Bundel - Interim-Statencommissie van 26 juni 2023

Agenda bijlagen

Spreektijden interim commissie 26 juni 2023 (vervolg van 19 juni) - 4 uur
Agenda Interim Statencommissie 26 juni (vervolg van 19 juni).docx
Beantwoording vraag PvdD inzake versie van de handhavingsmaatregelen - VTH.docx
Verslag Uitloop interim commissievergadering 26 juni 2023

11 13:15 - heropening Interim-Statencommissie van 19 juni 2023

12 13:20 - B-agenda Omgevingsdiensten: VTH brief (13 juni in GS)

12.a.1 Gezondheid: Informatievoorziening VTH provinciale bedrijven d.d. 13 juni 2023 (B-agenda interim-commissie 26 juni 2023)

Reden voor agendering interim-commissie:
Het college van Gedeputeerde Staten informeerde tweemaandelijks in de week voorafgaand aan de vergadering van de commissie Natuur, Landbouw en Gezondheid over de ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen. Hieronder vallen ook Tata Steel en Harsco Metals. Deze VTH brief stuurde GS op 13 juni. Vanwege de actualiteitswaarde van de opgenomen informatie wordt voorgesteld de brief in de interim-commissie van 26 juni te bespreken op de B-agenda.
Behandelvoorstel:
De VTH brief met commissie en gedeputeerde bespreken.

Dossier 12849 voorblad
Brief aan PS over Informatievoorziening VTH provinciale bedrijven.pdf

12.a.2 Gezondheid: Rapport OvV - Industrie en omwonenden (C-agenda commissie nader te bepalen)

*Reden voor agendering Interim-commissie:
Op verzoek van het Presidium is het rapport toegevoegd aan dit agendapunt.*
*
*
Toelichting:
GS informeren PS over het OvV-rapport Industrie en omwonenden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzocht hoe industriële emissies door industrie en overheid worden beheerst en hoe omwonenden worden beschermd tegen de bijbehorende gezondheidsrisico's. Op basis hiervan heeft de OvV enkele aanbevelingen geformuleerd aan de bij het stelsel betrokken partijen.
*De brief van GS van 19 april jl. was opgenomen op de ingekomen stukken van April 2023.

*

Rapport OvV industrie_en_omwonenden.pdf
Brief aan PS over Rapport OvV - Industrie en omwonenden.pdf

13 B-agenda Mobiliteit

13.a 15:00 - Mobiliteit: Eindresultaat Urgentieconferentie en gevolgen voor de Noord-Hollandse OV-concessies (B-agenda interimcommissie 26 juni 2023)

Reden voor agendering interim-commissie:
Op verzoek van GS die aangeven dat het van groot belang is dat er snel actie wordt ondernomen, zodat een verdere verschraling van het OV wordt vermeden.
Behandelvoorstel:
U kunt de stukken met elkaar en gedeputeerde bespreken.
Toelichting:
Het college van Gedeputeerde Staten informeert Provinciale Staten over het eindresultaat van de Urgentieconferentie van het bestuurlijk Nationaal OV Beraad en de gevolgen hiervan voor de Noord-Hollandse OV-concessies.

Dossier 12677 voorblad
2034236-2037968 bijlage bij brief PS Eindresultaat Urgentieconferentie NOVB en de gevolgen voor de Noord-Hollandse OV-concessies.pdf
Brief aan PS over gevolgen uitblijven rijksbijdrage urgentiepakket OV.pdf

14 B-agenda Ruimte

Reden voor agendering interim-commissie:
de procedure in gang kunnen zetten.
Behandelvoorstel:
U kunt de stukken met elkaar en gedeputeerde bespreken. GS vernemen graag de visie van de commissie op het voornemen van GS om medewerking te verlenen aan te verlenen aan de realisatie van tijdelijke woonunits door middel van een ontheffing van de instructieregels van het werkingsgebied Natuurnetwerk Nederland.
Toelichting:
De gemeente Oostzaan heeft een ontheffingsverzoek ingediend voor het plaatsen van 21 woonunits in NNN voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. GS staan positief tegenover dit verzoek, maar willen nader onderzoeken of en op welke wijze ontheffing van de instructieregels NNN kan worden verleend. GS leggen hiertoe het ontheffingsverzoek voor aan PS.

Dossier 12731 voorblad
Ontheffingsverzoek van gemeente Oostzaan.pdf
Bijlage bij ontheffingsverzoek.pdf
Brief aan PS over ontheffingsverzoek gemeente Oostzaan tijdelijke huisvesting voor Oekrainers aan de Twiskeweg naast nr. 107.pdf

15 B-agenda Bestuur

15.a 17:00 - IPO Bestuur 31 mei 2023 en IPO kaderbrief 2024 (B-agenda interim-commissie 26-06-2023)
*Reden agendering interim-commissie:
In 2021 heeft de toenmalige commissie EFB aangegeven de Kaderbrief van het IPO (als opmaat naar de begroting) te willen bespreken. Met bespreking van de IPO Kaderbrief tijdens de interim-commissie kunnen aandachtspunten tijdig worden meegenomen naar de bestuurlijke vergadering.

Behandelvoorstel:
In commissieverband nagaan of er eventuele aandachtspunten te formuleren zijn over de Kaderbrief welke kunnen worden meegegeven aan de AV-leden IPO en gedeputeerde Stigter welke lid is van het IPO bestuur.

Toelichting:
GS bespreken de agenda voor de IPO Bestuur van het Inter Provinciaal Overleg op 31 mei 2023 en de IPO kaderbrief en informeren PS over de IPO kaderbrief.

De IPO Kaderbrief maakt onderdeel uit van de vergaderbundel van de AV IPO op 27 juni a.s. welke is opgenomen bij de ingekomen stukken van juni 2023.

*

Dossier 12788 voorblad
Toelichting + Kaderbrief IPO en BIJ12 2024.pdf
Voorjaarsnota 2023 IPO.pdf
Brief aan PS over Interprovinciaal Overleg en BUI 2 - Kaderbrief 2024.pdf

16 Sluiting

SPREEKTIJDEN COMMISSIES 2023-2027

(op basis van memo Presidium 17 april 2023)

Fractie	Zetels	Cie 4 uur
BBB	**8**	16 min.
VVD	**8**	16 min.
GroenLinks	**7**	14 min.
PvdA	**7**	14 min.
D66	**4**	10 min.
PvdD	**4**	10 min.
JA21	**3**	9 min.
PVV	**3**	9 min.
Volt	**2**	8 min.
CDA	**2**	8 min.
FvD	**2**	8 min.
SP	**2**	8 min.
50PLUS	**2**	8 min.
ChristenUnie	**1**	6 min.
GS (25%)		*48 min.*

Provincie Noord-Holland

Agenda Interim-Statencommissie

Datum	26-06-2023
Tijd	13:15 - 17:30
Locatie	Statenzaal
Voorzitter	Michel Klein
Toelichting	**Dit is het vervolg van de interim commissievergadering van 19 juni 2023** De vergadering is openbaar, dus toegankelijk voor publiek. Het is mogelijk om in te spreken bij de diverse B-agendapunten. Wilt u inspreken bij het inspreekhalfuur voor onderwerpen die niet op deze agenda of die van 19 juni staan? Dat kan alleen op 19 juni. Meldt u zich voor het inspreken uiterlijk 16 juni vóór 15.00 uur aan bij commissieadviseur Mariëtte van Boheemen: mb@noord-holland.nl Let op: Alle genoemde tijden bij de afzonderlijke agendapunten zijn richttijden. De vergadering is live te volgen via: noord-holland.stateninformatie.nl

11 **heropening Interim-Statencommissie van 19 juni 2023**

13:15

12 **B-agenda Omgevingsdiensten: VTH brief (13 juni in GS)**

13:20

12.a.1 **Gezondheid: Toezicht provinciale bedrijven - VTH brief**

Reden voor agendering interim-commissie:
Het college van Gedeputeerde Staten informeerde tweemaandelijks in de week voorafgaand aan de vergadering van de commissie Natuur, Landbouw en Gezondheid over de ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen. Hieronder vallen ook Tata Steel en Harsco Metals. Deze VTH brief stuurde GS op 13 juni. Vanwege de actualiteitswaarde van de opgenomen informatie wordt voorgesteld de brief in de interim-commissie van 26 juni te bespreken op de B-agenda.

Behandelvoorstel:
De VTH brief met commissie en gedeputeerde bespreken.

12.a.2 **Gezondheid: Rapport OvV - Industrie en omwonenden (C-agenda commissie nader te bepalen)**

Reden voor agendering Interim-commissie:
Op verzoek van het Presidium is het rapport toegevoegd aan dit agendapunt.

Toelichting:
GS informeren PS over het OvV-rapport Industrie en omwonenden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onderzocht hoe industriële emissies door industrie en overheid worden beheerst en hoe omwonenden worden beschermd tegen de bijbehorende gezondheidsrisico's. Op basis hiervan heeft de OvV enkele aanbevelingen geformuleerd aan de bij het stelsel betrokken partijen.
De brief van GS van 19 april jl. was opgenomen op de ingekomen stukken van April 2023.

13 B-agenda Mobiliteit

13.a 15:00 Mobiliteit: Eindresultaat Urgentieconferentie en gevolgen voor de Noord-Hollandse OV-concessies (B-agenda interimcommissie 26 juni 2023)

Reden voor agendering interim-commissie:
Op verzoek van GS die aangeven dat het van groot belang is dat er snel actie wordt ondernomen, zodat een verdere verschraling van het OV wordt vermeden.

Behandelvoorstel:
U kunt de stukken met elkaar en gedeputeerde bespreken.

Toelichting:
Het college van Gedeputeerde Staten informeert Provinciale Staten over het eindresultaat van de Urgentieconferentie van het bestuurlijk Nationaal OV Beraad en de gevolgen hiervan voor de Noord-Hollandse OV-concessies.

14 B-agenda Ruimte

14.a 16:00 Ruimte: Ontheffingsverzoek tijdelijke huisvesting Oekraïners Twiskeweg naast nr. 107 Oostzaan (B-agenda interim-commissie 26-06-2023)

Reden voor agendering interim-commissie:
de procedure in gang kunnen zetten.

Behandelvoorstel:
U kunt de stukken met elkaar en gedeputeerde bespreken. GS vernemen graag

de visie van de commissie op het voornemen van GS om medewerking te verlenen aan te verlenen aan de realisatie van tijdelijke woonunits door middel van een ontheffing van de instructieregels van het werkingsgebied Natuurnetwerk Nederland.

Toelichting:
De gemeente Oostzaan heeft een ontheffingsverzoek ingediend voor het plaatsen van 21 woonunits in NNN voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. GS staan positief tegenover dit verzoek, maar willen nader onderzoeken of en op welke wijze ontheffing van de instructieregels NNN kan worden verleend. GS leggen hiertoe het ontheffingsverzoek voor aan PS.

15 B-agenda Bestuur

15.a IPO Bestuur 31 mei 2023 en IPO kaderbrief 2024 (B-agenda interim-commissie 26-06-2023)

17:00

Reden agendering interim-commissie:
In 2021 heeft de toenmalige commissie EFB aangegeven de Kaderbrief van het IPO (als opmaat naar de begroting) te willen bespreken. Met bespreking van de IPO Kaderbrief tijdens de interim-commissie kunnen aandachtspunten tijdig worden meegenomen naar de bestuurlijke vergadering.

Behandelvoorstel:
In commissieverband nagaan of er eventuele aandachtspunten te formuleren zijn over de Kaderbrief welke kunnen worden meegegeven aan de AV-leden IPO en gedeputeerde Stigter welke lid is van het IPO bestuur.

Toelichting:
GS bespreken de agenda voor de IPO Bestuur van het Inter Provinciaal Overleg op 31 mei 2023 en de IPO kaderbrief en informeren PS over de IPO kaderbrief.

De IPO Kaderbrief maakt onderdeel uit van de vergaderbundel van de AV IPO op 27 juni a.s. welke is opgenomen bij de ingekomen stukken van juni 2023.

16 Sluiting

Na de interim commissie maandag 26 juni 2023 heeft Statenlid Kostic nog de volgende vraag gesteld. Hierbij ontvangt u de beantwoording.

Vraag PvdD:
Welke versie van de handhavingsmaatregelen wordt gebruikt, de landelijke handhavingsmaatregelen (LHS) versie 24 april 2014, of de nieuwe versie onder de omgevingswet 2022 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)?

Antwoord:
Momenteel wordt de LHS2014 gehanteerd, deze is vastgelegd in het verlengde VTH-beleid van de OD. De LHSO (najaar 2022 vastgesteld) is de opvolger van de LHS uit 2014, in de kern is de strategie nagenoeg niet veranderd. Het verschil tussen de LHS en LHSO is dat de aansluiting op de Omgevingswet goed wordt gelegd. De verwachting is nog steeds dat de Omgevingswet per 1 januari 2024 zal ingaan. Het verschil zit hem ook in een actualisatie van de terminologie en de bestuurlijke boete is toegevoegd. Daarbij is de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht (nog) beter beschreven en geborgd. De LHSO moet nog in beleid worden vastgesteld en ziet ook toe op de Omgevingswet. Dit beleid moet in het VTH beleid, Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG worden vastgelegd. De planning voor de herziening is einde dit jaar. Hierbij de oude versie (deze is verlengt) VTH beleid, Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG 2019 - 2022 | Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl). De oude VTH-beleidskaders of -strategieën zijn pas buiten werking zijn als er een einddatum in het vaststellingsbesluit door GS is genoemd. Dit is niet gedaan, dus de oude kaders blijven geldig, ondanks dat er ‘2019 – 2022’ op staat. Bij hun taakuitvoering kunnen de OD’s zonder juridische risico’s blijven verwijzen naar de oude kaders.

Verslag concept

Interim-Statencommissie

Datum	:	26 juni 2023
Commissie**voorzitter** (plv.)	:	Statenlid M. Klein
Commissiegriffier	:	Mevr. J. Faber
Telefoonnummer/e-mail	:	jesca.faber@noord-holland.nl

Aanwezig:		
Commissie**voorzitter**		Statenlid M. Klein
Commissiegriffier		Mw. J. Faber
Leden van de commissie	BBB	mw. A. Den Boer, dhr. P. Teeuwen, dhr. V. Valk
	GL	Statenlid P. Laport, W. Freeman, Korzelius
	VVD	mw. Ouderkerken, dhr. N. Roosendaal, dhr. J. Van Gilse
	D66	mw. N. Vroom, dhr. W. Van der Heijden, dhr. E. Kanik,
	PvdA	dhr. T. Wagelaar, mw. F. Oulad Hadj, dhr. T. Wallaart
	PVV	dhr. R. Van Tiggelen, dhr. M. Deen
	SP	dhr. M. Dijksen, mw. H. Bouhlel, mw. R. Alberts
	CDA	dhr. D. Heijnen, mw. W. Koning
	JA21	mw. K. Uiterwijk
	PvdD	Statenlid I. Kostiç, J. Hollebeek, E. Jorna
	ChristenUnie	mw. Hoogendoorn
	Volt	dhr. M. De Weerdt, mw. J. Schneemann
	50PLUS	mw. M. Van der Helm, dhr. H. Stulemeijer
	FvD	dhr. J. Dessing, dhr. R. Dekker
College van GS		dhr. Olthof, dhr. Loggen, gedeputeerde Stigter,
Afwezig		
Notulist		Notuleerservice Nederland/dhr. J. Goring

Agenda

11. Heropening Interim-Statencommissie van 19 juni 2023
12. B-agenda Omgevingsdiensten: VTH brief (13 juni in GS)
12.a.1 Gezondheid: Informatievoorziening VTH provinciale bedrijven d.d. 13 juni 2023
12.a.2 Gezondheid: Rapport OvV - Industrie en omwonenden
13. B-agenda Mobiliteit
13.a Mobiliteit: Eindresultaat Urgentieconferentie en gevolgen voor de Noord-Hollandse OV-concessies
14. B-agenda Ruimte

14.a Ruimte: Ontheffingsverzoek tijdelijke huisvesting Oekraïners Twiskeweg naast nr. 107 Oostzaan

15. B-agenda Bestuur

15.a.1 IPO Bestuur 31 mei 2023 en IPO kaderbrief 2024

11. Heropening Interim-Statencommissie van 19 juni 2023

De **voorzitter** heropent de vergadering om *13.15 uur* en heet alle aanwezigen welkom, zowel in de Statenzaal als thuis. Hij meldt dat de spreektijd voor vanmiddag is vastgesteld op 4 uur. Na ieder agendapunt zal de vergadering geschorst worden zodat commissieleden elkaar eventueel kunnen aflossen. De **voorzitter** meldt ook de aanwezigheid van 2 insprekers. Voor agendapunt 12.a is dat mevrouw **Verbrugge** van '*Gezondheid op 1*'en voor agendapunt 14.a, mevrouw **Berkhof** van *Stichting Hart voor het Twiske*. Gedeputeerde **Stigter** is rond 17.00 uur aanwezig voor de behandeling van agendapunt 15.a.

12. B-agenda Omgevingsdiensten: VTH-brief (13 juni in GS) (portefeuille gedeputeerde **Olthof**)

12.a.1 Gezondheid: Informatievoorziening VTH provinciale bedrijven d.d. 13 juni 2023

12.a.2 Gezondheid: Rapport OvV-Industrie en omwonenden

De **voorzitter** zegt dat bij de VTH-brief ook het OvV-rapport 'Industrie en omwonenden' wordt betrokken. Het bespreken van de brief en het rapport heeft extra urgentie vanwege de actualiteit. Na de zomer komt GS met een reactie op het rapport.
Voorafgaand aan de commissiebespreking krijgt mevrouw **Verbrugge** het woord.

Mevrouw **Verbrugge** trapt af met de constatering dat de duurzame plannen van de staalfabriek niet realistisch zijn en schadelijk voor de gezondheid van 150.000 omwonenden én dieren. Zij formuleert als centrale vraag: 'wordt het echt gezonder in de IJmond?', naar aanleiding van de vergroeningsoperatie van de meest vervuilende fabriek van Nederland. Wat haar betreft mogen mens, dier en klimaat geen dag langer geschaad worden door Tata. Ze pleit voor extra menskracht voor de Omgevingsdienst (OD) en verwijst daarbij naar het OvV-rapport. Ook verwijst zij naar het RIVM dat in maart jl. concludeerde dat er veel kankerverwekkende stoffen rond Tata Steel worden uitgestoten. Zij memoreert de verhoogde kans op longkanker en hart- en vaatziekten voor omwonenden en een verlaagd IQ bij kinderen door blootstelling aan uitgestoten stoffen.
Voorts maakt zij melding van de uitstoot van stikstof en het gebruik van miljarden liters water per jaar. Zij bestempelt de twee cokesfabrieken als niet meer te redden en hoopt vurig op een parlementaire enquête over Tata.

Vragen vanuit de commissie

De heer **Teeuwen** (BBB) vraagt of er helemaal geen sprake is van verbeteringen bij Tata.
Mevrouw **Verbrugge** antwoordt dat het niet beter wordt.

Mevrouw **Koning** (CDA) vraagt of mevrouw **Verbrugge** vindt dat de fabriek moet sluiten of dat zij ziet dat er stappen worden gezet om de fabriek te verduurzamen.
Mevrouw **Verbrugge** heeft helaas geen goed nieuws en ziet gelukkig dat steeds meer mensen deze zaak een parlementaire enquête waard vinden.

De heer **Van der Heijden** (D66) vraagt naar het oordeel over de houding die Tata aanneemt ten aanzien van bewoners die zich zorgen maken.
Mevrouw **Verbrugge** antwoordt dat dit enerzijds pijn doet maar anderzijds mensen ook krachtiger maakt.

Mevrouw **Schneemann** (Volt) hoort graag of het ingestelde verscherpte toezicht: een goede zaak is of moet er nog meer gebeuren?

Mevrouw **Verbrugge** benadrukt dat Tata geen andere keus had dan melding te maken over de gifwolken nadat die waren geregistreerd door camera's die opgesteld waren door burgers van Frisse Wind. De aanleiding van het verscherpte toezicht is dus geen resultaat van extra inspanningen van de OD.

De **voorzitter** dankt mevrouw **Verbrugge** voor haar inbreng en gaat over tot de commissiebespreking.

Eerste termijn PS

Statenlid **Kostíc** (PvdD)vraagt naar de jaarlijkse rapportage waarin ingegaan wordt op de ambities rondom Tata en de vraag of die voldoende zijn om de gezondheid te beschermen. Het statenlid constateert dat Tata er alles aan doet om de boel te traineren en pas na publieke en politieke druk stappen zet. Daarnaast verspreidt Tata desinformatie. De bewering dat zij 50% reductie van kankerverwekkende pax-stoffen realiseren, schaart het statenlid daaronder. Het statenlid roept GS op om meer capaciteit in te zetten voor controle. Immers: de cokesfabrieken schenden Europese regels. In dat verband wil het statenlid weten wat het verscherpte toezicht precies inhoudt en een reactie van de gedeputeerde op de klacht van bewoners dat de OD heel erg 'achterloopt'. Het statenlid wil weten wat GS nodig heeft om de rauwe cokes op tijd te controleren. Ook vraagt het statenlid naar het onderzoek naar de mogelijke intrekking van de vergunning voor cokesfabriek II. Komt dat onderzoek nog vóór de volgende PS-vergadering vrij? Daardoor zou worden voorkomen dat PS van reces wordt teruggeroepen. Het statenlid pleit voor een camera bij cokesfabriek 1.
Volgens statenlid **Kostíc** (PvdD) bevestigt het OvV-rapport dat de provincie zich onvoldoende heeft ingespannen om de burgers te beschermen. Daarom vraagt het statenlid aan de statenleden om een provinciale enquête te overwegen en aan GS vraagt het statenlid om excuses aan te bieden aan omwonenden.

De heer **Van der Heijden** (D66) vraagt hoe de gedeputeerde reflecteert op de OvV-opmerking dat de provincie niet alles heeft gedaan wat in haar macht zou liggen. Voorts wil hij weten hoe de provincie samen met gemeenten de specifieke gezondheidsrisico's inzichtelijk en bespreekbaar gaat maken, teneinde de weerstand bij burgers te verminderen.
Ten slotte adviseert hij de gedeputeerde om gebruik te maken van de methode 'Borsele 100'. Daarmee zou de provincie samen met gelote bewoners mee kunnen praten over de nieuwe plannen van Tata. Het resultaat is een beter plan dat draagvlak heeft bij bewoners in de IJmond.

De heer **Roosendaal** (VVD) vraagt om bewijs dat het plan Heracless geen draagvlak heeft in de IJmond.

De heer **Van der Heijden** (D66) verwijst ter onderbouwing naar de signalen uit de samenleving en het haperende proces.

De heer **Roosendaal** (VVD) wijst erop dat er bij andere partijen wel degelijk draagvlak is en kwalificeert de opmerking van de heer **Van der Heijden** (D66) als populistisch.

De heer **Van der Heijden** (D66) verwijst naar zijn eerdere opmerking dat de plannen voor- én tegenstanders kennen en het draagvlak niet 100% is.

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) staat eveneens stil bij de pax-reductie van 50% en vraagt om een duiding van de brief van de OD van 7 juni. Zij vraagt eveneens naar de betekenis van het verscherpte toezicht en de termijn waarbinnen de fabriek aan de milieueisen moet voldoen. Voorts stelt zij de vraag of de OD

voldoende gekwalificeerd en slagvaardig is om het verscherpte toezicht op te leggen. Zij spreekt de hoop uit dat het OvV-rapport leidt tot verbeteringen m.b.t. de uitstoot van Tata en kijkt met belangstelling uit naar de reactie van GS op de aanbevelingen van de OvV.

De heer **Teeuwen** (BBB) heeft een drietal suggesties voor GS om tot oplossingen te komen.
In de eerste plaats verwijst hij naar het OvV-rapport waarin mogelijkheden worden genoemd om stringenter op te treden. In de tweede plaats zou de OD alle zeilen moeten bijzetten. Voorts pleit hij voor samenwerking tussen de landelijke en lokale OD's.
Tata en andere genoemde bedrijven zijn onderdelen van buitenlandse holdings met normen en waarden die kunnen afwijken van de Nederlandse. GS zou in zijn visie samen met Haagse ministeries bij de holdings aandacht kunnen vragen voor de problemen die zich in Nederland voordoen. In het geval van Tata wordt er dan bij de holding gevraagd om commitment voor het Groen Staal-programma.

De heer **Van der Heijden** (D66) vraagt zich af wat de heer **Teeuwen** wil bereiken met zijn aanpak, wetende dat de genoemde bedrijven zich moeten houden aan Nederlandse en Europese wetgeving.

De heer **Teeuwen** (BBB) beaamt dat de bedrijven zich moeten houden aan de Nederlandse wet maar de leiding van de holding is wel degelijk in staat om het beleid in Nederland in de gewenste richting te sturen.

De heer **Van der Heijden** (D66) verklaart dat hij meer kans van slagen ziet in de eerste optie van de heer **Teeuwen** (BBB) dan in de derde.

De heer **Teeuwen** (BBB) verklaart vast te houden aan het uitproberen van meerdere opties.

Mevrouw **Koning** (CDA) vraagt wat de opties zijn voor het bedrijf ICL, als blijkt dat de verplaatsing financieel niet haalbaar is. Blijft het gevestigd op de huidige locatie of Is er bijvoorbeeld financiële steun mogelijk om de verhuizing toch te realiseren?
Zij wil ook weten of het reëels is om van Tata te eisen dat de rauwe cokes gereduceerd wordt tot nul. Een positieve benadering van Tata vindt zij gepast. Immers: Tata zet wel degelijk stappen richting verdere verduurzaming. Zij staat stil bij de WOO-verzoeken en stelt de vraag: wat is daar de stand van zaken? Refererend aan het rapport 'Industrie en omwonenden' vraagt zij hoe de gedeputeerde ervoor gaat zorgen dat de uitvoering van VTH-taken leidt tot bescherming van de gezondheid van bewoners. Tot slot vraagt zij of de gedeputeerde zich hard wil maken voor onderzoek dat meer kennis oplevert over de invloed van bepaalde emissies op de gezondheid.

De heer **Van Tiggelen** (PVV) waardeert het dat GS de aanbevelingen uit het OvV-rapport serieus neemt en kijkt uit naar de toegezegde reactie die na de zomer volgt.

Statenlid **Laport** (GL) staat o.a. stil bij de omgevallen transportband en vraagt zich af of vergelijkbare installaties in goede conditie verkeren. Het verscherpt toezicht vindt dit statenlid een terechte zaak. Het statenlid concludeert dat het OvV-rapport blootlegt dat het systeem van toezicht houden en handhaven lang niet altijd goed werkt en pleit voor het meten van immissies naast de huidige focus op emissies. Feitelijke gegevens vindt het statenlid belangrijker dan uitkomsten van rekenmodellen. Het statenlid stelt voor dat OD's meer gaan samenwerken op het gebied van toezichthoudende taken, gezien de uitdaging om goed gekwalificeerd personeel binnen te halen. Dat de lijst van ZZS (zeer zorgwekkende stoffen) gebaseerd is op een inventarisatie uit 2016, vindt het statenlid een bewijs van

onvoldoende capaciteit bij de OD. Bewijs van gebrek aan publiek vertrouwen in de OD blijkt uit het feit dat bewoners nu zélf camera's hebben geïnstalleerd.
Het statenlid signaleert wel een positieve verandering sinds het aantreden van de huidige gedeputeerde. Bewoners worden sindsdien serieuzer genomen en er is regelmatig overleg, maar er is nog een lange weg te gaan. Daarbij hoort de overheid aan te geven dat een totaal risicoloze wereld niet bestaat. Het statenlid sluit af met de woorden van gedeputeerde **Olthof**: 'Een groen Tata of géén Tata: meer opties zijn er niet'.

Statenlid **Kostíc** (PvdD) wil weten hoeveel tijd Tata gegund wordt door GroenLinks.

Statenlid **Laport** (GL) antwoordt dat het naar betrokkenen toe niet eerlijk is om nu data te noemen, maar In de loop der tijd zullen er deadlines gesteld moeten worden.

De heer Wagelaar (PvdA) vindt dat de door Tata aangespannen rechtszaak niet strookt met de door hen beloofde ommezwaai naar gezondheid en duurzaamheid. Ook de door de OD gerapporteerde ondermaatse medewerking van de werkeenheid gasfabrieken staat daarmee op gespannen voet. Ook de heer Wagelaar stelt de vraag naar de betekenis van het verscherpt toezicht en de verhouding van dit toezicht tot alle andere getroffen maatregelen om beter zicht te krijgen op Tata. Ook wil hij weten wat de volgende stap is na het verscherpte toezicht.
Hij is blij met de door de staten ingezette nieuwe koers waarin gezondheid en duurzaamheid wél de belangrijkste waarden zijn. Dit in tegenstelling tot voorheen, toen werkgelegenheid en economische groei de hoogste prioriteit hadden. Hij kijkt uit naar de mogelijkheden die GS ziet om, op basis van de OvV-aanbevelingen, de nieuwe koers nóg steviger door te zetten.
Met belangstelling kijkt hij ook uit naar de reactie van het Rijk, omdat het OvV-rapport constateert dat het hele stelsel rammelt. Hij roept op om niet alleen het vizier te richten op Tata, maar ook op andere bedrijven in het Noordzee-Kanaal-gebied, die menen ongestoord hun gang te kunnen gaan. Ten slotte wijst hij het idee van een provinciale enquête af. Er zijn immers de laatste 20 jaar al zeer veel onderzoeken naar Tata Steel gedaan.

Mevrouw **Schneemann** (Volt) begint met vragen over ICL: is er een tussenstand van de evaluatie van de haalbaarheidstoets? Wat is momenteel het uitstel en de tijdslijn voor de vergunning indien de verhuizing niet plaatsvindt? Ten aanzien van PPG wil zij weten of de voor medio juni toegezegde reactie reeds bekend is. Met betrekking tot Tata vraagt zij om een escalatieladder zodat voor zowel Tata als omwonenden duidelijk wordt wanneer bij welke overtreding welke stap gezet wordt. Als verklaard voorstander van Heracless vraagt zij namens Volt wat er gebeurt als Tata weer deadlines hierin mist en wanneer cokesgas II moet sluiten als Tata deadlines blijft missen. Zij pleit voor een betere financiering van de OD om beter toegerust te zijn voor de toekomst. Tot slot pleit zij voor een verbeterde samenwerking tussen Rijk, Provincie, GGD's en RIVM.

De heer **Roosendaal** (VVD) vraagt wat er naast de toegezegde 5 miljoen nog nodig is aan extra financiering.

Mevrouw **Schneemann** zegt, met het oog op de begrotingsbehandeling, in de eerste plaats te willen benadrukken dat extra financiering noodzakelijk is en daarnaast vindt zij dat er extra moet worden geïnvesteerd in kennis. Van de gedeputeerde wil zij weten hoe de OD in de toekomst kan voldoen aan de vraag naar maatwerk terwijl die nu is gespecialiseerd in standaardwerk.

Mevrouw **Hoogendoorn** (ChristenUnie) vraagt of de onderzoeken een vertragend of juist een versnellend effect hebben op weg naar Groen Staal. Ook vraagt zij hoe de OD de uitnodiging voor een

rechtszitting kwijt is kunnen raken. Zij verklaart dat de ChristenUnie graag het gesprek aangaat, nadat GS een reactie heeft gegeven op het OvV-rapport. Tot slot zegt zij dat gezondheid beter beschermd moet worden en economisch belang niet langer leidend mag zijn.

Mevrouw **Van der Helm** (50PLUS) vraagt waarom het college jarenlang toestaat dat Tata de vergunningsvoorwaarden overtreedt. Voorts wil zij weten waarom het advies van de hoor en adviescommissie (HAC) zo zwaarwegend is voor de gedeputeerde?

Mevrouw **Alberts** (SP) zegt dat een kapitalistisch bedrijf gewoon winst wil maken en subsidies wil opstrijken uit de Nederlandse kas. Daar moet voor opgepast worden. Zij stelt de vraag of de OD nu écht gaat doorzetten. Zij is sceptisch over de escalatieladder, omdat de laatste trede – sluiting van de fabriek – nooit gezet gaat worden. Zij vraagt of de mogelijkheid om cokes II over te zetten op gas is geopperd bij Tata. Die omzetting leidt weliswaar tot co2-uitstoot maar scheelt de uitstoot van andere zeer zware stoffen. Wat is het antwoord van Tata op deze suggestie?

De heer **Roosendaal** (VVD) staat stil bij ICL en wil graag opheldering over het dilemma van woningbouw in Zaandam en Amsterdam Havenstad. Bij voorbaat zegt hij geen voorstander te zijn van het 'trekken van de geldbeurs' in het onderhandelingsproces tussen de gemeente Amsterdam en ICL. Hij vraagt wederom aandacht voor de opslag van chemische stoffen in Uithoorn door PPG. Dit gebeurt op een zeer kleine afstand van een woonwijk.
Hij blijft sceptisch over het gebruik van rekenmodellen in de VTH en zegt dat deze niet functioneren ter bescherming van de omgeving. Hij roept op tot een discussie over de wijze waarop kennisdeling is geborgd binnen de OD's, gegeven de versterking van de VTH-taken en sluit het samenvoegen van OD's daarbij niet uit.

Mevrouw **Schneemann** (Volt) vraagt naar het concrete alternatief voor rekenmodellen.

De heer **Roosendaal** (VVD) antwoordt dat er in 2023, anders dan in 1972, veel preciezer stoffen kunnen worden gemeten. Die best beschikbare technieken moeten nu gebruikt worden bij het verlenen van vergunningen.
Ook hij stelt de vraag naar de betekenis van het verscherpte toezicht en was liever apart hierover geïnformeerd in plaats van dit uit de krant te moeten vernemen.

*De **voorzitter** schorst de vergadering om 14.21 uur.*

*De **voorzitter** heropent de vergadering om 14.27 uur.*

Beantwoording GS.

Gedeputeerde **Olthof** stelt voor om binnenkort een technische briefing met de OD te houden. In die briefing kunnen met name de nieuwe commissieleden bijgepraat worden over het werk en de werkwijze van de OD.
Over het thema 'meer capaciteit op de cokesgasfabriek' zegt hij dat meer capaciteit niet zinvol is. Efficiënter én effectiever toezicht is een betere oplossing. Camera's spelen daar een belangrijke rol in. Het plaatsen van meer camera's sluit hij niet uit. Hij wijst er wel meteen op dat bij het plaatsen van camera's een breed pakket van opvolgingsacties hoort. Daar moet dus ook in voorzien worden.
De gedeputeerde belooft om bij het geven van een reactie op het OvV-rapport, terug te komen op het onderwerp 'excuses'. Hij geeft alvast mee dat excuses gemaakt moeten worden na een serieuze overweging. Daar moet een verhaal achter zitten.

Hij belooft ook om de commissie, in een volgende VTH-brief, te informeren over de afhandeling van klachten en zienswijzen van o.a. Frisse Wind door de OD. Ook kondigt hij, vóór de zomer, een brief aan waarin ingegaan wordt op de vraag of de vergunning kan worden ingetrokken als de derde LOD (last onder dwang) is volgelopen. De gedeputeerde waarschuwt alvast dat het intrekken van de vergunning, enkel en alleen vanwege de rauwe cokes, lastig lijkt. Daarom wordt er breder dan de rauwe cokes gekeken en in dat licht moet het verscherpte toezicht gezien worden. Dit alles past binnen de nationale handhavingsstrategie die het doorlopen van een aantal stappen voorschrijft, met als ultieme stap: het intrekken van een vergunning. De gedeputeerde wijst erop dat de nationale handhavingsstrategie ook wel als escalatieladder wordt aangeduid. Ten aanzien van de vergunningen benadrukt hij dat er bij Tata sprake is van honderden vergunningen. Op elke overtreding van een vergunning moet individueel op gereageerd worden. Dit leidt bij de buitenwereld algauw tot een chaotisch beeld maar dit is onterecht. In een voorlopige reactie op het OvV-rapport zegt hij dat gezondheid hét centrale onderwerp is in alle beschouwingen. Er is dus volop aandacht daarvoor. Hij beaamt dat jarenlang de focus van de overheid gericht was op economische ontwikkeling en werkgelegenheid. Dit geldt overigens óók voor het overgrote deel van de samenleving. De focus op gezondheid dateert pas van de laatste jaren.
Over de Borsele 100 zegt hij dat de essentie is dat Tata een vergunning aanvraagt en zijn rol als bevoegd gezag is om die te beoordelen.
Gedeputeerde **Olthof** bestrijdt de opvatting dat de OD alleen standaardprocedures kan beoordelen. Hij ziet bovendien ook een toenemende samenwerking met instanties als de GGD's en andere OD's omdat vraagstukken complexer zijn geworden.
Hij legt uit dat de provincie vindt dat rauwe cokes op nul gezet moet worden. Hiertegen heeft Tata beroep en bezwaar aangetekend. Hierop heeft de hoor en adviescommissie de provincie in het gelijk gesteld. Er wordt nu dus, in tegenstelling tot het verleden, gehandhaafd op nul.

Mevrouw **Van der Helm** (50PLUS) vraagt een toelichting op het oordeel van de hoor- en adviescommissie.

De gedeputeerde herhaalt dat de provincie in het gelijk is gesteld door de hoor- en adviescommissie in een beroepszaak die Tata had aangespannen.

Mevrouw **Van der Helm** (50PLUS) veronderstelde dat Tata in het gelijk was gesteld.

De gedeputeerde herhaalt zijn uitleg en vervolgt zijn beantwoording van vragen. In reactie op mevrouw **Alberts** (SP) zegt hij dat de provincie, indien nodig, de laatste stap zal zetten. Daarom wordt er nu serieus bekeken om, wanneer dat juridisch mogelijk is en de LOD volloopt, de vergunning voor de cokesgasfabriek in te trekken.

Mevrouw **Alberts** (SP) roept de gedeputeerde op om nu alvast voorbereidingen te treffen om de fabriek te sluiten wanneer de LOD volloopt.

De gedeputeerde zegt dat het onderzoek nu loopt. De resultaten zijn echter van dien aard dat daar geen verstrekkende conclusies aan kunnen worden verbonden.

Mevrouw **Van der Helm** (50PLUS) meldt dat zij fout zat met haar interpretatie van de uitspraak van de hoor- en adviescommissie.

