsmatige onderbouwing belangrijk is voor een goede kans van slagen. Dat wil zeggen beoordelingskaders waarin gezondheid expliciet wordt meegenomen. Deze kunnen wijziging of intrekking van vergunningen beter legitimeren. Goed beleid begint echter ook met heldere, afgebakende doelen. Risico's zouden moeten bepalen hoe 'hard' (omgevingsverordening of elders) het beleid moet zijn. Beleid moet daarnaast uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, aansluiten op wetgeving, consistent zijn uitgewerkt in beleidsstukken en duidelijke normstelling bevatten die uitwerkbaar is naar beoordelingskaders. Als beleid niet doorwerkt naar VTH (prioritering, voorschriften, toezicht) dan heeft het VTH technisch in ieder geval geen effect.

Uitvoering van de Omgevingswet

Duidelijk beleid met een beoordelingskader is dan ook precies wat voor dit onderwerp minimaal door provincies ontworpen moet worden zodat omgevingsdiensten uitvoering kunnen geven aan de hiervoor genoemde artikelen uit de Omgevingswet. De provincies dienen een duidelijk beoordelingskader op te stellen waarin gezondheid expliciet wordt meegenomen, zodat wijziging of intrekking van vergunningen door omgevingsdiensten gelegitimeerd kunnen worden. Dit is een gemiste kans die nu niet wordt benut. Een mogelijk *knelpunt* daarbij is dat dit mogelijk botst met andere provinciale belangen, zoals het behouden van milieuruimte voor het overschakelen naar een circulaire economie. Dit dient in het kader te worden uitgewerkt.

Daarnaast mist een duidelijke, concrete strategie (beleidsmatige onderbouwing), over het intrekken van latente ruimte ten behoeve van gezondheid, bijvoorbeeld over in welke gevallen dit moet gebeuren. In de U&H-strategie/UHS (of ander visie document) kan de link worden gelegd tussen het beleid dat de provincie heeft, bijvoorbeeld voor de gezonde leefomgeving, en hoe zich dat vertaalt naar de uitvoering door omgevingsdiensten. Het is aan te raden om ook te omschrijven wat er met de vrijgekomen latente ruimte gebeurt, de ruimte dient immers niet te worden opgevuld. Dit kunnen de omgevingsdiensten gebruiken in de motivering van het besluit. Dit is een noodzakelijke en minimale *voorwaarde* die de omgevingsdiensten nu missen om deze bevoegdheid toe te kunnen passen.

²⁹ Zie artikel 5.42, vierde lid Omgevingswet en § 8.10.2. van het Bkl, met name artikel 8.101 en 8.102.

Handhaving is alleen mogelijk als het hiervoor genoemde beoordelingskader normerend bindend is. Beleid helpt, maar geeft geen directe juridische grondslag voor sancties, bijvoorbeeld over in welke gevallen het intrekken van latente ruimte moet gebeuren (met een goede, wetenschappelijke motivatie). Vergunningen moeten aansluiten op bijvoorbeeld bindende beoordelingsregels, wordt hiervan afgeweken dan maakt dat de vergunning kwetsbaar voor beroep. Standaardvoorschriften moeten herleidbaar zijn naar bindende beoordelingsregels, anders zijn ze niet juridisch houdbaar. VTH moet voor de handhaafbaarheid kunnen verifiëren in welk instrument het beoordelingskader is opgenomen.

Voorgestelde maatregelen die de provincies in ieder geval moeten doorvoeren in de beleidscyclus	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Uitspreken ambitie om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving als onderdeel van de strategische en integrale lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving.	Omgevingsvisie.	Voorbeeldzin ambitie t.b.v. schone lucht en minder geluid: <i>'terugdringen geluidshinder en luchtverontreiniging door industrie'</i> .
Kader waarin gezondheid expliciet wordt meegenomen, zodat wijziging of intrekking van vergunningen gelegitimeerd kan worden, gelinkt aan de ambitie in de omgevingsvisie (duidelijke basis waarnaar verwezen kan worden).	Afwegings- en beoordelingskaders, bijvoorbeeld in een programma gezonde leefomgeving.	Nader door provincies uit te werken.
Het hiervoor genoemde als generieke normstelling opnemen in regelgeving om motivering en rechtszekerheid te waarborgen (juridisch bindend, waardoor grotere impact).	Omgevingsverordening.	Bijvoorbeeld in welke gevallen het intrekken van latente ruimte moet gebeuren.
Gezamenlijke strategie (beleidsmatige onderbouwing) over het intrekken van latente ruimte ten behoeve van gezondheid	U&H-strategie/UHS.	Bijvoorbeeld in welke gevallen dit moet gebeuren en wat er met de vrijgekomen latente moet gebeuren.

