



Samenvatting Gezondheid en de Omgevingswet

Inleiding

De provincie Noord-Brabant heeft KokxDeVoogd gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor het beschermen en bevorderen van gezondheid. De hoofdvraag voor deze onderzoeksopdracht luidt als volgt:

Wat zijn de juridische mogelijkheden van de Omgevingswet voor bescherming en bevordering van de gezondheid voor de provincie?

Deze hoofdvraag is door de provincie uitgesplitst in vijf deelvragen. Twee daarvan gaan over het instrumentarium van de Omgevingswet, drie zijn gesteld vanuit een inhoudelijke perspectief.

Deelvraag 1 en 2 over het instrumentarium van de Omgevingswet luiden als volgt:

Welke mogelijkheden bieden de instrumenten van de Omgevingswet voor de provincie om:

- 1. gezondheid beter te beschermen dan we nu al doen;*
- 2. gezondheid te bevorderen?*

Deelvraag 3, 4 en 5 over het inhoudelijk perspectief bij de Omgevingswet instrumenten luiden als volgt:

- 3. Welke instrumenten vanuit de Omgevingswet kan de provincie inzetten, en vervolgens op welke wijze, om:*
- 4. cumulatie van gezondheidseffecten te voorkómen of verminderen;*
- 5. gezondheidsschade door potentieel ZZS te voorkómen op basis van het voorzorgsbeginsel; het aantal Brabanders dat blootgesteld wordt aan negatieve milieueffecten te verminderen.*

Voor het beantwoorden van de vraag is er een uitvoerige deskstudie uitgevoerd en tweetal workshops houden met vertegenwoordigers van de provincie en regionale partners van de GGD'en en omgevingsdiensten.

Bevindingen en conclusies

De Omgevingswet bestaat uit een veelomvattend stelsel van instrumenten en bijbehorende regels voor de realisatie van doelen voor de fysieke leefomgeving. De wet kan op meerdere manieren worden toegepast voor de realisatie van een beleidsambitie zoals die van de bevordering van gezondheid. Daarbij worden door ons twee vormen van sturing onderscheiden:

- 1. Directe sturing.* Dit gaat over de uitvoering van de provinciale taken en bevoegdheden uit de Omgevingswet, inclusief het formele gebruik van de decentrale beleidsruimte in het stelsel van de wet.
- 2. Indirecte sturing.* Dit gaat over de bestuurlijke en ambtelijke interactie met andere overheden en maatschappelijke actoren in het netwerk van de provincie, in relatie tot de beleidscyclus van de Omgevingswet en de ambitie met de bevordering van gezondheid.



Met de Omgevingswet gaat het erom dat de leefomgeving op een samenhangende manier wordt bestuurd, zowel door de provincie als ook door gemeenten, waterschappen en rijksorganen. Alles in de wet is erop gericht dat wordt gestuurd met het oog op duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en verbetering van het leefmilieu. Dit is de harde kern van de vernieuwing die de Omgevingswet voortbrengt. In de praktijk betekent dit, dat iedere overheid meer en betere samenhang aanbrengt tussen de vier fasen van de integrale beleidscyclus: beleidsontwikkeling, beleidsuitwerking, beleidsuitvoering en beleidsmonitoring.

Deze integrale beleidscyclus is in het rapport uitgewerkt voor de provinciale beleidsambitie met gezondheid. Onderstaande tabel vat die uitwerking samen.