De heer **Olthof** constateert dat de OvV wél concludeert dat er meer kan, maar niet aangeeft wát er meer gedaan zou moeten worden. Hier zal hij op terugkomen in de reactie op het rapport.
Ten aanzien van het idee om samen met het Rijk in gesprek te treden met buitenlandse holdings,

verwijst hij naar gesprekken die het ministerie van Economische Zaken eerder gevoerd heeft met Tata Steel in India.
Met betrekking tot ICL maakt de gedeputeerde duidelijk dat de rol van de provincie zich beperkt tot het beoordelen van een aan te vragen vergunning door ICL.
Hij vraagt begrip voor het feit dat hij niet precies weet wat de actuele stand van zaken is m.b.t. het WOO-verzoek. Dat de OD niet aanwezig was bij de rechtszaak, was te wijten aan een menselijke fout. Omdat het technisch niet mogelijk is om de gevraagde 24000 documenten te presenteren, gaat de provincie in beroep.
Over emissies en immissies zegt de heer **Olthof** dat deze materie ingewikkeld is. Feit is dat emissie van een bepaalde stof niet altijd te relateren is aan één bedrijf.
Reagerend op de PvdA vindt hij dat er een discussie gevoerd moet worden over de gezondheidseffecten van andere bedrijven, naast Tata. Oftewel: wat is de impact van het handhavingsprotocol voor andere bedrijven, naast Tata?
De gedeputeerde erkent dat hij het ook moeilijk uit te leggen vindt dat er soms een verschil is tussen de uitgesproken groene ambitie en de concrete handelingen van Tata.
Hij maakt melding van zorgen bij de OD over de relatie tussen vertragingen en de vergunningverlening. Dit is regelmatig onderwerp van gesprek tussen de provincie, OD en het Ministerie van Economische Zaken.
De gedeputeerde weerspreekt met kracht dat de provincie zich de les laat lezen door Tata.
De suggestie van de SP om bij de cokesfabriek over te schakelen op gas, betitelt hij als technisch zeer ingewikkeld.
In antwoord op de VVD zegt de gedeputeerde dat de overtredingen niet spelen bij de andere fabrieken.
Over de versterking van de OD zegt hij dat daar, op basis van het rapport van Aartsen, aan gewerkt wordt door het IPO, de VNG en de OD's.
De afkondiging van het verscherpt toezicht kon niet gebeuren in een commissievergadering. De gedeputeerde pleit ervoor dat de OD haar werk doet en hij de commissie daarover informeert middels de reguliere kanalen, zoals de VTH-brief.

Tweede termijn commissie

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) vraagt zich af wat er wel kan qua handhaving nu blijkt dat intrekking van de vergunning op basis van de rauwe cokes niet gaat lukken. Het opleggen van dwangsommen helpt de gezondheid namelijk niet. Graag verneemt zij wanneer de gedeputeerde informatie kan verschaffen over het breed opgezette onderzoek.
Zij hoopt op concrete informatie over de wijze waarop het verscherpt toezicht wordt ingevuld.

Mevrouw **Hoogendoorn** (ChristenUnie) vraagt aan de gedeputeerde om te erkennen dat het fout was om de focus niet altijd op gezondheid te hebben. Zij vraagt ook om er zorg voor te dragen dat een herhaling van de fout met de WOO niet plaatsvindt.

Statenlid **Laport** (GL) vraagt wie er verantwoordelijk is voor veranderingen bij de omgevingsdienst: GS of de OD?

Mevrouw **Schneemann** (Volt) benadrukt dat de handhavingsstrategie niet bijdraagt aan het vertrouwen tussen burger en overheid. De overlast voor omwonenden zou daarin centraal moeten staan.

De heer **Teeuwen** (BBB) vraagt om meer informatie over het gesprek op ministerieel niveau tussen

Nederland en India. Hij vraagt om een gespreksverslag.

Tweede termijn GS

Gedeputeerde **Olthof** antwoordt aan BBB dat hij geen gespreksverslag kan leveren. Naar zijn mening is de handhavingsstrategie niet primair bedoeld om het vertrouwen tussen burger en overheid te dienen. Het is wel bedoeld om op basis van concrete resultaten te laten zien dat er werkelijk wat verandert. Over de door GroenLinks gestelde vraag over de OD zegt hij dat de OD in de jaarrekening haar zorgen uit over de capaciteit en de financiering van haar werkzaamheden. Dit betekent echter niet dat er zorgen zijn over de hele organisatie en de vraag of zij het werk wel aankunnen.

Statenlid **Laport** (GL) plaatst de opmerking dat hij de werkzaamheden van de OD niet negatief wilde bespreken maar juist wilde aangeven dat de OD zélf zorgen uit over haar capaciteit.

Gedeputeerde **Olthof** onderschrijft die zorg van de OD, mede gegeven de enorme transitie die op komst is.
Tegen de ChristenUnie zegt hij er in het verleden in heel Nederland en op heel veel terreinen andere keuzes zijn gemaakt en met de kennis van nu is de conclusie dat gezondheid veel eerder prioriteit had moeten krijgen.

Mevrouw **Hoogendoorn** (ChristenUnie) reageert met de opmerking dat de zorgen over Tata dateren van de laatste 5 jaar en wijst ook op de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf.

Gedeputeerde **Olthof** is het met haar eens en benadrukt nogmaals dat ingezet wordt op het voorkomen van de menselijke fout bij de WOO. Aan JA21 geeft hij nadere uitleg over de kansen om alleen op basis van de rauwe cokes de fabriek te sluiten en de gekozen verbreding in het onderzoek om de kans op de sluiting te vergroten.

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) vraagt hoeveel tijd gemoeid zal zijn met het onderzoek.

De gedeputeerde schat in dat in de volgende commissievergadering of in de volgende VTH-brief een concrete datum genoemd zal worden.

De **voorzitter** vat samen:
- in de volgende VTH-brief komt er een duidelijkere planning over het onderzoek naar de handhaving bij de cokesgasfabriek.
- er is een aanbod voor een technische briefing. Dit vindt niet vóór de zomer plaats en zal gekoppeld worden aan de inhoudelijke commissies.
- GS komt later met een inhoudelijke reactie op het OvV-rapport en zal aangeven 'wat er meer zou kunnen'.

Statenlid **Kostíc** (PvdD) meent dat de gedeputeerde ook heeft toegezegd om terug te komen op de jaarlijkse rapportage over de vorderingen en de mogelijkheden van een camera te bekijken.

De **voorzitter** corrigeert het statenlid Kostíc en zegt dat de opmerking over de jaarlijkse rapportage klopt maar er is geen toezegging gedaan over een mogelijke camera.

*De **voorzitter** schorst de vergadering om 15.20 uur.*

*De **voorzitter** heropent de vergadering om 15.25 uur*

13. B-agenda Mobiliteit (portefeuille gedeputeerde Olthof)

13.a. Mobiliteit: Eindresultaat Urgentieconferentie en gevolgen voor de Noord-Hollandse OV-concessies

Eerste termijn PS

De heer **Heijnen** (CDA) is van mening dat het OV in Noord-Holland-Noord niet verder mag worden afgeschaald. Hij belooft dat het CDA er bij kabinet op zal aandringen dat het OV-aanbod op peil gebracht wordt. Van de gedeputeerde wil hij weten hoeveel ruimte deze ziet in de huidige provinciale begroting en hoeveel is er nodig om het OV op peil te houden in aanvulling op hetgeen besproken is in het kader van de Kaderbrief? Ook vraagt hij naar de nadere invulling van 'Niet meer maar beter/anders OV'. Tot slot roept hij de onderhandelende partijen op om leefbaarheid op het platteland een prominente plek te geven in het coalitieakkoord en daar hoort ook openbaar vervoer bij.

De heer **Dijksen** (SP) pleit voor goede verbindingen door heel Noord-Holland, voordat er geld wordt uitgegeven aan zelfrijdende bussen. Verder wil hij dat voorkomen wordt dat het deelvervoer een concurrent wordt van een publieke voorziening.

Mevrouw **Den Boer** (BBB) formuleert de centrale vraag: wat maakt dat automobilisten niet in de bus stappen en hoe krijgen we ze in het OV of op de fiets? Zij is blij met de campagne om meer reizigers met het OV te laten reizen. Zij complimenteert GS voor het regelmatige overleg over het hoge uitvalspercentage van het OV. Ernstige zorgen uit zij over het afschalen van het OV in Noord-Holland-Noord. Zij vraagt aan GS om eerst onderzoek te doen naar de gevolgen voor bewoners alvorens over te gaan tot het afschalen van het OV in het landelijk gebied.
Daarnaast wil zij een toezegging van GS om in te zetten op het verwerven van klanten door: vervoersaanbieders door middel van: goede reclame, ludieke acties voor autogebruikers en bedrijven te informeren over zakelijke abonnementen. Dit alles wil zij geprioriteerd zien boven afschalen.
Haar ultieme advies: inkomsten genereren prioriteren boven kostenbeheersing'.

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) vindt de stijging van de kosten met 18% voor de reizigers niet haalbaar. Dat jaagt mensen uit het OV. Goede bereikbaarheid en openbaar vervoer is voor JA21 een kerntaak. Zij pleit voor het overhevelen van geld voor zaken die geen kerntaak zijn, naar het OV. Zij vraagt waarom het landelijk overleg is geklapt en of er zicht is op een hervatting daarvan.
Zij stelt voor om een brandbrief te versturen vanuit provincie Noord-Holland, eventueel samen met andere provincies, om te benadrukken dat er geld bij moet bij de OV-concessies in de provincie.

De heer **Deen** (PVV) ziet dat het OV wordt uitgekleed terwijl het autorijden wordt ontmoedigd. Hij wil weten of de gedeputeerde dit zelf nog snapt. Voorts wil hij weten waarom het Rijk niet wil 'leveren'.
Van de gedeputeerde en de onderhandelende partijen wil hij weten of zij, evenals de PVV, vinden dat alles op alles moet worden gezet om het OV zoveel mogelijk te behouden en er daarom moet worden gekeken naar bezuinigingen op subsidies, duurzaamheids- en natuurbeleid en andere niet-kerntaken.

De Heer **Van der Heijden** (D66) sluit aan bij BBB en stelt de vraag hoe de automobilist de auto uit en de bus in te krijgen. Resultaten uit gedragsonderzoek zouden antwoord hierop kunnen geven. Een andere oplossing ligt volgens hem in het verhogen van de Opcenten zodat de concessies in de landelijke gebieden in stand kunnen blijven.

Mevrouw **Ouderkerken** (VVD) vraagt naar de invulling van 'Niet meer maar beter/anders'. Ook vraagt zij of er ruimte is voor innovatie en op welke wijze wordt dat dan ingevuld? Zij noemt in dat verband, het inzetten van zorgbussen in bijvoorbeeld het landelijk gebied.
Tot slot vraagt zij naar de visie op integraliteit en noemt zij de integraliteit tussen het bouwen van woningen als voorbeeld.

De heer **Dessing** (FvD) vindt het belangrijk dat het OV in stand wordt gehouden. De kosten hiervoor zou hij dekken met de 5 miljoen die bestemd is voor de uitbreiding van de VTH-taken om de transitie van Tata Steel te bekostigen. Hij benadrukt dat er ook andere mogelijkheden zijn voor dekking van 5 miljoen. Hij voorziet imploderen van het OV indien de afschaling van het OV wordt doorgezet.

Statenlid **Freeman** (GL) maakt zich eveneens zorgen over de gevolgen van de verminderde Rijksbijdrage en vraagt welke kansen de gedeputeerde nog ziet om het huidige OV-aanbod te behouden en een afschaling te voorkomen.

Mevrouw **Hoogendoorn** (ChristenUnie) zegt dat afschaling ertoe leidt dat het OV beneden een ondergrens komt en vraagt aan de onderhandelende partijen of een coalitieakkoord dit kan voorkomen door geld vrij te maken. Van GS wil ze weten hoe de Staten hierbij worden betrokken en de vraag geldt voor zowel de herijking van de OV-concessie Noord-Holland-Noord als voor de planning voor afschaling elders. Kunnen de Staten kaders meegeven?

Mevrouw **Schneemann** (Volt) benoemt het bezit van een tweede auto als een probleem en ziet naast het gesprek met het ministerie, meer mogelijkheden om het OV te redden. Zij noemt het verhogen van de Opcenten. Voorts noemt zij OV op aanvraag: transport on demand zoals Orléans en Straatsburg dat ook doen. Reizigersspreiding noemt zij ook als mogelijkheid.

De heer **Dessing** (FvD) vraagt of de voorgestelde verhoging van de Opcenten geldt voor de tweede auto.

Mevrouw **Schneemann** (Volt) antwoordt dat de verhoging geldt voor beide auto's. Het resultaat is extra inkomsten om het OV te financieren en autobezitters worden gestimuleerd om het OV te gebruiken.

De heer **Dessing** (FvD) vraagt of het de bedoeling is dat afscheid genomen wordt van de tweede auto of het genereren van extra inkomsten.

Mevrouw **Schneemann** (Volt) antwoordt dat het gaat om een combinatie van beide.

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) vraagt of mevrouw **Schneemann** (Volt) verwacht dat mensen de tweede auto wegdoen, ondanks de wetenschap dat het OV als alternatief duur is.

Mevrouw **Schneemann** (Volt) verwacht dat de OV-prijzen omlaag kunnen of niet verhoogd hoeven worden indien meer reizigers het OV gebruiken.

De heer **Deen** (PVV) vraagt of mevrouw **Schneemann** bij haar fractie in Den Haag wil pleiten voor het heffen van Opcenten voor de elektrische auto, met ingang van 2024.

Mevrouw **Schneemann** (Volt) belooft dit idee mee te nemen naar haar Haagse fractie.

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) constateert vreugde bij een aantal partijen omdat mensen het OV mijden en de fiets nemen en tegelijkertijd wordt gezegd dat het OV duurder wordt omdat het minder reizigers trekt. Zij vraagt of de oplossing ligt in het wegdoen van de tweede auto of dat er sprake is van een trend waarbij mensen massaal per fiets reizen.

Mevrouw **Schneemann** (Volt) is voorzichtig met uitspraken over de fiets omdat zij tot voor kort werkte voor de fietsindustrie. Zij ziet de verhoging van de Opcenten als één van de stappen en zegt dat er gekeken moet worden naar een totaaloplossing om alle vormen van duurzame mobiliteit te stimuleren.

Mevrouw **Oulad Hadj** (PvdA) legt een relatie tussen verminderd OV, verminderde sociale cohesie en afname maatschappelijke participatie. Ze zet vraagtekens bij het Rijksvoornemen om geen extra middelen beschikbaar te stellen voor het OV terwijl de belastingen op auto's worden verlaagd. Zij vraagt aan de gedeputeerde of het een optie is dat vervoersbedrijven hun winsten drukken in het belang van de samenleving. Als mogelijke financieringsbron noemt zij ook het restant van de middelen in het 'coronapotje'. Ten slotte wil zij weten aan welke verbeteringen gedacht moet worden als gemeld wordt dat de NS in gesprek gaat met gemeenten om te praten over verbeteringen/versterkingen.

Statenlid **Hollebeek** (PvdD) vraagt wat er concreet gevraagd wordt van de commissie en stelt voor om dit onderwerp te agenderen voor de eerste reguliere commissie sociaal.

De heer **Stulemeijer** (50PLUS) vraagt hoe het mogelijk is dat er in MRA-verband miljarden worden gereserveerd voor het doortrekken van de Noord-Zuidlijn terwijl in heel Noord-Holland het openbaar vervoer wordt afgeschaald. Namens 50PLUS vraagt hij om maatregelen om de zwaksten in de samenleving – en zeker de ouderen – te beschermen tegen de dreigende vervoersarmoede, verdere verschraling van het openbaar vervoer in Noord-Holland en dan met name in Noord-Holland-Noord. Hij vraagt wat de gedeputeerde kan doen om deze ramp af te wenden.

*De **voorzitter** schorst de vergadering om 15.52 uur.*

*De **voorzitter** heropent de vergadering om 15.56 uur.*

Beantwoording door GS

Gedeputeerde **Olthof** gaat in op de financiële aspecten en zegt dat er 4,9 miljoen aan ruimte opgenomen is in de Kaderbrief. Hiermee kan het huidige vervoer in stand worden gehouden maar dit is nog altijd minder dan het aantal lijnen in het jaar 2019. Om de prijsstijging van 11% te compenseren is een budget van 5 miljoen structureel nodig. Daarom is in een eerder stadium de discussie met de NS en Transdev gestart om beter en ander OV te leveren. Binnenkort vinden gesprekken hierover plaats met gemeentebesturen en na de zomervakantie komt GS hierop terug. Deels zal dan gesproken worden over de huidige concessies. Daarvan zijn de kaders reeds bepaald. Daar waar het nieuwe concessies betreft, bestaat wel de mogelijkheid voor de staten om kaders mee te geven. In tegenstelling tot de SP ziet de gedeputeerde het deelvervoer niet als concurrent van het OV. Hij vindt dat het totaal aan modaliteiten bij elkaar moet worden opgeteld en dan levert het deelvervoer een belangrijke bijdrage aan het geheel van OV-voorzieningen. De gedeputeerde benadrukt ook dat er in het beleid geen onderscheid wordt gemaakt tussen landelijk gebied, kernen en dorpen.
Hij maakt melding van het streven om schotten tussen Rijk, provincie en gemeenten te slechten, in het belang van het vervoer voor de inwoners van Noord-Holland.
Over het middel 'spreiden' zegt de gedeputeerde dat in het kader van de werkgeversaanpak, met overheden en grote bedrijven bekeken wordt hoe de vervoersstromen te spreiden over meerdere dagen

en tijdstippen.
De gedeputeerde vindt het ook niet uit te leggen dat enerzijds op Rijksniveau ingezet wordt op een modaliteitstransitie maar anderzijds de lijnen afgeschaald worden en de prijzen omhoog gaan. Hij legt uit dat het landelijk overleg is geklapt omdat het Rijk geen geld geeft om het financiële gat te dichten.
Er is wel een motie die oproept om weer te onderhandelen maar het zicht op financiering ontbreekt nog steeds.
De winsten van de bedrijven zijn van een dusdanige omvang dat er geen ruimte bestaat om de prijs van een OV-kaartje te stabiliseren, zegt hij.
Ten aanzien van de agendering van dit onderwerp wijst hij de PvdD op het feit dat de Staten gaan over hun eigen agenda.

Tweede termijn PS

De heer **Van der Heijden** (D66) herhaalt zijn vraag over mobiliteitsonderzoek om de automobilist te verleiden tot het gebruik van het openbaar vervoer.

Mevrouw **Den Boer** (BBB) vraagt of de heer **Van der Heijden** ook onderzoek wil naar de effecten die het afschalen heeft voor de omwonenden.

De heer **Van der Heijden** (D66) zegt dat hij juist tegen het afschalen is en daarom de Opcenten wil verhogen om de lijnen in stand te houden. Verhoging van de Opcenten met ca. 4 procentpunt levert volgens hem de benodigde 10 miljoen daarvoor op.

Mevrouw **Den Boer** (BBB) legt uit dat zij, alvorens af te schalen, de gevolgen daarvan onderzocht zou wil hebben en vraagt of D66 die wens deelt.

De heer **Van der Heijden** (D66) antwoordt dat hij prioriteit geeft aan het mobiliteitsonderzoek.

De heer **Heijnen** (CDA) vraagt waarom een eerder afgewezen idee van de PvdA en het CDA om te kijken naar het combineren van doelgroepenvervoer en openbaar vervoer, nu wel de moeite van het onderzoeken waard is.

Mevrouw **Hoogendoorn** (ChristenUnie) vindt het te makkelijk om WMO-vervoer op één hoop te gooien met andere vormen van vervoer en het WMO-vervoer af te schalen. WMO-vervoer heeft namelijk zijn eigenstandige bestaansreden.

De heer **Heijnen** (CDA) antwoordt dat hij doelt op specifieke soorten van groepsvervoer die wel te combineren zijn met openbaar vervoer.

Mevrouw **Hoogendoorn** (ChristenUnie) breekt een lans voor het speciale vervoer en zegt dat het belangrijk is dat die aanbesteed wordt op een wijze die niet afhankelijk is van de grillen van een OV-concessie.

Tweede termijn GS
Op de vraag van de heer Heijne antwoordt de gedeputeerde dat hij niet wil kijken naar specialistisch WMO-vervoer maar wel naar aangepast openbaar vervoer waar ouderen veel gebruik van maken, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit en het specifieke.
Aan D66 en BBB meldt hij vooralsnog geen aanvullend onderzoek te zullen doen.

*De **voorzitter** schorst de vergadering om 16.15 uur.*

*De **voorzitter** heropent de vergadering om 16.25 uur.*

14. B-Agenda Ruimte (portefeuille gedeputeerde Loggen)

14.a Ontheffingsverzoek tijdelijke huisvesting Oekraïners Twiskeweg naast nr. 107 Oostzaan

De **voorzitter** introduceert de inspreker: mevrouw **Berkhof** van de stichting 'Hart voor het Twiske'. Hij geeft haar het woord.

Mevrouw **Berkhof** stelt de vraag waarom de huisvesting van vluchtelingen moet geschieden in een Natura 2000-gebied. Deze status is sinds 2013 toegekend aan het Twiske.
Uit een evaluatie van het Natura 2000-beheerplan uit 2021 blijkt dat het slecht gaat met de natuur in het Twiske. Dit is een gevolg van een teveel aan recreatie.
Er zijn 120 vogelsoorten aanwezig in het Twiske en dat in een tijd waarin veel soorten met uitsterven worden bedreigd.
Zij vraagt GS om hun verzoek te heroverwegen. Er was eerder een ander gebied aangewezen en het is onduidelijk waarom dat is afgewezen. Een ander alternatief is een grote parkeerplek aan het Zuideinde. Als het niet anders kan, pleit zij ervoor dat het bij een tijdelijk onderdak blijft.

De **voorzitter** dankt mevrouw **Berkhof** voor haar bijdrage en stelt de commissie in de gelegenheid om vragen aan haar te stellen.

Statenlid **Korzelius** (GL) vraagt om een nadere uitleg over de achteruitgang van de natuur in het Twiske.

Mevrouw **Berkhof** maakt een vergelijking waaruit blijkt dat het aantal soorten afneemt.
Als basis van de vergelijking hanteert zij het Natura 2000 beheerplan uit 2013. De afname van soorten wordt geweten aan het teveel aan recreatie. Haar conclusie is dat de druk op het gebied onder geen beding moet worden verhoogd.

De heer **Kanik** (D66) vraagt op welke alternatieve locaties in Oostzaan, de woonunits geplaatst kunnen worden.

Mevrouw **Berkhof** noemt een locatie ten noorden van 'het pompstation'. Daar had de provincie eerder al een ontheffing voor verleend.

De **voorzitter** bedankt mevrouw **Berkhof** voor haar bijdrage en gaat over tot de inhoudelijke commissiebespreking.

Eerste termijn PS

Statenlid **Hollebeek** (PvdD) zegt dat de gemeente Oostzaan geen alternatieve locaties heeft onderzocht. Hij vindt de onderhavige locatie in alle opzichten ongeschikt. Zo zou deze op een te grote afstand liggen van noodzakelijke voorzieningen. Hij doet een beroep op de commissieleden om te kiezen voor een locatie die zowel de vluchtelingen als de natuur helpt.

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) start haar betoog met een opmerking over 21 woonunits aan de rand van het Twiske.

Statenlid **Hollebeek** (PvdD) vraagt of mevrouw **Uiterwijk** beseft dat het hier een locatie ín het Twiske betreft en niet aan de rand daarvan.

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) antwoordt dat dit voor haar bijdrage niks uitmaakt. Zij wijst op de spanning tussen de enorme behoefte aan woningen en bouwbeperkende regels vanwege natuurbehoud en stikstof. Namens JA21 kiest zij voor woningbouw boven bouwbeperkingen vanwege Natura 2000, BPL en NNN.

Statenlid **Hollebeek** (PvdD) vraagt of het niet handiger is om te kiezen voor een locatie waar permanente bebouwing mogelijk is in plaats van tijdelijke.

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) antwoordt dat zij uiteraard de voorkeur geeft aan locaties waar permanente bouw mogelijk is en juist hoopt dat de gevraagde ontheffing een ontwikkeling in gang zet waarbij er nog meer van dit soort projecten worden gerealiseerd. Aannemende dat er vooraf zorgvuldig onderzoek heeft plaatsgevonden, staat JA21 positief tegenover dit voorstel.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) vraagt waar mevrouw **Uiterwijk** heeft gelezen dat er onderzoek heeft plaatsgevonden. Zij zegt dat er een onderzoek gaande is en daarna zullen er meer onderzoeken plaatsvinden.

Mevrouw **Uiterwijk** JA21) zegt dat er ook nog een vraag was over de quickscan. Duidelijk is geworden dat de bodem van een eerder aangewezen locatie ongeschikt was voor bebouwing. Die geschiktheid geldt wel voor deze locatie en er zijn geen andere geschikte locaties gevonden.

Statenlid **Hollebeek** (PvdD) vraagt of mevrouw **Uiterwijk** weet dat de gemeente Oostzaan op dezelfde soort grond is gebouwd en in de gemeente Landsmeer eenzelfde soort problematiek niet tot oponthoud heeft geleid.

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) zegt dat zij uitgaat van de juistheid van de aangeleverde stukken. Indien statenlid **Hollebeek** gelijk heeft, verwacht zij dat de gemeente Oostzaan zal melden dat de onderhavige locatie niet bouwrijp gemaakt kan worden.
Zij vervolgt haar betoog en eindigt met de vraag naar hoelang de beoordeling van de quickscan NNN en de beoordeling of toestemming op grond van de wet natuurbescherming nodig is, gaan duren.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) zegt dat technische vragen een derde geschikte locatie in beeld hebben gebracht. Die locatie behoeft sanering en daar kan meteen mee begonnen worden. Ze verwijst naar de gemeente Landsmeer die een soortgelijke aanpak heeft toegepast. Over twee weken worden daar de eerste Oekraïners gehuisvest.
Ze eindigt met de oproep aan de gemeente Oostzaan om te kiezen voor het oude Radio Negenterrein.

De heer **Kanik** (D66) brengt in herinnering dat D66 vorig jaar niet instemde met het plan om in Oostzaan, woonunits neer te zetten in BPL-gebied. In plaats van een locatie midden in de samenleving wordt er nu gekozen voor een locatie in NNN- of wellicht Natura 2000gebied.
Hij vindt het bevreemdend dat er geen gedegen onderzoek was gedaan naar de vorige plek in BPL, voordat die aan de staten werd voorgelegd en er nu een tweede locatie uit de 'hoge hoed komt'. Hij zegt dat D66 voor de opvang van vluchtelingen is en dat dit onder de juiste voorwaarden moet gebeuren. Hij stelt een aantal vragen aan GS: waarom een positieve grondhouding als Oostzaan geen compensatie-optie heeft aangeboden? Is GS van plan om de compensatie te eisen? Is er nagedacht over

geluidsoverlast voor dieren als er daar mensen komen te wonen? Is er gedegen onderzoek gedaan naar de vraag of er überhaupt woonunits geplaatst kunnen worden?

De heer **Deen** (PVV) vraagt of de heer **Kanik** zou toejuichen dat er ontheffingsverzoeken worden gehonoreerd voor de huisvesting van andere doelgroepen als spoedzoekers, daklozen of personen op een wachtlijst.

De heer **Kanik** (D66) zegt dat hij niet positief heeft gereageerd op dit actuele verzoek en juist gepleit heeft voor huisvesting van de genoemde groepen, midden in de maatschappij.

De heer **Valk**(BBB) is in de basis niet tegen het gebruik van NNN- of Natura 2000gebied voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Wel vraagt hij of er in de toekomst ook andere projecten kunnen plaatsvinden binnen deze gebieden. Hij zegt dat de tijdelijke huisvesting niet mag leiden tot ontgrenzing van dit NNN-gebied of begrenzing van andere gebieden. Kortom: hij wil geen gevolgen voor de status van het gebied. Ook de stikstofdepositie van het gebruik van de 21 units mag niet ten koste gaan van andere projecten. Hij vraagt naar de compensatie van het gebruik van dit gebied en waar die compensatie uit zal bestaan. Ook wil hij weten of er afspraken gemaakt kunnen worden over het gebruik van de units indien de huisvesting korter dan 10 jaar noodzakelijk blijkt. Ten slotte vraagt hij naar de status en de inhoud van het door GS gemelde onderzoek.

Statenlid **Korzelius** (GL) zegt dat het verzoek tot plaatsing van 21 woonunits in Oostzaan bij GroenLinks op bezwaren en vragen stuit. Daarnaast is het statenlid door bewoners van Oostzaan gewezen op minstens 6 tot 8 locaties die geschikter zijn dan de onderhavige locatie en niet gelegen zijn in Natura 2000gebied. Voorts is er geen contact opgenomen met de eigenaren van alternatieve locaties. Het statenlid vraagt of GS bereid is om met B&W van Oostzaan in overleg te treden en op zoek te gaan naar een alternatieve locatie.

De heer **De Weerdt** (Volt) schetst de botsing tussen de huisvesting van vluchtelingen en natuurbehoud. Hij stelt een aantal vragen: hoeveel spoedzoekers worden in de 21 flexwoningen gehuisvest? Zijn er echt geen alternatieve locaties? Zijn er garanties dat de flexwoningen snel worden geplaatst? Is GS van plan om natuur te compenseren?

Mevrouw **Hoogendoorn** (ChristenUnie) wil antwoorden op de volgende vragen: waarom was de eerdere locatie niet meer relevant? Zijn alle alternatieve locaties onderzocht en waarom is het parkeerterrein achter de begraafplaats aan de Nanne Zwiepsingel niet onderzocht?

De heer **Dessing** (FvD) constateert dat er met twee maten wordt gemeten: boeren worden onteigend bij Natura 200-gebied, terwijl daar Oekraïense vluchtelingen worden geplaatst. Forum voor Democratie is geen fan van het begrip Natura 2000 maar wel fan van het Twiske. Daarom zijn zij tegen dit voorstel.

De heer **Wallaart** (PvdA) zegt dat een aantal zaken voor de PvdA zeer belangrijk zijn, t.w.: heeft Oostzaan echt alles uit de kast gehaald voor een locatie buiten dit natuurgebied? De eerdere locatie bleek achteraf niet geschikt. Wat zegt dat over de voorbereiding? Hoe heeft GS vastgesteld dat de zoektocht wél uitputtend is geweest? Biedt regionale solidariteit aanknopingspunten voor de verdeling tussen noodopvang en huisvesting van statushouders?

De heer **Heijnen** (CDA) vraagt of de heer **Wallaart** gemeenten in de regio kan opnoemen waar vluchtelingen makkelijk kunnen worden opgevangen.

De heer **Wallaart** (PvdA) zou dat niet durven maar hij kan zich voorstellen dat er bij de ene gemeente meer ruimte is voor de ene opgave en bij de andere gemeente, ruimte voor de andere opgave.

De heer **Heijnen** (CDA) vraagt of solidariteit zo geïnterpreteerd kan worden dat iedere gemeente een deel van de 'koek' voor zich neemt.

De heer **Wallaart** (PvdA) vindt dit een mooi uitgangspunt. Hij pleit echter voor regionale regie om dit soort 'bizarre grensgevallen' te voorkomen. Hij wil dat GS alles geprobeerd heeft om daar ook ruimte uit te halen.
De heer **Wallaart** vervolgt zijn betoog en vraagt hoe GS gaat voorkomen dat deze ontheffing leidt tot een tsunami aan gemeentelijke bouwvoorstellen in het NNN.
Ook stelt hij de vraag waarom er geen ontheffing voor 3 jaar in plaats van 10 jaar wordt gevraagd. Het Rijk vraagt immers om huisvesting gedurende 3 jaar.
Omdat de burgemeester van Oostzaan de wens heeft geuit om 18 woningen toe te voegen aan deze locatie, stelt de heer **Wallaart** de vraag: gaat het om ontheffing voor 21 woningen voor 3 jaar of 39 woningen voor 10 jaar?

De heer **Van Gilse** (VVD) constateert dat er een hoop vragen is gesteld. Hij wacht de antwoorden daar op af maar op basis van de aangedragen informatie ziet hij voldoende grond om dit voorstel positief te beoordelen.

De heer **Deen** (PVV) vraagt of GS ook een positieve grondhouding heeft als het gaat om de huisvesting van Oostzaanse spoedzoekers, daklozen of personen op een wachtlijst voor sociale huurwoningen. Er zijn namelijk meerdere groepen die staan te springen om huisvesting.
Wat hem betreft, gaan gemeenten bekijken of zij ontheffingsverzoeken kunnen indienen voor de huisvesting van de door hem genoemde doelgroepen. Dit voorstel laat immers zien dat er mogelijkheden zijn voor bebouwing in BPL- en Natura 2000gebieden.

Mevrouw **Van der Helm** (50PLUS) wil antwoorden op vragen als: waarom tornen aan de instructieregels van dit Natura 2000gebied? Waarom wordt er gekozen voor een tijdelijke oplossing? Waar is de solidariteit met andere spoedzoekers?
Zij zegt dat er nog 2 opties zijn en vindt dat die eerst onderzocht moeten worden alvorens de vraag om ontheffing voor te leggen.

De heer **Heijnen** (CDA) deelt de positieve grondhouding van GS, want het selecteren van een locatie moet in eerste aanleg aan het gemeentebestuur zijn. Het CDA geeft graag ruimte aan gemeenten om zelf locaties te bepalen voor o.a. woningbouw voor eigen bewoners. Het CDA vindt dat er voor deze tijdelijke locatie geen NNN-compensatie plaats hoeft te vinden maar als dat toch gebeurt, dient dat binnen de gemeentegrens van Oostzaan te geschieden.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) vraagt of de heer **Heijnen** ook vindt dat er eerst andere locaties onderzocht moeten worden.

De heer **Heijnen** (CDA) vindt dat de provincie altijd een positieve grondhouding moet aannemen nadat gemeenten een keuze hebben gemaakt voor bouwlocaties. Dit geldt overigens niet alleen voor de huisvesting van Oekraïense vluchtelingen.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) vraagt de mening van de heer **Heijnen** over haar voorstel om het voormalige Radio Negenterrein te saneren en daar, in aanloop naar de permanente woningbouw, de tijdelijke woonunits te plaatsen.

De heer **Heijnen** (CDA) zegt dat deze discussie hoort in de gemeente Oostzaan.

Statenlid **Hollebeek** (PvdD) vraagt of de heer **Heijnen** weet dat de gemeenteraad van Oostzaan geen rol heeft gespeeld in dit voorstel. De raad is namelijk door de burgemeester door middel van een noodverordening 'opzij gezet'.

De heer **Heijnen** is daarvan op de hoogte en zegt dat het aan de gemeenteraad van Oostzaan is om hun burgemeester ter verantwoording te roepen.

Mevrouw **Van der Helm** (50PLUS) wil weten of de heer **Heijnen** ook vindt dat de provincie een eigen afweging mag maken na een uitgesproken voorkeur van een gemeente.

De heer **Heijnen** vindt dit ook, maar hij vindt ook dat de provincie welwillender mag zijn tegenover de voorkeuren van gemeenten.

Alvorens gedeputeerde **Loggen** aan het woord te laten, doet de **voorzitter** een voorstel ter afhandeling van dit agendapunt. Allereerst krijgt GS 10 minuten extra spreektijd. Na de beantwoording in eerste termijn door gedeputeerde **Loggen**, zal de **voorzitter** inventariseren of er nog vragen onbeantwoord zijn gebleven. Die kunnen daarna gesteld worden. Tot slot zal de **voorzitter** per fractie inventariseren hoe geoordeeld wordt over het voorstel.

Beantwoording GS

Gedeputeerde **Loggen** trapt af met de opmerking dat juist het streven naar regionale solidariteit geresulteerd heeft in het voorliggende voorstel.
Over de urgentie van het voorstel zegt hij dat de instroom van Oekraïners onverminderd hoog is. Op strikt persoonlijke titel schat hij in dat er langdurig rekening moet worden gehouden met grote aantallen Oekraïners in Nederland.
Hij benadrukt dat gevraagd wordt om ontheffing en niet om ontgrenzing van dit stuk Natura 2000-/ NNN-gebied. Dit betreft overigens niet het meest waardevolle stuk natuur in het gebied.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) vraagt of de gedeputeerde weet dat het hier gaat om een voetbalveld dat in 1976 natuur geworden is. .

Statenlid **Korzelius** (GL) wijst op de waarde van de locatie en baseert zich daarbij deels op informatie die afkomstig is van GS.

Gedeputeerde **Loggen** zegt dat indien het onderzoek van de ecoloog positief uitvalt, GS bereid is om het voorstel op een positieve wijze voor te leggen aan de staten.

De heer Wallaart (PvdA) vraagt in hoeverre dit het begin is van een 'reeks aan ontheffingen' in minder waardevolle natuur voor allerlei urgente opgaven.

Gedeputeerde **Loggen** antwoordt dat dit maatwerk betreft. Hij verwacht geen tsunami aan aanvragen. Hij vervolgt met de opmerking dat andere locaties ook zijn onderzocht.

Over de volledigheid van de onderzochte locaties zegt hij dat er een redelijk volledig beeld van mogelijke locaties is. Voor het maken van regiodeals verwijst hij naar de Commissaris van de Koning. Die discussie hoort niet in zijn portefeuille. Hij benadrukt dat het hier gaat om het bouwen van 21 units voor de periode van 10 jaar. Er is geen compensatieplicht omdat het een tijdelijke ontheffing betreft. Hij heeft geen vragen over een andere doelgroep gehad en anders was hij ook langs geweest om het standpunt van de commissie te vernemen.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) vraagt om duidelijkheid. In de stukken wordt de ene keer gerept over 21 woningen en dan weer over 32 units.

Gedeputeerde **Loggen** antwoordt dat het gaat om 21 woningen en één woning kan uit meerdere units bestaan.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) zegt dat in de stukken sprake is van 21 woningen en 32 containers die geplaatst zullen worden.

De **voorzitter** zegt dat het duidelijk is: 21 woningen gevormd uit 32 units.

De heer **Wallaart** (PvdA) vraagt of de gedeputeerde weet dat Oostzaan 18 woningen voor andere spoedzoekers wil toevoegen op de locatie.

Gedeputeerde **Loggen** beperkt zich tot deze aanvraag voor 21 woningen/32 units. Een aanvullende vraag is hem niet formeel gesteld.
Hij raadt de commissie aan om in overweging te nemen dat er na 10 jaar geen wezenlijke aanslag op de natuur op deze locatie zal zijn. Hij zegt dat de urgentie en regionale solidariteit hier wezenlijk van belang zijn. Dit alles overwegende heeft GS een positieve grondhouding aangenomen. Daarbij wordt niet uitgesloten dat het standpunt van GS wijzigt als gevolg van de resultaten van de lopende onderzoeken en door GS gestelde vragen.
Voor nu gaat het om de vraag of GS op de ingeslagen weg mag doorgaan.
Graag verneemt hij het oordeel van alle fracties aan het einde van dit agendapunt.

De heer **Valk**(BBB) vraagt wat er gebeurt indien de Oekraïners eerder dan gepland, vertrekken. Worden de leeggekomen units dan opgeruimd of voor andere doeleinden ingezet?

Gedeputeerde **Loggen** herhaalt dat de ontheffing voor 10 jaar geldt. Daarna wordt de locatie in oorspronkelijke staat teruggebracht. Zijn persoonlijke inschatting is echter dat de kans zeer klein is dat de units eerder dan na 10 jaar leegkomen.

De heer **Valk**(BBB) vraagt of er geen andere vluchtelingen daar gehuisvest worden, na vertrek van de Oekraïense.

De heer **Loggen** verwijst naar zijn opvolger voor de beantwoording van deze vraag en herhaalt de opmerking dat het hier gaat om een ontheffing voor 10 jaar.

Statenlid **Korzelius** (GL) herhaalt de vraag of de gedeputeerde in overleg wil treden met de gemeente Oostzaan om op zoek te gaan naar een geschikte locatie buiten Natura 2000gebied.

Gedeputeerde **Loggen** zegt dat er reeds uitgebreid met de gemeente is gesproken over locaties.

De heer **Kanik** (D66) herhaalt zijn vragen over geluidoverlast, de toename van bestemmingsverkeer en gedegen onderzoek om de woningen te plaatsen.