Extra inzetten op een gezondere leefomgeving

Als een provincie daarbovenop wil inzetten op een gezondere leefomgeving dan kan het, mede om het in hoofdstuk 2 omschreven probleem rondom het gebrek aan meet en uitstootgegevens op te lossen, in de opdracht voorschrijven dat een omgevingsdienst in een vergunning een rapportageplicht moet opnemen, met de hoeveelheid productie en uitstoot, zodat omgevingsdiensten op de hoogte zijn van de latente ruimte, en daarin opnemen dat niet gebruikte ruimte vervalt of het van rechtswege laten vervallen van vergunningen van niet gerealiseerde projecten (voor het ongebruikte deel). Het e.e.a. brengt wel een *risico* op onenigheid met de desbetreffende bedrijven met zich mee (wat te doen als het bedrijf op het punt staat deze niet gebruikte ruimte in te nemen?). Dit zou voorkomen kunnen worden door hier aan de voorkant duidelijkheid over te geven, bijvoorbeeld over welke fase in de planvorming minimaal moet zijn bereikt en hoeveel geld al moet zijn uitgegeven procentueel gezien t.o.v. de gehele investering.

Daarnaast bestaat het *knelpunt* over hoe wordt omgegaan met de onzekerheid van stoffen (pZZS) waar geen geldende normen voor zijn. Een oplossing daarvoor zou een handreiking kunnen zijn over hoe dient te worden omgegaan met onzekerheid over stoffen (met standaard motivering) bij serieuze signalering, vanwege een gelijk speelveld is dit ook iets wat provincies gezamenlijk in IPO verband of als lobby richting

het Rijk kunnen oppakken. Wellicht kunnen provincies de stoffen gelijkstellen aan de ZZS-lijst als sprake is van een serieuze signalering.

Voorgestelde maatregelen als de provincie extra wil inzetten op een gezondere leefomgeving	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Een omgevingsdienst dient in een vergunning een rapportageplicht op te nemen.	Maatwerkvoorschrift, onder verwijzing naar in de vorige tabel genoemde beleid- en regelgeving.	In deze rapportageplicht komt in ieder geval de hoeveelheid productie en de boodschap dat niet gebruikte ruimte vervalt of van rechtswege laten vervallen van vergunningen van niet gerealiseerde projecten.
Beschrijving over hoe dient te worden omgegaan met onzekerheid over stoffen (met standaard motivering).	Handreiking in IPO verband.	Nader door provincies uit te werken.

3.5 Toepassing van het voorzorgsbeginsel

Inleiding

In de Omgevingswet staat gezondheid meer centraal dan onder het oude recht, wat meer mogelijkheden moet geven om het voorzorgsbeginsel m.b.t. gezondheid toe te passen. Om ervoor te zorgen dat omgevingsdiensten en provincies dit beginsel goed kunnen toepassen, zijn een aantal hulpmiddelen nodig.

Uitvoering van de Omgevingswet

Wat in ieder geval en dus minimaal door provincies en omgevingsdiensten gedaan kan worden om uitvoering te geven aan de Omgevingswet, is het voorzorgsbeginsel toepassen bij acute situaties (bijvoorbeeld bij stoffen die op het eerste gezicht niet zo schadelijk leken voor het milieu) en/of bij een algemeen verbod via een algemeen verbindend voorschrift wanneer normering ontbreekt (voorbeeld algemeen zwemverbod in recreatieplas uit hoofdstuk 2). De provincie zou een overzicht van deze gevallen, bijvoorbeeld via een afwegings- en beoordelingskader, kunnen maken zodat dit kan worden meegegeven aan de omgevingsdiensten. Een dergelijk overzicht dient te worden bijgehouden aan de hand de laatste stand van de rechtspraak. Dit kan worden gezien als iets wat in ieder geval en dus minimaal gedaan moet worden om goed uitvoering te kunnen geven aan de mogelijkheden binnen de Omgevingswet.