	<i>Directe sturing</i>	<i>Indirecte sturing</i>
<i>Beleidsontwikkeling</i>	Omgevingsvisie met daarin de definitie van gezondheid, het provinciaal belang bij deze ambitie en de rolkeuze van de provincie.	De beleidsambitie afstemmen met de andere overheden, voor dezelfde ambitie voor gezondheid, gezamenlijke optrekking en participatie.
<i>Beleidsuitwerking</i>	Programma met beschrijving van de integrale maatregelen voor gezondheid met een concrete betekenis van het maatschappelijk doel van de Omgevingswet.	Bestuurlijke akkoorden bereiken over de gezamenlijke doelrealisatie met de andere overheden en maatregelen financieel borgen door integratie van de gezondheidsambitie.
<i>Beleidsuitvoering</i>	Omgevingsverordening met regels die gezondheid borgen door middel van omgevingswaarden, directe regels en instructieregels. Uitvoerings- en handhavingsstrategie aanvullen met impactgerichte prioritering voor de vergunningverlening en het toezicht, op basis van hun relevantie voor gezondheid.	Initiatiefnemers ondersteunen, financieel of met kennis, bij het opstellen van hun plannen voor ontwikkelingen of projecten en bij het opstellen van vergunningaanvragen met het oog op gezondheid in hun initiatieven. In de uitvoeringsplannen van de omgevingsdiensten laten meenemen dat de diensten zich concreet inspinnen voor de bevordering van gezondheid.
<i>Beleidsmonitoring</i>	Monitoring en evaluatie voor een objectiveerbare meting en registratie van het succes van de provinciale sturing op de ambitie. ¹	Het publiek en de andere overheden actief informeren over het effect van het beleid via de stand van zaken van de gezondheid van Brabanders, met het oog op de bevordering daarvan.

¹ Denk hierbij aan monitoring en evaluatie op het gebied van gezondheidsrisico's van geur- en geluidhinder en luchtverontreiniging door stoffen en zeer zorgwekkende stoffen.



De top drie instrumenten die wij aanbevelen voor de provinciale sturing met toepassing van de extra mogelijkheden van de Omgevingswet voor het bevorderen en beschermen van gezondheid zijn:

1. Omgevingsvisie, vanuit daar benoemen wat het provinciaal belang voor gezondheid is en hoe alle andere instrumenten integraal daarvoor worden ingezet;
2. Omgevingsprogramma, met concrete gezondheidsmaatregelen alsmede de inzet op meekoppelkansen;
3. Omgevingsverordening, met regels om daadkracht te borgen in de realisatie van het gezondheidsbeleid, daar waar dat nodig is in termen van de invulling van de gemeentelijke beleidsruimte (decentraal tenzij) en daar waar dat nodig is om te sturen met (extra) beoordelingsregels of rechtstreeks werkende regels.

Vanuit deze top drie en bij de toepassing van het instrumentarium van de Omgevingswet zien wij drie scenario's tot sturing op gezondheid, waaruit de provincie Noord-Brabant kan kiezen op basis van een bewuste rolkeuze:

Scenario 1: Sturing via programma's

In dit scenario stuurt de provincie op gezondheid door middel van een omgevingsprogramma, zo mogelijk gecombineerd met het vaststellen van resultaatgerichte en inspanningsgerichte omgevingswaarden. Dit kan op twee manieren:

Scenario 1a: Verplichting tot het opstellen van omgevingsprogramma's ter bescherming en bevordering van gezondheid door gemeenten of regio's.

De maatregel die de beleidsvrijheid van gemeenten het minst belast is het verplicht stellen van omgevingsprogramma's gericht op het beschermen en bevorderen van gezondheid voor alle Brabantse gemeenten of gemeenten in specifieke regio's waar de gezondheidsproblematiek het grootst is.

Scenario 1b: De provincie stelt zelf een omgevingsprogramma ter bescherming en bevordering van gezondheid op.

Indien de provincie na afweging van belangen van mening is dat de bescherming en bevordering van gezondheid niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd, kan de provincie zelf een omgevingsprogramma met dit oogmerk opstellen.

Scenario 2: Het stellen van regels

In dit scenario maakt de provincie gebruik van de mogelijkheid om via het stellen van regels te sturen op gezondheid. Daarbij doen zich op hoofdlijnen twee subscenario's voor:

Scenario 2a: De provincie stuurt op gezondheid via instructieregels voor de gemeentelijke omgevingsplannen, vergunningverlening of maatwerkbesikkingen.

De provincie kan aangeven in welke gevallen een gemeente een omgevingsvergunning zou moeten weigeren met het oog op gezondheid, zoals bijvoorbeeld een project voor nieuwbouwwoningen met een tekort aan groenvoorzieningen. Ook kan de provincie via instructieregels sturen op de gemeentelijke vergunningverlening door te vereisen dat vergunningplichtige activiteiten zoveel mogelijk maatregelen treffen met een positief effect voor de gezondheid, zoals verlichting of geluidsaspecten



Scenario 2b: De provincie stuurt op gezondheid via regels op basis van de eigen bevoegdheden.