Gedeputeerde **Loggen** antwoordt dat de eerste 2 vragen beantwoord kunnen worden indien er nader onderzoek wordt gedaan. Hij ziet wel mogelijkheden om in de ontheffingsverlening voorwaarden mee te geven ten aanzien van mogelijke overlast en gebiedsrust. Op dit moment gaat het om een positieve grondhouding tot het verder uitwerken van deze locatie. In een latere fase kan uit verkregen inzichten blijken dat de locatie ongeschikt is. Dan komt GS terug bij de commissie.

De **voorzitter** vraagt of er steun is bij de commissie voor de positieve grondhouding van het college om voor 10 jaar ontheffing te geven om 21 woningen neer te zetten, bestaande uit 32 woonunits, waarbij de vraag is: mag het college verder gaan met onderzoek en daarmee bij de Staten terugkomen?

Statenlid **Hollebeek** (PVDD) vraagt om een schorsing van 3 à 4 minuten voor kort overleg.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) stelt een punt van orde en vraagt of er een tweede termijn wordt ingelast.

De **voorzitter** zegt dat dit niet het geval is. Hij zal zo meteen inventariseren hoe de fracties staan tegenover de positieve grondhouding.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) zegt dat de beantwoording door de gedeputeerde bij haar leidt tot een aantal vragen.

*De **voorzitter** schorst de vergadering om 17.30 uur en zegt dat hij tijdens de schorsing zal nadenken over de vraag van mevrouw **Bouhlel** (SP).*

*De **voorzitter** heropent de vergadering om 17.35 uur.*

De **voorzitter** geeft mevrouw **Bouhlel** de gelegenheid om 2 beknopte vragen te stellen.

Mevrouw **Bouhlel** (SP) vraagt hoelang een natuurtoets duurt. Voorts wil zij weten hoe natuur, als groot openbaar belang, meegenomen is in de afweging van GS.

Gedeputeerde **Loggen** zegt dat hij de eerste vraag moet laten uitzoeken. Het antwoord zal hij aan de Staten laten weten. De gedeputeerde zegt dat het huisvesten van een categorie die buitengewoon moeilijk te plaatsen is van groot openbaar belang is. GS vindt het daarom waard om een positieve grondhouding aan te nemen.

De **voorzitter** maakt de inventarisatieronde en fracties mogen aangeven of zij positief of negatief staan tegenover de positieve grondhouding. Het resultaat:
- BBB: in de basis positief.
- VVD: positief.
- GroenLinks: negatief.
- PvdA: negatief.
- D66: negatief.
- PvdD: negatief.
- JA21: positief.
- PVV: negatief.
- Volt: negatief.

- CDA: positief.
- Forum voor Democratie: negatief.
- SP: negatief.
- 50PLUS: negatief.
- ChristenUnie: negatief.

De **voorzitter** concludeert dat een gewogen gemiddelde van 21 statenleden vóór is en 34 tegen.

15. B-agenda Bestuur (portefeuille gedeputeerde Stigter)

15.a IPO Bestuur 31 mei 2023 en IPO kaderbrief 2024

Vooraf merkt de **voorzitter** op dat de leden **Koning** (CDA) en **Valk** (BBB), lid zijn van de AV-IPO. Zij kunnen opmerkingen van de commissieleden meenemen naar deze vergadering.
De **voorzitter** vat samen dat aandachtspunten kunnen worden meegegeven aan de AV-leden en gedeputeerde **Stigter** mag bevraagd worden over de keuzes en voorstellen die gedaan worden.

Eerste termijn PS

De heer **Valk** (BBB) speekt uit dat BBB graag rust wil in de organisatie van het IPO om zo het bestuur en de werkorganisatie de ruimte te geven om de onvrede over de AV-leden op te lossen. Namens BBB spreekt hij de voorkeur uit voor opties 0 of 1 uit het AEF-rapport en hij ziet geen meerwaarde in het wijzigen van de statuten.

Statenlid **Jorna** (PvdD) heeft 3 punten die GS moet inbrengen bij het IPO. In de eerste plaats wil zij dat natuur een centraal thema wordt bij het IPO. Ten tweede: het onderwerp 'niet dodelijke middelen' standaard mee te nemen bij de gesprekken over faunaschade met het IPO en BIJ12. Voorts moeten dierenbescherming en faunabescherming in deze gesprekken worden geconsulteerd voor advies. Ten derde: PS tijdig raadplegen bij grote inhoudelijke onderwerpen, zoals position papers.
Aan de afgevaardigden vraagt het statenlid of zij tijdig de commissie om input willen vragen.

Mevrouw **Vroom** (D66) stelt vragen over een aantal onderwerpen: wanneer komt er duidelijkheid over de financiering vanuit het Rijk? Zet het IPO in op het structureel borgen van de financiering? Wat is de reflectie van GS op de voorjaarsnota? Wat is de stand van zaken in de zo gewenste zicht op een stabiele financieringssituatie? Deelt GS de zorgen over het financieringsgat dat het Rijk laat vallen bij provincies? Lobbyt het IPO hiervoor en zo ja: hoe succesvol is deze lobby? Hoe kijkt de gedeputeerde naar het klappen van het landbouwakkoord en het perspectief voor de landbouwsector, gezien zijn portefeuille in het IPO? In hoeverre is er bij het IPO sprake van eensgezindheid over de onwenselijkheid van het verslechteringsverbod.

De heer **Van Tiggelen** (PVV) spreekt zijn zorg uit over de toename van de invloed van de provincie in het landbouwbeleid door een koppeling van de gebiedsgerichte en regionale aanpak aan opgaves zoals klimaat, natuur en vermindering van stikstofuitstoot. Hij wil dat boeren niet geconfronteerd worden met beleid dat is gebaseerd op het 'klimaat- en stikstofsprookje'. De onhaalbare en onbetaalbare RES ziet hij graag zo snel mogelijk 'door de shredder' gehaald. De PVV geeft mee om in IPO-verband zeer kritisch te zijn richting het Rijk en Brussel inzake het voorgenomen natuur-, klimaat- en stikstofbeleid.

De heer **Dekker** (FvD) benoemt een fundamenteel probleem ten aanzien van het IPO. Hij beschouwt het IPO als een quasi bestuurslaag waar geen democratische controle op is en pleit voor een scheiding van

zaken die echt bij het interprovinciaal overleg thuishoren en zaken die bij de provincies horen. Aan de AV-leden en de gedeputeerde geeft hij mee: laat het IPO een overlegorgaan zijn en bouw het niet uit tot een quasi eigen bestuurslaag.

De heer **De Weerdt** (Volt) vindt de kwaliteit van natuur, biodiversiteit en water ontzettend belangrijk. Daarom wil hij niet dat de AV-leden en GS bij Brussel gaan lobbyen om de KRW- en nitraatrichtlijn aan te passen.

Mevrouw **Koning** (CDA) meldt als AV-lid dat er een weging moet plaatsvinden van de punten die meegegeven worden aan de AV-leden. Weging moet duidelijk maken of de aangedragen punten door iedereen worden gedragen.
Zij vraagt aan de gedeputeerde om er op toe te zien dat er gewerkt wordt aan punten uit de voorjaarsnota waar extra aandacht voor nodig is.
Zij deelt de zorgen die er zijn over de extra werklast die bij de provincies en IPO terechtkomt door het uitvoeringsprogramma natuur, het verbeteringsprogramma natuurinformatie en de stikstofaanpak. Zij vraagt zich af of dit binnen de totale begroting kan worden opgevangen en vraagt aan de gedeputeerde om er op toe te zien dat er ten behoeve van de natuurinformatie écht gekeken wordt naar de staat van de natuur in plaats van oude rapporten.

Beantwoording door GS.

Gedeputeerde **Stigter** legt uit dat het IPO-bestuur reeds heeft gesproken over de set kaderbrieven. Het is nu aan de AV-leden om daar vervolgens over te spreken. De opmerkingen over de kaderbrief worden daarna verwerkt in een ontwerpbegroting voor volgend jaar.
In de stukken die er nu liggen, zijn er geen nieuwe keuzes gemaakt. Voor nieuwe keuzes wordt gewacht op het nieuw IPO-bestuur en AV. Daarom zegt de gedeputeerde tegen statenlid **Jorna** (PvdD) dat de keuzes die er in het verleden zijn gemaakt voor de natuur, terug te zien zijn in de voorliggende stukken. De gedeputeerde pleit ook voor een weging van de signalen die meegegeven worden aan de AV-leden of aan het IPO-bestuurslid. Het is belangrijk om het draagvlak voor deze signalen te weten.
Gedeputeerde **Stigter** stelt voor om het tijdig raadplegen van de staten over ingenomen posities te doen op momenten waarop de inhoudelijke onderwerpen aan de orde zijn en niet te koppelen aan jaarstukken zoals begroting of verantwoording.
De gedeputeerde wijst de heer **Dekker** (FvD) er op dat het IPO een vereniging is die steeds mandaat moet ophalen bij de afzonderlijke collegebesturen en provinciale staten.
Aan D66 maakt de gedeputeerde duidelijk dat lobbyen voor of tegen Europese wetgeving niet aan de orde is. Er leven immers verschillende politieke opvattingen binnen het IPO.

Statenlid **Jorna** (PVDD) herhaalt haar vraag om tijdig ingelicht te worden over welke grote opgaven worden besproken door de gedeputeerde en het IPO.

Gedeputeerde **Stigter** is het eens met statenlid en zegt dat er de laatste jaren daar te weinig over is gesproken.

Mevrouw **Vroom** (D66) verbaast zich over de passage in de documenten waarin staat dat provincie en Rijk eensgezindheid zijn over de onwenselijkheid van het verslechteringsverbod.

Gedeputeerde **Stigter** zegt het eens te zijn met mevrouw **Vroom**.

De **voorzitter** vraagt of de gedeputeerde hier conclusies aan verbindt.

Gedeputeerde **Stigter** antwoordt dat, nadat het stuk een paar maanden geleden was vastgesteld, donderdag jl. door de leden van de BC stikstof en NPLG is besloten om geen positie voor of tegen de wet in te nemen maar zich daar collectief op voor te bereiden.

Mevrouw **Vroom** (D66) vraagt of het IPO hiervoor heeft gelobbyd bij het Rijk om dat af te dekken.

Gedeputeerde **Stigter** zegt dat er niet gelobbyd is vanuit IPO-verband.

Statenlid **Jorna** (PVDD) vraagt om een korte schorsing.

De **voorzitter** stelt voor dat gedeputeerde **Stigter** eerst zijn beantwoording afrondt.

Ten aanzien van het landbouwakkoord zegt de gedeputeerde dat voor de zomer duidelijk wordt hoe het IPO-bestuur samen met het Rijk een vervolg wil geven aan een aantal waardevolle onderdelen uit het landbouwakkoord.
Over de financiële kaders voor de langere termijn zegt de gedeputeerde dat die nog steeds ongewis zijn terwijl de opgaven alleen maar groter worden. Deze onzekerheid leidt ertoe dat provincies twijfelen over het leveren van extra bijdragen aan het IPO.
Tot slot vraagt de gedeputeerde aan de **voorzitter** om te inventariseren welke signalen worden meegegeven aan de AV-leden.

Mevrouw **Vroom** (D66) vraagt naar de reflectie op de voorjaarsnota.

Gedeputeerde **Stigter** herhaalt zijn opmerking over de onzekerheden. Er is ontevredenheid over de inhoud van de nota.

De **voorzitter** stelt voor om eerst de door statenlid **Jorna** gevraagde schorsing in te lassen. In de daarna te houden tweede termijn mogen fracties aangeven welke signalen zij willen meegeven aan de AV-leden. Hij wijst de commissieleden op de beperkte rol die AV-leden hebben. Zij mogen goedkeuring geven aan de jaarstukken en straks aan de begroting.
De inhoudelijke bijdrage moet via de gedeputeerde worden doorgegeven.

*De **voorzitter** schorst de vergadering om 18.05 uur.*

*De **voorzitter** heropent de vergadering om 18.08 uur.*

De **voorzitter** stelt een drietal vragen aan de commissie.
1. Zijn er nog vragen naar aanleiding van de reactie van de gedeputeerde?
2. Of de kaderleden een positief signaal mogen afgeven over de voorliggende kadernota?
3. Zijn er agendapunten, naar aanleiding van de kadernota, die verder besproken moeten worden om daarna doorgegeven te worden aan een volgende vergadering van het IPO?
De commissie gaat akkoord met deze door de **voorzitter** voorgestelde afhandeling.

Tweede termijn PS

Mevrouw **Uiterwijk** (JA21) is akkoord met een positief signaal over de kaderbrief. Verder vindt zij het niet wenselijk dat partijen hun 'stokpaardjes' meegeven.

De heer **De Weerdt** (Volt) pleit voor een gezamenlijk faunabeleid in plaats van afzonderlijk beleid per provincie.

Mevrouw **Vroom** (D66) vraagt of een motie vreemd nodig is om een signaal af te geven over het verslechteringsverbod of dat dit signaal meegenomen kan worden naar het IPO.

Mevrouw **Koning** (CDA) vindt dat de faunaschade moet worden teruggedrongen door een beter beheer en niet door 'het terugdringen door een alternatieve drempelsystematiek.

De heer **Wagelaar** (PvdA) is akkoord met een positief signaal over de kadernota.

Tweede termijn GS

Gedeputeerde **Stigter** verwijst naar een volgend college als antwoord op de vraag over gezamenlijk faunabeleid. Vooralsnog geldt rond de faunaschade een open-einde-regeling en dat verklaart het bedrag voor Bij12. De gedeputeerde vraagt vervolgens om een verduidelijking van een door D66 gestelde vraag.

> Mevrouw **Vroom** (D66) geeft uitleg over haar vraag over een eventuele motie vreemd om een signaal af te geven over het verslechteringsverbod.

Gedeputeerde **Stigter** antwoordt dat het aan mevrouw **Vroom** is om hier een motie aan te verbinden.

De **voorzitter** zegt vervolgens *(letterlijk):* 'Ik denk dat het trouwens een goed idee is, dat is op tijd voor het opmaken van de jaarrekening en dan ligt er een duidelijk signaal van de staten als dat inderdaad een concrete bijdrage aan de IPO-kadernota is'.
Vervolgens vraag hij aan de AV-leden **Koning** (CDA) en **Valk** (BBB) of zij voldoende informatie opgehaald hebben of vragen hebben aan de commissieleden.

De heer **Valk**(BBB) heeft het idee dat de voltallige commissie akkoord is met de kaderbrief. Hij constateert ook dat er zorgen zijn over de financiën en zal die – indien de gelegenheid daartoe er is – zeker meegeven namens Noord Holland.

Mevrouw **Koning** (CDA) concludeert eveneens dat alle fracties goedkeuring geven voor de kaderbrief. De meeste gehoorde punten zijn voor het bestuur bestemd en er is geen punt waarvan alle fracties gevraagd hebben om daar aandacht aan te besteden.

> De heer **Van Tiggelen** (PVV) maakt duidelijk dat zijn fractie geen goedkeuring geeft voor de kaderbrief.

De **voorzitter** stelt voor dat indien commissieleden er behoefte aan hebben om – naar aanleiding van de kaderbrief – specifieke input te geven voor het college, zij dat gaan voorbereiden met hun fracties als een agenderingsverzoek in één van de inhoudelijke commissies, zodat voorafgaand aan de begrotingsbespreking de gedachtewisseling kan plaatsvinden.

*De **voorzitter** sluit de vergadering om 18.20 uur.*

Provincie Noord-Holland

Interim-Statencommissie

Dossiernummer	12849
Extern Zaak ID	1780446
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	26 juni 2023
Agendapunt	12.a.1
Titel	Gezondheid: Informatievoorziening VTH provinciale bedrijven d.d. 13 juni 2023 (B-agenda interim-commissie 26 juni 2023)
Organisatieonderdeel	BEL/OMB

Geagendeerd	Vergaderdatum
Interim-Statencommissie	**26 juni 2023**
Ingekomen stukken ter kennisname	30 juni 2023

Toelichting

Het college van Gedeputeerde Staten informeert Provinciale Staten tweemaandelijks over de ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen. Hieronder vallen ook Tata Steel en Harsco Metals.

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

R.E. Reijners

BEL/OMB

Telefoonnummer +31235144957

rob.reijners@noord-holland.nl

Verzenddatum

14 JUNI 2023

Kenmerk

1780446/2045899

Uw kenmerk

Betreft: Informatievoorziening VTH provinciale bedrijven

Geachte leden,

In deze brief informeren wij u over de ontwikkelingen tot 13 juni 2023 op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is.

U ontvangt deze informatie in 2023 volgens afspraak tweemaandelijks ter bespreking. Deze informatie is op hoofdlijnen en in deze brief verwijzen we voor specifieke informatie naar de websites van de provincie en de omgevingsdiensten.

ICL Fertilizers

ICL (kunstmestproducent) heeft een fabriek aan de Fosfaatweg (Coenhaven). ICL wordt gezien als één van de veroorzakers van geuroverlast in Tuindorp Oostzaan (Amsterdam Noord). Omdat de vergunning verouderd is (onder andere voor geur) en geactualiseerd moet worden, heeft de OD het actualisatie proces van de vergunning opgestart.

De gemeente Amsterdam heeft de wens om op de huidige locatie van ICL woningbouw te ontwikkelen (Havenstad). ICL was voornemens haar bedrijfsactiviteiten te verplaatsen naar de Westhaven (terrein van OBA / HES Bulk terminal Amsterdam). Deze locatie ligt schuin tegenover het Hembrugterrein Zaanstad, waar woningbouw is gepland.

Op 21 februari 2023 heeft ICL ons op de hoogte gesteld dat de bedrijfsverplaatsing circa zes maanden wordt stilgelegd, vanwege de financiële (on)haalbaarheid van het project. Deze tijd gebruik ICL voor onderzoek om de haalbaarheid te vergroten. Binnen deze opties wordt ook gekeken naar mogelijkheden om de fabriek op de Fosfaatweg te moderniseren. Na circa zes maanden (augustus 2023) volgt een besluit van ICL hierover.

Vanaf 22 februari 2023 is het vergunningstraject voor de nieuwe locatie, inclusief het MER-proces stilgelegd. De OD NZKG heeft nadat dit bekend is geworden het actualisatieproces van de vergunning van de Fosfaatweg opnieuw opgepakt.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

PPG Coatings Nederland B.V.

PPG Coatings Nederland BV aan de Oceanenweg in Amsterdam is een verffabriek. Ten behoeve van productie en distributie van de verven worden er op deze locatie grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen verwerkt en opgeslagen. Om dit (brand)veilig te doen moeten er onder andere uitgebreide brandpreventieve maatregelen getroffen worden, zoals brandmeld- en brandbestrijdingsinstallaties alsmede bouwkundige maatregelen.

Tijdens inspecties is gebleken dat PPG op dit vlak overtredingen laat zien. Ook was er onduidelijkheid over de opslag van gevaarlijke stoffen. Inmiddels is inzichtelijk gemaakt waar de opslag van PPG niet overeenkomt met de eisen voor opslag van gevaarlijke stoffen (waaronder de PGS 15). De PGS 15 zijn regels en eisen met betrekking tot brandpreventie, toegang tot stoffen en opslag van brandgevaarlijke stoffen.

De PGS 15 biedt de mogelijkheid tot afwijken van de reguliere voorschriften als er sprake is van alternatieve maar gelijkwaardige maatregelen. PPG heeft op 15 december 2022 een zienswijze ingediend waarin zij stellen gelijkwaardige maatregelen aan PGS 15 toe te passen. Deze zienswijze is beoordeeld en weerlegd. De OD NZKG gaat niet mee in het gelijkwaardigheidsonderzoek.

Inmiddels is een definitieve actualisatievergunning naar PPG gestuurd. PPG bereidt een reactie hierop voor. Voorafgaand aan deze reactie vinden nog overleggen plaats tussen PPG en OD NZKG, om enkele onduidelijkheden aan de kant van PPG te bespreken. De daadwerkelijke reactie van PPG wordt medio juni verwacht. Vervolgstap daarna is het publiceren van de definitieve actualisatievergunning.

Ontwikkelingen Tata steel en Harsco Metals

Verhoogde last onder dwangsom, vervolg ongare kooks en cameratoezicht

In september 2022 heeft de OD NZKG een Last Onder Dwangsom (LOD) opgelegd aan Tata Steel (verder: Tata) om het ontstaan van ongare kooks te vermijden. De last bedraagt €100.000,- per overtreding met een maximum van €1.500.000,-. Tata heeft hiertegen bezwaar gemaakt met als reden dat het ontstaan van ongare kooks weliswaar in vergaande mate kan worden beperkt maar niet volledig naar nul kan worden teruggebracht. Op advies van de Hoor- en Adviescommissie (HAC) van de Provincie Noord-Holland is dit bezwaar in maart 2023 ongegrond verklaard. Door het bezwaar ongegrond te verklaren is de LOD van 19 september jl. niet te herroepen en blijft deze ongewijzigd in stand. Tata heeft op 28 april jl. (pro forma) beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar inzake de LOD3 ongare kooks. De gronden worden nog door Tata aangevuld.

Inmiddels hebben er drie verbeuringen plaatsgevonden van deze LOD.

Op 21 oktober 2022 heeft Tata een aanvraag ingediend voor het aanpassen van de voorschriften onder andere ten aanzien van het ontstaan van ongare kooks. Voor de behandeling van deze aanvraag heeft de OD NZKG aanvullende gegevens gevraagd aan Tata en ook

advies gevraagd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT concludeerde dat Tata op grond van de geldende wet- en regelgeving ongare kooks dient te vermijden tot nul.
De OD NZKG heeft besloten de aanvraag niet te honoreren.

De OD NZKG heeft het toezicht en de controle op ongare kooks geïntensiveerd. Zo is in februari 2023 een pilot gestart met cameratoezicht. Tata heeft hiertegen een kortgeding aangespannen, omdat zij vreesde voor de privacy van de werknemers. In het kortgeding is de OD NZKG in het gelijk gesteld. De rechter oordeelde dat de privacy van de werknemers niet in het geding is, omdat zij op de beelden niet herkenbaar zijn. Hierdoor kan het cameratoezicht worden voortgezet. De beelden worden beoordeeld op situaties die mogelijk wijzen op een overtreding van ongare kooks. Vervolgens worden de gesignaleerde verdachte beelden nader beoordeeld en onderzocht. Deze hebben op dit moment nog geen bewezen overtredingen opgeleverd.
De OD NZKG onderzoekt verder welke verdergaande maatregelen kunnen worden getroffen als Tata (ook) deze last niet of onvoldoende naleeft. Daarbij wordt ook de mogelijkheid voor het intrekken van de vergunning voor de Kooks- en gasfabrieken onderzocht.

Metingen puntbronnen Kooks- en gasfabrieken

In opdracht van de OD NZKG zijn door een geaccrediteerd meetbureau emissiemetingen uitgevoerd aan de schoorstenen van de kooks- en gasfabriek 2, waarop één punt een overschrijding is geconstateerd van de norm voor de polycyclische koolwaterstoffen (PAK)-concentratie voor naftaleen en fenantreen. De OD NZKG heeft een waarschuwingsbrief verstuurd en geëist dat deze uitstoot binnen vier weken zou voldoen aan de wet- en regelgeving. Naar aanleiding van de waarschuwingsbrief en de reactie van Tata heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de OD NZKG en Tata. Tata heeft daarop een plan van aanpak opgesteld en aanvullende emissiemetingen uitgevoerd. Tata is niet met gegevens gekomen die aantonen dat binnen deze vier weken aan de norm wordt voldaan. Er wordt daarom een (voornemen) LOD opgelegd. Tata heeft op 20 februari 2023 een aanvraag ingediend voor het toepassen van actief kool bij het doekfilter van de Kookszijdige ontstoffingsinstallatie (KZO) om de overtreding ongedaan te maken. Deze wordt momenteel geïnstalleerd en begin juni in gebruik genomen, waarna in juni nieuwe emissiemetingen worden uitgevoerd. Dan kan worden bepaald of de overtreding ongedaan is gemaakt.

Naar aanleiding van deze overschrijding heeft de ODNZKG in februari 2023 eveneens emissiemetingen laten uitvoeren bij de KZO van de kooks- en gasfabriek 1. Uit deze metingen is gebleken dat wordt voldaan aan de geldende emissiegrenswaarden voor zowel PAK als benzeen.

Continue stofmonitor Kooks- en gasfabriek 1 en 2

Op basis van de (indicatieve) emissiemetingen aan de batterijschoorstenen van de kooks- en gasfabriek 2 (KGF2) is een hoge stofconcentratie geconstateerd. Na nader onderzoek bleek dat de continue stofmonitoren van zowel de KGF 1 als 2 niet gekalibreerd zijn. Volgens de vergunning juni 2022 had de kalibratie per 1 oktober 2022 uitgevoerd moeten zijn. De OD NZKG heeft hiervoor aangifte gedaan en in februari 2023 een voornemen LOD opgelegd. Na beoordeling van de zienswijze van Tata op het voornemen LOD heeft de OD NZKG besloten voor de KGF 1 de LOD door te zetten. Tata is momenteel bezig om de

kalibratie van de continu monitoring bij de KGF 1 te realiseren. Tata moet deze binnen de gestelde begunstigingstermijn realiseren.
Voor de KGF 2 is het zeer waarschijnlijk technisch niet mogelijk om een valide gekalibreerd continu meetsysteem in de KGF 2 schoorstenen aan te brengen. Er zal eerst aangetoond moeten worden of aan het voorschrift kan worden voldaan. Daardoor kan hiervoor geen LOD worden opgelegd. Tata dient nu nader onderzoek te doen naar de technische haalbaarheid. De uitkomsten van het onderzoek zijn bepalend voor de vervolgaanpak. Tevens dient Tata een vergelijkbare alternatieve methode te ontwikkelen om aan te tonen dat zij aan het voorschrift kunnen voldoen.

Last onder dwangsom Zeer Zorgwekkende Stoffen

De OD NZKG had een voornemen LOD opgelegd aan Tata om het ingediende vermijdings- en reductieprogramma voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) aan te vullen met de nog ontbrekende informatie over de kleinere bronnen van ZZS (ca. 3% van de ZZS bij Tata Steel) en de uitstoot van ZZS bij afwijkende bedrijfssituaties.

Tegen het voornemen voor de LOD zijn diverse zienswijzen ingediend door verschillende milieuorganisaties en Tata. Ook zijn er handhavingsverzoeken ingediend. De milieuorganisaties achten het vermijdings- en reductieprogramma voor ZZS en de LOD onvoldoende. Tata Steel vindt dat geen sprake is van een overtreding. Inmiddels heeft de OD NZKG de informatie over ZZS bij afwijkende bedrijfsomstandigheden van Tata Steel ontvangen evenals de informatie over de maatregelen ter voorkoming c.q. ter beperking van de ZZS-emissies afkomstig van de zgn. kleinere bronnen. Met de aanlevering van deze gegevens voldoet Tata aan haar verplichtingen op grond van artikel 2.4 Activiteitenbesluit Milieubeheer en is de overtreding beëindigd. Er is daarom geen reden meer om handhavend op te treden, zodat de OD NZKG het verzoek om handhaving van MOB heeft afgewezen. Hiertegen heeft de MOB beroep aangetekend.

Last onder dwangsom management of change (MOC)

Tijdens de Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) inspectie van oktober 2022 is geconstateerd dat de warmtebeeldcamera bij Tata Steel een storing had en tijdelijk was verwijderd. Deze camera is nodig om een waterstofbrand te kunnen detecteren, gezien een waterstofbrand niet met het blote oog zichtbaar is. Een dergelijke maatregel wordt een Line of Defence genoemd. Om wijzigingen aan BRZO relevante installaties en processen op onder andere een systematische wijze aan te pakken en te beoordelen of na de wijziging de risico's nog worden beheerst dan wel er aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de risico's acceptabel te laten zijn, handelen bedrijven volgens een vastgestelde wijzigingsprocedure. Een dergelijke procedure heeft Tata Steel ook. Deze situatie was niet met behulp van deze procedure beoordeeld. Inmiddels is een nieuwe camera geplaatst. Op basis van de Landelijke handhavingsstrategie wordt tegen een dergelijke overtreding opgetreden met behulp van een LOD. De last richt zich op het voorkomen dat zich opnieuw situaties voordoen dat wijzigingen waar Line of Defence of insluitsystemen zijn betrokken niet worden beoordeeld. De LOD is bijna gereed en zal tweede helft mei worden gepubliceerd.

Ontstoffingsinstallatie Pelletfabriek

Het ontwerpbesluit voor de ontstoffingsinstallatie heeft tot 8 november 2022 ter inzage gelegen. In het besluit zijn de emissie-eisen voor stof en ZZS bij de pelletfabriek aangescherpt. Dit zorgt voor een aanzienlijke emissiereductie in de leefomgeving. Zo vermindert de uitstoot van stof en ZZS, waaronder lood aanzienlijk (- 80%). Tegen dit besluit zijn zienswijzen ingediend door de omgeving waaronder MOB (Mobilisation for the environment), Dorpsraad Wijk aan Zee, Stichting Frisse Wind Nu, Stichting IJmondig, Gezondheid op1 en Tata Steel IJmuiden B.V. De zienswijzen zijn door de OD NZKG beoordeeld en de definitieve vergunning is op 2 mei verleend[1].

Tertiaire afzuiging dakemissies Oxystaalfabriek

Het ontwerpbesluit voor de tertiaire afzuiging heeft tot 30 november 2022 ter inzage gelegen. In het besluit zijn de emissie-eisen voor o.a. stof bij de Oxystaalfabriek aangescherpt. Dit zorgt voor een aanzienlijke emissiereductie in de leefomgeving. Tegen dit besluit zijn zienswijzen ingediend door de omgeving waaronder Stichting IJmondig en Tata Steel. De zienswijzen zijn door de OD NZKG beoordeeld en de bedoeling was om het definitief besluit in april te publiceren. Vanwege een uitspraak van de rechtbank inzake Chemours over o.a. monitoringsvoorschriften voor de emissie van ZZS heeft dit vertraging opgelopen, omdat de vergunning daarop moest worden nagelopen/aangepast. De OD NZKG zal nu medio juni 2023 het definitieve besluit publiceren.

Aanvraag DeNOx installatie Pelletfabriek

Op 25 april 2023 heeft Tata een aanvraag ingediend voor de realisatie van de DeNOx installatie en de CombiBio bij de Pelletfabriek.

- DeNOx-installatie
  In de Pelletfabriek wordt ijzererts gebakken tot pellets, een soort knikkers die dienen als voeding van de hoogovens. Bij dit proces komt veel stikstofoxide (NOx) en stof vrij. Om de NOx-emissie te reduceren is een DeNOx-installatie aangevraagd. Deze dient om de NOx uit de afgassen af te vangen na de ontstoffingsinstallatie.
- CombiBIO
  De huidige biologische waterzuivering BIO2000 wordt uitgebreid tot de CombiBIO. Onder andere het afvalwater dat vrijkomt bij de nog te realiseren DeNOx-installatie van de pelletfabriek en de Kooks- en gasfabriek 1 wordt straks in de CombiBIO gezuiverd.

De aanvraag is tegelijkertijd ingediend met een aanvraag voor de Waterwet. Deze aanvragen zullen door OD NZKG gecoördineerd worden behandeld i.s.m. Rijkswaterstaat.

Aanvraag windscherm

De aanvraag voor het plaatsen van een 1 kilometer lang windscherm is op 1 mei 2023 door Tata ingetrokken. Op 10 mei jl. is een nieuwe aangepaste aanvraag ingediend met de benodigde aanvulling in het

[1] https://tata.odnzkg.nl/minder-schadelijke-uitstoot-door-vergunning-ontstoffingsinstallatie-pelletfabriek/

kader van de natuurvergunning die voor het windscherm nodig is (o.a. het effect op vleermuizen).

Voornemen last onder dwangsom voor emissie-overschrijding bij de Oxystaalfabriek

Uit een van de reguliere meetrapportages die Tata conform de vergunning jaarlijks moet indienen is over het jaar 2022 een overschrijding gebleken van de stofnorm bij de continugietmachine 22 van de Oxystaalfabriek. De overtreding bestaat al langer en aanpassingen in het proces hebben niet geleidt tot het voldoen aan de emissiegrenswaarden. De OD NZKG is van mening dat Tata te traag en niet adequaat genoeg gehandeld heeft om de overtreding eerder ongedaan te maken. Naar aanleiding van deze constatering treedt de OD NZKG handhavend op middels een voornemen LOD. Deze wordt momenteel voorbereid en in de tweede helft van mei gepubliceerd. Tata heeft inmiddels opdracht gegeven voor het ontwerpen en aanschaffen van zgn. waterseparators om de emissieoverschrijding ongedaan te maken. Dit project wordt in 2023 gerealiseerd. Ten overvloede bij de analyse op zware metalen in het stof zijn geen overschrijdingen geconstateerd.

Schrootcatering

Voor de schrootcatering is begin mei het ontwerpbesluit gepubliceerd. Het voorschrift is gericht op verminderen van geluid. In het besluit is vastgelegd dat er 's nachts geen schroot meer gebruikt wordt[2]. Hier heeft Tata actief aan meegewerkt. Hierdoor wordt deze belangrijke bron van geluidsoverlast nu vermeden.

Uitfasering chroom 6

Tata heeft op 6 april 2023 een aanvraag ingediend om de huidige vertinningslijn om te bouwen tot een verchroomlijn op basis van een nieuw Chroom (III)-proces.

Door deze voorgenomen wijziging kan het huidige proces voor vertind materiaal op basis van Chroom 6 komen te vervallen. Hiermee wordt de emissie van ZZS gereduceerd en wordt een verbetering in de arbeidshygiëne gerealiseerd. De voorgenomen wijziging is een belangrijke stap in het uitfaseren van Chroom 6 bij Tata.

Omgevallen transportband

Op het terrein van Tata Steel is op 22 april 2023 over een lengte van ca. 140 meter een transportband ontzet en gekanteld. Het betreft een transportband die steenkool en pellets naar de opslagvelden vervoerd. Daar vandaan worden de opgeslagen pellets naar de Hoogovens vervoerd en steenkool naar Kooks- en gasfabriek 1.

De OD NZKG heeft ter plekke geconstateerd dat de constructie van de transportband in zeer slechte staat was. Door het uitvallen van de transportband is het productieproces enigszins verstoord. Tata zal voorlopig de aanvoer van steenkool en pellets met trucks opvangen.

---

[2] https://tata.odnzkg.nl/verbod-op-schroothandelingen-in-de-nacht/

Tata heeft een aantal acties ondernomen naar aanleiding van het incident: het heeft een onderzoek gestart naar de oorzaak, er worden alternatieven gezocht voor het transport van steenkool, er is een sloopmelding gedaan bij de OD NZKG voor het verwijderen van de transportband en de sloop is gestart. Dit duurt tot ongeveer eind mei.

Vervolgstappen van de OD NZKG:

- Navraag/onderzoek doen bij Tata over de staat van de constructies van soortgelijke installaties op het terrein en het onderhoud;
- Opvragen en beoordelen onderzoeksrapport van Tata naar de oorzaak en maatregelen;
- Extra aandacht tijdens stofcontroles (rondes) naar de staat van installatie en constructie onderdelen en onderzoeken constructie van soortgelijke installaties;
- Monitoren van verdere acties door Tata zoals tijdelijke transportbanden, alternatieve rij-routes vrachtwagens en aanvragen nieuwe transportband(-en).

Het resultaat van het onderzoek van Tata en eigen bevindingen kan voor de OD NZKG aanleiding zijn voor een breder onderzoek naar de staat van (het onderhoud van) van vergelijkbare constructies.

Chroom 6 in grondwater

De OD NZKG heeft op 17 april jl. een beoordelingsbrief gestuurd aan Tata in samenwerking met de OD NHN en de OD IJmond. De brief ging over de beoordeling van de eerdere aanpassingen en de acties die de OD NZKG verwacht voor de volgende onderzoeksfase. De OD NZKG heeft op 1 mei jl. een reactie ontvangen van Tata op deze beoordelingsbrief. Deze reactie wordt door de OD's beoordeeld.

Op 15 mei jl. heeft de OD NZKG een nieuw onderzoeksvoorstel voor fase 2 van het grondwateronderzoek ontvangen van Tata Steel. Tata Steel heeft voorgesteld om nog circa 12 andere locaties dan het NW-terrein te onderzoeken. De OD NZKG is het onderzoeksvoorstel aan het beoordelen in samenwerking met de OD NHN en de OD IJmond.

Onderzoek Gaasterbosmeer

De OD NZKG heeft géén verontreiniging aangetroffen in water uit het Gaasterbosmeer. Op verzoek van inwoners uit Wijk aan Zee heeft de OD NZKG het water uit het bosmeer onderzocht. Omwonenden maakten zich zorgen over de kwaliteit van het water naar aanleiding van de vondst van chroom-6 en vanadium in het grondwater op het terrein van Tata Steel. Het Gaasterbosmeer wordt in de zomer veel gebruikt, vooral door kinderen. Uit onderzoek blijkt nu dat het meer niet verontreinigd is met één of meer van de onderzochte stoffen. Dat laat onverlet dat de voor zwemwater bredere kwaliteitseisen gelden dan de onderzochte stoffen. Zwemwaterlocaties moeten voldoen aan de eisen van de Europese Zwemwaterrichtlijn.

Heracless groen staal vergunningprocedure

Op 9 mei jl. heeft Tata Steel aangegeven dat het aanleveren van de concept NRD voor het Heracless Groen Staal project uitgesteld wordt tot na de zomer. Hiermee loopt het traject voor de milieueffectrapportage (mer) en het indienen van de vergunningaanvraag enkele maanden vertraging op. Tata geeft aan dat de uitstel geen invloed zal hebben op de realisatie van een nieuwe productielijn.

Woo-verzoek MOB

In deze zaak heeft een verzoeker een zeer omvangrijk Woo-verzoek ingediend, waarbij er ongeveer 24.000 documenten worden opgevraagd over toezicht en handhaving bij Tata Steel vanaf 16 januari 2007. Op deze datum werd een revisievergunning verleend. Met de verzoeker heeft vooroverleg plaatsgehad over de afhandeling van dit verzoek. De uitnodiging voor de beroepszaak is niet tijdig bij de juiste functionaris van de OD NZKG terechtgekomen, waardoor er geen vertegenwoordiging was bij de zitting. De rechter heeft bepaald dat wij binnen twee weken volledig dienen te beslissen op het Woo-verzoek, maar had op basis van de schriftelijke uitspraak d.d. 17 april 2023 daarbij geen dwangsom opgelegd. De OD NZKG heeft een gecorrigeerde uitspraak ontvangen van de rechtbank inzake het omvangrijke Woo-verzoek (24000 documenten). Op de zitting is wel een dwangsom opgelegd indien niet na twee weken datum uitspraak een volledig besluit op het Woo-verzoek zou worden genomen. Dit stond niet in de uitspraak van 17 april 2023. MOB heeft verzocht om rectificatie van de uitspraak en dit ook gekregen. De OD NZKG gaat in hoger beroep wat op basis van de rectificatie wordt vergezeld met een verzoek om voorlopige voorziening.