De provincies leggen zo in afwegings- en beoordelingskaders richtlijnen vast wat ruggeleuning kan geven aan de praktijk. Omgevingsdiensten kunnen hier dan naar verwijzen als zij het voorzorgsbeginsel toepassen. Het wordt helemaal duidelijk voor de omgevingsdienst als een provincie vervolgens aangeeft dat de provincie hierop wil sturen. Het slechts opnemen in de omgevingsvisie dat een gezonde leefomgeving wordt nagestreefd, lijkt hier onvoldoende voor de rechterlijke toets door de strenge jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie hoofdstuk 2), en is dus een *risico* als dit slechts wordt gedaan. Je moet als provincie heel duidelijk op het voorzorgsbeginsel willen sturen, wil het kans van slagen hebben.

Voorgestelde maatregelen die de provincies in ieder geval moeten doorvoeren in de beleidscyclus	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Uitspreken ambitie om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving als onderdeel van de strategische en integrale lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving.	Omgevingsvisie.	Voorbeeldzin ambitie t.b.v. schone lucht en minder geluid: <i>'terugdringen geluidshinder en luchtverontreiniging door industrie'</i> .
Overzicht maken van gevallen waarin voorzorgsbeginsel kan worden toegepast t.b.v. een gezonde leefomgeving, gelinkt aan de ambitie in de omgevingsvisie.	Afweegkader (beoordelingsregels), bijvoorbeeld in een programma gezonde leefomgeving.	Bijvoorbeeld bij acute situaties en/of via algemeen verbod via een algemeen verbindend voorschrift
Het hiervoor genoemde als generieke normstelling opnemen in regelgeving om motivering en rechtszekerheid te waarborgen (juridisch bindend, waardoor grotere impact).	Omgevingsverordening.	Bijvoorbeeld, in welke gevallen voorzorgsbeginsel expliciet wordt toegepast.
Duidelijk maken richting omgevingsdienst dat je als provincie hierop wilt inzetten.	U&H-strategie/UHS.	Bepaling opnemen sturen voorzorgsbeginsel.

Extra inzetten op een gezondere leefomgeving

Als een provincie daarboven extra wil inzetten op een gezondere leefomgeving dan kan het omgevingswaarden vaststellen in de provinciale omgevingsverordening, bijvoorbeeld als het wenselijk is om bij normoverschrijding (bijvoorbeeld fijnstof) te saneren. Als een provincie ervoor kiest om omgevingswaarden vast te stellen, dan gelden daar wel bepaalde voorwaarden voor. Er geldt bijvoorbeeld dan een resultaats- of inspanningsverplichting om aan de omgevingswaarde te voldoen. Omgevingswaarden gelden in de eerste plaats voor de overheid die ze vaststelt. Provincies kunnen een omgevingswaarde via instructieregels door laten werken naar gemeenten of waterschappen. Zodoende kan indirect gebruik worden gemaakt van het voorzorgsbeginsel omdat hier bij vergunningverlening rekening mee moet worden gehouden (als goed onderbouwde norm). Een knelpunt bij het vaststellen van omgevingswaarden is dat je jezelf vastlegt aan verschillende verplichtingen, zoals een monitoringsplicht en het treffen van maatregelen, terwijl je als provincie niet in de mogelijkheid bent om daadwerkelijk maatregelen te kunnen nemen om de geconstateerde overschrijding teniet te doen (bijvoorbeeld omdat je geen bevoegd gezag bent). De impact die met deze maatregel bereikt kan worden voor VTH is echter groot, omdat bij vergunningverlening hier dus rekening mee moet worden gehouden. Omgevingsdiensten kunnen hier dan naar verwijzen.