In de omgevingsverordening kan de provincie de instrumenten gericht inzetten om gezondheid te beschermen en bevorderen.

Scenario 3: Indirect sturen

De mogelijkheden om in dit scenario (indirect) te sturen op gezondheid wordt voor een belangrijk deel bepaald door de keuzen van de provincie voor de inzet (of juist het nalaten) van instrumenten in de twee andere scenario's. In de opeenvolgende fasen van de beleidscyclus zijn er de meerdere mogelijkheden tot indirecte sturing.

Naast het weergeven van de juridische mogelijkheden van de Omgevingswet voor bescherming en bevordering van de gezondheid in de brede zin, geeft dit onderzoek ook antwoord op drie specifieke deelvragen vanuit de provincie.

1. *Cumulatie van gezondheidseffecten*

De methode van 'milieugebruiksruimte' kan gebruikt worden om (te hoge) cumulatie tegen te gaan. Om de milieugebruiksruimte te concretiseren, kan gebruik gemaakt worden van (a) omgevingswaarden met bij voorkeur resultaatverplichtingen voor bijvoorbeeld de maximale concentratie van geluid en licht in een gebied in combinatie met (b) een gebiedsprogramma (waarin een maatregelenpakket is opgenomen) en (c) een omgevingsverordening die regelt dat de omgevingswaarden gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van bijvoorbeeld vergunningen voor activiteiten van bedrijven of via maatwerkregels of –voorschriften voor niet-vergunningplichtige bedrijven.

2. *Potentieel zeer zorgwekkende stoffen (pZZS)*

De provincie kan het voorzorgbeginsel gebruiken om te sturen op het vermijden van gezondheidsschade door pZZS. Dat betekent dus dat de provincie kan sturen op de emissie, immissie en concentratie van stoffen waarvan nog niet volledig bekend is dat zij schadelijk zijn voor het milieu en gezondheid. Wel vereist dit nauwkeurige beoordeling. Per stof moet worden onderzocht wat de oorzaak-effectrelatie is in verband met het risico op gezondheidsschade. Waar wetenschappelijke kennis niet toereikend is in dat onderzoek, moet een zorgvuldige risicoanalyse worden uitgevoerd, voordat sprake kan zijn van het treffen van maatregelen uit voorzorg om risico's te vermijden.

3. *Vermindering blootstelling aan negatieve milieueffecten*

Sturing op het aantal inwoners dat blootgesteld wordt aan negatieve milieueffecten kan via twee sporen tot stand komen. Ten eerste via ruimtelijke sturing. Daarbij staat evenwichtige toedeling van functies aan locaties centraal. Er moet evenwicht zijn tussen het gebruik van een locatie door een bron van milieueffecten, zoals een fabriek of veehouderij, en andere locaties waar mensen wonen, werken of recreëren. Bij deze evenwichtige toedeling dient expliciet rekening te worden gehouden met het beschermen van de gezondheid. Ten tweede via milieuhygiënische sturing. Iedere milieubelastende activiteit moet voldoen aan het criterium dat er geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Wat verstaan wordt onder 'significant' is een beleidskeuze. Zo kan de provincie beleid vormen over het



maximumaantal blootgestelden bij een activiteit. Dit kan worden uitgewerkt in een omgevingswaarde of beleidsregel.

Aanbevelingen

De bevindingen uit het onderzoek geven ons aanleiding tot het doen van de volgende aanbevelingen, met advies over de wijze waarop de provincie Noord-Brabant gebruik kan maken van de extra mogelijkheden van de Omgevingswet om gezondheid te beschermen en te bevorderen:

1. Verwerk de Brabantse gezondheidsambitie en -doelen in de omgevingsvisie

Daarmee worden de ambitie en de beleidsdoelen voor gezondheid geïntegreerd in andere onderdelen van de provinciale beleidscyclus en werken deze door naar gemeenten en andere stakeholders.