Uitstel voor afhandelen Woo-verzoek asbest

Op 7 juli 2022 heeft de OD NZKG een Woo-verzoek ontvangen inzake asbest en asbestmeldingen van/over Tata Steel in de periode van 1 januari 2014 tot 7 juni 2022. Door de aanvrager is beroep aangetekend wegens niet tijdig beslissen. Het beroep voor zover niet tijdig beslissen is gegrond verklaard. Echter het is volgens de rechter niet haalbaar om een Woo-verzoek van deze omvang binnen twee weken af te ronden. Er is uitstel gegeven voor het afhandelen van het Woo-verzoek Asbest. Uiterlijk 7 oktober a.s. moet het Woo-verzoek zijn afgehandeld anders gaat er een dwangsom lopen van € 100 per dag tot een maximum van € 15.000.

Tot slot

Heeft u vragen over deze brief? Vanzelfsprekend zijn we bereid uw vragen over deze brief in de eerstvolgende (interim) commissie te beantwoorden.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris
[illegible] van Kuijk

voorzitter
A. [illegible] van Dijk

ONDERZOEKSRAAD VOOR VEILIGHEID

Industrie en omwonenden



Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

Industrie en omwonenden

Den Haag, april 2023

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar en beschikbaar op www.onderzoeksraad.nl.

Foto's op de cover en in het rapport: Mladen Pikulić.
De foto op de voorzijde is van Rozenburg in Zuid-Holland. Dit gebied valt buiten het onderzoek.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

Als zich een ongeval of ramp voordoet, onderzoekt de Onderzoeksraad voor Veiligheid hoe dat heeft kunnen gebeuren, met als doel daar lessen uit te trekken. Op die manier draagt de Onderzoeksraad bij aan het verbeteren van de veiligheid van Nederland. De Raad is onafhankelijk en besluit zelf welke voorvallen hij onderzoekt. Daarbij richt de Raad zich in het bijzonder op situaties waarin mensen voor hun veiligheid afhankelijk zijn van derden, bijvoorbeeld van de overheid of bedrijven. In een aantal gevallen is de Raad verplicht onderzoek te doen. De onderzoeken gaan niet in op schuld of aansprakelijkheid.

Onderzoeksraad

Plv. voorzitter: prof. dr. mr. S. Zouridis
dr. E.A. Bakkum

Secretaris-directeur: mr. C.A.J.F. Verheij

Bezoekadres: Lange Voorhout 9
2514 EA Den Haag

Postadres: Postbus 95404
2509 CK Den Haag

Telefoon: 070 333 7000

Website: onderzoeksraad.nl
E-mail: info@onderzoeksraad.nl

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

INHOUD

Samenvatting **6**

Beschouwing **9**

Aanbevelingen **14**

Lijst van afkortingen en begrippen **16**

1 Inleiding **22**
1.1 Aanleiding en besluit tot onderzoek 22
1.2 Focus en vraagstelling 23
1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening 24
1.4 Referentiekader 27
1.5 Leeswijzer 29

2 Introductie systeem en normen **30**
2.1 Inleiding 30
2.2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving 31
2.3 Regulering van emissies 33
2.4 Zeer Zorgwekkende Stoffen en immissiegrenswaarden 34

3 Tata Steel, IJmuiden **39**
3.1 Introductie 39
3.2 Productieproces en betrokken partijen 40
3.3 De vergunning 46
3.4 Grafietregens 50
3.5 Andere voorvallen 60
3.6 Ingezette veranderingen 68
3.7 Analyse en conclusies 72

4 Chemours, Dordrecht **84**
4.1 Inleiding 84
4.2 Aandacht voor PFOA-emissie uit het verleden 90
4.3 HFPO-DA 101
4.4 Analyse en conclusies 107

5 Asfalt Productie Nijmegen **113**
5.1 Inleiding 113
5.2 Reconstructie van de gebeurtenissen 119
5.3 Analyse en conclusies 134

6 Analyse en conclusies 138
6.1 De invloed van omwonenden 138
6.2 Bescherming door normen op leefniveau 141
6.3 Kennis als basis voor bescherming van de gezondheid 142
6.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving 144
6.5 Actualisatie 146

7 Aanbevelingen 150

Bijlage A Onderzoeksverantwoording 152

Bijlage B Reacties op het conceptrapport 158

Bijlage C Referentiekader 159

Bijlage D Systeembeschrijving 167

Bijlage E Overzicht gezondheids- en leefomgevingsonderzoeken 179

SAMENVATTING

Industriële bedrijven produceren allerlei producten voor de lokale en wereldwijde markt. Vaak gaan die productieactiviteiten gepaard met emissies (uitstoot) van schadelijke stoffen. Die emissies dragen samen met emissies van andere bronnen (zoals de verschillende soorten verkeer en houtstook) bij aan de totale concentratie schadelijke stoffen waaraan omwonenden van zulke bedrijven blootgesteld worden (immissie). Op verschillende plaatsen in Nederland bestaat maatschappelijke onrust over de emissies van bedrijven en de gezondheidsrisico's voor omwonenden. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft in 2021 besloten om een onderzoek te starten naar de bescherming van omwonenden tegen langdurige blootstelling aan emissies van bedrijven.

Omwonenden zijn afhankelijk van industrie en overheid voor het beschermen van hun gezondheid tegen de blootstelling van schadelijke stoffen als gevolg van emissies. Dit roept de vraag op hoe het huidige systeem van regulering en beheersing van emissies de gezondheid van omwonenden beschermt. De Onderzoeksraad heeft dat voor zowel het systeemontwerp als de werking daarvan in de praktijk onderzocht. Daartoe heeft de Raad drie casussen onderzocht waarover bij omwonenden onrust bestond, maar die qua type industrie en regelgeving verschillen. Het gaat om de situaties rondom Tata Steel (IJmuiden), Chemours (Dordrecht) en APN (Nijmegen).

De hoofdvraag van het onderzoek is: **Hoe worden omwonenden beschermd tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies, en zijn in de bescherming verbeteringen mogelijk?**

Alleen de bedrijven zelf hebben direct invloed op hun bijdrage aan de blootstelling van omwonenden aan schadelijke stoffen. Zij beheersen immers hun industriële activiteiten en bijbehorende emissies. Ze mogen die activiteiten alleen uitvoeren als ze daarvoor een vergunning hebben. In Nederland voeren de omgevingsdiensten de vergunningverlening, het toezicht en eventuele handhaving (VTH) voor industriële bedrijven uit. Dat doen ze in opdracht van het bevoegd gezag, wat meestal de gemeente of de provincie is.[1] De vergunningaanvraag wordt ingediend bij de provincie of de gemeente.

Bij het beoordelen van een vergunningaanvraag en het daaropvolgend opstellen van een vergunning moet de omgevingsdienst rekening houden met verschillende aspecten. Allereerst dat het bedrijf de concentraties van zijn emissies zo ver moet terugbrengen als Europees afgesproken is (in lijn met de zogeheten Beste Beschikbare Technieken-BBT). Dat is niet altijd voldoende om te zorgen dat de concentraties van schadelijke stoffen in de buurt van de fabriek onder de veilige grenzen voor milieu en gezondheid blijven. Voor de bescherming van omwonenden is het daarom meer van belang, als tweede

1 Voor de grote bedrijven zoals Tata Steel en Chemours is de provincie het bevoegd gezag en voor kleinere bedrijven zoals APN de gemeente.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

aspect, om te toetsen of de concentraties van schadelijke stoffen in de omgeving van de fabriek de norm voor langdurige blootstelling niet overschrijden.[2] Bij deze toets kan rekening worden gehouden met alle relevante activiteiten, zowel die onder de vergunningsaanvraag vallen als emissies door derden. Het toetsen van de concentratie van schadelijke stoffen op leefniveau (immissie) aan de grenswaarde, en het op basis daarvan waar nodig beperken van de emissies krijgt vergeleken met de inzet op BBT minder aandacht bij vergunningverlening en handhaving. Een derde aspect betreft de controle door de vergunningverlener op de juistheid en volledigheid met als doel de vergunning te laten aansluiten op de daadwerkelijke uitvoering. Ook na het verlenen moet de vergunning regelmatig gecontroleerd worden.

Bij geen van de drie onderzochte casussen zijn er recente rapportages bekend waaruit overschrijding van de normen in lucht, water of bodem blijkt voor de *langetermijn-bescherming* van omwonenden. Desondanks zorgden berichten over bovengemiddelde aantallen zieken, emissienormoverschrijdingen en rechtszaken over vergunning-voorschriften voor onrust onder omwonenden. Vaak reageerden het bedrijf en/of de overheid op die onrust door aan te geven 'dat de uitstoot voldoet aan de vergunning'.

In de casus Tata Steel was bij de provincie en de omgevingsdienst lange tijd geen aandacht voor signalen van de omwonenden dat de uitvoering van VTH beter kon teneinde hun gezondheid te beschermen. De aansturing was vooral gericht op procedureel juist uitvoeren van de VTH en niet op de bescherming van de gezondheid van de omwonenden. Het bedrijf ging tot voor kort ervan uit dat de gezondheid van omwonenden voldoende was gewaarborgd als werd voldaan aan de vergunning. Aanhoudende onrust onder omwonenden leidde uiteindelijk tot diverse onderzoeken. Toen deze onderzoeken tot dan toe onbekende gezondheidsrisico's aantoonden, zette dat bij omgevingsdienst en provincie een verandering in hun opstelling in gang.

Bij Chemours in Dordrecht blijkt dat emissies uit het verleden nog steeds voor risico's kunnen zorgen als het gaat om persistente[3] stoffen zoals PFOA[4]. Ook hier kwamen de risico's in beeld na maatschappelijke onrust, deze keer naar aanleiding van berichten uit de media. Consumptie van zelfgevangen vis en zelfgeteelde groente uit de buurt van de fabriek wordt sindsdien om gezondheidsredenen afgeraden. Dat de omgevingsdienst de langetermijnrisico's van PFOA niet in beeld had, is te verklaren doordat het VTH-systeem zich alleen richt op stoffen die op dat moment worden uitgestoten. Toen PFOA na deze mediaberichten risicovoller bleek dan gedacht, hebben de overheden en het bedrijf ervoor gezorgd dat de emissie van de vervangende stof HFPO-DA sterk werd verminderd ten opzichte van het aanvankelijk vergunde niveau.

In Nijmegen ontbrak het de gemeente aan zicht op de emissies van asfaltfabriek APN en andere bedrijven op het bedrijventerrein TPN-West. Dat werd veroorzaakt door de wijze van aansturing van de omgevingsdienst waarbij, net als bij Tata Steel, de nadruk lag op

2 Zulke normen zijn er alleen voor Zeer Zorgwekkende Stoffen en een aantal andere veel voorkomende schadelijke stoffen zoals fijnstof.
3 Persistente stoffen zijn stoffen die niet of nauwelijks afbreken in het milieu en menselijk lichaam.
4 Pentadecafluoroctaanzuur. DuPont, de voorganger van Chemours, stopte in Dordrecht in 2012 met het gebruiken en uitstoten van deze stof.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

het proces van VTH. Dat was niet in lijn met de verwachtingen van de omwonenden die de bescherming van hun gezondheid voorop zetten. In 2021 gaf een indicatieve schoorsteenmeting bij APN een emissie van PAK's[5] aan die hoger was dan de in 2016 aangescherpte norm. Tot dat moment hadden het bedrijf en de omgevingsdienst die emissie niet in beeld. Het bedrijf had tot dat moment ook de aanscherping van de norm niet in beeld. De meting leidde ook tot de ontdekking van een tegenstrijdigheid in de nationale regelgeving voor asfaltcentrales. Vervolgens heeft het bedrijf de werkwijze aangepast, het ministerie de regel gewijzigd en is de gemeente de aansturing van de omgevingsdienst aan het herzien.

In de praktijk verschilt de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten tussen de drie casussen. Er wordt veel van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers verwacht; hun werk is complex. Een goede uitvoering is niet vanzelfsprekend en vereist onder andere voldoende expertise en capaciteit. Omwonenden hebben op basis van de afhandeling van incidenten en antwoorden op vragen of zorgen een beeld van de kwaliteit van de risicobeheersing door het bedrijf en de omgevingsdienst. Wanneer dat beeld negatief is verwachten zij dat hun overheid in actie komt. Als dat niet voldoende gebeurt komen zij zelf op voor hun belangen door politieke of juridische acties. De casus laten zien dat zonder acties van omwonenden er nauwelijks een prikkel is om handhaving en emissievermindering te realiseren.

Kennis over gezondheidseffecten van stoffen is voortdurend in ontwikkeling en is nooit volledig. Gebrek aan bewijs van schadelijkheid van een bepaalde stof is niet per definitie bewijs voor veiligheid. Dit vraagt van bedrijven onderzoek en inspanning ten aanzien van de veiligheid van omwonenden. Het is voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden noodzakelijk dat overheden en bedrijven met enige regelmaat het zicht op de risico's van de immissie herbeoordelen. Het huidige systeem biedt deze mogelijkheid, maar hierbinnen ontbreekt het aan een prikkel daartoe. Daardoor gebeurde dit herbeoordelen in de onderzochte casussen pas na maatschappelijke druk.

Op basis van zijn bevindingen concludeert de Onderzoeksraad dat het niet vanzelfsprekend is dat de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd gezien de wijze waarop het stelsel in de praktijk vorm krijgt. De Raad heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd om de bescherming van de gezondheid van omwonenden van industriele bedrijven te verbeteren.

5 Polycyclische aromatische koolwaterstoffen, een groep van stoffen waaronder naftaleen.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

BESCHOUWING

Leven met de industrie

Mensen en industrie kunnen niet zonder elkaar: de industrie biedt werkgelegenheid en levert geasfalteerde wegen, verpakkingen en elektronica. Een leven zonder industrie is niet meer voor te stellen. Tegelijkertijd bestaan de laatste jaren steeds meer zorgen over het leven met de industrie. Door toenemend bewustzijn en kennisontwikkeling is steeds meer bekend over mogelijk schadelijke gevolgen van industriële emissies voor de gezondheid van omwonenden en het milieu. In een dichtbevolkt land als Nederland is het een gegeven dat industrie zich in de nabijheid van dorpen en steden bevindt. Dit brengt een extra verantwoordelijkheid met zich mee voor zowel bedrijven als de overheid. Zij dienen ervoor te zorgen dat omwonenden worden beschermd tegen de (langetermijn) gezondheidsrisico's van industriële emissies. Omwonenden moeten op deze bescherming kunnen vertrouwen. Aanleiding voor dit onderzoek is dat omwonenden zich al decennialang zorgen maken over gezondheidsschade ten gevolge van industriële emissies. Dit onderzoek is gericht op de vraag hoe omwonenden worden beschermd tegen de gezondheidsrisico's van industriële emissies, en welke verbeteringen daarin mogelijk zijn. Daartoe onderzocht de Onderzoeksraad drie casussen: staalproducent Tata Steel, kunststofproducent Chemours, en asfaltfabriek APN.

De Onderzoeksraad constateert dat verbeteringen mogelijk zijn in de uitvoering van het VTH-systeem. Dit sluit aan bij andere landelijke onderzoeken op het gebied van het VTH-stelsel. Het huidige systeem van normering, vergunningverlening, toezichthouden en handhaving biedt meer mogelijkheden om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies dan op dit moment worden benut. Bij de regulering van emissies leggen bedrijven en overheden vaak de nadruk op de technieken die moeten worden toegepast, en de economische haalbaarheid daarvan. Hierdoor krijgt de blootstelling op leefniveau minder aandacht. Juist de blootstelling op leefniveau is relevant voor de gezondheid van omwonenden. Binnen het vergunning-verleningssysteem worden bedrijven noch overheden gestimuleerd om kennis over de risico's van stoffen te blijven ontwikkelen en deze proactief toe te passen. Zowel bedrijven als overheden stellen zich reactief op waar het de bescherming van omwonenden betreft. Zo zijn overheden onvoldoende kritisch op de gevolgen van de blootstelling aan schadelijk stoffen. Dit zorgt ervoor dat mogelijkheden voor het strenger vergunnen of het tussentijds aanscherpen van vergunningen niet of niet direct worden ingezet. Deze weinig kritische en ambitieuze houding van de overheid draagt bij aan een weinig proactieve houding bij bedrijven. Uit de onderzochte casuïstiek volgt dat omgevingsdiensten pas werk maken van specifieke emissies na negatieve publiciteit en ophef. Dit alles draagt bij aan een gevoel van onveiligheid en wantrouwen bij omwonenden jegens bedrijven en overheden. Het feit dat bedrijven en overheden in de praktijk mogelijkheden onbenut laten om de gezondheid van omwonenden te beschermen, heeft tot gevolg dat omwonenden zelf opkomen voor de bescherming van hun gezondheid. De reactieve houding van bedrijven en overheden staat haaks op de proactieve houding van omwonenden, waardoor voortdurend frictie ontstaat. Om de

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

gezondheid van omwonenden beter te beschermen is het van belang lessen te trekken op drie gebieden. Daarmee zal, zo verwacht de Raad, ook de relatie tussen omwonenden, overheden en bedrijven verbeteren. Allereerst moeten omwonenden kunnen vertrouwen dat zowel overheid als bedrijf zich verantwoordelijk voelen en zorg dragen voor een gezonde leefomgeving. Daarnaast moeten de mogelijkheden binnen het systeem van normering, vergunningverlening, toezicht en handhaving beter worden benut. Tot slot verdienen zowel de ontwikkeling als het benutten van kennis een impuls. Deze drie aandachtsgebieden worden in het navolgende nader uitgewerkt.

Invoelbaar wantrouwen van omwonenden

Uit het onderzoek komt naar voren dat omwonenden van de drie onderzochte industriële bedrijven zich niet gehoord en serieus genomen voelen. Zij hebben het gevoel dat noch de veroorzaker van mogelijk schadelijke emissie – het bedrijf – noch degene die de grenzen voor de emissie bepaalt en daarop toeziet – de overheid – het voor hen opneemt. De wijze waarop zowel bedrijven als overheden reageren voedt het wantrouwen van omwonenden. Individuele klachten en zorgen van omwonenden, alsmede overschrijdingen van vergunde emissie en onderzoeksresultaten over negatieve gezondheidseffecten, kunnen rekenen op een technisch en procedureel antwoord, waarin omwonenden hun zorgen niet herkennen. De reactie bestaat veelal uit het benoemen dat de emissie vergund en conform Beste Beschikbare Technieken is, soms aangevuld met het opstellen van een actieplan, een opdracht tot een onderzoek, of een briefwisseling tussen verschillende overheden. Terugkerend patroon in de reactie is dat daarin verantwoordelijkheden worden afgeschoven en dat niet wordt ingegaan op de beheersing van specifieke gezondheidsrisico's. Echte verandering komt pas tot stand na externe druk van omwonenden of de media. Het wantrouwen onder omwonenden vindt hier zijn oorsprong.

Het ontworstelen aan een dergelijke spiraal van wantrouwen en weerstand is niet eenvoudig. Om het vertrouwen te herstellen en minder te leunen op de actiebereidheid van omwonenden is het van belang dat bedrijven en overheden laten zien hoe zij zich voor, tijdens en na vergunningverlening daadwerkelijk proactief inzetten om de gezondheid van omwonenden te beschermen. Het zichtbaar acteren op klachten en zorgen van omwonenden is daarvan slechts het begin. Zolang bedrijven en overheden de specifieke gezondheidsrisico's zelf niet inzichtelijk en bespreekbaar maken, zullen ook goede intenties en verbetering van de situatie de weerstand niet kunnen verminderen.

Scherpere normering, vergunningverlening en actualisatie noodzakelijk

Het systeem van normering, vergunningverlening, toezicht en handhaving zou omwonenden het vertrouwen moeten geven dat bedrijven zich aan de regels houden en dat de overheid daarop toeziet, waarbij zij de bescherming van hun gezondheid regelmatig grondig beoordeelt. Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel bedrijven als de betrokken overheden zich in de praktijk veelal procedureel opstellen, waarbij zij de mogelijkheden in het systeem om de gezondheid van omwonenden te beschermen niet volledig benutten. De Onderzoeksraad stelt vast dat deze houding van zowel bedrijven als overheden tekort schiet en relateert dit aan vier samenhangende punten in (de toepassing van) het stelsel.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

Allereerst dat de toepassing van Beste Beschikbare Technieken voor emissiereductie afdoende zou zijn om omwonenden te beschermen. Het idee achter toepassing van Beste Beschikbare Technieken is dat de emissie van schadelijke stoffen zo ver is teruggebracht als economisch redelijk is. Dat is niet altijd voldoende om ervoor te zorgen dat de concentraties van schadelijke stoffen in de buurt van de fabriek onder de normen voor milieu en gezondheid blijven.

Ten tweede worden de emissies die na technisch ingrijpen overblijven gezien als veilig, tenzij de immissietoets aantoont dat ze onveilig zijn. De casussen laten zien dat de immissietoets soms niet wordt gedaan. Hierdoor kan het gebeuren dat de emissie van bepaalde stoffen wordt vergund en dus wordt toegestaan, zonder dat inzichtelijk is hoe de blootstelling zich verhoudt tot risicovolle concentraties. Dit is in het bijzonder relevant wanneer het gaat om stoffen die niet of pas na lange tijd afbreken: de blootstelling van omwonenden en dus hun risico kan dan voortduren nadat de emissies zijn gestopt.

Een derde punt is dat wanneer een emissie met immissietoets vergund is, er volgens de informatie van dat moment geen onaanvaardbare risico's voor omwonenden zijn. Indien later blijkt dat een stof toch gevaarlijker is dan vooraf gedacht, dan kan dit worden gerepareerd door de vergunning aan te scherpen. Dit vergt van omgevingsdiensten wel dat zij alert zijn op aanwijzingen dat een stof onveiliger is dan gedacht, en dat zij zich in dat geval proactief opstellen en de mogelijkheden benutten om een vergunning aan te scherpen. Deze proactieve houding is temeer van belang gezien het feit dat het proces om tot aanscherping van een vergunning te komen gecompliceerd is en een lange looptijd heeft, met mogelijkheden voor tal van juridische procedures. Bovendien ligt de bewijslast bij de overheid.

Ten slotte is voor de omgevingsdiensten bij de aanscherping van de vergunning de economische haalbaarheid van emissiereductie het vertrekpunt. Hierdoor staan bij het verminderen of verbieden van de emissie van bepaalde stoffen automatisch de (on) mogelijkheden voor de industrie centraal, in plaats van de wenselijke emissiereductie vanuit gezondheidsoogpunt.

Uit de casussen komt naar voren dat prikkels om te komen tot daadwerkelijke verandering niet uit het systeem komen. Externe druk in de vorm van aanhoudende klachten van omwonenden blijkt vaak nodig om in actie te komen. Doordat mogelijkheden tot aanscherping van de norm en/of de vergunning in de praktijk regelmatig onbenut blijven, kunnen omwonenden er niet zomaar op vertrouwen dat de overheid zorg draagt voor en toeziet op een gezonde en veilige leefomgeving. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan een integrale afweging van de immissie van schadelijke stoffen in het VTH-systeem. Het is van belang dat er meer dynamiek komt in het systeem van normering, vergunningverlening, toezicht en handhaving, met impact op de gezondheid als trigger voor verandering. Daarbij is het van belang dat niet alleen emissie, maar ook immissie wordt gemeten, en dat het bevoegd gezag zich niet alleen de vraag stelt of gemeten waarden passen in de vergunning, maar ook of deze passen in de meest recente inzichten over gezondheidsrisico's van een stof. Met een meer dynamisch systeem moet tussentijds ingrijpen en aanscherpen eenvoudiger en sneller realiseerbaar worden. Ook bij het vaststellen van normen kan de overheid zich ambitieuzer opstellen, bijvoorbeeld door de WHO-advieswaarden als uitgangspunt te nemen en in Europees verband hiervoor te

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

pleiten. Signalen van omwonenden dienen serieus te worden genomen, waarbij ervoor moet worden gewaakt dat omwonenden verantwoordelijk worden gemaakt voor het signaleren van risico's voor hun gezondheid. Die verantwoordelijkheid hoort bij bedrijven en overheden.

Optimaliseren van het ontwikkelen en toepassen van kennis

Uit de casussen komt naar voren dat omgevingsdiensten en bevoegd gezag in de praktijk met meer kennis en/of capaciteit meer mogelijkheden hebben om de bescherming van de gezondheid van omwonenden te controleren. Momenteel kan de overheid niet in alle gevallen een geloofwaardig tegenwicht bieden aan bedrijven met omvangrijke en gecompliceerde processen zoals Tata Steel en Chemours. Ook waar het gaat om het actueel houden van wetgeving ten aanzien van specifieke industrieën zoals in het geval van APN, blijkt kennis tekort te schieten. Het kennistekort van deze overheden past binnen een bredere trend van decentralisatie en jarenlange bezuinigingen. Het betekent in de praktijk dat met relatief weinig mensen, middelen en kennis gecompliceerde vergunningaanvragen moeten worden beoordeeld, en vervolgens toezicht moet worden gehouden op bedrijven die over veel meer mankracht, middelen en kennis beschikken. Dit resulteert in een ongelijk speelveld waarin bedrijven in het voordeel zijn en waarin de overheid zichzelf afhankelijk heeft gemaakt van de bedrijven die emissies veroorzaken en commercieel belang daarbij hebben.

Om tot een gelijk speelveld te komen is het, naast het investeren in kennis, van belang dat de overheden hun krachten bundelen, zowel op centraal als op decentraal niveau. Op die manier komen de kennis en expertise die er wel zijn, zoals bij kenniscentra als het RIVM en universiteiten, beter tot hun recht. Het belang van het vergroten en delen van kennis op het terrein van ZZS bij de overheid en aandacht voor capaciteit en competenties komt ook terug in andere rapporten. Daarnaast ligt er ook een taak voor de bedrijven zelf waar het gaat om kennisontwikkeling. Zo laat de casus APN zien dat er bedrijven zijn die de emissie van hun eigen productieproces nauwelijks kennen, waardoor zij niet alert zijn op de gevolgen die een aanpassing in dat proces kan hebben voor de emissie van schadelijke stoffen. Het vervaardigen van producten waarbij stoffen worden uitgestoten brengt verantwoordelijkheden met zich mee. Allereerst de verantwoordelijkheid dat het bedrijf de kennis in huis heeft of op andere wijze vergaart, om daarmee een adequate risico-inschatting te maken en passende maatregelen te nemen. Bij kleinere industriële complexen kan dit ook in brancheverband. Ook kunnen bedrijven de beschikbare kennis die zij hebben waar nodig proactief delen zonder te wachten tot ze een vraag krijgen van het bevoegd gezag. Daarnaast zouden bedrijven maatschappelijke/morele verantwoordelijkheid moeten nemen door bij te dragen aan het herstel van eventuele schade die ontstaan is als gevolg van eerder vergunde emissies, indien later blijkt dat deze schadelijk zijn voor gezondheid of het milieu.

Toekomstbestendig leven met de industrie

Het onderzoeksobject van dit onderzoek is een voorval in slowmotion. Stoffen die vandaag worden uitgestoten en waarvan met de kennis van nu wordt aangenomen dat ze veilig zijn, kunnen over tien jaar schadelijk blijken voor de gezondheid. Het risico bestaat dat het leed dan al is geschied, in het bijzonder wanneer het gaat om persistente stoffen. Bij het proces van vergunnen, toezicht en handhaving dient de bescherming van de gezondheid van omwonenden bij zowel bedrijven als overheden steviger verankerd

te zijn. Blijvende innovatie is hierbij nodig en moet gezien worden als een plicht die hoort bij het recht om te produceren. Bedrijven moeten continu investeren in kennisontwikkeling en technieken ter bescherming van de gezondheid van omwonenden. Voor de overheid is naast investeren in kennisontwikkeling en capaciteit winst te behalen door het ontwikkelen van een goede kennisinfrastructuur. Het huidige VTH-systeem biedt al de mogelijkheden om de bescherming van de gezondheid van omwonenden een belangrijke plek te geven, maar wordt op dit moment niet ten volle benut. Dit vraagt om leiderschap en een proactieve houding van zowel bedrijven als overheden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat dit per casus en partij verschilt, zowel de mate van pro-activiteit als het voelen en willen dragen van maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de gezondheid van omwonenden. Bedrijven en overheden moeten individueel en gezamenlijk heldere doelen formuleren en naleven ten aanzien van de bescherming van de gezondheid van omwonenden zoals dat ook gebeurt ten aanzien van de economische ambities. Wanneer bedrijven en overheden zichtbaar investeren in het verbeteren van deze bescherming, en daarbij proactief handelen, kan een begin worden gemaakt met het terugwinnen van het vertrouwen.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

AANBEVELINGEN

Het onderzoek legt bloot dat voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden tegen schadelijke industriële emissies verbetering noodzakelijk is. Het wantrouwen hierover van omwonenden tegen industrie en overheid is invoelbaar.

De Onderzoeksraad doet de volgende aanbevelingen:

Aan Tata Steel, Chemours en APN:

1. Geef uitvoering aan de wettelijke plicht en maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies.
   a. Zorg ten minste voor inzicht in de eigen productieprocessen en de bijdrage van de eigen emissies aan de blootstelling en gezondheidsrisico's van omwonenden. Investeer in het opzoeken en invullen van kennislacunes.
   b. Zorg ten minste voor het verlagen van de blootstelling van omwonenden aan schadelijke stoffen die het bedrijf uitstoot zodra er verhoogde gezondheidsrisico's blijken te zijn.
   c. Benut de expertise van het bedrijf om de blootstelling van omwonenden aan schadelijke persistente stoffen die het bedrijf in het verleden heeft uitgestoten te verlagen, indien er verhoogde gezondheidsrisico's blijken te zijn.

Aan VNO-NCW

2. Stimuleer dat bovenstaande aanbeveling onder de aandacht wordt gebracht bij leden en brancheorganisaties die actief zijn in deze sectoren.

Aan de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland en de gemeente Nijmegen, als bevoegd gezag:

3. Vergewis u ervan of u gebruik maakt van alle mogelijkheden binnen het huidige instrumentarium om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissie. Pas uw werkwijze aan waar dat niet het geval is. Zorg ten minste voor:
   a. Zicht op de emissies van bedrijven. Toets het emissie-overzicht regelmatig op compleetheid en correctheid.
   b. Een inschatting van het gezondheidsrisico per stof waaraan omwonenden worden blootgesteld. Doe dit met enige regelmaat en weeg onzekerheid daarin mee. Zorg voor de benodigde informatie over blootstelling en gezondheidseffecten van stoffen.
   c. Aanscherping van de vergunning zodra de gezondheidsrisico's voor omwonenden daarom vragen.
   d. Tijdige implementatie van BBT door de bedrijven.
   e. Uitwisseling van kennis en ervaring met andere bevoegde bestuursorganen en omgevingsdiensten.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

Aan Tata Steel, Chemours en APN, aan de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland en de gemeente Nijmegen en aan omgevingsdiensten Noordzeekanaalgebied, DCMR en Regio Nijmegen:

4. Benut het systeem volledig om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies. Communiceer proactief en wees transparant over incidenten, zorgen en klachten teneinde het vertrouwen van omwonenden terug te winnen.

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat:

5. Bewerkstellig, in samenspraak met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat bevoegd gezag en omgevingsdiensten hun verantwoordelijkheid ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving van industriële bedrijven ten volle kunnen waarmaken, zodat de gezondheid van omwonenden beter wordt beschermd. Denk daarbij onder andere aan het kennisniveau, de capaciteit, en de uitvoerbaarheid en eenduidigheid van wetgeving.
6. Stimuleer de ontwikkeling van kennis over de gezondheidseffecten en -risico's van door de industrie uitgestoten stoffen en draag zorg dat deze kennis door zowel overheden als bedrijven wordt benut, teneinde de gezondheid van omwonenden te beschermen.
7. Borg dat het voorzorgsprincipe zwaarder gewogen wordt in het systeem van vergunnen van persistente stoffen.

Aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu:

8. Onderzoek, samen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, hoe omgevingsdiensten kunnen beschikken over kennis van gezondheidseffecten en –risico's van door de industrie uitgestoten stoffen.



prof. dr. mr. S. Zouridis
Plv. voorzitter Onderzoeksraad
voor Veiligheid



mr. C.A.J.F. Verheij
Secretaris-directeur

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

LIJST VAN AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

Abm	Activiteitenbesluit milieubeheer
Achtergrondwaarden	De achtergrondwaarden voor grond zijn vastgesteld op basis van gehalten aan stoffen, zoals die voorkomen in de bodem van natuur- en landbouwgronden in Nederland die niet zijn belast door lokale verontreinigingsbronnen.
APN	Asfalt Productie Nijmegen
Arm	Activiteitenregeling milieubeheer
As	Arseen
B&W	Burgemeester en wethouders
BaP	Benzo(a)pyreen
BAT	Best Available Techniques
BBT	Beste Beschikbare Technieken
Bor	Besluit omgevingsrecht
BREF	*BAT Reference Documents*
BRL	Beoordelingsrichtlijn
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
BV	Besloten vennootschap
BZK	(Ministerie /Minister van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
C_6H_6	Benzeen
C_7H_8	Tolueen
C_8H_{10}	Xyleen
$C_{10}H_8$	Naftaleen
Cd	Cadmium
CLP	*Classification, Labelling and Packaging*, Engelse benaming van Verordening (EG) Nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels […]
CO	Koolmonoxide
Concentratie	Concentratie betreft de hoeveelheid van een stof in de lucht.
COPD	*Chronic Obstructive Pulmonary Disease*; Nederlands: Chronische Obstructieve Long Ziekte
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond, omgevingsdienst
Depositie	Depositie beschrijft de hoeveelheid van een stof die terechtkomt op een oppervlak.
Dispergeermiddel	Een dispergeermiddel is een anti-klontermiddel.
DMAC	Dimethylacetamide

EC	Europese Commissie
ECHA	Europees Agentschap voor chemische stoffen
EFSA	*European Food Safety Authority*; Nederlands: Europese Autoriteit voor voedselveiligheid
EG	Europese Gemeenschap
Emissie	Emissie is de hoeveelheid schadelijke stof die vanuit een bron in een bepaald deel van het milieu komt. Emissies zijn vaak uitgedrukt in een concentratie (bijvoorbeeld milligram per kubieke meter) of een vracht (bijvoorbeeld kilogram per uur). Bronnen van schadelijke stoffen in de lucht zijn bedrijven, het verkeer en de scheepvaart. Maar ook activiteiten van burgers kunnen een bron zijn. Denk bijvoorbeeld aan houtkachels.
Emissie-eisen	De maximale concentratie van een stof die een bedrijf, volgens zijn vergunning, mag uitstoten. Deze kan afwijken van de emissienorm voor die stof. Een emissie-eis kan ook worden uitgedrukt in een maximale hoeveelheid zoals kilogram per jaar.
Emissienormen	De maximale concentratie van een stof die uitgestoten mag worden volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving.
e-MJV	elektronisch Milieujaarverslag
EU	Europese Unie
FED IJmond	Federatie de Ondernemende IJmond
Fijnstof	Met stof in lucht wordt de verzameling van alle deeltjes in de lucht bedoeld. Een van de meest gebruikte termen is fijnstof, vaak afgekort tot PM10 of PM2.5. 'PM' komt uit het Engels en staat voor '*Particulate Matter*'. De '10' en de '2.5' zijn een indicatie voor de maximale grootte van de stofdeeltjes (in micrometer) die respectievelijk tot PM10 en PM2.5 behoren. Fijnstof is opgebouwd uit een groot aantal stoffen. Het belangrijkste onderdeel vormen stofdeeltjes die in de lucht worden gevormd uit zwaveldioxide, stikstofoxiden en ammoniak. Een tweede belangrijke bijdrage komt van elementair koolstof en organische koolstofverbindingen.
Fluorpolymeren	Fluorpolymeren zijn kunststoffen die fluor-atomen aan de hoofdketen hebben.
FTM	Follow the Money
GenX	GenX is een technologie die wordt gebruikt om fluorpolymeren te maken. Sinds 2012 gebruikt fabrikant Chemours (en voorloper DuPont) in Dordrecht de GenX-technologie als vervanging van PFOA.
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
H2S	Waterstofsulfide
HFPO-DA	2,3,3,3-tetrafluor-2-(heptafluoropropoxy) propaanzuur

IenM	(Voormalig) Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IenW	(Ministerie/Minister/Staatssecretaris van) Infrastructuur en Waterstaat
IARC	*International Agency for Research on Cancer*
IKNL	Integraal Kankercentrum Nederland
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
Immissie	Het binnenkrijgen van een hoeveelheid van een stof, bijvoorbeeld door het inademen ervan, wordt immissie genoemd. De immissieconcentratie voor lucht is de totale concentratie van een stof op een locatie op leefhoogte (1,5 meter van de grond).
Incidentie	Met incidentie wordt in dit rapport het optreden van nieuwe gevallen van kanker bedoeld.
IPPC	*Integrated Pollution Prevention and Control*, Nederlands: geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging
ISO	Internationale Organisatie voor Standaardisatie
Kooks	Steenkool wordt door middel van vergassing omgezet in kooks.
Minimalisatieplicht	Het zoveel mogelijk voorkomen en als dat niet kan beperken van de emissie van ZZS. Zie verder hoofdstuk 2.
MOB	*Mobilisation for the Environment*
Monomeren	Korte moleculen die in een volgende reactie aan elkaar worden gekoppeld en zo een polymeer vormen.
MTG	Maximaal Toelaatbare Geluidsbelasting
MTR	Maximum Toelaatbaar Risico
MVP1	Minimalisatieverplichte vaste stoffen
NeR	Nederlandse emissierichtlijn lucht
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
Ni	Nikkel
Nivel	Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg
NL	Nederland
NO	Stikstofmonoxide
NO_2	Stikstofdioxide
NO_x	Stikstofoxiden
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NV	Naamloze vennootschap
NVWA	Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit
OD	Omgevingsdienst
OD IJ	Omgevingsdienst IJmond
OD NZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
ODRA	Omgevingsdienst Regio Arnhem
ODRN	Omgevingsdienst Regio Nijmegen
Omgevingswaarde	Een omgevingswaarde is een meetbare eigenschap over de staat of kwaliteit van de leefomgeving.