Voorgestelde maatregel als de provincie extra wil inzetten op een gezondere leefomgeving	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Vaststellen bindende omgevingswaarden.	Omgevingsverordening.	Een voorbeeld is een omgevingswaarde van 20 µg/m³ als gemiddelde per kalenderjaar voor zwaveldioxide.

3.6 Cumulatie/stapeling

Inleiding

De in hoofdstuk 2 aangehaalde onderzoeken geven aan dat de mogelijkheid om cumulatie van effecten te betrekken bij vergunningverlening aanwezig is, maar beperkt wordt benut (*gemiste kans*). Provincies kunnen sturen op gebiedsgerichte milieugebruiksruimte (milieucontour) en regels stellen over ongewenste cumulatieve effecten, mits dit beleidsmatig wordt ingevuld en eventueel juridisch wordt verankerd in de omgevingsverordening. De omgevingsdiensten geven aan dat zij een kader voor wat betreft cumulatieve effecten missen.

Uitvoering van de Omgevingswet

Wat in ieder geval en minimaal door provincies gedaan moet worden is het (laten) ontwikkelen van een concreet instrument c.q. kader om de optelsom van emissies – zoals fijnstof, geur of ZSS – te beoordelen en te vertalen naar vergunningseisen (waaronder hoe bereken je, hoe bepaal je dat en hoe ga je hiermee om bij vergunningverlening), bijvoorbeeld via de Hazard Index (HI)-methode met concrete grenswaarden. Dit afweegkader (beoordelingsregels) kan eventueel per gebied worden vastgesteld, met ook hoe milieugebruiksruimte over een gebied wordt verdeeld. Een *knelpunt* is dat de provincies met VTH geen invloed hebben op alle factoren in het gebied, via instructieregels in de provinciale omgevingsverordening zou de provincie kunnen sturen op het normeren van gebiedsgerichte milieugebruiksruimte via het gemeentelijk omgevingsplan (zie onderstaand).

Indien gewenst kan het beoordelingskader ook gezamenlijk door de provincies worden ontworpen. Een omgevingsdienst geeft aan dit soort kaders ook liever landelijk te zien i.v.m. een gelijk speelveld in instrumenten, die vervolgens regio specifiek kunnen doorvertalen. Ook dient door de provincies de keuze te worden gemaakt of vanuit één bedrijf de cumulatieve effecten worden bekeken of breder (alle bedrijven). Een dergelijk beoordelings c.q. afwegingskader ingericht op cumulatieve effecten wordt door omgevingsdiensten gezien als noodzakelijk en minimaal nodig voor het betrekken van cumulatie van effecten bij vergunningverlening. In de opdrachtverlening (UOV of uitvoeringsprogramma) aan de omgevingsdienst kan de provincie benadrukken dat ze hierop wil sturen.

Voorgestelde maatregelen die de provincies in ieder geval moeten doorvoeren in de beleidscyclus	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Uitspreken ambitie om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving als onderdeel van de strategische en integrale lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving.	Omgevingsvisie.	Voorbeeldzin ambitie t.b.v. schone lucht en minder geluid: <i>'terugdringen geluidshinder en luchtverontreiniging door industrie'</i> .
Ontwikkeling instrument om de optelsom van emissies te beoordelen en te vertalen naar vergunningseisen, onder verwijzing naar de ambitie in de omgevingsvisie. Eventueel kan dit ook gezamenlijk in IPO verband worden ontworpen.	Beoordelingsregels (afweegkader), bijvoorbeeld in een programma, en juridisch te verankeren in de omgevingsverordening. Eventueel kan dit ook gezamenlijk in IPO verband worden ontworpen.	Bijvoorbeeld via de Hazard Index (HI)-methode met concrete grenswaarden.
Het hiervoor genoemde als generieke normstelling opnemen in regelgeving om motivering en rechtszekerheid te	Omgevingsverordening.	Bijvoorbeeld verankering gebruik hiervoor genoemd instrument.

waarborgen (juridisch bindend, waardoor grotere impact).

Provincie geeft opdracht aan Uitvoeringsprogramma (en/of UOV).
omgevingsdienst om hier gebruik van te maken.

Bepaling gebruik maken afweegkader.