1a. Actualiseer de omgevingsvisie

Gezien de gewenste impact en de doorwerking van gezondheid in alle begrotingsprogramma's én het provinciaal belang bij de realisatie van drie gezonde levensjaren erbij, ligt het voor de hand de omgevingsvisie op het gebied van gezondheid te actualiseren.

1b. Bepaal het provinciaal belang

Met het provinciaal belang kan de provincie legitimeren waarom zij de bevoegdheden van de Omgevingswet toepast en onderbouwen waarom een bepaalde maatregel moet doorwerken in eigen of extern beleid.

2. Werk de realisatie van de Brabantse gezondheidsambitie en -doelen integraal uit in een omgevingsprogramma met een concrete aanpak in beleid, programma's en regels

Er is een concretiseringsslag nodig bij de zogeheten "meekoppelkansen" en maatregelen ter bevordering en bescherming van gezondheid. Zij moeten concreet, uitvoerbaar en het liefst ook meetbaar zijn voor de provincie en haar partners. Op die manier wordt het containerbegrip 'gezondheid' in kleinere stukjes afgepeld en kan dit concreet uitgevoerd worden door de provincie en doorwerken naar haar partners.

2a. Werk integraal en met een omgevingsprogramma

Het is van belang om gezondheid minder sectoraal en meer integraal te organiseren. Een omgevingsprogramma kan daarbij helpen. De provincie Noord-Brabant zet al stappen naar een integrale aanpak, onze aanbeveling is om dit nog explicieter en concreter te maken en daarin een leidende rol te nemen.

2b. Maak gebruik van milieubeginselen

Breng de verschillende beginselen (*standstill*, *vervuiler-betaalt*, *voorzorg*) in verband met het belang van de bescherming en de bevordering van gezondheid en geef aan hoe de provincie deze milieubeginselen interpreteert en inzet voor de bevordering van gezondheid bij doelgroepen en bij de ontwikkeling van gebieden.

2c. Kies regels op basis van gewenst effect

Wij raden aan om per gezondheidsdoel de juridische regel met het beste en gewenste effect te selecteren.



3. Neem de gezondheidsambitie en -doelen op in de kaders voor de vergunningverlening

De provincie kan zo nodig vergunningvoorschriften wijzigen of vergunningen intrekken als deze niet in lijn zijn met het provinciaal belang. Dat vereist wel dat de provincie beoordelingskaders vaststelt, waaraan voldaan moet worden in de vergunningaanvraag. Op die manier kan de provincie gezondheid stimuleren. Hiervoor moet beleid worden opgesteld.

4. Maak de beleidscyclus sluitend met evaluatie en monitoring

Richt een goede informatievoorziening in voor de doelstellingen van gezondheid, zorg dat deze meetbaar zijn en het effect waarneembaar is (aanbeveling 2). Voor zover er sprake is van meekoppeling in een begrotingsprogramma, moet de monitoring van dat programma de nodige informatie opleveren over doelbereik voor gezondheid. Beoordeel via monitoring en evaluatie of de gestelde beleidsdoelen voor gezondheid tijdig en volledig worden gehaald.

5. Houd oog voor indirecte sturing

Interactie is een belangrijke succesfactor voor de bevordering van gezondheid. De provincie kan daarbij gebruik maken van het stelsel van de Omgevingswet, dat verantwoordelijkheden voor een gezonde leefomgeving ook neerlegt bij andere bestuursorganen, burgers en bedrijven en dat vereist dat alle partijen afstemmen en zo nodig samenwerken.

6. Toets bestaand beleid, provinciale regelgeving en maatregelen

Dit rapport beschrijft de mogelijkheden van toepassing van de Omgevingswet, maar is geen exploratief onderzoek naar wat kansrijk is in termen van bestaand of nieuw gezondheidsbeleid van provincie Noord-Brabant in relatie tot die toepassing van de wet. In een vervolg verdient het aanbeveling dat de provincie inzichtelijk krijgt (a) welke concrete keuzes de provincie het beste kan maken in het belang van de bescherming en verbetering van de gezondheid, en (b) hoe dat direct en indirect kan worden geïnstrumenteerd.