Ongewoon voorval	Onder ongewoon voorval in de zin van artikel 17.1 van de Wet milieubeheer moet in elk geval worden verstaan elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten en waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan. Dit begrip omvat derhalve zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting als ongelukken en calamiteiten. Bedrijven zijn op grond van de Wet milieubeheer (artikel 17.2 lid 1) verplicht een ongewoon voorval zo spoedig mogelijk telefonisch te melden bij het bevoegd gezag.
OV IJmond	Ondernemersvereniging IJmond
OZHZ	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
PAK	Polycyclische Aromatische Koolwaterstof, meervoud PAK's. Polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) zijn organische stoffen die bestaan uit twee of meer benzeenringen. PAK's ontstaan bij verbrandingsprocessen als organische verbindingen hoog worden verhit. De vrijkomende PAK's vormen een complex mengsel van meer dan 200 verschillende stoffen (ATSDR, 2002), waarvan benzo[a]pyreen (BaP) de bekendste en meest onderzochte is. Deze stof is mutageen en carcinogeen. Benzo(a)pyreen wordt als in het milieubeleid als referentie genomen ter beoordeling van de mate van verontreiniging met PAK's.
Pb	Lood
PCB	Polychloorbifenyl
Pellets	IJzerertsen worden samen gebakken tot harde brokken, de zogeheten 'Pellets' (knikkers met een diameter van zo'n 12 mm)
PFAS	Poly- en perfluoralkylstoffen
PFOA	Perfluoroctaanzuur, stof uit de PFAS-groep
PM	*Particulate Matter*, zie Fijnstof
Polymerisatie	Het samenvoegen van kleine moleculen tot een langere keten.
Prevalentie	Met prevalentie wordt in dit rapport het aantal mensen bedoeld bij wie tijdens de registratieperiode de diagnose kanker is gesteld en die aan het eind van de registratieperiode nog in leven zijn.
PRTR	*Pollutant Release Transfer Register*
PvdA	Partij van de Arbeid
pZZS	potentieel Zeer Zorgwekkende Stof(fen)

REACH	*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*, Engelse benaming van Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen […]
RIE	Richtlijn industriële emissies, benaming van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Het RIVM is een onafhankelijk kennisinstituut voor gezondheid en leefomgeving. Zij doen wetenschappelijk onderzoek en adviseren overheden, burgers en professionals.
ROZA	Ruwijzerontzwavelingsinstallaties
RUD	Regionale uitvoeringsdienst
SES	Sociaal economische status. De positie van een gezin of een gemeenschap op de welvaartsladder. Belangrijkste factoren zijn inkomen en opleidingsniveau, en daarmee samenhangende kenmerken zoals de buurt waarin men woont en de kwaliteit van de woning. Het CBS houdt SES-indicatoren bij: https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2020/49/sociaaleconomische-status-van-huishoudens-in-nederland
Sinters	IJzerertsen worden samen gebakken tot harde vuistgrote brokken, de zogeheten 'Sinters'
SLA	Schone Lucht Akkoord
SO_2	Zwaveldioxide
Staalslak	Staalslak is een bijproduct van de staalproductie. Het ontstaat bij de omzetting van ruwijzer naar staal. De gestolde staalslak is een steenachtig materiaal.
SSAB	*Svenskt Stål AB*; Nederlands: Zweeds Staal
SVHC	*Substance of Very High Concern*
TPN-West	*Trade Port* Nijmegen-West
UMC Radboud	Universitair Medisch Centrum Radboud
VBW	Vakgroep Bitumineuze Werken
VDH	Vereniging Dorpsbelang Hees
VROM	(Voormalig) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VRP	Vermijdings- en reductieprogramma
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
VU	Vrije Universiteit
VWS	(Ministerie/Minister van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

WHO	*World Health Organization*; Nederlands: Wereldgezondheidsorganisatie
Wm	Wet milieubeheer
ZHZ	Zuid-Holland Zuid
Zn	Zink
ZZS	Zeer Zorgwekkende Stof(fen)

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en besluit tot onderzoek

Blootstelling aan schadelijke stoffen kan schade veroorzaken aan de gezondheid. Dit is niet alleen zo bij eenmalige blootstelling aan hoge doses, maar ook bij langdurige en/of herhaaldelijke blootstelling aan lagere doses. Deze blootstelling kan leiden tot een toegenomen kans op ziekten zoals kanker, chronische luchtwegaandoeningen en hart- en vaatziekten.[6]

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (Onderzoeksraad) ontvangt regelmatig brieven van burgers die zich zorgen maken over de emissie van mogelijk schadelijke stoffen door bedrijven in hun woon- en leefomgeving. Zij vrezen dat hun gezondheid door blootstelling aan deze stoffen schade oploopt. Zo gaven diverse inwoners van de regio IJmond aan ongerust te zijn over het meer dan gemiddeld voorkomen van bepaalde vormen van kanker in deze regio.[7,8] Zij veronderstellen een verband met langdurige blootstelling aan emissies van Tata Steel (de voormalige Koninklijke Nederlandse Hoogovens en Staalfabrieken, die al sinds 1918 op deze locatie zijn gevestigd) en de grafietregens uit 2018 vanuit het bedrijf Harsco Metals dat op het Tata-terrein is gevestigd. Zij hebben de Onderzoeksraad gevraagd hier onderzoek naar te doen.

De Onderzoeksraad beschouwt aantasting van de gezondheid als gevolg van blootstelling aan schadelijke stoffen als een potentieel veiligheidsprobleem. De Onderzoeksraad richt zich in dit onderzoek op de wijze waarop omwonenden van industriële bedrijven worden beschermd tegen gezondheidsrisico's door langdurige en/of veelvuldige[9] blootstelling aan emissies van die bedrijven. Aan het besluit dit onderzoek te starten liggen drie redenen ten grondslag. Een eerste reden is dat omwonenden voor hun bescherming tegen gezondheidsrisico's door emissies van bedrijven afhankelijk zijn van andere partijen. Daarnaast constateert de Onderzoeksraad dat er meer maatschappelijke onrust over de emissie van bedrijven is dan bij andere bronnen. Tot slot is er soms sprake van een bovengemiddelde ziektelast in gebieden rondom industrie (zie eerder genoemde gezondheidsonderzoeken). Besloten is om dit onderzoek niet te beperken tot het gebied rond het Tata Steel-complex in IJmuiden, maar ook twee andere gebieden te betrekken waar sprake is van maatschappelijke onrust over dit onderwerp. Dit zijn de regio's rond het complex van Chemours in Dordrecht en rond industriegebied

6 Maciej Strak et al, *Long term exposure to low level air pollution and mortality in eight European cohorts within the ELAPSE project: pooled analysis*, British Medical Journal 374:n1904, september 2021.
7 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Wonen in de IJmond, ongezond? Onderzoek naar de uitstoot van Corus*, oktober 2009.
8 Integraal Kankercentrum Nederland, *Longkanker in de gemeente Beverwijk*, november 2020.
9 Veelvuldige blootstelling is onder andere aan de orde bij bedrijven met een discontinu productieproces, waardoor er sprake is van vele afzonderlijke emissies.

TPN-West in Nijmegen. De onrust over emissies in Dordrecht betreft vooral enkele zogeheten Zeer Zorgwekkende Stoffen[10] uit de PFAS-groep: PFOA en GenX-stoffen. Hoewel de emissies van PFOA naar de lucht in 2012 zijn gestopt en die van GenX-stoffen sindsdien zijn verminderd, worden omwonenden nog steeds blootgesteld aan de stoffen via verontreinigde bodem en (drink)water. Omwonenden van industrieterrein TPN-West in Nijmegen maken zich in het algemeen zorgen over blootstelling aan schadelijke emissies vanuit het industrieterrein, en meer specifiek over mogelijke blootstelling aan benzeen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen uit asfaltfabriek APN.

1.2 Focus en vraagstelling

1.2.1 Focus

In dit onderzoek staan de risico's voor omwonenden centraal bij langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan schadelijke stoffen, die door nabijgelegen industrieën worden uitgestoten. De Onderzoeksraad heeft onderzocht hoe industriële emissies worden beheerst en hoe omwonenden daarmee worden beschermd tegen de bijbehorende gezondheidsrisico's. De Onderzoeksraad kijkt ook naar de subjectieve uitleg van het begrip veiligheid, oftewel de gemoedsrust van de omwonenden bij een werkelijke of dreigende aantasting van hun gezondheid.

Omwonenden zijn afhankelijk van industrie en overheid voor het reguleren en beperken van emissies van potentieel schadelijke stoffen. Zij mogen verwachten dat deze partijen maatregelen nemen om hun gezondheid te beschermen. Hierover bestaat onrust en onduidelijkheid onder omwonenden. Dit roept de vraag op hoe het huidige systeem van regulering en beheersing van emissies de gezondheid van omwonenden beschermt. Het onderzoek beoogt allereerst deze vraag te beantwoorden. Vervolgens zal worden nagegaan of, en zo ja welke, aanpassingen aan dit systeem de gezondheid van omwonenden beter kunnen beschermen.

1.2.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is:

> Hoe worden omwonenden beschermd tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies, en zijn in de bescherming verbeteringen mogelijk?

De hoofdvraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. *Wat is het ontwerp van het systeem, dat de bescherming van omwonenden tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies als doel heeft?*

10 Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn stoffen die voldoen aan de criteria die de Nederlandse wet daaraan stelt, namelijk dat ze een zekere mate van gevaar vormen voor mens of milieu. Bijvoorbeeld omdat een stof de vruchtbaarheid vermindert, kankerverwekkend is of hormoonontregelende eigenschappen heeft.

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2 en in meer detail in bijlage D. Hierbij komen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bedrijven en overheden aan de orde, evenals de positie van omwonenden.

2. *Hoe werkt dit systeem in de praktijk?*
   Deze vraag wordt beantwoord in de casussen en de analyses in de hoofdstukken 3, 4, en 5. Hierin komt aan de orde wat de bedrijven en de overheden doen om omwonenden te beschermen tegen gezondheidsrisico's ten gevolge van langdurige of veelvuldige industriële emissies. Ook de rol van omwonenden zelf wordt hierin meegenomen.

3. *Welke verschillen zijn er tussen de werking volgens het ontwerp van het systeem en de werking in de praktijk?*
   Deze vraag wordt beantwoord in de overkoepelende analyse in hoofdstuk 6.

4. *Wat maakt deze verschillen te begrijpen?*
   Deze vraag wordt eveneens beantwoord in hoofdstuk 6.

5. *Wat zijn de gevolgen van deze eventuele verschillen voor de bescherming van de omwonenden tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies?*
   Deze vraag wordt beantwoord in de overkoepelende analyse in hoofdstuk 6.

6. *Welke verbeteringen zijn volgens de Onderzoeksraad mogelijk in de bescherming tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies?*
   Hoofdstuk 7 bevat de aanbevelingen van dit onderzoek. Deze vraag wordt eveneens beantwoord in de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6 en 7.

1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening

1.3.1 Onderzoeksaanpak

Als eerste is onderzocht hoe het stelsel waarmee gezondheid moet worden beschermd tegen de potentiële invloed van industriële emissies van schadelijke stoffen is ingericht. Daarbij gaat het onder meer om regelgeving, normering, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) vormen een belangrijke schakel in de beheersing van risico's door industriële emissies. Recent zijn meerdere onderzoeken gedaan naar de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten.[11,12,13,14] Om onnodige herhaling van onderzoek te voorkomen is in

11 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, *Om de Leefomgeving - Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, maart 2021.
12 Berenschot, *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken – Evaluatie van het instrumentarium*, oktober 2019.
13 Algemene Rekenkamer, *Een onzichtbaar probleem – Gebrek aan data over milieucriminaliteit en – overtredingen*, januari 2021.
14 Algemene Rekenkamer, *Handhaven in het duister – De aanpak van milieucriminaliteit en – overtredingen*, deel 2, juni 2021.

het onderhavige onderzoek waar mogelijk op de resultaten uit deze onderzoeken voortgebouwd.

Vervolgens is onderzocht hoe dit stelsel in de praktijk werkt. Hiervoor zijn de drie casussen (Tata Steel in de IJmond, DuPont/Chemours in Dordrecht en APN in Nijmegen) onderzocht. Vragen daarbij waren onder meer[15]:

- In hoeverre hebben bedrijven en overheid zicht op de emissies van schadelijke stoffen door bedrijven, en op de risico's van die emissies voor omwonenden?
- Wat doen bedrijven om deze risico's te beheersen?
- Welke instrumenten zet de overheid in om omwonenden te beschermen tegen blootstelling aan industriële emissies?
- In hoeverre houden normering en regulering rekening met cumulatie en effecten van combinaties van schadelijke stoffen bij omwonenden?
- Welke belangen spelen een rol bij regulering van emissies?
- Welke partijen worden in de besluitvorming over de regulering van emissies betrokken?
- Welke mogelijkheden hebben omwonenden bij bedrijven en overheid om zich te beschermen tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies?
- In hoeverre maken omwonenden gebruik van deze mogelijkheden?

De bevindingen uit de drie casussen zijn in meerdere stappen geanalyseerd. Eerst is per casus onderzocht in hoeverre maatregelen in de praktijk bescherming bieden aan omwonenden tegen blootstelling aan schadelijke industriële emissies. Dit is in de eerste plaats van belang voor betrokkenen in de betreffende casus.

Om casus-overstijgende en dus iets algemenere uitspraken te kunnen doen, zijn overeenkomstige factoren uit de casussen geïdentificeerd. Soms zijn niet de overeenkomsten tussen de casussen, maar juist verschillen relevant, omdat daaruit mogelijk lessen kunnen worden getrokken. Deze relevante verschillen zijn ook geïdentificeerd. Op basis van alle analyses is vastgesteld in hoeverre het systeem de omwonenden de beoogde bescherming biedt en in hoeverre hierin verbeteringen mogelijk zijn.

1.3.2 Afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot industriële bedrijven die via emissies grote nadelige gevolgen voor milieu en de gezondheid van de mens kunnen veroorzaken. Het richt zich daarom op industriële bedrijven die vergunningplichtig zijn in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Het onderzoek beperkt zich tot potentiële gezondheidsschade voor omwonenden door blootstelling aan emissies van schadelijke stoffen. Vanwege de maatschappelijke onrust over mogelijke gezondheidsschade door industrieën, en de verzoeken van burgers aan de Onderzoeksraad om deze te onderzoeken, richt dit onderzoek zich op industriële bronnen. Daarnaast zijn er emissies (van dezelfde of andere schadelijke stoffen) uit

15 De vragen die hier worden genoemd zijn niet uitputtend, maar geven een indicatie van de aanpak.

andere bronnen in de leefomgeving, zoals wegverkeer. Die emissies kunnen ook nadelige gezondheidseffecten veroorzaken. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

De term 'omwonenden' heeft voor de Onderzoeksraad betrekking op alle personen die op relatief korte afstand, vijf tot tien kilometer, wonen van een industrie of industriecomplex. De Onderzoeksraad realiseert zich dat dit een diffuse en moeilijk te definiëren groep is. Niet alle omwonenden die zich zorgen maken zoeken de publiciteit of gaan tot actie over. Daarnaast zijn er ook omwonenden die zich minder of geen zorgen maken. De Onderzoeksraad stelt zich echter op het standpunt dat alle omwonenden, ongeacht hun mening over het onderwerp, belang hebben bij een effectieve bescherming van hun gezondheid tegen blootstelling aan schadelijke emissies.

Onder industriële emissies verstaan we in dit onderzoek primair emissies naar lucht, aangezien dit de hoofdblootstelling is van omwonenden. Waar relevant voor de gezondheid van omwonenden zijn ook emissies naar oppervlaktewater en bodem in het onderzoek betrokken. Afvalstromen van industriële bedrijven zijn niet onderzocht. Het onderzoek richt zich op de blootstelling van omwonenden aan stoffen en stofgroepen die schadelijk zijn of kunnen zijn voor de fysieke gezondheid, zoals fijnstof[16], PAK[17], zware metalen en in bredere zin de categorie Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)[18]. In dit onderzoek is niet getracht om vast te stellen in hoeverre deze stoffen daadwerkelijk gezondheidsschade veroorzaken of hebben veroorzaakt bij omwonenden. Voor de vaststelling of specifieke stoffen schadelijk (kunnen) zijn, baseert de Onderzoeksraad zich op wetenschappelijk onderzoek en de EU-classificatie. De Onderzoeksraad heeft zelf geen emissie- en immissiemetingen uitgevoerd en baseert zich daarvoor op de beschikbare informatie.

Hinder of overlast door geluid of geur vallen in principe buiten dit onderzoek. De Onderzoeksraad onderkent dat geluid- en geuroverlast direct en indirect ook gezondheidsschade kunnen veroorzaken, bijvoorbeeld door angst, stress of slaapgebrek. Ook kan deze overlast het welbevinden van omwonenden aantasten en een belangrijke bron van onrust en zorg zijn. Dit punt wordt wel benoemd in het rapport maar het is niet specifiek onderzocht.

De Onderzoeksraad heeft het onderzoek naar de drie casussen afgebakend in tijd. Startpunt voor de casus Tata Steel was 2006, het jaar waarin met het Waterlandakkoord de basis werd gelegd voor de huidige omgevingsvergunning van het bedrijf. In de casus Chemours lag de nadruk op de periode vanaf 2015. In dat jaar ontstond, na een publicatie van *Follow the Money*, discussie over mogelijke gezondheidsschade en milieuverontreiniging als gevolg van de jarenlange emissie van PFOA door DuPont. In de casus APN heeft de Onderzoeksraad gekeken naar de periode vanaf 2015, waarin de

16 Fijnstof is de verzamelnaam voor kleine in de lucht zwevende deeltjes. In wetgeving wordt onderscheid gemaakt tussen fijnstof tot een maat van 10 en 2,5 micrometer (0,010 en 0,0025 millimeter). De belangrijkste bronnen van fijnstof zijn verkeer en de veehouderij. Ook de industrie is een belangrijke bron.

17 PAK staat voor Polycyclische aromatische koolwaterstof. PAK's zijn een groep organische stoffen die ontstaan door onvolledige verbranding. Ze worden bijvoorbeeld gevormd bij het aanbranden van eten (barbecueën), het stoken van houtkachels en open haarden en ze zitten in sigarettenrook. PAK's komen voornamelijk in het lichaam door voeding en inademing. Een kleine hoeveelheid wordt opgenomen via de huid.

18 Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu, zie ook paragraaf 2.4.1.

Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) een meting uitvoerde die een aantal overheidspartijen en de Vakgroep Bitumineuze Werken (VBW) aanleiding gaf om gezamenlijk omvang, oorzaak en beperking van benzeenemissie bij asfaltproductie te onderzoeken. De Onderzoeksraad heeft eerdere gebeurtenissen in de drie casussen enkel onderzocht indien en voor zover ze bijdroegen aan een beter begrip van de problematiek in de afgebakende periode.

Het onderzoek had betrekking op de periode tot medio 2022. Vanzelfsprekend zijn er ook in de tijd daarna in de diverse casussen ontwikkelingen geweest. Het team heeft vanaf medio 2022 weliswaar de onderzoeksactiviteiten afgebouwd, maar is de actualiteit blijven volgen en heeft beoordeeld of en in hoeverre deze aanleiding gaf tot herziening of aanscherping van de conclusies. Indien dit het geval was zijn de betreffende ontwikkelingen benoemd in het rapport.

1.3.3 Omgevingswet

Tijdens de onderzochte periode vormden de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer de basis voor de vergunningen van bedrijven. Dat gaat mogelijk binnenkort veranderen met de komst van de Omgevingswet. Wat die verandering precies gaat betekenen voor de praktijk is nog onbekend, maar op papier zijn de veranderingen wat betreft de regulering van industriële emissies beperkt. Daarmee zullen de meeste bevindingen uit dit onderzoek ook voor de situatie met de Omgevingswet relevant zijn.

In paragraaf D.3 van bijlage D zijn de relevante veranderingen die voortkomen uit de overgang naar de Omgevingswet beschreven.

1.4 Referentiekader

De Onderzoeksraad hanteert bij zijn onderzoeken een referentiekader. Een referentiekader is een set van referenties (criteria), waartegen onderzoekinformatie en bevindingen afgezet worden. Een referentiekader helpt bij het beschrijven en begrijpen van (kort- of langdurende) voorvallen. Een referentiekader kan bestaan uit wetten, regels, richtlijnen, wetenschappelijke inzichten, *best practices*, zolang deze relevant zijn voor (de vraagstelling in) het onderzoek. Overigens worden de referenties (criteria) zelf in het onderzoek ook getoetst: het kan blijken dat uit het stelsel van regels, richtlijnen, inzichten, etc. lacunes naar voren komen.

De Onderzoeksraad hanteert een aantal generieke uitgangspunten voor de bescherming van omwonenden tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies. Inzichten in gevaar van de stoffen, de mate van blootstelling die leidt tot gezondheidsschade en de daadwerkelijke (gemeten) blootstelling dienen de basis te zijn van een systeem ter bescherming van de gezondheid. Uitgangspunt op basis waarvan het minimaal vereiste beschermingsniveau wordt vastgesteld, is dat als gevolg van de industriële activiteiten geen of hooguit

maatschappelijk geaccepteerde[19] gezondheids- en milieuschade ontstaat. De Onderzoeksraad verwacht van alle bij de industriële activiteit betrokken partijen (bedrijf en overheidsonderdelen) dat zij voortdurend controleren of wat zij doen in lijn is met dit doel. Daarbij is het opmerken van signalen die erop kunnen wijzen dat gezondheidseffecten zich voordoen onderdeel van de bescherming. Terugkoppeling aan de hand van signalen is niet alleen van belang om de gevolgen van de emissie van stoffen te kunnen beheersen, maar ook om de werking van het systeem en de beoogde uitkomst te beoordelen.

Het industrieel bedrijf wordt beschouwd als de partij die het grootste voordeel heeft bij zijn activiteiten en die het grootste vermogen heeft om het risico te beheersen. Dit is ook de partij die het risico veroorzaakt en daarmee primair verantwoordelijk is voor het beheersen ervan. Het bedrijf heeft daarmee ook een verantwoordelijkheid om zich richting omwonenden op te stellen als een organisatie die proactief de nadelige consequenties van zijn activiteiten voor de gezondheid van omwonenden en het leefmilieu vermijdt c.q. beheerst. De Onderzoeksraad verwacht dat het industrieel bedrijf, op basis van de meest recente kennis (uit wetenschap en vakliteratuur) van de gezondheidsrisico's van de ondernomen activiteiten, deze risico's zo ver beperkt als nodig is om gezondheidsschade te voorkomen.

De overheid waakt over de publieke belangen en vervult daarbij diverse rollen: als wetgever, vergunningverlener, toezichthouder en handhaver. Zij bepaalt het geaccepteerde risiconiveau en de bijbehorende grenzen in de vorm van immissienormen. De overheid legt verder de emissiegrenzen vast waaraan bedrijven zich moeten houden en bepaalt hoe (en hoe vaak) gecontroleerd moet worden of bedrijven daadwerkelijk binnen die grenzen blijven.

De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid, daar waar maximumconcentraties (dreigen) overschreden (te) worden, optreedt tegen veroorzakende bedrijven. Als lokaal openbaar bestuur is de overheid tevens medeverantwoordelijk voor het welzijn van de omwonenden. Daarbij zijn uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen in het geding. Daarom heeft zij de taak om een zorgvuldige en zoveel mogelijk eenduidige omgang met deze belangen[20] te organiseren en hierop voortdurend kritisch te reflecteren.

Omwonenden moeten erop kunnen rekenen dat hun signalen voor mogelijke aantasting van hun gezondheid als gevolg van industriële activiteit serieus worden genomen door de betrokken partijen. Ook moeten zij erop kunnen vertrouwen dat nieuwe inzichten over (de risico's van) een activiteit van invloed zijn op de wijze waarop het bevoegd gezag die activiteit vergunt, zonder dat de omwonenden daarin een actieve rol hoeven te spelen. Omwonenden hebben daarnaast de verantwoordelijkheid om aan te geven dat er iets misgaat/is gegaan. Bedrijf en overheid moeten omwonenden hierin faciliteren.

Het volledige referentiekader voor dit onderzoek is opgenomen in bijlage C.

19 Voor verdere uitleg zie bijlage C.
20 Deze eenduidigheid betreft de wijze waarop het proces van belangenafweging is ingericht, niet de uitkomst van de afweging. Die laatste kan per locatie verschillen.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 in op het stelsel, de betrokken partijen, de wijze van vergunningverlening en de milieunormen. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 worden drie verschillende casussen beschreven waarin wordt ingegaan op wat de betreffende bedrijven produceren, welke positie zij hebben in het stelsel, het vergunningsproces, welke voorvallen zich hebben afgespeeld en van welke maatschappelijke druk sprake is geweest. Achtereenvolgens worden Tata Steel uit IJmuiden (hoofdstuk 3), Chemours uit Dordrecht (hoofdstuk 4) en APN uit Nijmegen (hoofdstuk 5) beschreven en geanalyseerd. Alle casushoofdstukken bevatten deelconclusies die samenkomen in het daaropvolgende overkoepelende analyse- en conclusiehoofdstuk 6. De aanbevelingen staan in hoofdstuk 7.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

2 INTRODUCTIE SYSTEEM EN NORMEN

2.1 Inleiding

Bij de productie van goederen komen vaak schadelijke stoffen vrij. Deze worden voor een deel uitgestoten naar de lucht, de bodem en het (grond)water.[21] In de omgeving van bedrijven die schadelijke stoffen naar de lucht uitstoten, wordt de samenstelling van de buitenlucht beïnvloed door die emissie.[22] Als mensen in de buurt wonen of verblijven, bestaat de mogelijkheid dat hun gezondheid negatief wordt beïnvloed door blootstelling aan deze schadelijke stoffen. In hoeverre een stof een negatief effect heeft op (de gezondheid van) mensen hangt af van de eigenschappen van de stof en de hoeveelheid, tijdsduur en wijze van de blootstelling.[23] Afhankelijk van de blootstelling kunnen emissies naar water en bodem ook zorgen voor negatieve gezondheidseffecten. In dit onderzoek ligt de nadruk op lucht, omdat die blootstelling bij alle drie de casussen een rol speelt.

Iedereen in Nederland wordt via lucht blootgesteld aan verschillende schadelijke stoffen. Hoewel de concentraties voor veel van deze stoffen al jarenlang dalen, zijn er op dit moment schadelijke gezondheidseffecten voor bijna iedereen in Nederland.[24] Die landelijke effecten komen vooral door fijnstof en stikstofdioxide, stoffen die uit veel verschillende bronnen komen.[25,26] Lokaal kan de emissie van een specifiek bedrijf bijdragen aan die blootstelling. Rondom sommige industriële bedrijven worden omwonenden ook nog aan een aantal andere stoffen blootgesteld. Die stoffen zijn vaak wel naar één of enkele bedrijven te herleiden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij PFAS.

In dit hoofdstuk wordt eerst kort de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving en de daarbij betrokken partijen beschreven (paragraaf 2.2). Vervolgens wordt een introductie van de regelgeving gegeven (paragraaf 2.3). Daarnaast wordt in paragraaf 2.4 beknopt uiteengezet op welke wijze milieunormen kunnen bijdragen aan de bescherming tegen de negatieve effecten van het vrijkomen van schadelijke stoffen. Ook het beleid ten aanzien van de omgang met zogenoemde Zeer Zorgwekkende Stoffen komt aan bod. In bijlage D is de informatie uit deze twee paragrafen in meer detail opgenomen.

21 Andere delen verlaten de fabriek in afval en het eindproduct.
22 Die invloed kan van veel factoren afhangen, zoals de manier van uitstoten (bijv. schoorsteenhoogte), de uitgestoten hoeveelheid (incl. variatie met tijd), de weersomstandigheden, en de eigenschappen van de uitgestoten stof (bijv. gas of kleine vaste deeltjes).
23 De invloed van een stof kan bij inademing bijvoorbeeld anders zijn dan bij inname via water of voedsel.
24 *Kamerstukken II* 2021/22, 30 175, nr. 415.
25 Waaronder wegverkeer en veehouderijen.
26 RIVM, *Monitoringsrapportage NSL 2021*, december 2021.

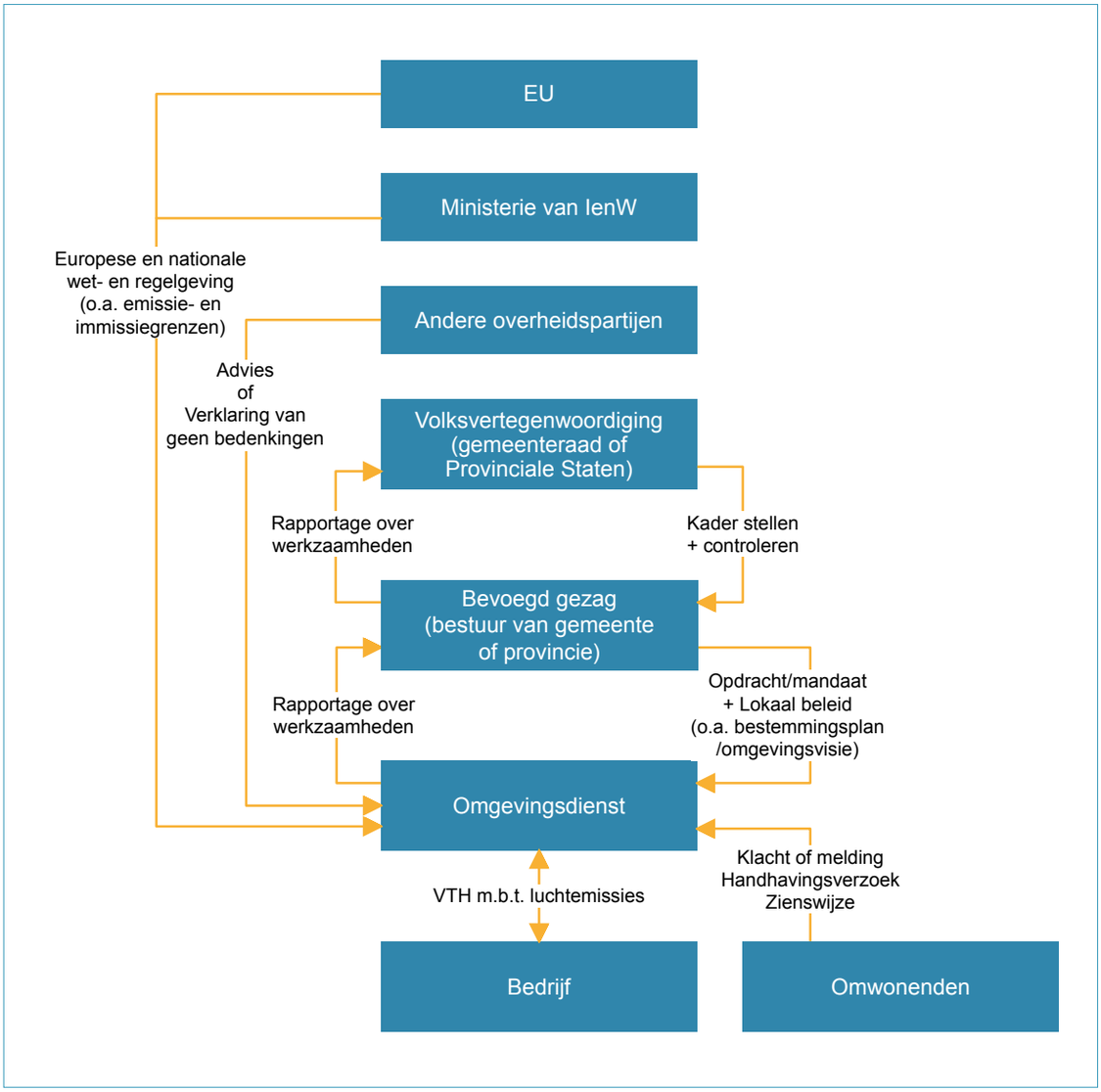
2.2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het bedrijf is ervoor verantwoordelijk dat bedrijfsactiviteiten, en daarmee de emissie van schadelijke stoffen, (blijven) voldoen aan de aangevraagde omgevingsvergunning.[27] Figuur 1 bevat een schematische weergave van de partijen die betrokken zijn bij het verlenen van, toezicht houden op en handhaven van omgevingsvergunningen voor emissies naar lucht. Het systeem van vergunningverlening, toezicht houden en handhaven wordt afgekort tot VTH. De Rijksoverheid is als wetgever systeemverantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van haar burgers en resultaatverantwoordelijk voor de kwaliteit van lucht, bodem en water.

Systeemverantwoordelijkheid[28]
Systeemverantwoordelijkheid is een bestuurlijk begrip dat gebruikt wordt voor het verdelen en afbakenen van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen onderling, en tussen overheid en samenleving. De systeemverantwoordelijke bepaalt de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de andere overheden en zorgt voor de noodzakelijke voorzieningen. De eindverantwoordelijken of direct verantwoordelijken hebben vervolgens de ruimte om binnen de mogelijkheden van dat systeem zelf te handelen. De systeemverantwoordelijke ziet erop toe dat het systeem optimaal functioneert en waar nodig wordt bijgestuurd met aanvullende kaders. Bij calamiteiten kan de systeemverantwoordelijke ingrijpen met een (nood)interventie. Als het publieke belang niet goed wordt geborgd, kan de systeemverantwoordelijke de verantwoordelijkheids- of rolverdeling herzien.

Voor de in de casus beschreven bedrijven Tata Steel en Chemours zijn respectievelijk de provincie Noord-Holland en Zuid-Holland het bevoegde gezag. Voor APN is dat de gemeente Nijmegen. De uitvoering van de VTH-taken laat het bevoegd gezag doen door omgevingsdiensten. In figuur 1 zijn de partijen die betrokken zijn bij de VTH-taken en de aansturing van de omgevingsdienst schematisch weergegeven. In de beschrijving van de casussen in de volgende hoofdstukken wordt ingegaan op de specifieke partijen die bij die casus betrokken zijn.

27 Hetzelfde geldt voor vergunningen die stammen uit de periode voor de Wabo (milieuvergunningen).
28 Raad voor de Leefomgeving (Rli), *Notitie systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving*, mei 2016.



Figuur 1 – Schematische weergave van de formele invloed van partijen op de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door de omgevingsdienst betreffende luchtemissies van een bedrijf. Ook is de democratische controle op de opdrachtgever van de omgevingsdienst, het bevoegd gezag, weergegeven. Omwille van de leesbaarheid zijn een aantal invloeden niet in de figuur weergegeven, zoals de mogelijkheid om beroep en hoger beroep aan te tekenen tegen een besluit van het bevoegd gezag. Bij 'andere overheidspartijen' kan worden gedacht aan Rijkswaterstaat, het RIVM, het waterschap en de veiligheidsregio. (Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid)

Omwonenden hebben in dit systeem de mogelijkheid om, net als andere belanghebbenden, een zienswijze in te dienen nadat het bevoegd gezag een conceptbesluit heeft gepubliceerd.[29] Indien ze het daarna met het definitieve besluit oneens zijn, hebben omwonenden de mogelijkheid om beroep aan te tekenen.

29 Deze beschrijving geldt voor besluiten (zoals het weigeren of verlenen van een vergunning) die met de uitgebreide voorbereidingsprocedure zijn genomen. De meeste onderzochte emissies zijn op die manier vergund. De vergunningprocedure wordt beschreven in bijlage D.

Er zijn 29 omgevingsdiensten in Nederland, waarvan zes zijn aangewezen voor VTH-taken voor grote risicovolle bedrijven (Brzo-bedrijven). De capaciteit en prioriteit voor het werk van een omgevingsdienst volgen uit de afspraken met de opdrachtgevers, de bevoegde gezagen. Daarin staan onder andere de taken die de omgevingsdienst in mandaat uitvoert, waar de focus en prioriteiten moeten liggen, en hoeveel tijd en middelen beschikbaar zijn. Bij het maken van die afspraken kan worden gebruikgemaakt van de set kwaliteitscriteria voor het VTH-werk van omgevingsdiensten. In de kwaliteitscriteria worden onder andere eisen gesteld aan de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken. Daarnaast zijn in het kwaliteitscriteriadocument opleidingseisen vastgelegd voor vergunningverleners en toezichthouders bij de omgevingsdienst.

2.3 Regulering van emissies

De meeste industriële bedrijven moeten vanwege de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een omgevingsvergunning hebben. Toetsing van de gevolgen van de bedrijfsactiviteiten voor het milieu, en eventuele beperkingen aan de emissies zijn daar onderdeel van. Die toetsing gebeurt hoofdzakelijk op basis van onderdelen van de Wet milieubeheer. Alleen de emissies die het bedrijf in de vergunningaanvraag voor zijn activiteiten heeft opgenomen, worden getoetst. Het resultaat is dat er voor iedere aangevraagde emissie van een schadelijk stof of stofgroep per emissiepunt een maximumconcentratie, de emissie-eis, geldt.[30] Hierdoor mogen schadelijke stoffen niet meer dan een specifiek aandeel vormen van de lucht of het water dat de fabriek verlaat. Activiteiten en bijbehorende emissies waarvoor geen vergunning is aangevraagd en afgegeven zijn verboden.[31] Deze uitgangspunten vormen de basis van de Europese en Nederlandse milieuwetgeving voor emissies van bedrijven.

De maximumconcentraties zijn gebaseerd op het uitgangspunt, dat van bedrijven met bepaalde installaties verwacht mag worden dat ze ten minste bepaalde technieken toepassen. In de wetgeving wordt hiervoor de term Beste Beschikbare Technieken (BBT) gebruikt. Voor grote uitstoters zijn die technieken in Europese documenten vastgelegd. Voor veel andere bedrijven zijn deze BBT in de Nederlandse wetgeving aangevuld met algemene maximumconcentraties die overeenkomen met het gebruik van gangbare technieken.[32,33]

De toepassing van BBT heeft invloed op de blootstelling van omwonenden, maar garandeert niet dat de risico's tot een bepaald niveau beperkt blijven. Het is immers mogelijk dat de BBT, voor sommige schadelijke stoffen, de concentraties niet ver genoeg kunnen verlagen om gezondheidseffecten te voorkomen. Andersom kunnen de BBT-

30 We gaan uit van vergunningplichtige bedrijven, zoals bij de drie casussen het geval is. Voor sommige kleine emissiebronnen geldt geen maximumconcentratie.
31 Niet alle emissies staan in een omgevingsvergunning, want voor sommige gelden algemene regels.
32 Voor meer details hierover, zie bijlage D.
33 In het Activiteitenbesluit milieubeheer staan milieuregels voor bedrijven. Voor emissies naar lucht bevat het Activiteitenbesluit algemene emissiegrenzen per stofklasse (afdeling 2.3), aangevuld met regels per soort milieubelastende activiteit zoals metaalbewerking (afdeling 4.5) en de productie van asfalt (afdeling 5.1). Er zijn regels voor stofklassen, stofgroepen en individuele stoffen. Ook bevat het Activiteitenbesluit regels voor geluid. Bron: https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/eerste-kennismaking/uitleg-0/ [geraadpleegd op 31 oktober 2022].

concentraties ook veel lager zijn dan risicovol is voor de gezondheid. Het idee achter de toepassing van BBT is dat de emissie van schadelijke stoffen ten minste zo ver is teruggebracht als economisch redelijk is.[34]

Bovenop BBT bevat de Nederlandse milieuwetgeving voor veel schadelijke stoffen ook immissiegrenswaarden. Die waarden zijn gericht op langetermijnbescherming van milieu en gezondheid door een bovengrens te stellen aan de concentratie van stoffen in het milieu (lucht, water of bodem). Voor de gezondheidsrisico's van omwonenden zijn de concentraties in hun omgeving uiteindelijk bepalend, bijvoorbeeld via de lucht die ze inademen (ook wel immissie genoemd).[35] Voor lucht zijn immissiegrenswaarden vastgelegd in Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer en in Bijlage 13 van de Activiteitenregeling milieubeheer. Die grenswaarden voor langdurige blootstelling, bijvoorbeeld levenslang, zijn doorgaans veel lager dan korte termijn grenswaarden. Voor benzeen bijvoorbeeld is de immissiegrenswaarde 5 microgram per kubieke meter lucht, terwijl de alarmeringsgrenswaarde voor blootstelling van een half uur 3,7 miljoen microgram per kubieke meter lucht bedraagt.[36,37]

Als overschrijding van een immissiegrenswaarde aan de orde is of dreigt, dan kan dat doorwerken in de maximaal toegestane emissie in de omgevingsvergunning van een bedrijf. De maximale emissieconcentratie kan daarmee worden vastgesteld op een niveau onder de concentratie die hoort bij BBT. Om de immissieconcentratie op leefniveau te bepalen, wordt de emissie van die stof door het bedrijf bij de lokale achtergrondconcentratie[38] (concentratie door alle andere bronnen) opgeteld.