Extra inzetten op een gezondere leefomgeving

Daarboven op zouden de provincies, als zij extra willen inzetten op een gezondere leefomgeving, kunnen sturen op het normeren van gebiedsgerichte milieugebruiksruimte via het gemeentelijke omgevingsplan. Via instructieregels in de provinciale omgevingsverordening zouden deze normen in het omgevingsplan kunnen landen. Er zijn 3 typen instructieregels, waarbij het afhangt van het sturingsniveau van de provincie hoe zij de doorwerking willen laten plaatsvinden. Hierna worden de 3 typen weergegeven:

- ➔ 'Betrekken bij' betekent in het kader van de instructieregel dat een overheid aandacht schenkt aan feiten of verwachtingen van feiten. De bestuurlijke afwegingsruimte is groot. Bijvoorbeeld: *"Bij het vaststellen van een omgevingsplan betreft het bevoegd gezag het [ontworpen kader met normeringen]"*. Een risico is dat het opstellen van een meer vrijblijvende instructieregel met grote bestuurlijke afwegingsruimte, ervoor kan zorgen dat een gemeente dit onderwerp minder naar de wens van de provincie toepast. Dit kan worden ondervangen door een meer dwingende instructieregel te formuleren.
- ➔ 'Rekening houden met' brengt de zwaarwegende positie van een belang bij de belangenafweging tot uitdrukking, zonder echt dwingend te sturen op de uitkomst daarvan. Afwijken is alleen toegestaan als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft. Het bestuursorgaan moet dit dan wel goed motiveren. Bijvoorbeeld: *"Een omgevingsplan moet rekening houden met [ontworpen kader met normeringen]"*.
- ➔ 'In acht nemen' betekent in het kader van de instructieregel dat een overheid aan die instructieregel moet voldoen (dwingende doorwerking). Bijvoorbeeld: *"Bij het vaststellen van een omgevingsplan moet het bevoegd gezag [ontworpen kader met normeringen] in acht nemen"*.

Een instructieregel in de provinciale omgevingsverordening geeft meer sturing dan eigen provinciaal beleid. Dat laatste is zelfbindend, al dienen gemeenten hier wel rekening mee te houden volgens de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht. Zij kunnen hier echter ook gemotiveerd van af wijken. Een instructieregel is in feite dus dwingender. Eventueel kan de provincie, om de gemeenten meer comfort te bieden, een handreiking opstellen die de gemeenten gaat helpen met de implementatie van de instructieregel.

Voorgestelde maatregel als de provincie extra wil inzetten op een gezondere leefomgeving	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Sturen op het normeren van gebiedsgerichte milieugebruiksruimte via het omgevingsplan, onder verwijzing naar de ambitie in de omgevingsvisie.	Opnemen instructieregel (plus eventuele handreiking) in de provinciale omgevingsverordening.	Zie bovenstaande opsomming voor voorbeeldregels.

3.7 Outcome sturing

Inleiding

Outcome gericht werken^{30,31} vraagt de nodige voorbereiding, tijdsinzet en begeleiding om resultaten te behalen, zo volgde uit hoofdstuk 2. Het vraagt om een gesprek tussen de provincie en de omgevingsdienst over welke beleidsdoelen de provincie heeft of en welke VTH-instrumenten waarvoor het meest effectief zijn. De volgende maatregelen zijn daarbij denkbaar.

Outcome sturing verankeren en oprichting uitvoeringswerkgroep

Wat door de provincie in ieder geval gedaan moet worden is het belang en de waarde van outcome gericht werken t.b.v. een gezonde leefomgeving onderschrijven, inclusief de bijdrage van de VTH-inzet. Verankering van outcome begint in de integrale omgevingsvisie, deze kan sectoraal in programma's worden uitgewerkt waarbij er oog moet zijn voor synergie en frictie. Bij het opstellen daarvan dienen ook de omgevingsdiensten te worden betrokken, bijvoorbeeld via een gezamenlijke uitvoeringswerkgroep van beleid (provincie) en uitvoering (omgevingsdiensten). Welk VTH-instrumenten op een specifiek onderwerp worden ingezet bepaalt de uitvoeringswerkgroep (bijvoorbeeld in een uitvoeringsplan). De omgevingsdiensten kunnen immers veel informatie geven over welke VTH-instrumenten er zijn en hoe effectief die zijn gegeven de praktische werkelijkheid, die is vaak anders dan de theoretische werkelijkheid. Hierin kunnen ook de voor outcome sturing noodzakelijke maatschappelijke doelen (gezonde leefomgeving) worden uitgewerkt. Dit helpt de omgevingsdiensten om op deze doelen en effecten te rapporteren. Voor welk effect je wil bereiken en hoe dat te meten kan expertise van externen zoals de GGD en RIVM worden ingeroepen. De U&H-strategie/UHS geeft vervolgens het kader van de uitvoering (het 'wat') aan, zoals de prioritering op hoofdlijnen en dat outcome gericht werken onderdeel uitmaakt van de uitvoering. In de U&H-strategie/UHS kan worden opgenomen dat wordt verwacht dat outcome gericht werken onderdeel uitmaakt van de uitvoeringspraktijk.

Het kost echter veel tijd om met elkaar betekenis te geven aan wat outcome in een specifiek geval is en hoe dat vervolgens door de omgevingsdiensten te meten is. Dit is een intensief proces en daardoor een eerste *knelpunt*. Een oplossing is om klein te beginnen en een overzichtelijk aantal thema's te kiezen dat prioriteit heeft en kansrijk is voor outcomegericht werken. Voor deze thema's kan eerst de data op orde worden gebracht en bekeken worden welke gegevens je al hebt. Als je bijvoorbeeld niet alleen registreert dat een vergunning is aangepast, maar ook welke lagere emissienorm is opgenomen, dan kan je ook al iets richting outcome zeggen. De kracht van outcomegericht werken is dat de gezamenlijke uitvoeringswerkgroep van beleid en uitvoering aangeeft welke data belangrijk zijn voor outcome sturing t.b.v. een gezonde leefomgeving. Wat hiervoor nodig is, is dat de samenwerking tussen beleid en uitvoering georganiseerd moet worden: bijeenkomsten, notulen, werkbezoeken, monitoring, externen bevragen, voorzitterschap, secretariaat etc.. Dit vraagt dus aanvullend menskracht (capaciteit) en middelen. Voor een gelijk speelveld zijn hier ook landelijke afspraken voor nodig. Wat zou kunnen helpen is om het uitwisselen van informatie tussen overheden te verbeteren, hier zou het IPO een rol in kunnen spelen (welke data is er al, welke wil je beschikbaar maken en in welke vorm).

³⁰ Outcome sturing staat niet als zodanig genoemd in de Omgevingswet. Voor deze paragraaf is daarom geen onderscheid gemaakt tussen wat in ieder geval gedaan moet worden om uitvoering te geven aan de Omgevingswet en als een provincie daarboven extra wil inzetten op een gezondere leefomgeving dan kan dat op deze wijze worden gedaan.

³¹ Vanuit het IBP versterking VTH-stelsel zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over o.a. de implementatie van de Regionale beleidscyclus. Outcome gericht werken is een onderwerp wat momenteel verder wordt uitgewerkt in opdracht van IPO en VNG door Arena consulting.

Kortom, het is voor outcome sturing een *voorwaarde* dat beleid en uitvoering veel meer met elkaar samenwerkt. Door gezamenlijk als opdrachtgever en opdrachtnemer te kijken waar belangrijke opgaven liggen kan vanuit daar met elkaar worden gekeken hoe de resultaten inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Een monitoringssystematiek op basis van output- en outcome data

Een ander *knelpunt* is dat de huidige monitoringssystematiek samenhangt met output sturing. Dit kan worden ondervangen wanneer provincies, voor zover dat realistisch is, aangeven hier niet alleen op te sturen, maar eerder gezamenlijk met de omgevingsdienst te kijken naar het thema gezonde leefomgeving en welk effect daarbij behaalt dient te worden.