Emissies worden deels via algemene regels voor milieubeleid beheerst. Dit betekent dat de milieueisen voor complexe fabrieken, zoals Tata Steel en Chemours, niet allemaal in de omgevingsvergunning zijn opgenomen, maar deels volgen uit algemene regels. Bij het verlenen van een vergunning legt de vergunningverlener zoveel mogelijk vast in standaarden, en maakt de vergunningverlener zo weinig mogelijk gebruik van maatwerk.

2.4 Zeer Zorgwekkende Stoffen en immissiegrenswaarden

2.4.1 Zeer Zorgwekkende Stoffen

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu, omdat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen. Mensen kunnen in contact komen met ZZS via het milieu

34 Economie speelt een rol omdat emissiebeperking vaak geld en energie kost en daarmee van invloed is op de (wereldwijde) concurrentiepositie van een bedrijf.

35 Het binnenkrijgen van een hoeveelheid van een stof, bijvoorbeeld door het inademen ervan, wordt immissie genoemd. Bij immissie gaat het om de totale concentratie van een stof op een locatie, de immissieconcentratie. Verschillende bronnen kunnen bijdragen aan de immissieconcentratie.

36 RIVM, *Stofgegevens benzeen*, https://rvszoeksysteem.rivm.nl/stof/detail/311 [geraadpleegd op 16 november 2022].

37 Alarmeringsgrenswaarde (AGW) is de concentratie 'waarboven onherstelbare of andere ernstige gezondheidseffecten kunnen optreden, of waarbij door blootstelling aan de stof personen minder goed in staat zijn om zichzelf in veiligheid te brengen.' Bron: https://rvs.rivm.nl/onderwerpen/normen/rampen-en-incidenten/interventiewaarden [geraadpleegd op 16 november 2022].

38 De concentratie van een stof die in heel Nederland aanwezig is, zie bijvoorbeeld: https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/regelgeving/wet-milieubeheer/beoordelen/koppeling/nieuw-nationaal/handreiking-nieuw/handreiking-nieuw-0/kopie-6-5-5-omgaan/.

(lucht, water of bodem), voedsel, de werkplek of via producten zoals huishoudchemicaliën.[39] De drie onderzochte bedrijven stoten in hun productieproces ZZS uit.

Voor ZZS heeft de Nederlandse overheid aanvullende eisen opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer, naast de toepassing van BBT en immissiegrenswaarden.[40] Dit verplicht bedrijven emissies van ZZS naar lucht te vermijden.[41] Als dat niet haalbaar is, dan moeten de emissies zoveel mogelijk worden beperkt (minimalisatieverplichting). Per 1 januari 2016 geldt deze minimalisatieverplichting voor alle ZZS.[42] Bedrijven moeten elke vijf jaar rapporteren over de tot dan toe bereikte minimalisatie. Daarbij moeten zij ook aangeven welke verdere verminderingen van ZZS-emissies nog mogelijk zijn. Bij de drie casussen worden hiermee vaak relatief kleine verminderingen van ZZS-emissies bovenop BBT gerealiseerd.

Daarnaast heeft het RIVM als hulpmiddel voor bevoegde gezagen een lijst met potentieel ZZS (pZZS) opgesteld. Dit zijn stoffen die mogelijk voldoen aan de ZZS criteria, maar die nog niet als zodanig zijn bestempeld.[43] In sommige gevallen kan classificatie als pZZS voor het bevoegd gezag aanleiding zijn om in de vergunning bepalingen op te nemen dat aanvullend onderzoek naar de effecten van de stof nodig zijn. Het is nog niet bekend of het ook als basis kan dienen voor emissiebeperking.

2.4.2 Immissiegrenswaarden

Immissiegrenswaarden zijn gericht op het beschermen van mensen en het milieu. Omdat het effect van een stof kan verschillen al naar gelang deze vrijkomt in bijvoorbeeld de lucht (luchtkwaliteitseisen), het water (waterkwaliteitseisen) of de bodem (bodemkwaliteitseisen), zijn er verschillende normen voor elke stof, gericht op de wijze waarop deze vrijkomt. Ter onderbouwing wordt vaak onderzoek gedaan naar grenzen voor menselijke gezondheid en voor directe en indirecte risico's voor dieren en planten. De laagste van de drie is dan bepalend voor de grenswaarde. Voor volksgezondheid telt meestal levenslange blootstelling in het buitenmilieu. Daardoor kunnen deze normen afwijken van bijvoorbeeld normen op de werkplek of normen voor (kortdurende) blootstelling bij incidenten.

Nederland gebruikt van oudsher het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) als grenswaarde in het milieubeleid. Voor veel stoffen is dit de concentratie van een stof in water, bodem of lucht, waaronder geen negatief effect is te verwachten voor mensen. Voor genotoxische kankerverwekkende stoffen is de grenswaarde gelijk gesteld aan een bepaald risiconiveau, omdat deze stoffen bij elke concentratie (in bepaalde mate)

39 RIVM, *Zeer zorgwekkende stoffen*, https://rvs.rivm.nl/onderwerpen/zeer-zorgwekkende-stoffen [geraadpleegd op 19 oktober 2022].
40 Artikelen 2.3b en 2.4 Activiteitenbesluit milieubeheer.
41 Dit wordt nulemissie genoemd.
42 In de periode daarvoor kende de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR) de minimalisatieplicht al, maar toen moest het nog in de vergunning worden opgenomen.
43 Zie ook de beschrijving van het RIVM op https://rvs.rivm.nl/onderwerpen/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS.

schadelijk zijn.[44] Voor die stoffen is het MTR-risiconiveau voor lucht 100 keer minder streng dan voor water.[45] Het MTR geldt voor langdurige (chronische) blootstelling.

Er zijn veel ZZS en voor de meeste is nog geen MTR vastgesteld, terwijl het wel van belang is dat de vergunningverlener bij de beoordeling van een aanvraag ook de effecten van de ZZS op de leefomgeving meeweegt. Vergunningverleners kunnen het RIVM vragen om een MTR af te leiden.[46] Daarnaast kunnen ze een indicatief MTR opvragen bij het RIVM om te gebruiken bij een voorliggende vergunningaanvraag. Daar biedt de Handreiking normafleiding[47] een mogelijkheid voor. Het bevoegd gezag heeft over het algemeen niet de kennis in huis om dit zelf te doen. Bedrijven kunnen ook zelf een norm afleiden via de Handreiking normafleiding en deze laten vaststellen.

Europese milieukwaliteitseisen zijn ook immissiegrenswaarden. Voor lucht gaat het om grenswaarden voor relatief veelvoorkomende stoffen zoals zwaveldioxide, stikstofdioxide en fijnstof. Bij deze eisen weegt ook de praktische haalbaarheid mee. Dat is onder andere terug te zien in de Nederlandse implementatie, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen grens- en richtwaarden. Grenswaarden moeten zijn bereikt binnen een bepaalde termijn. Wanneer ze eenmaal zijn bereikt, mogen ze niet meer worden overschreden. Richtwaarden moeten, voor zover mogelijk, binnen een bepaalde termijn worden bereikt. Een richtwaarde is daardoor minder dwingend dan een grenswaarde.

Als de overheid een immissiegrenswaarde vaststelt dan wordt deze een norm genoemd. De vastgestelde immissiegrenswaarden zoals het MTR en de Europese milieukwaliteitseisen zijn er niet om alle gezondheidseffecten te voorkomen. Dit heeft twee redenen. Ten eerste hebben sommige stoffen bij iedere concentratie een effect op de gezondheid. Voor die stoffen weerspiegelt de norm een geaccepteerde verhoogde kans op ziekte. Ten tweede zijn sommige Europese normen ook gebaseerd op praktische haalbaarheid en vormen zij daarmee een compromis, waardoor het bijbehorende risico onduidelijk is.

Grenzen die niet in de wet zijn opgenomen, worden vaak advieswaarden genoemd. De advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) zijn een voorbeeld daarvan.

WHO-advieswaarden en EU-beleid voor luchtkwaliteit
In 1987 en 2000 heeft de WHO voor Europa (met financiële steun van onder andere Nederland) adviesgrenswaarden bepaald voor de concentraties van verschillende schadelijke stoffen in de buitenlucht. In 2005 is het advies uit 2000 voor een aantal stoffen bijgewerkt, voortaan met de titel 'wereldwijde advieswaarden'.

44 RIVM, *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet – Ratio en onderbouwing huidige normen omgevingskwaliteit*, januari 2015.
45 RIVM, *Cumulatie en vergunningverlening ZZS*, juni 2022.
46 Het ministerie van IenW kan het MTR vervolgens laten opnemen in de Activiteitenregeling milieubeheer.
47 RIVM, *Handleiding normafleiding*, https://rvs.rivm.nl/onderwerpen/normen/milieu/handleiding-normafleiding [geraadpleegd 31 oktober 2022].

In 2013 stond een herziening van het Europese beleid voor luchtkwaliteit gepland. Ter ondersteuning heeft de WHO in de jaren daarvoor een aantal door de Europese Unie (EU) gesponsorde projecten uitgevoerd. De WHO kwam tot de conclusie dat een herziening van de advieswaarden voor luchtkwaliteit nodig was, vanwege de grote hoeveelheid nieuwe wetenschappelijke informatie sinds 2006.[48] Mede dankzij financiële ondersteuning van onder andere de EU en de Verenigde Staten, heeft de WHO in 2021 de herziene advieswaarden gepubliceerd.[49] Voor de meeste stoffen zijn de waarden aanzienlijk strenger geworden. De herziening van het EU-beleid voor luchtkwaliteit loopt nog. De Europese Commissie heeft de WHO-advieswaarden uit 2021 opgenomen in de doelstellingen van dat beleid.[50]

De WHO-advieswaarden zijn gericht op het verband tussen luchtverontreiniging en volksgezondheid en omvatten onder andere veelvoorkomende stoffen zoals fijnstof, ozon, stikstofdioxide, zwaveldioxide en koolmonoxide. De WHO-richtlijnen zijn strenger dan de huidige EU-normen uit 2004 en 2008, die ook op andere overwegingen dan gezondheid zijn gebaseerd. Landen zijn niet verplicht om aan de WHO-advieswaarden te voldoen. De WHO roept landen op om deze advieswaarden op te nemen in de eigen regelgeving. Om in Nederland te voldoen aan die waarden zal de emissie van schadelijke stoffen bij veel bronnen omlaag moeten, waaronder ook de emissie van industrie.[51]

48 WHO Regional Office for Europe, *Evolution of WHO air quality guidelines: past, present and future*, 2017.
49 WHO, *WHO global air quality guidelines; Particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide*, september 2021.
50 Europese Commissie, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe*, oktober 2022.
51 RIVM, *Inventarisatie van benodigde maatregelen om WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit in 2030 te realiseren*, juli 2022.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

3 TATA STEEL, IJMUIDEN

3.1 Introductie

In IJmuiden wordt al ongeveer honderd jaar staal geproduceerd, tegenwoordig onder de naam Tata Steel. Op het terrein van Tata Steel zijn ook andere bedrijven gevestigd. De productie van staal gaat gepaard met emissie van schadelijke stoffen. Zeker de laatste jaren ervaren omwonenden overlast en maken zij zich zorgen over hun gezondheid. Waar omwonenden in het verleden meer bereid waren stof, stank en geluid van een fabriek te accepteren, is deze bereidheid tegenwoordig veel lager. Zij vinden dat de overheid zich intensiever met Tata Steel moet bemoeien om de emissies van het bedrijf terug te brengen om zo hun gezondheid te beschermen.

In 2018 en 2019 komen er op verschillende momenten stofwolken vanaf het Tata Steel terrein in de IJmond. De stofwolken ontstonden op het moment dat een restproduct van de staalproductie (slak) vloeibaar uit slakkenpannen werd gekiept in de open lucht. De stofwolken slaan neer in de omgeving en zijn bekend komen te staan als de grafietregens. De omgeving wordt bedekt met een laagje zwart glinsterend grafiet. De omwonenden vragen zich af wat voor stof er in hun omgeving neerdaalt en wat dat betekent voor hun gezondheid. De grafietemissies zijn niet de enige vorm van stofwolken van het Tata Steel terrein waarmee omwonenden in deze periode geconfronteerd worden. Ook is dit niet de eerste keer dat omwonenden last ondervinden van grafiet. Het NOS journaal bericht in september 1991 dat er voor de zesde keer in drie maanden tijd een stofregen op het dorp Wijk aan Zee terecht komt. De stofregen bevat grafiet. Eerder gaf Hoogovens een schadevergoeding, maar de bewoners willen dat er meer gebeurt. Dit is terug te zien in een documentaire van Andere Tijden uit 2021.[52]

Omwonenden van het Tata Steel terrein in de IJmond ervaren onzekerheid over hun gezondheid als gevolg van de emissies van mogelijk schadelijke stoffen vanaf dit terrein. Zij vrezen dat hun gezondheid door blootstelling aan deze stoffen schade oploopt. Zo zijn er zorgen over het meer dan gemiddeld voorkomen van kanker in de IJmond, en leggen omwonenden een verband met de blootstelling aan emissies vanaf het Tata Steel terrein. De genomen en aangekondigde maatregelen van de bedrijven om deze blootstelling tegen te gaan en de ingrepen vanuit de overheid nemen de onrust hierover niet weg.

52 Andere Tijden, https://www.anderetijden.nl/aflevering/859/Heimwee-naar-Hoogovens, 31 maart 2021.

Sinds 1995 zijn er meerdere onderzoeken naar de leefomgeving en de gezondheid van de inwoners in de IJmond uitgevoerd door onder andere de Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) Kennemerland, de GGD Amsterdam, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Nederlands Instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (Nivel). Het doel van deze onderzoeken is om vast te stellen hoe het met de leefomgeving en de gezondheid van de inwoners gesteld is. Uit de onderzoeken blijkt onder andere dat bepaalde aandoeningen en vormen van kanker vaker voorkomen in de IJmond. Bijlage E geeft een overzicht van deze onderzoeken weer.

Dit hoofdstuk beschrijft wat Tata Steel en de betrokken overheden doen om omwonenden te beschermen tegen gezondheidsrisico's ten gevolge van langdurige of veelvuldige industriële emissies. Daarnaast komt aan bod wat omwonenden doen om zich te beschermen tegen gezondheidsrisico's ten gevolge van langdurige of veelvuldige industriële emissies. De ervaren onzekerheid van omwonenden over hun gezondheid wordt beschreven aan de hand van gebeurtenissen die plaatsvinden in de IJmond. Deze gebeurtenissen zijn de grafietregens en de voorvallen. In het hoofdstuk staat centraal hoe het bedrijf en betrokken overheden omgaan met deze gebeurtenissen, en hoe zij reageren op zorgen van omwonenden. Het hoofdstuk beschrijft vervolgens de huidige stand van zaken en sluit af met een analyse en conclusies.

3.2 Productieproces en betrokken partijen

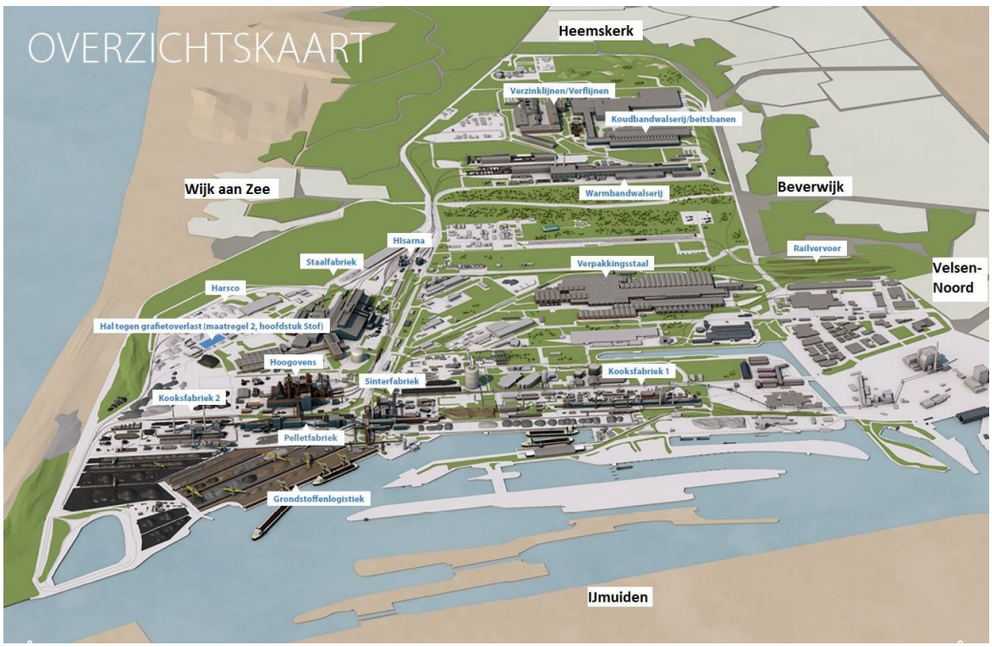
3.2.1 Korte ontstaansgeschiedenis Tata Steel IJmuiden B.V.

Het bedrijf Tata Steel IJmuiden B.V.[53] wordt in 1918 opgericht als de Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken NV en produceert sinds 1924 ijzer en staal. De ligging van het bedrijf is niet toevallig gekozen. De directe aansluiting op het Noordzeekanaal, nog voor de sluizen van IJmuiden, maakt de aanvoer van grondstoffen en de afvoer van afvalstoffen en eindproducten goed mogelijk. Na een fusie met het Duitse Hoesch (1972 – 1982) fuseert Koninklijke Hoogovens in 1999 met British Steel tot Corus. In 2007 wordt Corus overgenomen door Tata Steel, een Indiaas bedrijf dat is opgericht in 1907 en sinds 1912 staal produceert. In 2010 wordt Corus hernoemd tot Tata Steel Europe. Vervolgens wordt het bedrijf in 2021 gesplitst in Tata Steel Nederland en Tata Steel UK. De staalproductie in IJmuiden groeit door de jaren heen en varieert nu tussen de zes en zeven miljoen ton.[54]

Een overzicht van het Tata Steel terrein met de omliggende plaatsen en het Noordzeekanaal is schematisch weergegeven in figuur 2.

53 In dit rapport wordt de naam Tata Steel gebruikt om Tata Steel IJmuiden B.V. aan te duiden. Hiervan wordt afgeweken als informatie uit bronnen wordt gebruikt waarin Tata Steel wordt aangeduid als Hoogovens of Corus.

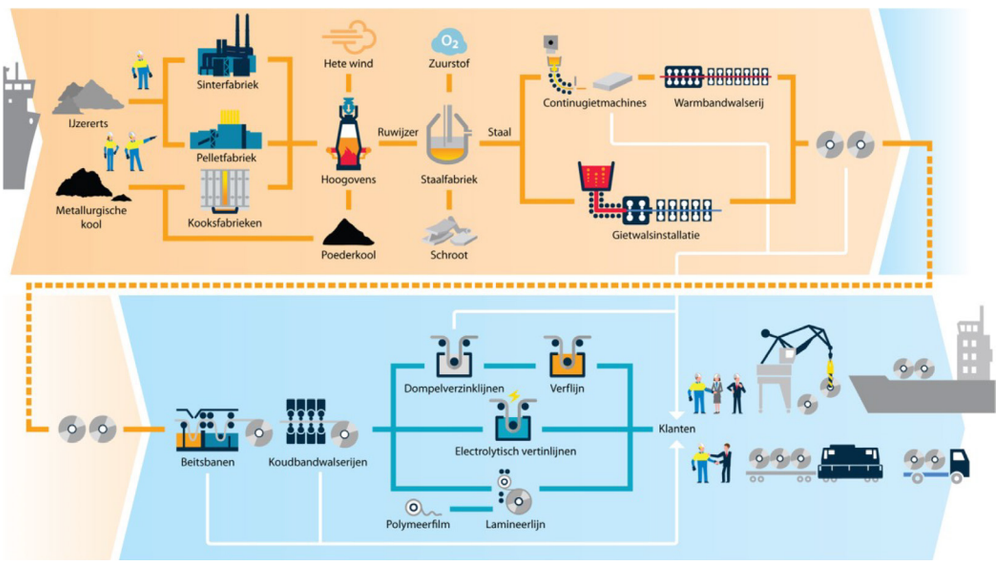
54 Tata Steel Europe Limited, *Reported Accounts 2021*, 19 oktober 2021. In het jaar 2019/20 bedroeg de productie 6.8 miljoen ton, in het jaar 2020/21 6.2 miljoen ton.



Figuur 2: Overzichtskaart Tata Steel met omliggende plaatsen (zwarte tekst). (Bron: Tata Steel, bewerkt door de Onderzoeksraad voor Veiligheid)

3.2.2 Het produceren van staal

Het produceren van staal is schematisch weergegeven in onderstaande figuur 3.



Figuur 3: Schematische weergave van het produceren van staal. (Bron: Tata Steel)

Voordat er staal gemaakt kan worden, moet er eerst ruwijzer worden geproduceerd. Het produceren van ruwijzer omvat drie hoofdprocessen:[55]

- Steenkool wordt door middel van vergassing omgezet in kooks.[56] Door deze behandeling wordt de steenkool geschikt gemaakt als energiebrenger, energiedrager en reductiemiddel van de lading in de hoogovens.
- IJzerertsen worden samen gebakken tot harde vuistgrote brokken, de zogeheten sinters, en tot pellets (knikkers met een diameter van zo'n 12 millimeter).
- Vervolgens worden de hoogovens van boven af gevuld met de kooks, sinter en pellets. Daarnaast worden onderin de hoogovens fijngemalen kolen geïnjecteerd en zuurstof verrijkte hete wind ingeblazen. Het vloeibare ruwijzer dat bij het hoogovenproces ontstaat, wordt vervolgens bij een temperatuur van 1.500 graden Celsius afgetapt en opgevangen in een 'menger'.

Omdat ruwijzer veel koolstof bevat is dit niet geschikt om te lassen, te smeden of te vervormen. In gestolde vorm is dit materiaal namelijk zeer bros. In de Oxystaalfabriek wordt daarom het koolstofgehalte verlaagd. Dit gebeurt door het koolstof, door middel van het blazen met zuurstof, uit het vloeibare ijzer te branden. De temperatuur loopt hierbij op tot circa 2.000 graden Celsius. Om de temperatuur niet verder te laten stijgen wordt schroot toegevoegd aan het vloeibare ijzer. Het vloeibare ijzer dat uit de Oxystaalfabriek komt wordt vloeibaar staal genoemd. Het vloeibare staal wordt op twee manieren verder verwerkt:

- Het grootste gedeelte wordt in de gietmachines tot een 22,5 centimeter dikke plak gegoten. Vervolgens worden deze plakken in de Warmbandwalserij bij een temperatuur van circa 1.200 graden Celsius gewalst tot een plaatdikte van 1,5 tot 25 millimeter en uiteindelijk aan het einde van de productielijn opgerold.
- Het andere gedeelte gaat richting de *Direct Sheet Plant* (Gietwalsinstallatie). In deze fabriek zijn de processen van gieten en walsen geïntegreerd tot één aaneengesloten procesgang. Het vloeibare staal wordt hier gegoten en direct gewalst tot circa 1 millimeter dik en vervolgens opgerold.

In de Beitsbaan wordt de walshuid, een oxidelaag die is ontstaan door contact met onder andere zuurstof, warmte en vocht, verwijderd met verdund zoutzuur. Na schoonspoelen met water worden de rollen voorzien van een laagje olie om roesten te voorkomen. Door koudwalsen wordt het (warmgewalste) staal nog dunner, het oppervlakte gladder, en de sterkte van het staal hoger. Na het walsen wordt het nagegloeid onder grote stolpen, waardoor het materiaal beter bewerkbaar wordt. Toepassingen van deze koudgewalste rollen staal zijn bijvoorbeeld die van witgoed. Bekledingslijnen geven het koudgewalste staal vervolgens een dun laagje metaal dat bescherming biedt tegen roest. Bij verpakkingsstaal gaat het om tin of een polymeerfilm. Veel plaatmateriaal voor de automobielindustrie krijgt een laagje zink. Voor het gebruik in de bouw wordt staal vaak eerst verzinkt en eventueel van een verflaag voorzien. Om het product te beschermen tegen transportschade worden de rollen staal verpakt. Het materiaal gaat vervolgens per trein, vrachtwagen of schip naar de klant. Zo'n kleine zeventig procent van alle producten gaat per schip naar een eindbestemming. In de

55 Tata Steel, *Veiligheidsrapport Tata Steel IJmuiden punt*, 1 november 2021
56 Voor 'kooks' wordt ook wel de Engelse benaming 'cokes' gebruikt.

overdekte laadhal worden binnenvaartschepen beladen. Daarnaast beschikt Tata Steel over een diepzeehaven.

Emissie van stoffen
Tijdens het maken van ruwijzer en staal worden stoffen uitgestoten naar lucht, bodem en water. Het gaat hierbij om stoffen als dioxinen, metalen, polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en polychloorbifenylen (PCBs). Een deel van die stoffen betreft zogenoemde 'Zeer Zorgwekkende Stoffen' (ZZS). Tata Steel heeft een vergunning die het toestaat om per jaar bepaalde hoeveelheden van deze stoffen uit te stoten. Volgens Tata Steel worden er op jaarbasis 178 verschillende Zeer Zorgwekkende Stoffen uitgestoten via 213 verschillende emissiepunten.[57]

3.2.3 Omgeving van Tata Steel

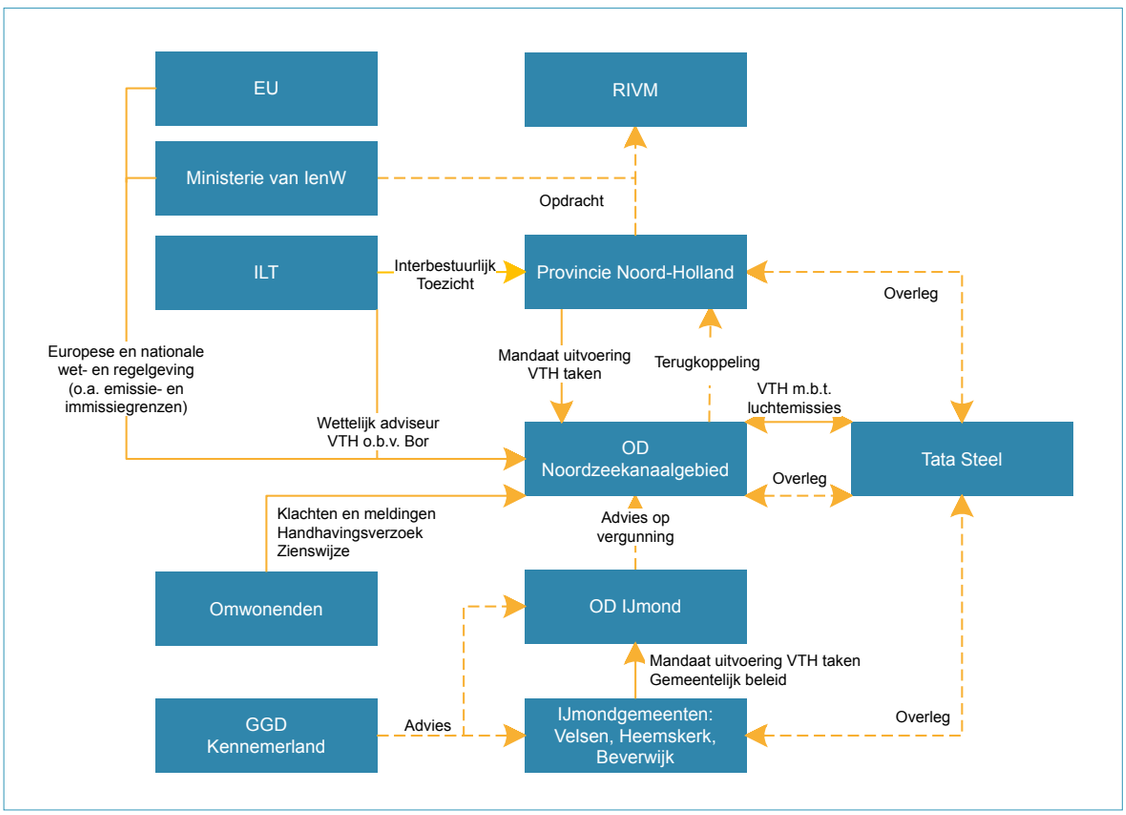
De IJmond is een deel van de regio Kennemerland gelegen in de provincie Noord-Holland. De IJmondregio bestaat uit de gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk. Deze drie gemeenten worden samen ook wel de IJmondgemeenten genoemd. De gemeentegrenzen lopen over het Tata Steel terrein, dat dus in drie gemeenten ligt. Niet alleen het bedrijf Tata Steel groeit door de jaren heen, ook het inwonertal van de drie gemeenten groeit. Tussen 1960 en 2020 neemt het aantal inwoners van die gemeenten toe van 112.762 in 1960 naar 151.476 in 2020, een groei van zo'n 34 procent.[58] Om die groei mogelijk te maken, wordt onder meer in het gebied tussen het Tata Steel terrein en de woonkernen woningbouw toegestaan.

Woongenot in de IJmond
Uit recent onderzoek van Ipsos[59] blijkt dat de inwoners van de IJmondgemeenten het woongenot in hun gemeente gemiddeld een 7,5 geven. In de rest van Nederland geeft men het woongenot een 7,3. Hier staat tegenover dat inwoners van de IJmondgemeenten zich significant meer zorgen maken over de veiligheid van de leefomgeving voor hun gezondheid dan de rest van Nederland (Beverwijk 50%, Velsen 49%, Heemskerk 38%, Nederland 20%). De inwoners die zich zorgen maken ervaren het vaakst overlast door stof, geluid, luchtkwaliteit en geur. Van de inwoners denkt 47 procent dat Tata Steel de grootste oorzaak is van de gezondheidsproblemen in de regio, en 43 procent vindt dat Tata Steel zich niet genoeg inzet om hun overlast te beperken. Van de ondervraagde inwoners meldt 54 procent zijn klacht over Tata Steel nooit of soms. De belangrijkste reden hiervoor is dat men geen vertrouwen heeft dat er iets gedaan wordt met de klacht (53%).

57 Tata Steel, *Zeer Zorgwekkende Stoffen*, https://omgeving.tatasteel.nl/zzs.html [geraadpleegd 18 juli 2022].
58 CBS, *Open data*, https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/ [geraadpleegd op 7 februari 2022].
59 Ipsos, *Inwonersonderzoek naar de leefomgeving in regio IJmond* - meting 2, 20 juni 2022.

3.2.4 Overzicht van betrokken partijen

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop omwonenden worden beschermd tegen eventuele negatieve gezondheidseffecten als gevolg van emissie van schadelijke stoffen door Tata Steel, is het belangrijk om te weten welke partijen invloed hebben op de emissies van het bedrijf. Het bedrijf heeft als enige direct invloed op de emissies. Verschillende andere partijen hebben indirect invloed, bijvoorbeeld omdat het bedrijf een vergunning nodig heeft om te mogen produceren (zie bijlage D). In figuur 4 is het stelsel van partijen dat betrokken is bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving van Tata Steel schematisch weergegeven.



Figuur 4: Schematische weergave van de invloed van partijen op de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied betreffende luchtemissies van Tata Steel. Omwille van de leesbaarheid zijn een aantal invloeden niet in de figuur weergegeven, zoals de mogelijkheid om beroep en hoger beroep aan te tekenen tegen een besluit van het bevoegd gezag, de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord voor de natuurvergunning van Tata Steel, de andere bedrijven op het Tata Steel-terrein, en de adviesrollen van het waterschap, Rijkswaterstaat en de veiligheidsregio. (Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid)

Een overzicht van de betrokken partijen in het stelsel rondom Tata Steel is weergegeven in tabel 1. Deze tabel beschrijft beknopt de rol en verantwoordelijkheid van de in figuur 4 genoemde partijen.

Tabel 1: Veel partijen uit figuur 4 hebben meerdere rollen en verantwoordelijkheden. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste daarvan weergegeven voor omwonenden en luchtemissies.

Partij	Rol	Verantwoordelijkheid
Tata Steel	- Producent van staal - Werkgever - Buurtgenoot	Milieu: alleen vergunde activiteiten uitvoeren en, zo nodig, voor aanpassingen een vergunningaanvraag doen
Harsco	- Verwerker van slak afkomstig van Tata Steel - Werkgever - Buurtgenoot	Milieu: alleen vergunde activiteiten uitvoeren en, zo nodig, voor aanpassingen een vergunningaanvraag doen
Gedeputeerde Staten van provincie Noord-Holland	- Provinciaal bestuur - Opdrachtgever OD NZKG en OD IJ. - Opsteller van provinciaal VTH- en milieubeleid	- Milieu: bevoegd gezag vergunning, toezicht en handhaving - Gezonde leefomgeving - Uitvoering bestuurlijke taak
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)	Vergunningverlener, toezichthouder en handhaver voor Tata Steel en Harsco	Uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving namens het bevoegd gezag conform VTH- en milieubeleid
Omgevingsdienst IJmond (OD IJ)	Vergunningverlener, toezichthouder en handhaver voor niet-Brzo-bedrijven in de IJmond	Uitvoering van adviestaak Milieuadviseur van o.a. IJmondgemeenten
Colleges van Burgemeester en Wethouders van de IJmondgemeenten	- Gemeentelijk bestuur - Opdrachtgever OD IJ en GGD Kennemerland - Adviseur bij vergunningverlening Tata Steel door OD NZKG - Aanspreekpunt inwoners, algemeen - Opsteller gemeentelijk milieubeleid	- Welzijn en gezondheid inwoners - Uitvoering bestuurlijke taak
GGD Kennemerland	- Gezondheidskundig adviseur gemeenten en omgevingsdiensten (gevraagd en ongevraagd) - Aanspreekpunt inwoners, gezondheidskundig	Uitvoering van gezondheidskundige taak
GGD Amsterdam	Meet in opdracht van de provincie Noord-Holland en de OD NZKG de luchtkwaliteit in de IJmond	n.v.t.
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	Onderzoekt de gezondheid in de IJmond in opdracht van de provincie Noord-Holland	Adviseert het ministerie van IenW, professionals en burgers over normen

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

Partij	Rol	Verantwoordelijkheid
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)	- In 2022 is de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer komen te vervallen tussen ministerie en Inspectie Leefomgeving en Transport[60] - Opsteller nationaal milieubeleid	Milieu: beheerder nationale wet- en regelgeving, beheerder milieustelsel
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)	- Toezichthouder namens het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat - Toezichthouder van provincie Noord-Holland - Inhoudelijk adviseur vergunningverlening Brzo-bedrijven zoals Tata Steel	Uitvoering van Interbestuurlijk Toezicht en geven van Wabo-advies[61]
Omwonenden, Dorpsraad Wijk aan Zee, Milieuplatform IJmuiden, Stichting FrisseWind.nu, Stichting IJmondig, Stichting IJmond IJzersterk	- Buurtgenoot - Bewonersgroeperingen - Uiten van meningen, voorkeuren en zorgen naar volksvertegenwoordiging en bedrijf, direct of via media of protest	n.v.t.
Rechterlijke macht (omgevingsrecht)	Toetsen van publieke besluiten aan de wet- en regelgeving	Uitvoering van gerechtelijke taak
Mobilisation for the Environment (MOB)	Milieu- en gezondheidsbelang verdedigen via bestuursrechtelijke procedures, bijvoorbeeld tegen besluiten van de overheid	n.v.t.

3.3 De vergunning

3.3.1 Waterlandakkoord

De huidige omgevingsvergunning kan niet los worden gezien van het Waterlandakkoord uit 2006[62], en de revisievergunning van de voorganger van Tata Steel, Corus IJmuiden, uit 2007. In 2006 sluiten de gemeenten Beverwijk, Velsen en Heemskerk, de provincie Noord-Holland, het toenmalige Corus IJmuiden, de Kamer van Koophandel Amsterdam en FED IJmond[63] de intentieverklaring 'Ruimte voor wonen en werken in de IJmond', het zogenaamde Waterlandakkoord. De afspraken in dat akkoord maken de bouw van circa 1.635 woningen rondom het toenmalige Corus mogelijk. Voor de bepaling van de milieubelasting door Corus wordt uitgegaan van de in voorbereiding zijnde

60 *Kamerstukken II* 2021/22, 30 873, nr. 5.
61 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Zie voor verdere uitleg bijlage D.
62 Gemeente Beverwijk, gemeente Velsen, gemeente Heemskerk, provincie Noord-Holland, Corus IJmuiden, Kamer van Koophandel Amsterdam, FED IJmond, *Intentieverklaring ruimte voor wonen en werken in de IJmond*, 2006. Online: Dorpsraad Wijk aan Zee, *Intentieverklaringruimte voor wonen en werken in de IJmond*, https://wijkaanzee.org/waterlandakkoord-intentieverklaring-ruimte-voor-wonen-en-werken-in-de-ijmond-2006/ [geraadpleegd 28 november 2022].
63 FED IJmond was een belangenbehartiger voor lokale ondernemers en een voorloper van de OV IJmond.

revisievergunning.[64] In het Waterlandakkoord is een resultaatverplichting opgenomen voor de reductie van de emissie van grof- en fijnstof. De vergunde emissie van zwaveldioxide (SO_2) blijft gelijk, en voor stikstofoxiden (NO_x) is de bijdrage in de woonomgeving begrensd. Een kleine toename van de emissie van stikstofoxiden past volgens de initiatiefnemers van het akkoord binnen de wettelijke grenswaarden. Daarnaast is een uitgangspunt in het Waterlandakkoord dat de installaties van Corus moeten voldoen aan de stand van de techniek en dat de emissies moeten voldoen aan de landelijke en Europese normen.

Het Waterlandakkoord vormt de basis voor een versoepeling door de provincie van de geluidsnormering. In het provinciale Milieubeleidsplan heeft de provincie weliswaar het streven vastgesteld dat het aantal gehinderden in de provincie niet zal toenemen, maar de partijen verwachten dat voor in totaal 187 extra woningen in Wijk aan Zee (97) en Oud-IJmuiden (90) een verhoging van de maximaal toelaatbare geluidsbelasting (MTG) nodig zal zijn. In het Waterlandakkoord wordt benadrukt dat dit streven voor de gehele provincie nog steeds geldt. Verder wordt aangegeven dat, 'gezien de bijzondere situatie in de IJmond' (omdat mensen daar dicht op de bedrijvigheid wonen), en de ambities die de provincie heeft voor zowel wonen als werken in de IJmond, de provincie bereid is 'te zijner tijd bij de nadere uitwerking van de plannen indien nodig gemotiveerd af te wijken' van het streven het aantal gehinderden niet te laten toenemen. In het Waterlandakkoord wordt voor alle genoemde locaties afgesproken 'dat gemeenten, provincie en bedrijfsleven zich inspannen om de procedures inzake ruimtelijke ordening en milieu die voor de realisatie van de plannen doorlopen moeten worden zo soepel mogelijk te laten verlopen'.