Zodoende kunnen er naast output afspraken ook afspraken worden gemaakt over het effect dat met de uitvoering wordt bereikt. In de U&H strategie/UHS kunnen hier bepalingen over worden opgenomen zodat de uitvoering ook outcome wordt ingericht. Hierbij wordt niet alleen gefocust op data, maar ook op de verhalen (story telling) ondersteund met data. Alsnog wordt dan output data als onderbouwing gebruikt; als in een vergunning de emissienorm omlaag wordt gezet dan kan je toelichten waarom je vindt als overheid dat dit bijdraagt aan een gezondere leefomgeving. Hiervoor moet dus echter eerst de data op orde zijn. Vanuit daar kan je kijken wat je al hebt en wat er nog nodig is. Daarnaast zou het helpen als ook verwacht wordt dat in de uitvoering van het behalen van de doelen outcome een onderwerp is. Het is aan de betrokken uitvoeringswerkgroep om daar betekenis aan te geven.

Voorgestelde maatregelen	Instrumenten	Eventueel ter illustratie
Uitspreken ambitie om te sturen op het bevorderen en beschermen van een gezonde leefomgeving als onderdeel van de strategische en integrale lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving en ook beginnen met de verankering van outcome gericht werken.	Omgevingsvisie.	Voorbeeldzin outcome-gerichte visie doelen t.b.v. gezondheid: 'in 2030 is de geluidshinder van industrie in woonwijken 20% verminderd ten opzichte van 2024'. Daarvoor is wel een 0-meting nodig en een beleidsdoel van wat je acceptabel vindt.
Waarde van outcome gericht werken t.b.v. een gezonde leefomgeving onderschrijven, inclusief de bijdrage van de VTH-inzet, onder verwijzing naar de ambitie in de omgevingsvisie.	Provinciaal beleid, bijvoorbeeld in een programma gezonde leefomgeving, waarbij bij het opstellen daarvan ook de omgevingsdiensten dienen te worden betrokken. Verankering in de U&H-strategie/UHS.	Uitwerken hoe en waar de inzet moet worden gepleegd (prioritering). In de UHS kan worden aangegeven dat wordt verwacht dat outcome gericht werken onderdeel uitmaakt van de uitvoeringspraktijk.
Oprichting gezamenlijke uitvoeringswerkgroep beleid en uitvoering.	Uitvoeringsplan.	Gaat invulling geven aan outcome gericht werken door gezamenlijk te kijken naar de opgaven die voorliggen en hoe daarop kan worden ingespeeld.
Monitoringssystematiek op basis van output- en outcome data.	U&H strategie/UHS.	Afspraken over het effect dat met de uitvoering wordt bereikt.

4 Bronnen

4.1 Literatuur

Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, *Om de leefomgeving – Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, Den Haag: Adviescommissie VTH 2023, beschikbaar via www.adviescommissievth.nl.

Algemene Rekenkamer, *Een onzichtbaar probleem: gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*, gepubliceerd op 20 januari 2021.

Buiten organisatieadvies, *Sturen op outcome*, Den Haag: Buiten 2024, gepubliceerd op 3 december 2024. Beschikbaar via: www.buitenorganisatieadvies.nl.

CE Delft, *Handboek Milieuprijzen 2023 – Methodische onderbouwing van kengetallen gebruikt voor waardering van emissies en milieu-impacts*, Delft: CE Delft 2023, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Dijkhuis en Lijding (Deloitte), *Quickscan impact nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn woningbouwopgave*, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gepubliceerd op 29 februari 2024.

Gezondheidsraad, *Kansen voor gezondheidswinst in omgevingsbeleid*, Advies aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, Nr. 2022/16, Den Haag: Gezondheidsraad 2022, gepubliceerd op 13 juli 2022.

De Graaf, H.D. Tolsma, L.S. Braaksma, M.N. Boeve & G.A.H.M. van Ravensteijn, *Juridische mogelijkheden om Chemours (gedeeltelijk) stil te leggen*, Groningen/Delft: Rijksuniversiteit Groningen & TU Delft 2025.

Handreiking regionale beleidscyclus 'Hoe bereik je als regio aantoonbaar maatschappelijk effect door het inrichten van een effectieve regionale beleidscyclus?'. Interbestuurlijk programma verbetering VTH-stelsel.