Daarnaast vraagt Corus een revisievergunning aan om de omgevingsvergunning voor alle bedrijfsonderdelen te updaten zodat deze voldoen aan nieuwe landelijke en Europese regels. In deze revisievergunning wordt het toegestane volume staal dat geproduceerd mag worden, de vergunde capaciteit, teruggebracht van negen naar acht miljoen ton staal per jaar. Omdat Corus in 2006 feitelijk rond de zeven miljoen ton staal produceert, blijft er, zo wordt gesteld in het Waterlandakkoord, groeiruimte voor het bedrijf over. In het Waterlandakkoord wordt ook het volgende afgesproken: 'indien in de loop van de vergunningsprocedure, inclusief beroepsgang door derden bij de Raad van State, extra eisen worden opgelegd, waardoor Corus zich redelijkerwijs niet meer aan de gemaakte afspraken kan houden, treden partijen in overleg met elkaar.'

3.3.2 De revisievergunning

Nadat het Waterlandakkoord in 2006 tot stand komt, wordt de revisievergunning in 2007 vastgesteld. Dat de revisievergunning uit 2007 stamt, betekent overigens niet dat alle voorschriften in de huidige vergunning nog uit die tijd komen. Na 2007 zijn er deelvergunningen bijgekomen en voorschriften aangepast. De afgelopen jaren zijn meerdere rechtszaken gevoerd over die voorschriften, onder meer over wat ze aan bescherming voor de omgeving opleveren. Dat begon al direct na het van kracht worden van de revisievergunning. Tata Steel vecht een aantal voorschriften aan, maar ook omwonenden en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) spannen rechtszaken aan.

64 De revisievergunning is op 16 januari 2007 door het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland verleend.

Vier partijen tekenen namens omwonenden beroep aan tegen de revisievergunning.[65] De Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State oordeelt in mei 2008[66] dat het bevoegd gezag (de provincie Noord-Holland), onderzoek had moeten (laten) doen naar een emissiebeperkende maatregel, namelijk de toepassing van een doekfilter bij de Sinterfabriek. Ook oordeelt de Raad van State dat voor een aantal emissies niet deugdelijk is gemotiveerd waarom de voorgeschreven technieken als best beschikbaar moeten gelden. Over de toegestane hoeveelheid afvalstoffen geeft de Raad van State aan dat voor dat besluit onvoldoende inzicht bestaat in de gevolgen voor het milieu. Belangrijk aandachtspunt voor het begrijpen van vergunningenbesluiten, zo staat in deze uitspraak, is dat het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer de gevolgen voor het milieu van de aangevraagde activiteiten moet beoordelen. Daarbij kan de vraag naar de wenselijkheid van die activiteiten volgens de Raad van State geen rol spelen. In oktober 2008 legt de provincie, via een herstelbesluit, de onderzoeksverplichting naar het toepassen van een doekfilter bij de Sinterfabriek aan Corus op. Uiteindelijk wordt het toepassen van een doekfilter bij de Sinterfabriek op 21 mei 2013 als verplichting opgenomen in de vergunning.

3.3.3 Rechtszaken over de vergunningvoorschriften

In de rechtszaken over de omgevingsvergunning van Tata Steel spelen de toegestane emissies[67] een grote rol. Met de komst van de Europese BREF (zie onderstaand blauw kader) verandert dat niet. In 2012 wordt de BREF IJzer- en staalproductie vastgesteld en begint de provincie Noord-Holland, en vanaf 1 januari 2014 de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, met het aanpassen van de vergunningvoorschriften van Tata Steel.

BREF's

BREF's zijn *BAT Reference documents*, waarbij BAT staat voor *Best Available Techniques*. De BAT zijn vergelijkbaar met wat in Nederland Beste Beschikbare Technieken (BBT) wordt genoemd.

In lijn met de naam, is een BREF een document dat een overzicht geeft van technieken. De nadruk ligt op het effect van de verschillende technieken op de emissie van schadelijke stoffen en op de bijbehorende kosten. BREF's bestaan zowel voor industrieën (zoals ijzer- en staalproductie) als voor functies (zoals koelsystemen). Anders dan de naam doet vermoeden, bevatten de overzichten meestal niet alle technisch beste technieken, maar vooral reeds toegepaste technieken.

65 De vier partijen zijn: Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., de Stichting Natuur en Milieu, de vereniging Milieufederatie Noord-Holland en de stichting Dorpsraad Wijk aan Zee.
66 Raad van State, ECLI:NL:RVS:2008:BD2643, 28 mei 2008. https://www.raadvanstate.nl/@30379/200701617-1/.
67 Emissies van onder meer over geur, NO_x, fijnstof, cadmium, arseen, chroom, lood en de emissie van ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen) in het algemeen.

De BREF's zijn het resultaat van de EU richtlijn voor industriële emissies. De Europese Commissie stelt de BREF-documenten vast. Voor Tata Steel zijn er meerdere BREF-documenten van toepassing, waarvan de BREF IJzer- en staalproductie de belangrijkste is. De huidige BREF IJzer- en staalproductie is op 8 maart 2012 vastgesteld.

De Europese Commissie moet ernaar streven om elke BREF na acht jaar te hebben herzien, geteld vanaf de publicatiedatum van de BREF, zodat deze weer aan de laatste stand van de techniek voldoet. Na publicatie moet het bevoegd gezag zorgen dat de emissie van de bedrijven waar de BBT relevant voor is, binnen vier jaar in lijn is met wat mogelijk is met de technieken uit de BBT.[68] Dat moet het bevoegd gezag doen door de vergunning aan te passen als dat nodig is, en te zorgen dat het bedrijf daaraan voldoet.

Om aanscherping van de milieuvergunning van Tata Steel af te dwingen gaat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bij de rechter in beroep tegen het besluit om te vergunnen. Deze stap wordt gezet als de provincie adviezen of verzoeken van de ILT gericht op aanscherping van de vergunning niet opvolgt. In 2020 gaat de ILT twee keer in beroep bij de rechter tegen besluiten van de provincie Noord-Holland. Beide rechtszaken gaan over de wijze waarop een BBT-maatregel aan Tata Steel is opgelegd.

De eerste rechtszaak gaat over de emissie van stikstofoxiden (NO_x) bij het zogenaamde windverhitten.[69] Ook de Dorpsraad Wijk aan Zee stelt beroep in tegen deze vergunning vanwege het niet voldoen aan de BBT emissie-eis voor NO_x. De rechtbank stelt dat de Dorpsraad haar beroep niet goed onderbouwd heeft. Deze zaak is door de rechtbank ongegrond verklaard.[70]

NO_X-eis van Hoogoven 7

De windverhitters van Hoogoven 7 voldeden niet aan de NO_X-eis uit BBT conclusie 65. In de vergunning was door de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) een emissiegrenswaarde voor NO_X opgenomen die ruimer was dan de waarde uit BBT 65. Het argument daarvoor was dat het niet kosteneffectief zou zijn om Tata Steel de benodigde maatregelen te laten treffen om de voorgeschreven emissiewaarde te bereiken. De rechtbank heeft het beroep van de ILT hierover toegewezen. Uitgangspunt van de BBT-conclusies is onder meer dat deze kosteneffectief zijn. De maatschappelijke winst die wordt behaald met het toepassen van BBT-conclusies wegen altijd op tegen de kosten van de benodigde maatregel, aldus de rechtbank.[71]

68 Artikel 5.10 Bor.
69 Een windverhitter is een warmtewisselaar. In een windverhitter wordt lucht voorverwarmd voordat het in de hoogovens wordt gebracht.
70 Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2020:9875, 26 november 2020. https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2020:9875.
71 Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2020:9876, 26 november 2020. https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2020:9876.

De tweede rechtszaak door de ILT gaat ook over de emissie van stikstofoxiden (NO_x), nu bij de Pelletfabriek.

NO_x-emissies van de Pelletfabriek
De ILT had de OD NZKG verzocht om Tata Steel een verplichting op te leggen om een haalbaarheidsonderzoek uit te voeren voor het bestrijden van NO_x-emissies van de Pelletfabriek met een nageschakelde techniek (BBT conclusie 36). In dat haalbaarheidsonderzoek moest zowel een beschouwing van de technische haalbaarheid van relevante technieken worden uitgevoerd, alsook een kosteneffectiviteitsberekening hiervoor worden opgesteld. Omdat Tata Steel het kosteneffectiviteitsonderzoek al had uitgevoerd in de periode dat het bezwaar en beroep door ILT liep, heeft de rechtbank deze zaak niet verder in behandeling genomen.[72]

De BBT-conclusies IJzer en Staal hadden in 2016 in de vergunning en bij Tata Steel geïmplementeerd moeten zijn. Dit is volgens de OD NZKG niet gebeurd door capaciteitsgebrek bij vergunningverlening. De OD NZKG stelt uiteindelijk in juli 2022 dat de vergunning voor Tata Steel op korte termijn aan de Beste Beschikbare Technieken IJzer en Staal voldoet.[73] De twee laatste actualisatieprocedures zijn in juli 2022 in voorbereiding.

3.4 Grafietregens

3.4.1 De rol van Harsco Metals

In 2018 ontstaat ophef onder de omwonenden van het Tata Steel terrein over stofemissies van Harsco. Deze stofemissies zijn bekend geworden als de grafietregens[74]. Deze grafietregens zijn niet vergund en worden daarom geclassificeerd als 'ongewone voorvallen'. Een ongewoon voorval is een gebeurtenis binnen een bedrijf die afwijkt van het normale bedrijfsproces en die nadelige gevolgen voor het milieu kan opleveren.

Harsco Metals Holland B.V.
Op het terrein van Tata Steel in IJmuiden zijn verschillende andere bedrijven gevestigd. Eén van die bedrijven is Harsco Metals Holland B.V.[75] Harsco is gelegen aan de noordwestkant van het Tata Steel terrein. Aan de westkant grenst het bedrijf aan de duinen en aan de noordkant ligt het dorp Wijk aan Zee.

72 Rechtbank Noord-Holland, ECLI:NL:RBNHO:2020:8919, 15 oktober 2020. https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2020:8919.
73 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Minder stikstofruimte voor Tata Steel*, 13 juli 2022.
74 De grafietregens worden ook wel grafietemissies genoemd. Beide benamingen worden gebruikt in dit rapport.
75 In dit rapport wordt de naam Harsco gebruikt om Harsco Metals Holland B.V. aan te duiden.

Het bedrijf opereert zelfstandig en heeft een eigen omgevingsvergunning. De huidige omgevingsvergunning stamt uit 2009 met een herziening in 2010. Harsco verwerkt verschillende soorten staalslakken van Tata Steel. De slak, inclusief de daaruit teruggewonnen producten blijven eigendom van Tata Steel. Een gedeelte van wat er tijdens de verwerking bij Harsco gebeurt, wordt direct beïnvloed door de samenstelling van het materiaal dat Tata Steel levert. Dat Harsco op hetzelfde terrein staat als Tata Steel maakt de aan- en afvoerlijnen kort, wat logistiek gezien praktisch is voor beide bedrijven.

De grafietregens ontstonden door een verandering in het productieproces. Dit staat in meer detail uitgelegd in onderstaand blauw blok.

Het ontstaan van grafietregens[76]
Om van ijzererts ruwijzer en later staal te maken, moet de zuurstof uit het ijzererts worden gehaald. Dat gebeurt in de hoogovens van Tata Steel door verhitting met kooks (bestaande uit koolstof). Bij dit proces komt een deel van de koolstof in het ruwijzer terecht. Deze koolstof moet er in een aantal stappen weer uit worden gehaald.

Het ruwijzer koelt af tijdens het transport van de Hoogovens naar de Oxystaalfabriek waarbij het steeds meer koolstof afscheidt. Dit afgescheiden koolstof is grafiet. In de Oxystaalfabriek wordt het ruwijzer ontzwaveld. Tijdens dit proces vormt de zogenoemde ROZA-slak (ROZA staat voor ruwijzerontzwaveling). Deze ROZA-slak wordt afgeschraapt en opgevangen in een slakpan waarbij wat ruwijzer en uitgescheiden grafiet meekomen.

De slakpannen met ROZA-slak gaan in wagons vanaf de Oxystaalfabriek naar Harsco. Vanaf 2014 werden de nog warme slakpannen bij Harsco gekiept en bij dat leegkiepen van de slakpannen kwam veel warmte vrij. Dat zorgde sindsdien voor opstijgende warme lucht.

In 2018 is Tata Steel grondstoffen met minder zwavel gaan gebruiken. Omdat zwavel koolstof vasthoudt, kwam er toen meer grafiet mee bij het kiepen. Daardoor stegen meer grafietdeeltjes op in de warmte lucht, waarvan een deel door de wind neersloeg in Wijk aan Zee. Dit is bekend komen te staan als de grafietregens.

In 2018 trekken Tata Steel en Harsco, vanwege de verwevenheid van de bedrijfsprocessen, gezamenlijk op om het probleem van de grafietemissies aan te pakken. Om de grafietregens te voorkomen passen zij vanaf november 2018 de werkwijze als volgt aan: alle slakken krijgen een minimale koeltijd, de hoeveelheid slak per pan wordt beperkt en het aantal slakpannen wordt uitgebreid. Dit is een tijdelijke oplossing totdat de ROZA-hal wordt gebouwd. Deze hal wordt in juni 2020 in gebruik genomen. De aanpassing van de

76 Tata Steel, *Factsheet Grafiet*, september 2020.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

werkwijze heeft volgens Tata Steel direct effect doordat de grafietoverlast 'drastisch vermindert'. Wel vindt er tot april 2019 nog drie keer een beperkte grafietemissie plaats in de omgeving.

Op het terrein van Harsco wordt een overkoepelende hal, de ROZA-hal, met een grote afzuiginstallatie gebouwd om grafietregens te voorkomen. In de ROZA-hal wordt met platte bakken in plaats van pannen gewerkt. Hierdoor kan de ROZA-slak zich over een grotere oppervlakte verspreiden en dit zorgt voor een snellere koeling waardoor het grafiet als het ware in de slak wordt opgesloten. De slak kan afgedekt worden vervoerd, en kan worden verwerkt in de ROZA-hal. De verandering van pannen naar platte bakken betekent ook dat Tata Steel de Ruwijzerontzwavelingsinstallaties van de Oxystaalfabriek, die de slak in pannen gieten, moet ombouwen. Deze aanpassingen worden door de bedrijven gezamenlijk ontwikkeld en, nadat de veranderingen in de omgevingsvergunning zijn verwerkt, worden deze ingevoerd en in de praktijk gebracht vanaf 2 juni 2020.

3.4.2 Onderzoeken naar aanleiding van de grafietregens

Na de grafietregens voert het RIVM in opdracht van de provincie Noord-Holland onderzoek uit naar de gezondheidsrisico's van de grafietregens.[77] Het RIVM onderzoekt hiertoe de samenstelling van het grove stof, het stof dat mensen zien liggen, uit de grafietregen van 29 maart 2019. In het grove stof treft het RIVM meerdere metalen, lood en PAK's aan. Een deel van de aangetroffen stoffen in het grove stof zijn zogenoemde 'Zeer Zorgwekkende Stoffen' (ZZS). Het nationale emissiebeleid is erop gericht om deze ZZS zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren. Daarom hebben bedrijven de verplichting om de emissie van ZZS naar de lucht zoveel mogelijk te voorkomen en, als dat niet mogelijk is, de emissie tot een minimum te beperken.[78]

Voornoemd onderzoek van het RIVM, dat in juni 2019 wordt gepubliceerd, beantwoordt niet alle vragen en zorgen van omwonenden over de grafietemissies. Omwonenden zijn namelijk ongerust over het grove stof in hun omgeving, vragen zich af wat daar in zit en wat het betekent voor hun gezondheid. Het RIVM heeft advies over vervolgonderzoek gegeven. Naar aanleiding van dit advies geven de provincie Noord-Holland en de IJmondgemeenten het RIVM opdracht om aanvullend onderzoek te doen naar de gezondheid in de IJmond. Het RIVM start in de tweede helft van 2019 met het project 'Grafietregens en gezondheid'. In dit project wordt in drie deelonderzoeken onderzoek gedaan naar de gezondheid in de IJmond. De resultaten van deze drie deelonderzoeken worden hieronder kort toegelicht.

Deelonderzoek I - Tussentijdse resultaten Gezondheidsonderzoek in de IJmond

Uit het eerste deelonderzoek[79], uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Holland en de IJmondgemeenten, komt naar voren dat de fijnstofconcentratie op leefniveau in de IJmond vaker als 'matig' en 'onvoldoende' wordt geclassificeerd in vergelijking met achtergrondconcentraties. Deze classificering van de gemeten luchtkwaliteit is weergegeven in tabel 2. Het RIVM stelt dat de classificering in de IJmond laat zien dat de IJmond een relatief zwaar belast gebied is en dat met name bepaalde groepen (kinderen,

77 RIVM, *Inschatting gezondheidsrisico's grafietregen Wijk aan Zee*, juni 2019.
78 Artikel 2.4, lid 2 Abm.
79 RIVM, *Tussentijdse resultaten Gezondheidsonderzoek in de IJmond*, april 2021.

ouderen, mensen met luchtwegklachten) hier gezondheidseffecten van kunnen ondervinden.

Tabel: 2 Luchtkwaliteitsindex (eenheden in microgram per kubieke meter lucht).[80]

Klasse	Stikstof-dioxide Uur-gemiddelde	Ozon Uur-gemiddelde	Fijnstof (PM10) Uur-gemiddelde	Fijnstof (PM10) Dag-gemiddelde	Fijnstof (PM2.5) Uur-gemiddelde
Goed	0 – 30	0 – 40	0 – 30	0 – 15	0 – 20
Matig	31 – 75	41 – 100	31 – 75	16 – 38	20 – 50
Onvoldoende	76 – 125	101 – 180	76 – 125	38 – 70	50 – 90
Slecht	125 – 200	180 – 240	125 – 200	70 – 100	90 – 140
Zeer slecht	> 200	> 240	> 200	> 100	> 140

Onderdeel van het eerste deelonderzoek is tevens een verkenning van het Nivel over de gezondheidsproblemen in de regio IJmond gericht op acute lichamelijke symptomen die aan de huisarts worden gemeld.[81] Uit de verkenning blijkt dat door bewoners van de IJmond, in vergelijking met de controlegroepen, een relatief groot aantal symptomen statistisch significant vaker gemeld wordt bij de huisarts. Het gaat hierbij om misselijkheid, symptomen van het oog, hoofdpijn, benauwdheid, jeuk en pijn op de borst. In het rapport worden geen oorzaak-gevolg relaties gelegd. Dit betekent dat er in de verkenning niet wordt ingegaan waar deze symptomen op duiden en er wordt ook geen verband gelegd met de emissie vanaf het Tata Steel terrein. Er spelen verschillende factoren een rol bij het ontwikkelen van gezondheidsklachten. Dit zijn factoren uit de leefomgeving zoals de aanwezigheid van Tata Steel, wegverkeer en scheepvaart.

In de bijbehorende haalbaarheidsstudie stelt het RIVM dat weten hoe de situatie van de leefomgeving in de IJmond is, niet direct leidt tot verbetering van deze leefomgeving. Het inzicht in de acute gezondheidsklachten en de dagelijkse luchtkwaliteit geven wel aanleiding tot verbetering van de leefomgeving. Het RIVM geeft aan dat voor het behalen van gezondheidswinst het van groot belang is om emissies van verschillende bronnen te verlagen en de luchtkwaliteit te verbeteren.

80 Bron tabel: RIVM, Briefrapport 2021-0061, *Tussentijdse resultaten Gezondheidsonderzoek in de IJmond*, 14 april 2021.
81 Nivel, *Gezondheidsproblemen in de regio IJmond; een verkenning*, maart 2021.

Reactie op resultaten Deelonderzoek I

Naar aanleiding van dit eerste deelonderzoek van het RIVM doet de provincie Noord-Holland in april 2021 een beroep op de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).[82] De boodschap luidt dat de provincie zich maximaal inspant binnen zijn wettelijke bevoegdheden en kaders, maar daar niet voldoende mee bereikt. De provincie vraagt het rijk om scherpere regelgeving op te stellen en aanvullende maatregelen mogelijk te maken. De staatssecretaris reageert op 26 augustus 2021 en schrijft dat de ILT aangeeft dat er op basis van de huidige regelgeving mogelijkheden zijn om strengere normen op te leggen aan Tata Steel en dat het niet nodig is om op langdurige trajecten te wachten zoals het wijzigen van nationale en/of Europese wet- en regelgeving.[83] Verder schrijft de staatssecretaris dat Nederland op Europees niveau pleit voor aanscherping van verschillende normen.

Deelonderzoek II - Depositieonderzoek IJmond 2020

In het tweede deelonderzoek, gepubliceerd in september 2021, doet het RIVM depositieonderzoek.[84] Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Holland en de IJmondgemeenten, in het kader van het project 'Grafietregens en gezondheid'. Hierbij wordt neergedaald stof verzameld en wordt onderzocht wat er in het stof zit. Uit dit onderzoek blijkt dat er meer polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en metalen aanwezig zijn in het neergedaalde stof, in vergelijking met stof buiten de IJmond. In Wijk aan Zee worden de hoogste waarden gemeten. Metalen zoals ijzer, mangaan, vanadium, chroom, en stoffen als PAK's zijn daar twintig tot honderd keer meer gemeten dan op plekken buiten de IJmond (Castricum, De Zilk, De Rijp en Amersfoort).

Naast dit onderzoek wordt ook een risicobeoordeling uitgevoerd om in te schatten wat voor kinderen blootstelling aan het neergedaalde stof kan betekenen voor hun gezondheid. Uit dit onderzoek komt naar voren dat voor PAK's geldt dat de depositie op de buitenlocaties van meerdere IJmondclusters is verhoogd ten opzichte van de depositie op de referentielocaties. De risicobeoordeling voor PAK's, uitgevoerd door het RIVM, gebruikt als uitgangspunt de levenslange totale blootstelling. Hieruit komt naar voren dat het extra kankerrisico als gevolg van levenslange blootstelling aan PAK's via het gedeponeerde stof tussen 1 extra geval op 400.000 tot 4 miljoen personen bedraagt.[85] Deze geschatte risico's liggen voor de verschillende IJmondclusters ruim onder het Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau, dus ruim beneden het niveau van één extra geval van kanker per tienduizend levenslang blootgestelde individuen. De clusters Velsen-Noord, IJmuiden oost en IJmuiden sluizen liggen zelfs onder het Verwaarloosbaar

82 Provincie Noord-Holland, Brief provincie Noord-Holland aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, *Tussentijdse resultaten gezondheidsonderzoek IJmond*, Kenmerk: 1606307/1610498, 14 april 2021.

83 Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat naar provincie Noord-Holland, *Tussentijdse resultaten gezondheidsonderzoek IJmond*, Kenmerk IENW/BSK-2021/220589, 26 augustus 2021.

84 RIVM, Rapport 2021-0110, *Depositieonderzoek IJmond 2020*, september 2021.

85 De Onderzoeksraad heeft het extra kankerrisico berekend op basis van de volgende data: RIVM, *Rapport 2021-0110, Depositieonderzoek IJmond 2020*, september 2021, pagina 71: 'Vergelijking van de blootstelling met de unit risks van $1{,}43\times10^{-3}$ en $9{,}46\times10^{-4}$ per µg/kg lg/d voor respectievelijk de orale en dermale route, laat zien dat het extra kankerrisico als gevolg van levenslange blootstelling aan PAK via gedeponeerd stof $2{,}6\times10^{-7}$ tot $2{,}4\times10^{-6}$ bedraagt.' De berekening is: $1/2{,}4\times10^{-6}\approx$ 400.000 en $1/2{,}6\times10^{-7}\approx$4 miljoen. De Onderzoeksraad heeft ervoor gekozen om deze berekende waarden te gebruiken in zijn rapport om de leesbaarheid te vergroten.

Risiconiveau, dus beneden het niveau van één extra geval van kanker per miljoen levenslang blootgestelde individuen. De clusters Wijk aan Zee en Beverwijk liggen net daarboven.

Het RIVM stelt dat naast emissie van stof er ook nog diverse andere bronnen zijn, waaronder voeding, die bijdragen aan de totale blootstelling en dus ook aan de eventuele gezondheidsrisico's van PAK's. Voor PAK's is voedsel de belangrijkste bron bij de algemene niet-rokende bevolking. Het RIVM merkt op dat de bijdrage van blootstelling aan PAK's via gedeponeerd stof ten opzichte van de inname via voeding beperkt is. Desondanks dient additionele blootstelling gelimiteerd te worden.

Voor lood wordt in de risicobeoordeling door het RIVM de blootstelling vergeleken met de blootstellingswaarde die toxicologisch gezien acceptabel is (gezondheidskundige grenswaarde van 0,05 microgram per kilogram lichaamsgewicht per dag[86,87]). Voor lood is de geschatte jaargemiddelde blootstelling via gedeponeerd stof voor de verschillende IJmondclusters 0,035-0,34 microgram per kilogram lichaamsgewicht per dag. Deze blootstelling aan lood is hoger dan de gehanteerde gezondheidskundige grenswaarde. Dit geldt voor alle IJmondclusters met uitzondering van Beverwijk waar de berekende jaargemiddelde blootstelling 0,035 microgram per kilogram lichaamsgewicht per dag is. De gezondheidskundige grenswaarde voor lood is gebaseerd op neurologische ontwikkelingsstoornissen, effecten waar kinderen (inclusief het ongeboren kind via blootstelling van de moeder) het meest gevoelig voor zijn omdat hun hersenen en zenuwstelsel nog in ontwikkeling zijn.

Volgens gegevens van het RIVM is van lood bekend dat de dagelijkse blootstelling in Nederland via onder andere voeding en drinkwater al hoger is dan wat als veilig wordt beschouwd (0,74 - 1,0 microgram per kilogram lichaamsgewicht per dag; gemiddelde inname in kinderen van twee tot zes jaar[88]). Het RIVM waarschuwt dan ook dat additionele blootstelling gelimiteerd dient te worden. Van de andere in het onderzoek van het RIVM gevonden metalen (zoals ijzer, mangaan, vanadium en chroom) wordt geen gezondheidsrisico verwacht.

86 ECHA, Committee for Risk Assessment (RAC), *Opinion on an Annex XV dossier proposing restrictions on lead and lead compounds in jewellery*, 10 maart 2011.
87 ECHA, Committee for Risk Assessment (RAC). *Opinion on an Annex XV dossier proposing restrictions on lead and its compounds in articles intended for consumer use*, 10 december 2013.
88 RIVM, *Dietary exposure to lead in the Netherlands*, 2016-0206, 2017.

Reactie op Deelonderzoek II

Naar aanleiding van het rapport Depositieonderzoek IJmond 2020 van het RIVM stuurt de provincie Noord-Holland weer een brief naar de staatssecretaris met een nieuwe vraag om hulp.[89] In reactie daarop stuurt de staatssecretaris een brief naar de Eurocommissaris waarin gepleit wordt voor luchtkwaliteitsnormen die meer in overeenstemming zijn met de strengere WHO-advieswaarden uit 2021.[90] Zowel bij de herziening van de Richtlijn industriële emissies als bij de Luchtkwaliteitsrichtlijn vindt Nederland, zo schrijft de staatssecretaris in deze brief, dat de normen voor industriële emissies naar lucht en water, waar mogelijk moeten worden aangescherpt. Dit betekent dat het bereik van de toegestane emissiegrenswaarden moet worden verkleind, om niet alleen een gelijker speelveld te creëren, maar ook om bedrijven te stimuleren om schonere productiemethoden te gebruiken. De WHO-advieswaarden voor stikstofdioxide (NO_2), fijnstof (PM10 en PM2,5) en benzeen zijn aanmerkelijk strenger dan de in 2021 geldende Europese grenswaarden. Daarnaast pleit de staatssecretaris voor een herziening van de *Best Available Techniques Reference Documents* (BREF[91]) IJzer en Staal en andere, inmiddels verouderde, BREF's.

De Tweede Kamer verzoekt de regering om samen met de provincie Noord-Holland een plan van aanpak ten aanzien van Tata Steel op te stellen. Dit plan moet als doel hebben dat de bewoners in de IJmondregio geen onacceptabel gezondheidsrisico meer lopen. De Kamer vraagt de regering om het plan op de kortst mogelijke termijn naar de Kamer te sturen, in elk geval voor 1 december 2021.[92] Uiteindelijk komt het ministerie van IenW op 1 december 2021 met een plan van aanpak in het dossier Tata Steel. De doelstelling in het plan is als volgt geformuleerd: 'Het doel van dit plan van aanpak is om de gezondheidsrisico's voor omwonenden in de IJmond-regio versneld te verminderen'.[93] De acties en maatregelen in dit plan zijn gericht op het aanpassen van fabrieken en productieprocessen door Tata Steel. Daardoor zal, zo is het uitgangspunt, de luchtverontreinigende emissie omlaag gaan en de leefomgeving in de IJmond-regio gezonder worden. Het ministerie stelt dat dit plan de samenwerking tussen de betrokken overheden intensiveert.

In het plan van aanpak is het Europese speelveld het uitgangspunt. Het plan gaat niet in op hoe het Europese speelveld eruit ziet en waarom dit het uitgangspunt is. Wel stelt het ministerie in het plan dat de vergunningen van Tata Steel gebaseerd zijn op Europese normen voor emissies van stoffen en maximale concentraties in de lucht. In het plan wordt gekeken naar de mogelijkheden om lokaal strengere normen op te stellen dan de Europese regelgeving in het kader van de Richtlijn Industriële Emissies.

89 Provincie Noord-Holland, Brief provincie Noord-Holland aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, *RIVM-rapport Depositieonderzoek IJmond 2020*, Kenmerk: 1665703/1694133, 2 september 2021.

90 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Brief Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat naar Eurocommissaris, *EU Environmental law in relation to Tata Steel Netherlands, Kenmerk*:- , 27 september 2021.

91 BREF is een BBT-referentiedocument ten behoeve van de toepassing van de Beste Beschikbare Technieken. De zogenoemde BBT-conclusies uit deze BBT-referentiedocumenten vormen de basis voor de vergunningsvoorwaarden. Zie voor meer details bijlage D en blauwe kader in paragraaf 2.3.

92 *Kamerstukken II* 2020/21, 32 813, nr. 827.

93 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Naar een gezonde leefomgeving in de IJmond, Aanpak voor het beperken van de luchtverontreinigende emissie van Tata Steel Nederland*, december 2021.

Deelonderzoek III - Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmond regio

In het derde deelonderzoek, uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Holland en de IJmondgemeenten en gepubliceerd in januari 2022, wordt onderzocht waar het stof in de lucht en op de grond vandaan komt.[94] Hiervoor wordt onder meer gebruik gemaakt van informatie die is verzameld via het luchtmeetnet.

Luchtmeetnet IJmond

Het luchtmeetnet in de IJmond monitort sinds 1991 de blootstelling aan bepaalde stoffen op de meetpunten in de IJmond.[95] Het doel van het luchtmeetnet is om de luchtkwaliteit in de IJmond te monitoren. Het meetnet bestaat uit zes meetstations. GGD Amsterdam beheert het luchtmeetnet.[96] Daarnaast wordt meetstation De Rijp gebruikt als achtergrondstation. Het aantal meetlocaties in de IJmond is hoog in vergelijking met andere gebieden in Nederland en het oppervlak dat ze beslaan.

De meetstations meten continu fijnstof, PM10 en PM2.5. Daarnaast worden op een aantal meetstations de stoffen roet (black carbon), stikstofmonoxide (NO), stikstofdioxide (NO_2), koolmonoxide (CO), waterstofsulfide (H_2S), zwaveldioxide (SO_2), benzeen (C_6H_6), Tolueen (C_7H_8), Xyleen (C_8H_{10}), Naftaleen ($C_{10}H_8$), benzo(a)pyreen (BaP), Arseen (As), Nikkel (Ni), Cadmium (Cd) en lood (Pb) gemeten.

Vanaf 2012 staan de rapporten online op de website van het luchtmeetnet.[97] De meetresultaten vormen een belangrijke bron voor trendanalyse, vergelijking met modelberekeningen en voor verder onderzoek naar de relatie tussen lucht-verontreiniging en gezondheid. De meetresultaten worden getoetst aan de wettelijke grenswaarden uit bijlage 2 van de Wet Milieubeheer. Uit de meetresultaten blijkt dat de luchtkwaliteit voldoet aan de wettelijke grenswaarden.

Daarnaast worden sinds 2017 de meetwaarden voor NO_2, PM10 en PM2.5 vergeleken met de WHO-advieswaarden uit 2005 voor deze stoffen. In eerste instantie was het streven om per 2050 aan de WHO-advieswaarden te voldoen.[98] In 2020 is in het Schone Lucht Akkoord het streven opgenomen om, in Nederland, in 2030 aan deze WHO-advieswaarden te voldoen. De WHO heeft echter de advieswaarden voor deze stoffen uit 2005 aangescherpt in 2021.[99] Dit betekent dat Nederland op dit moment nog de oude WHO advieswaarden uit 2005 nastreeft in plaats van de nieuwe WHO advieswaarden uit 2021.

94 RIVM, Rapport 2021-0216, *Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmond regio*, januari 2022.
95 GGD Kennemerland, *Onderzoeken*, 18 maart 2022.
96 Meetstations: Beverwijk – Creutzberglaan, IJmuiden – Kanaalstraat, Velsen – Reyndersweg, Velsen – Staalstraat, Wijk aan Zee – Bosweg, Wijk aan Zee - De Banjaert en De Rijp – Oostdijkje.
97 De oudste rapportage die is terug te vinden op de website www.luchtmeetnet.nl stamt uit 2012.
98 PvdD, CU, SGP, 50 Plus, Ouderenpartij NH, Motie Omgevingswaarden, 9 oktober 2017.
99 World Health Organization, *WHO global air quality guidelines, Particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulphur dioxide and carbon monoxide*, 2021.

Het RIVM concludeert in het derde deelonderzoek dat de in de lucht aanwezige PAK's en metalen grotendeels van het Tata Steel terrein komen. Daarnaast is onderzocht of de hoeveelheid aangetroffen stoffen in de lucht overeenkomt met berekeningen op basis van de emissie die weergegeven is in de openbare emissiejaarverslagen (elektronisch Milieujaarverslag oftewel e-MJV[100]) van Tata Steel[101]. Voor fijnstof komt dit overeen, maar voor PAK's en metalen blijkt dit niet het geval. Het RIVM heeft gebruik gemaakt van de door Tata Steel aangeleverde data in het e-MJV voor de berekeningen om de verwachte concentratie op leefniveau uit te rekenen. De berekende concentraties PAK en metalen waren veel lager dan de hoeveelheid die daadwerkelijk in de lucht is gemeten door het luchtmeetnet van GGD Amsterdam. Het RIVM geeft hiervoor in het derde deelonderzoek een aantal mogelijke oorzaken, maar deze oorzaken zijn door het RIVM in deze studie niet onderzocht, omdat dit buiten de opdracht van het onderzoek lag.

Reactie op deelonderzoek III

De conclusie uit het derde deelonderzoek van het RIVM, dat de door Tata Steel aangeleverde hoeveelheid PAK's en metalen in het e-MJV veel lager is dan de hoeveelheid die daadwerkelijk is gemeten door de GGD Amsterdam, leidt tot grote onrust onder omwonenden en overheden.[102,103] Daarom zijn er op initiatief van de provincie Noord-Holland twee expertmeetings georganiseerd met betrokken partijen[104] om het geconstateerde verschil te verklaren.[105,106] Tijdens deze expertmeetings is gekeken naar drie specifieke PAK's[107] en metalen. De experts stellen dat het verschil grotendeels verklaard kan worden door de brongegevens die voor de berekening in het rekenmodel worden ingevoerd. Tata Steel stelt dat deze brongegevens in de inventarisatie van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) (versie geleverd aan het RIVM in mei 2022) op verschillende punten anders ingevoerd zijn dan in het elektronisch Milieujaarverslag. Tata Steel ziet daarom ruimte voor verbetering en zegt naar aanleiding van de uitkomsten van de expertmeeting het volgende elektronisch Milieujaarverslag zoveel als mogelijk aan te passen zodat deze in lijn is met de ZZS-inventarisatie.[108] Hiermee komen de door Tata Steel berekende hoeveelheid PAK's en de door het RIVM gemeten hoeveelheid PAK's, voor het jaar 2019, meer met elkaar overeen.

100 Voor een verdere toelichting zie: https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/meten-en-rapporteren/integraal-prtr/.
101 Dit is te vinden via: https://www.emissieregistratie.nl/data/bedrijfsrapporten. Gebruik de zoekterm Tata Steel IJmuiden.
102 NOS, *Veel reacties op rapport Tata, 'onafhankelijke instantie moet uitstoot meten'*, 21 januari 2022.
103 RTL Nieuws, *RIVM: Tata Steel stoot veel meer kankerverwekkende stoffen uit dan verwacht*, 21 januari 2022.
104 Provincie Noord-Holland, RIVM, Tata Steel, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
105 Gedeputeerde Staten provincie Noord-Holland, Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, *Uitkomsten expertmeetings RIVM-Tata Steel naar aanleiding van het RIVM rapport Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmond regio*, Kenmerk: 1866229/1866236, 13 juli 2022.
106 Provincie Noord-Holland, *Expertmeeting over RIVM-rapport stoffen Tata Steel: Eisen voor registratie in Milieujaarverslag moeten nauwkeuriger*, 13 juli 2022.
107 Benzo[a]pyreen (BaP), benzo[g,h,i]peryleen (BgP) en indeno[1 ,2,3-cd]pyreen (IND).
108 Tata Steel, *Reactie op verslag expertsessies met RIVM*, 13 juli 2022.

Naar aanleiding van het derde deelrapport van het RIVM stuurt de provincie Noord-Holland op 21 januari 2022 een brief naar de staatssecretaris.[109] Ditmaal met de vraag of de staatssecretaris kan bekijken of het huidige stelsel van emissieregistratie nog voldoet.

De OD NZKG stuurt op 1 april 2022 een brief naar het Ministerie van IenW om een aantal knelpunten te agenderen. Dit zijn dezelfde knelpunten die de provincie Noord-Holland al eerder, op 14 april 2021 en 2 september 2021, in brieven aan de staatssecretaris heeft benoemd.[110] Het gaat hier onder andere over:

- De knelpunten die de OD NZKG ziet op het gebied van Zeer Zorgwekkende Stoffen:
  - De structuur van regelgeving voor ZZS is complex; er is sprake van verschillende regelingen die geen juridisch sluitend geheel vormen en daardoor is de toepasbaarheid onvoldoende.
  - Een landelijk beoordelingskader voor het Vermijdings- en Reductieprogramma ZZS ontbreekt.
  - Voor een aantal ZZS zijn geen landelijk uniforme Maximaal Toelaatbare Risico waarden vastgesteld.
  - De effecten van cumulatie zijn onvoldoende in beeld en er zijn onvoldoende handvatten om op te treden als er effecten van cumulatie zijn.
- Dat de OD NZKG vanuit gezondheidskundig oogpunt de huidige normstelling en regelgeving op Europees en Rijksniveau onvoldoende acht in een complex gebied met cumulatie van emissies en piekbelasting zoals de IJmond. Het verzoek aan het ministerie is om de wetgeving aan te passen.
- Dat het bevoegd (provincie Noord-Holland) gezag geen strengere normen kan opleggen dan de Europese voorgeschreven normen in de BBT-conclusies en dat ook het Schone Lucht Akkoord hier geen handvatten voor geeft. De OD NZKG stelt dat als de Rijksoverheid scherper vergunnen voorstaat en standaard de onderkant van de BBT-range wil voorschrijven, dat de wetgeving moet worden aangepast. Daarnaast wil de OD NZKG betrokken worden bij de herziening van de BREF IJzer en Staal.