Inspectie Leefomgeving en Transport, *Voor de gezondheid: scherpere vergunningverlening bij uitstoot naar de lucht*, Den Haag: ILT 2024, gepubliceerd op 19 november 2024.

De Jong, 'Geen ruimte meer voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu', *Milieu & Recht* 2023/25.

Kegge e.a., *Factsheet Voorzorgsbeginsel*, Leiden: Universiteit Leiden 2023.

KokxDeVoogd, *Gezondheid en de Omgevingswet – (Extra) sturingsmogelijkheden voor gezondheid met de Omgevingswet*, Amersfoort: KokxDeVoogd 2023.

KokxDeVoogd, *Juridische en beleidsmatige mogelijkheden om te komen tot scherper vergunnen in de veehouderijbranche*, Utrecht: KokxDeVoogd 2021, gepubliceerd op 16 november 2021.

KokxDeVoogd, *Regie met een Routekaart: voor juridische borging van de verduurzaming van de veehouderij*, gepubliceerd op 26 februari 2024.

KokxDeVoogd, *Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies*, Utrecht: KokxDeVoogd 2021, gepubliceerd op 8 februari 2021.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Geluid en het VTH-stelsel: thematisch onderzoek naar de werking van het VTH-stelsel milieu*, gepubliceerd op 27 juni 2024.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Impulsprogramma Chemische Stoffen (2023–2026)*, Den Haag: IenW 2022, gepubliceerd in december 2022.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)*, Den Haag: IenW 2022, gepubliceerd op 12 oktober 2022.

Provincie Noord-Brabant, *Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS) 2.0, 2024–2027*, Den Bosch: Provincie Noord-Brabant 2024.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *De uitvoering aan zet – Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving*, Den Haag: Rli 2023, gepubliceerd in december 2023.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Falen en opstaan: naar een doeltreffende aanpak van problemen in de leefomgeving*, gepubliceerd op 15 mei 2025.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Met recht balanceren – Juridisering in de leefomgeving*, Den Haag: Rli 2024, gepubliceerd in juni 2024.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning*, gepubliceerd in december 2023.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Naar een uitvoerende macht*, Den Haag: ROB 2024, gepubliceerd in oktober 2024. Beschikbaar via: www.raadopenbaarbestuur.nl

Rijksuniversiteit Groningen, *Juridische en beleidsmatige mogelijkheden van tijdelijke vergunningverlening in het fysieke domein in Noord-Brabant*, Groningen: RUG 2024.

Royal HaskoningDHV, *Voorverkenning Toezicht & Handhaving (T&H) Schone Lucht Akkoord (SLA) industrie – Hoe T&H kan bijdragen aan de SLA doelen voor de industrie*, Amersfoort: Royal HaskoningDHV 2024, in opdracht van Rijkswaterstaat.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, kamerstukken II 2014/15, 33962, nr. 152.

Twynstra Gudde, *Handreiking Outcome gericht werken*, Amersfoort: Twynstra Gudde 2023, gepubliceerd op 21 november 2023.

Twynstra Gudde, *Handreiking Outcomegericht Werken*, Amersfoort: Twynstra Gudde 2023.

Twynstra Gudde, *VTH-instrumentarium en outcome*, Amersfoort: Twynstra Gudde 2022, gepubliceerd op 30 juni 2022.

Van Moorsel, L.M.W. & Blokhuis-Van Balen, A, *Het nieuwe omgevingsrecht effectief inzetten voor uw onderneming en privé* (1^{ste} editie). Indicator 2022.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Goede zaken: naar een grotere maatschappelijke bijdrage van ondernemingen*, gepubliceerd op 14 september 2023.

4.2 Focusgroepen

De volgende organisaties namen deel aan de focusgroepen:

Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
Omgevingsdienst IJmond
Omgevingsdienst IJsselland
Omgevingsdienst NL
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
Omgevingsdienst Regio Nijmegen
Omgevingsdienst de Vallei
Omgevingsdienst West-Holland
Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
Omgevingsdienst Zuid-Limburg

Provincie Gelderland
Provincie Noord-Brabant
Provincie Noord-Holland

Colofon

Opdrachtgever:

Interprovinciaal overleg

Datum:

16 april 2026

Versie:

Handreiking