De OD NZKG vraagt het ministerie om de genoemde beleidstekorten op korte termijn op te lossen. Het is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog onduidelijk wat de reactie van het ministerie is.

109 Provincie Noord-Holland, Brief provincie Noord-Holland aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, *Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmond regio*, Kenmerk: 1768137/1768192, 21 januari 2022.

110 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Knellende wet- en regelgeving mede i.r.t. Tata Steel*, Kenmerk: 11084596, 1 april 2022.

3.5 Andere voorvallen

3.5.1 Inleiding

Tata Steel moet een ongewoon voorval zo snel mogelijk melden bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). Deze meldingsplicht volgt uit de Wet milieubeheer. De grafietregens waren niet het enige ongewone voorval. Tata Steel meldt zo'n 2.000 ongewone voorvallen per jaar bij de OD NZKG.

Deze gemelde voorvallen zijn deels verstoringen in het fabrieksproces (met andere woorden een ongewoon voorval volgens de Wet milieubeheer) en deels vergunde processen die overlast kunnen veroorzaken. Tata Steel heeft de afspraak met de OD NZKG dat niet alleen ongewone voorvallen gemeld worden, maar ook activiteiten die onder het normale bedrijfsproces vallen, zoals bijvoorbeeld emissies bij een geplande stilstand. Een voorbeeld hiervan is dat als er een staalpan wordt opgestookt er een melding wordt gedaan bij de OD NZKG. Indien er dan stank zou ontstaan, dan weet de OD NZKG waardoor dat komt en kan de omgevingsdienst bij vragen of klachten van omwonenden daar uitleg over geven.

Meldingen van overlast kunnen gemeld worden via het 'Meldpunt Overlast Tata Steel' op de website van de omgevingsdienst, bij Tata Steel via de website 'Omgeving Tata Steel' of, sinds november 2019, via het informatieloket van Tata Steel 'Tata Steel in de Buurt' in Wijk aan Zee. Er worden klachten ingediend over stof, stank, gekleurde wolken (rook) en geluid. Deze klachten worden niet allemaal centraal verzameld bij één partij, waardoor een centraal overzicht ontbreekt. De OD NZKG heeft een dashboard overlastmeldingen en ongewone voorvallen veroorzaakt door Tata Steel op haar website gepubliceerd.[111] Alleen de meldingen gedaan bij de OD NZKG worden in dit dashboard weergegeven.

Melden van overlast via Stofmelder.nl

Omwonenden misten transparantie over hun meldingen van overlast. Via een burgerinitiatief en *crowdfunding* is hiervoor in december 2018 de website Stofmelder.nl opgericht.[112] De oprichters hiervan willen de frustraties rondom de gebrekkige communicatie tussen bewoners en instanties oplossen. Daarnaast willen zij, door de mate van overlast openbaar en transparant te maken, meer inzicht en begrip creëren voor de druk die volgens hen op de regio staat. Stofmelder hoopte zo bij te dragen aan milieuverbeteringen in de regio IJmond. Het meldpunt gaf, na toestemming van de melder, de meldingen van stank, stof en geluidsoverlast door aan Tata Steel, de GGD Kennemerland en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Inmiddels is de website Stofmelder.nl niet meer actief door gebrek aan financiële middelen.

111 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Data visualisatie Tata Steel*, https://loket.odnzkg.nl/data-visualisatie-tata-steel/ [geraadpleegd 11 augustus 2022].
112 Dorpsraad Wijk aan Zee, *Online klacht doorgeven*, http://wijkaanzee.org/milieu/online-klacht-doorgeven/ [geraadpleegd 16 februari 2022].

In de volgende drie paragrafen wordt ingegaan op de beide Kooks- en gasfabrieken, de Sinterfabriek en het vermijdings- en reductieprogramma van Zeer Zorgwekkende Stoffen. In deze drie onderwerpen komen ongewone voorvallen, de overlast die omwonenden ervaren en de klachten die zij hierover indienen en het handelen van zowel Tata Steel als overheden naar voren.

3.5.2 Stankoverlast door kooks- en gasfabrieken

Tata Steel heeft twee kooks- en gasfabrieken op zijn terrein staan, nummers 1 en 2. Kooks- en gasfabriek 1 is oorspronkelijk in de jaren 20 van de vorige eeuw gebouwd en in de jaren 80 van de vorige eeuw volledig herbouwd. Kooks- en gasfabriek 2 is in de jaren 70 van de vorige eeuw gebouwd. In beide fabrieken worden uit kolen kooks gemaakt. De kooks zijn nodig voor het maken van ruw ijzer. Bij de productie van deze kooks komen geuren vrij die door omwonenden als stank worden ervaren. Met name over Kooks- en gasfabriek 2 is veel te doen omdat deze stankoverlast veroorzaakt in Wijk aan Zee als er een zuidzuidwestenwind staat. Zo werden er in 2020 door omwonenden ongeveer 1.800 meldingen van stankoverlast ingediend bij de omgevingsdienst, waarvan ongeveer driekwart afkomstig door inwoners van Wijk aan Zee. Veel stankklachten gaan over Kooks- en gasfabriek 2. Dat vooral over Kooks- en gasfabriek 2 wordt geklaagd komt volgens Tata Steel omdat de ovens van Kooks- en gasfabriek 2 hoger zijn dan bij Kooks- en gasfabriek 1 en dichter bij Wijk aan Zee staan.

Stankoverlast en actualisatie vergunningvoorschriften Kooks- en gasfabrieken

De omgevingsdienst scherpt de vergunningsvoorschriften van de Kooks- en gasfabrieken op verschillende momenten in de tijd aan. Met betrekking tot stankklachten is daarbij het emissiekental belangrijk.

In de revisievergunning uit 2007 is opgenomen dat voor Kooks- en gasfabriek 2 de totale emissie per batterijgroep het emissiekental[113] (zichtbare emissies) van 20 niet mag overschrijden. Daarnaast is er een onderzoeksverplichting vastgelegd om het emissiekental terug te brengen naar 10.[114] Bij het herstelbesluit uit 2008 is bepaald dat de totale emissie het emissiekental 10 niet mocht overschrijden en met ingang van 1 januari 2011 mocht de betreffende emissie het emissiekental 5 niet overschrijden. Bij het besluit tot wijzigen van de voorschriften uit 2013 is het emissiekental op verzoek van Tata Steel echter versoepeld naar 10 omdat 5 niet structureel naleefbaar was volgens Tata Steel.

113 De kooks- en gasfabrieken bestaan uit ovens met deuren waarin de kooks wordt gegaard. Indien er rond deze deuren van de ovens emissies (uitstoot) optreden is er sprake van een deuremissie. Deuremissies kunnen onder andere ontstaan doordat de constructie van de oven niet meer geheel afsluit. Aan de deuremissies, die zichtbaar zijn in de vorm van rook, is een emissiekental gekoppeld. Per batterij ovens mag dit emissiekental niet worden overschreden. Het emissiekental behelst de zichtbare lekkage bij kooksovendeuren. Een emissiekental van 10 houdt in dat maximaal 10% zichtbare lekkage bij kooksovendeuren mag optreden. Bron: Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Tata Steel, *Wijziging Omgevingsvergunning*, Documentnummer: 20474409, 29 oktober 2021.

114 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Tata Steel, *Wijziging Omgevingsvergunning*, Documentnummer: 20474409, 29 oktober 2021.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft naar aanleiding van een ingesteld beroep van de Stichting Dorpsraad Wijk aan Zee, tegen dit wijzigingsbesluit geoordeeld dat het emissiekental 10 als maandgemiddelde waarde binnen de range van de BREF valt, zodat dit als emissiekental als maandgemiddelde mocht worden voorgeschreven.[115] In het besluit uit 2013 is aangegeven dat een hernieuwde afweging zal plaatsvinden over de deuremissies van Kooks- en gasfabriek 2 waarbij het streefpunt zal zijn het voldoen aan het strengere emissiekental van 5. Uit de kwartaaloverzichten uit het eerste en tweede kwartaal van 2021 blijkt dat het emissiekental gedaald is tot onder de 5. Daarom heeft de OD NZKG besloten het emissiekental voor Kooks- en gasfabriek 2 aan te scherpen. In november 2021 is door de OD NZKG een definitieve ambtshalve wijziging aan Tata Steel opgelegd waarin het emissiekengetal voor de maandelijks toegestane deuremissies weer is verlaagd van 10 naar 5.[116] De OD NZKG stelt dat hiermee de emissie van geur en ZZS gelimiteerd wordt.

Intensief Toezicht Kooks- en gasfabriek 2

De OD NZKG heeft in april 2021 Kooks- en gasfabriek 2 voor zes maanden onder Intensief Toezicht[117] geplaatst. Het doel van dit intensieve toezicht was dat Tata Steel de diffuse emissies en de daarmee samenhangende stankoverlast sterk zou reduceren. Mede door het 'smeren' van de ovendeuren lijkt de stankoverlast afgenomen te zijn in deze zes maanden.

Emissieniveaus Kooks- en gasfabrieken

De omgevingsdienst stelt, op basis van de BREF IJzer en Staal, BBT-conclusie 49, dat voor oudere installaties zoals de Kooks- en gasfabrieken geen (BBT-geassocieerde) emissieniveaus zijn vastgesteld.[118] Uit de BBT-conclusie volgt volgens de omgevingsdienst geen verplichting om na afloop van een bepaalde termijn nieuwe installaties te plaatsen c.q. bestaande installaties zodanig te vervangen dat deze met nieuwe installaties overeenkomen (met de bijbehorende strengere emissiegrenswaarde). Daarom kan de omgevingsdienst naar eigen zeggen niet voldoen aan de doelstelling uit het Schone Lucht Akkoord om aan de onderkant van de BBT-bandbreedte te vergunnen. In plaats daarvan legt zij Tata Steel een onderzoeksverplichting op om te onderzoeken of met het toepassen van aanvullende maatregelen alsnog aan lagere emissiegrenswaarden kan worden voldaan. De omgevingsdienst stelt ook dat er geen bijzondere (lokale of bovenlokale) milieuomstandigheden zijn rondom Tata Steel die maatregelen verlangen

115 Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, ECLI:NL:RVS:2014:2190, 18 juni 2014, rechtsoverweging 3.1 t/m 3.5. https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@95801/201305955-1-a4/.

116 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Voortgangsrapportage Uitvoeringsprogramma VTH Tata Steel 2021-222, periode juni 2021 tot juni 2022*, juli 2022.

117 De OD NZKG hield vanaf april 2021 voor zes maanden intensief toezicht houden op de Kooks- en Gasfabriek 2 op het aspect geur. De OD NZKG formeerde hiervoor een Kernteam dat zich focuste op Kooksfabriek 2 en zich specifiek richtte op alle geurrelevante activiteiten van dit bedrijfsonderdeel. Van Tata Steel verlangde de OD NZKG openheid te geven in relevante data, inzicht in 'geur kritische' processen en vergaande optimalisering van dagelijkse bedrijfsvoering alsmede het terugdringen van incidenten. Ook moest Tata Steel vooraf nadenken of bij werkzaamheden geuroverlast ontstaat en hoe ze dit gaat beperken. Daarnaast vond er periodiek overleg plaats tussen het management van de OD NZKG en Kooksfabriek 2. Bron: Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Kooksfabriek 2 onder Intensief Toezicht OD NZKG*, 15 april 2021.

118 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Tata Steel, *Besluit tot wijziging omgevingsvergunning*, documentnummer: 21615328, 10 mei 2022.

om de NO_x emissies verder te reduceren, omdat er geen sprake is van een (dreigende) overschrijding van de immissie-grenswaarden.

Het Schone Lucht Akkoord en vergunningen
Het Schone Lucht Akkoord (SLA) heeft als doel de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren teneinde gezondheidswinst voor iedereen in Nederland te realiseren. Daarbij wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden uit 2005 voor stikstofdioxide en fijnstof in 2030. Met de aanpak van binnenlandse bronnen wordt er gestreefd naar een gezondheidswinst van minimaal 50 procent in 2030 ten opzichte van 2016. Het doel voor de industrie is om emissie en groei verder te ontkoppelen en een continue daling van emissies naar de lucht te realiseren. Het akkoord, dat juridisch niet bindend is, is gesloten tussen Rijk, provincies en een groot aantal gemeenten (waaronder Velsen, Heemskerk en Beverwijk).

Vergunningen voor de industrie en dus voor Tata Steel moeten volgens Europese regelgeving voldoen aan BBT-niveau. De BBT-conclusies kunnen een bandbreedte bevatten waarbinnen sprake is van BBT. Het is aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied om de emissie-eisen af te stemmen op de specifieke situatie van Tata Steel. Eén van de maatregelen uit het Schone Lucht Akkoord is dat er in nieuwe of geactualiseerde vergunningen die vanaf 2020 worden afgegeven, emissie-eisen worden opgenomen die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range liggen.

Toename ongewone voorvallen en klachten Kooks- en gasfabriek 2 in 2022
De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied stuurt op 19 augustus 2022 een brief naar Tata Steel over een toename van het aantal meldingen van ongewone voorvallen door Tata Steel die plaatsvinden bij de Kooks- en gasfabrieken, en over de toegenomen hoeveelheid geurklachten van omwonenden.[119] De omgevingsdienst stelt in de brief dat hij van week 19 tot en met week 26 in 2022 gemiddeld circa vier ongewone voorvallen per week geregistreerd heeft bij Kooks- en gasfabriek 2. In de weken van 27 tot en met 32 in 2022 is dit gemiddelde gestegen naar circa 27 per week.[120] Het gemiddelde aantal overlastmeldingen steeg in die weken van gemiddeld circa 19 naar 31. In zijn brief aan Tata Steel maakt de omgevingsdienst zijn verwachtingen kenbaar: 'Wij verwachten van Tata Steel IJmuiden BV dan ook dat zij de Kooks- en gasfabrieken zodanig bedrijven dat deze conform de ontwerpspecificaties in bedrijf zijn en daardoor geen (geur)overlast veroorzaken voor de omgeving'. De omgevingsdienst stelt in zijn brief dat hij op dit moment volstaat met een waarschuwing wat betreft bestuurlijke handhaving en dat hij Tata Steel controleert of de overtredingen zijn beëindigd en de nodige maatregelen zijn getroffen.

119 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Tata Steel, *Bezoek KGF2 vanwege de toename ongewone voorvallen*, documentnummer: 23092254, augustus 2022.
120 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Waarschuwing voor Tata Steel na fikse stijging meldingen*, 30 augustus 2022.

De omgevingsdienst schrijft op 5 september 2022 dat hij Tata Steel een fors hogere last onder dwangsom oplegt dan in het verleden voor het uitstoten van rauwe kooks.[121] De omgevingsdienst stelt dat als Tata Steel ook deze last onder dwangsom niet of onvoldoende naleeft, de omgevingsdienst wettelijk gezien verdergaande maatregelen kan treffen. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de mogelijkheden voor het intrekken van de vergunning van de Kooks- en gasfabrieken. Ook geeft de omgevingsdienst aan het toezicht en de controle op rauwe kooks te zullen intensiveren.

3.5.3 Stofemissies bij de Sinterfabriek

Tata Steel informeert de omgevingsdienst in april 2019 dat tijdens eigen onderzoek naar de mogelijkheden om de sinterkoelers van de Sinterfabriek te vervangen, het vermoeden is ontstaan dat er waarschijnlijk meer stof wordt uitgestoten dan vergund.[122] Tata Steel start na deze melding bij de omgevingsdienst nader onderzoek. De omgevingsdienst en de provincie Noord-Holland hebben de overschrijdingen zelf niet opgemerkt. Tata Steel brengt op 5 december 2019 zelf naar buiten dat de emissie van stof uit de Sinterfabriek al jaren veel te hoog was (anderhalf tot twee keer meer dan hetgeen dat was vergund).

Vergunningaanvraag Sinterfabriek[123]

Tata Steel stelt dat zij bij de vergunningaanvraag voor de sinterkoelers in 2004 is uitgegaan van een indicatieve meting van de diffuse emissie van stof, op basis waarvan een berekening is gedaan voor de verwachte emissie. Op basis daarvan is de norm van 1 kg/uur vergund in de revisievergunning van 2007. In 2014 wordt een meetmethode voor de diffuse emissie van de Sinterfabriek met de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) afgesproken. De resultaten volgens deze methode laten geen overschrijding van de norm zien. Begin 2019 komt Tata Steel er tijdens een eigen onderzoek naar de sinterkoelers achter dat de berekening voor de diffuse emissie volgens de met de OD NZKG afgesproken methode een onderschatting geeft van wat er daadwerkelijk wordt uitgestoten door de sinterkoelers. Het stof bevat onder meer lood en PM10, maar volgens een woordvoerder van Tata Steel worden de Europese grenswaarden voor de luchtkwaliteit door deze structureel te grote emissies niet overschreden. Dit komt overeen met data van het luchtmeetnet in de IJmond.

De provincie Noord-Holland brengt op 5 december 2019 naar buiten dat zij besluit om de omgevingsvergunning van Tata Steel te vergelijken met de werkelijke situatie. De nadruk ligt daarbij, naast de Sinterfabriek, op de Pelletfabriek en de beide Hoogovens. Kort daarna, op 10 december 2019, treedt de verantwoordelijk gedeputeerde af vanwege: '*De recente ontwikkelingen inzake het Tata dossier*'.[124] In de nieuwsartikelen over zijn aftreden worden andere bewoordingen gebruikt: '*Het toezicht op Tata Steel faalde*'.[125,126,127]

121 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Verhoogde last onder dwangsom voor Kooksgasfabrieken Tata Steel*, 5 september 2022.
122 Gedeputeerde Staten provincie Noord-Holland, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, *Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel*, Kenmerk: 1324914/1341810, 15 januari 2020.
123 Tata Steel, *Realisatie filterinstallatie sinterkoelers*, 5 december 2019.
124 Brief van gedeputeerde van provincie Noord-Holland aan Commissaris van de Koning, *Ontslagbrief*, 10 december 2019.
125 Het Parool, *Gedeputeerde Tekin treedt af om falend toezicht Tata*, 10 december 2019.
126 AD, *Gedeputeerde Tekin treedt af om falend toezicht Tata*, 10 december 2019.
127 Trouw, *De Noord-Hollandse gedeputeerde Adnan Tekin treedt af vanwege falend toezicht op staalbedrijf Tata Steel*, 10 december 2019.

In januari 2020 stelt het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland dat in het Nederlands bestel de capaciteit en middelen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) gelimiteerd zijn, waardoor er voortdurend prioriteiten moeten worden gesteld. Dat betekent dat onderwerpen die in potentie een groot risico met zich meebrengen scherper worden gecontroleerd. Hierbij wordt uitgegaan van de juistheid van de door initiatiefnemers aangeleverde gegevens. Het college concludeert 'dat vanwege deze werkwijze een norm voor de sinterkoelers in de vergunning terecht is gekomen die daarin niet op die manier terecht had moeten komen.'[128]

Op 19 maart 2020 heeft de OD NZKG Tata Steel een vergunning verleend voor het plaatsen en in gebruik nemen van een nieuwe elektrofilter bij de sinterkoelers van de Sinterfabriek.[129] Het nieuwe elektrofilter zorgt voor een grote verlaging van de stofconcentratie vanaf de sinterkoelers.

3.5.4 Vermijdings- en reductieprogramma Zeer Zorgwekkende Stoffen

In artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn verplichtingen opgenomen gericht op het terugdringen van het gebruik van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Dit artikel is in werking getreden op 1 januari 2016. De verplichting voor het terugdringen van het gebruik van ZZS geldt voor type C bedrijven en daarmee ook voor Tata Steel. Op grond van artikel 2.4, lid 3, moet Tata Steel elke vijf jaar informatie aan het bevoegd gezag overhandigen over de mate waarin emissies van ZZS naar de lucht plaatsvinden en de mogelijkheden om emissies van die stoffen te voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, te beperken. Op grond van artikel 2.4, lid 4, onder b kan het bevoegd gezag, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, bij maatwerkvoorschrift toestaan dat de informatieverplichting, rekening houdend met de meest relevante ZZS, gefaseerd wordt uitgevoerd. Hierbij moet het bevoegd gezag per stof een redelijke termijn vaststellen waarbinnen die informatie wordt aangeleverd.

Tabel 3 geeft de tijdlijn weer van de genomen stappen door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Tata Steel omtrent de ZZS-inventarisatie en het vermijdings- en reductieprogramma van deze Zeer Zorgwekkende Stoffen.

128 Gedeputeerde Staten provincie Noord-Holland, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, *Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel*, Kenmerk: 1324914/1341810, 15 januari 2020.
129 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Vergunning voor nieuwe filter sinterkoelers Tata Steel*, 19 maart 2020.

Tabel 3: Tijdlijn ZZS-inventarisatie en Vermijdings- en reductieprogramma ZZS

Datum	Communicatie over ZZS-inventarisatie en het Vermijdings- en reductieprogramma ZZS
17 mei 2019	De OD NZKG verzoekt Tata Steel om informatie te verstrekken over de emissies van ZZS naar de lucht.[130]
30 december 2020	De OD NZKG ontvangt van Tata Steel de ZZS-inventarisatie.[131]
28 januari 2021	De OD NZKG vraagt de ILT om een advies uit te brengen op de ZZS-inventarisatie van Tata Steel.
15 februari 2021	Naar aanleiding van het verzoek van de OD NZKG op 28 januari heeft de ILT een overleg met de OD NZKG. Tijdens dit overleg wordt naast de ZZS-inventarisatie ook de minimalisatieplicht ZZS voor Tata Steel besproken.
10 maart 2021	De ILT stuurt haar bevindingen over de ZZS-inventarisatie en de minimalisatieplicht ZZS naar de OD NZKG.[132]
24 maart 2021	De OD NZKG stuurt een brief naar Tata Steel met de beoordeling van de ZZS-inventarisatie.[133] Bij de beoordeling voor emissies naar de lucht heeft de OD NZKG advies gevraagd aan de ILT. De conclusie is dat de verstrekte gegevens onvoldoende zijn. Tata Steel moet: - binnen een termijn van acht weken na verzending van de brief de ZZS-inventarisatie aanvullen; - voor 1 oktober 2021 invulling geven aan de minimalisatieverplichting ten aanzien van artikel 2.4, 2e lid van het Activiteitenbesluit; - voor 1 oktober 2021 het verplichte vermijdings- en reductieprogramma indienen dat ten minste voldoet aan artikel 2.20 van de Activiteitenregeling.
19 mei 2021	Tata Steel stuurt een brief aan de OD NZKG als reactie op de brief van de OD NZKG van 24 maart 2021. Tata Steel vult in deze brief de door de OD NZKG gevraagde ZZS-inventarisatie aan en voldoet hiermee aan de door de OD NZKG gestelde termijn van 8 weken.[134]
10 september 2021	Tata Steel dient het rapport verspreidingsberekeningen ZZS in bij de OD NZKG.
29 september 2021	De OD NZKG stuurt een brief aan Tata Steel waarin hij verzoekt om een overzicht van de vrijgekomen ZZS over de afgelopen vijf jaar met een inschatting van de vrijgekomen hoeveelheden bij ongewone voorvallen.[135] Daarnaast verzoekt de OD NZKG om op basis van een analyse van ongewone voorvallen een inschatting te maken hoeveel ZZS jaarlijks extra uitgestoten worden Ook dient Tata Steel mogelijke maatregelen te onderzoeken om de 'niet reguliere' ZZS-emissies verder te reduceren.

130 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Tata Steel, *Informatieverzoek over (potentiële) Zeer Zorgwekkende Stoffen*, Zaaknummer: 8975936, Documentnummer: 13687546, 17 mei 2019.
131 Tata Steel, Brief Tata Steel aan OD NZKG, *Tata Steel spoorboekje ZZS-verplichtingen lucht onder Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling*, Kenmerk: ZZS; Tata Steel spoorboekje verplichtingen lucht onder Activiteitenbesluit en Activiteitenregeling, 30 december 2020.
132 ILT, Brief ILT aan OD NZKG, *Advies ILT naar aanleiding een door Tata Steel ingediende ZZS inventarisatie*, Kenmerk: 493623, Zaaknummer: 10086830, 10 maart 2021.
133 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Tata Steel, *Beoordeling inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen*, Zaaknummer: 10196804, Documentnummer: 19768556, 24 maart 2021.
134 Tata Steel, Brief Tata Steel aan OD NZKG, *Beoordeling inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen (reactie op uw brief van 24 maart 2021 voor wat betreft het onderdeel 'lucht')*, Kenmerk: Beantwoording brief dd 24 maart 2021 ODNZKG, 19 mei 2021.
135 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief van OD NZKG aan Tata Steel, *Beoordeling inventarisatie ZZS*, Zaaknummer 8975936, Documentnummer: 20930909, 29 september 2021.

Datum	Communicatie over ZZS-inventarisatie en het Vermijdings- en reductieprogramma ZZS
30 september 2021	Tata Steel dient het vermijdings- en reductieprogramma Zeer Zorgwekkende Stoffen in (VRP) bij de OD NZKG.[136]
22 december 2021	Tata Steel reageert op de brief van 29 september 2021 van de OD NZKG op het onderdeel ZZS inventarisatie.
18 maart 2022	Tata Steel stuurt nadere informatie over de emissierelevante ongewone voorvallen en de hoeveelheid ZZS die in 2019 geëmitteerd zou kunnen zijn. Tevens heeft Tata Steel de effecten van het op 30 september 2021 ingediende VRP op de reductie van ongewone voorvallen geanalyseerd.
5 april 2022	De OD NZKG stuurt een brief naar Tata Steel waarin zij stelt het VRP beoordeeld te hebben. De OD NZKG kondigt aan dat zij het noodzakelijk vindt om een maatwerkvoorschrift op te stellen.[137]
30 juni 2022	De OD NZKG stuurt het besluit met de maatwerkvoorschriften voor de fasering van de informatieverplichting over emissies van ZZS en mogelijke maatregelen (VRP) naar Tata Steel.[138]

Op 24 augustus 2022 stellen *Mobilisation for the Environment* (MOB) en IJmonders[139] beroep in bij de rechtbank Noord-Holland tegen het besluit van de omgevingsdienst van 30 juni 2022.[140] In hun beroepschrift noemen zij de volgende gronden:

- Uitstel is niet proportioneel gezien de grote omvang van ZZS-emissies.
- Uitstel is niet toegestaan nu de overgangstermijn reeds is verstreken.
- Er is geen uitstel meer mogelijk na de eerdere waarschuwing.
- Er is geen fasering mogelijk wegens het ontbreken van een gemotiveerde aanvraag.
- Een redelijke termijn per stof ontbreekt.
- De prioritering is niet eenduidig geformuleerd.
- De prioritering van extreem risicovolle stoffen is niet deugdelijk gemotiveerd.

Op 22 september 2022 wordt bekend dat de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied ervoor gekozen heeft om een handhavingsbesluit op te stellen in plaats van het maatwerkbesluit van 30 juni 2022. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied stelt dat een handhavingsbesluit beter is af te dwingen, met bijvoorbeeld een last onder dwangsom, en dat dit meer zekerheid biedt voor de omgeving. Zij heeft dit gedaan na bestudering van de beroepsgronden zoals ingediend door de omgeving.[141] Tegen het intrekken van het maatwerkbesluit heeft Tata Steel bezwaar gemaakt. Het beroep loopt nog op het moment van schrijven van dit rapport.

136 Tata Steel, Brief Tata Steel aan OD NZKG, *Beoordeling inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen (reactie op uw brief van 24 maart 2021 voor wat betreft het onderdeel 'lucht')*, Kenmerk: Beantwoording brief d.d. 24 maart 2021 ODNZKG deel 2, 30 september 2021.
137 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief van OD NZKG aan Tata Steel, *Beoordeling Vermijdings- en reductieprogramma Tata Steel 2020-2025*, Zaaknummer: 10716795, Documentnummer: 21216202, 5 april 2022.
138 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Tata Steel, *Besluit vaststellen maatwerkvoorschriften: maatwerkbesluit I*, Zaaknummer: 11115789, Documentnummer: 22267320, 30 juni 2022.
139 Dorpsraad Wijk aan Zee, Vereniging IJmuiderstraatweg IJmuiden, inwoner Wijk aan Zee, Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A.
140 Van Uffelen Advies, Beroepschrift Van Uffelen Advies aan Rechtbank Noord-Holland, *Beroepschrift tegen besluit met kenmerk 22267320*, Kenmerk: 2021-003, 24 augustus 2022.
141 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *OD NZKG eist ontbrekende gegevens ZZS-emissies Tata Steel*, 22 september 2022.

3.6 Ingezette veranderingen

3.6.1 Tata Steel

Roadmap 2030

Ten tijde van het schrijven van dit rapport staan zowel de ervaren hinder als de emissies van schadelijke stoffen beter op het netvlies van Tata Steel. In reactie op de onderzoeksrapporten en de toenemende onrust bij omwonenden presenteert Tata Steel in 2019 de Roadmap 2030. Dit is een meerjarenplan met maatregelen om de overlast en schadelijke emissies voor de omgeving te verminderen. De provincie Noord-Holland stelt in haar reactie dat de Roadmap 2030 zich vooral richt op het wegnemen van hinder, maar dat het geen invulling geeft aan 'de behoefte die zowel in de omgeving als bij het bestuur bestaat'.[142] Wat die behoefte concreet betekent wordt niet duidelijk in de brief. De provincie geeft verder aan dat in het plan de benodigde actiegerichtheid en concretisering ontbreekt. Een 'integraal plan met als vertrekpunt gezondheid' biedt volgens de provincie wel het perspectief dat de zorgen in de gemeenten doet afnemen. Dat integrale plan begint, volgens de provincie, bij het zicht op de risico's van gebruik, emissie en impact op de omgeving van schadelijke stoffen (inclusief Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en reductie van industriële emissies) Daarnaast geldt dit ook voor eerder gemaakte toezeggingen (converterhal[143], NO_x-emissies[144]), en heeft dit betrekking op alle activiteiten op het terrein van Tata Steel. Verder merkt de provincie op dat de Roadmap 2030 niet voldoende perspectief lijkt te bieden op andere uitdagingen voor duurzame staalproductie in de regio. Nieuwe opgaven zoals de energietransitie, een CO_2-aanpak en verdere verduurzaming worden gemist.

Roadmap Plus

De bestaande Roadmap 2030 is vervolgens door Tata Steel in 2021 uitgebouwd tot de Roadmap Plus. Studies uit de eerste Roadmap waren voltooid en Tata Steel gaf aan de uitkomsten ervan te willen toepassen. Met de maatregelen uit de Roadmap Plus zegt Tata Steel ook te willen reageren op de klachten uit de omgeving. Daarnaast worden de benodigde initiatieven in het ZZS-dossier in de Roadmap Plus opgenomen. Tata Steel zegt toe 300 miljoen euro vrij te maken voor nieuwe investeringen, en verwacht bijna alle geplande aanpassingen uit de Roadmap Plus versneld afgerond te hebben in 2023. Tata Steel geeft aan dat deze wijze van reageren op de omgeving gezien mag worden als een trendbreuk die ingezet is door de ophef vanwege de grafietregens: 'daarvoor was Tata Steel meer gericht op het voldoen aan de vergunning maar nu heerst de overtuiging dat er meer moet worden gedaan'. Tata Steel geeft aan de emissie terug te willen dringen, ondanks dat de luchtkwaliteit in de IJmond aan de landelijke normen voldoet.

Omwonenden geven aan nog niet enthousiast te worden van beide Roadmaps van Tata Steel en zien deze vooral als achterstallig onderhoud dat allang uitgevoerd had moeten worden.

142 Gedeputeerde Staten provincie Noord-Holland, Brief Gedeputeerde Staten van Noord-Holland aan Tata Steel, *Reactie op Roadmap 2030 Tata Steel*, Kenmerk 1241917/1241923, 10 juli 2019.

143 Tijdens de bewonersavond van 28 november 2018 heeft Tata Steel de toezegging gedaan om na de bouw van de hal voor de ROZA-slak snel van start te gaan met de hal van de converterslak (converterhal) om stofoverlast te reduceren.

144 De provincie Noord-Holland wil van Tata Steel weten wat de concrete uitwerking van maatregelen voor NO_x-reductie zijn.

Een deel van de maatregelen uit de Roadmap Plus komt zoals gezegd overeen met de maatregelen van Tata Steel om de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen te reduceren. Deze maatregelen zijn eerst in de Roadmap Plus verwerkt en daarna opgenomen in het vermijdings- en reductieprogramma (VRP) 2020-2025 van Tata Steel. De ZZS-reductie maatregelen worden in de vorm van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) als verplichting opgelegd aan Tata Steel.[145]

Tata Steel zoekt contact met omwonenden

Tata Steel geeft aan het belangrijk te vinden om een goede buur te zijn en heeft daarom verschillende initiatieven lopen om contact met de omwonenden te hebben. Dit gebeurt via de website omgeving.tatasteel.nl, via een Burentafel, een klankbordgroep voor de Roadmap Plus, en het houden van bijeenkomsten. In november 2019 heeft Tata Steel het informatieloket 'Tata Steel in de Buurt' geopend in Wijk aan Zee. Daar kunnen omwonenden terecht met onder andere vragen en klachten over het bedrijf.[146,147]

In mei 2022 lanceert Tata Steel een naar eigen zeggen informatieve krant 'Staal & IJmond', die vier keer per jaar uitkomt.[148] Deze krant staat volgens Tata Steel vol met informatie over onder andere de voortgang van zijn maatregelen over een schonere omgeving, de waterstofroute, nieuws rondom Tata Steel en Tata Steel als werkgever. De krant wordt huis aan huis verspreid in de IJmond en is ook digitaal te lezen via de omgevingswebsite van Tata Steel.

Ook zegt Tata Steel op verzoek van omwonenden toe om een geluidsdemper te plaatsen in een schoorsteen van een nieuwe oven van de Warmbandwalserij.[149]

Waterstofroute

In 2021 besluit Tata Steel om vanaf 2030 deels, en vanaf 2050 volledig over te stappen op een proces om staal te maken zonder gebruik te maken van kolen.[150] In juli 2022 stelt Tata Steel, in reactie op de discussie in de Tweede Kamer, dat hij in 2045 volledig klimaatneutraal wil zijn.[151] Dit wordt mogelijk door een nieuwe technologie, *direct reduced iron* (DRI). Omdat dankzij die technologie zowel het nu gebruikte reductiemiddel kooks als de energiebron kooksovengas vervangen worden door waterstof zal de emissie van schadelijke stoffen flink afnemen, zo is de verwachting bij Tata Steel.

145 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *OD NZKG legt maatregelen vermijdings-en reductieprogramma ZZS Tata Steel vast*, 6 april 2022.
146 NH Nieuws, *Tata Steel opent informatieloket in Wijk aan Zee voor omwonenden*, 18 oktober 2019.
147 Tata Steel, *Informatieloket Tata Steel in de Buurt*, https://omgeving.tatasteel.nl/contact/informatieloket-tata-steel-in-de-buurt.html [geraadpleegd 16 februari 2022].
148 Tata Steel, *Laatste nieuws in Staal & IJmond*, 5 mei 2022.
149 Tata Steel, *Tata Steel werkt idee uit van omwonenden en plaatst nieuwe geluidsdemper bij Warmbandwalserij 2*, 1 maart 2022.
150 Tata Steel Europe, *Tata Steel kiest voor waterstofroute*, 15 september 2021.
151 Rijksoverheid, *Afspraken met Tata Steel over CO2-reductie en verbeteren leefomgeving*, 15 juli 2022
Dit artikel geeft informatie over de herziene Expression of Principles. Een intentieverklaring tussen Tata Steel Nederland, de minister van EZK, de staatssecretaris van IenW en de gedeputeerde Milieu van de provincie Noord-Holland. Hiermee geeft de minister van EZK ook invulling aan een drietal moties over Tata Steel.

3.6.2 Overheden

Vanaf 2019 zijn zowel de ervaren hinder als de schadelijke emissies van Tata Steel aandachtspunten voor het bevoegd gezag. Mede vanwege de grafietregens, en de grote onrust die daardoor ontstond, heeft de provincie, samen met de IJmondgemeenten, het Programma Tata Steel 2020-2050 opgesteld. Het programma heeft als doel: 'Het zoveel mogelijk verminderen van de negatieve effecten van Tata Steel op de gezondheid en veiligheid in de IJmond.' Dat wil de provincie bereiken door: 'het formuleren en uitvoeren van een samenhangend pakket aan bestaande en nieuwe acties, zowel voor de korte als de lange(re) termijn.' Volgens de provincie draagt het programma daarmee bij aan een gezondere en veilige leefomgeving in de IJmond. De provincie en de OD NZKG zijn de twee belangrijkste uitvoerende partijen van het programma.

De OD NZKG komt in november 2020 met het Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.[152] In dit uitvoeringsprogramma wordt uiteengezet op welke wijze de omgevingsdienst invulling geeft aan de ambities uit het Programma Tata Steel 2020-2050.

Omgevingsdienst zoekt contact met omwonenden

De omgevingsdienst houdt sinds 2021 op verschillende manieren contact met de omwonenden van het Tata Steel terrein. Zo wordt op 1 februari 2021 een kantoor geopend in dorpshuis De Moriaan in Wijk aan Zee. Het kantoor wordt door toezichthouders gebruikt als aanlandplek rond inspecties op het terrein van Tata Steel en als locatie voor het spreekuur met omwonenden. Daarnaast wordt sinds februari 2021 een aantal keer per jaar een gesprekstafel over een specifiek thema georganiseerd met een groep van 25 omwonenden. Daarin wordt de dialoog aangegaan over de VTH werkzaamheden. Het doel van deze gesprekstafels is naast het bespreken van actuele zaken, het toewerken naar drie concrete resultaten:

- Een verbeterd proces voor de afhandeling van meldingen over overlast.
- Een nieuwe inspectiestrategie met andere toezichtmethodieken en met een effectieve signaalfunctie voor omwonenden.
- Het opstellen van de inspectieonderwerpen voor de komende twee jaar.[153]

3.6.3 Omwonenden

Uit interviews met omwonenden en analyse van berichten in de media blijkt dat de omwonenden van Tata Steel in de IJmond niet allemaal dezelfde mening hebben over Tata Steel en de rol die Tata Steel speelt bij het bereiken van een gezondere en veilige leefomgeving. Sommige omwonenden werken op het Tata Steel terrein, andere niet. Sommigen maken zich zorgen over hun gezondheid en in het bijzonder die van hun kinderen, anderen minder. Sommigen komen op voor hun belangen en anderen niet, of niet meer. Sommigen zijn bang dat door actie te voeren tegen Tata Steel het voortbestaan

152 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) Tata Steel 2020 - 2022*, november 2020.

153 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *In gesprek met omwonenden*, https://odnzkg.nl/dossiers-en-projecten/aandachtsbedrijven/tata-steel/in-gesprek-met-omwonenden/ [geraadpleegd 16 februari 2022].

van het bedrijf in gevaar komt en voorzien dan werkloosheid-gerelateerde problemen in de IJmondregio.

Gevoel van machteloosheid

Uit de interviews met omwonenden blijkt een gevoel van machteloosheid. Zij vrezen dat het economische belang en de werkgelegenheid van Tata Steel altijd op de eerste plaats komen, en dat de gezondheidsrisico's voor omwonenden een onderschikte rol hebben. Sommige van hen hebben last van stank, van stof, geluid en zien soms gekleurde wolken boven het fabrieksterrein hangen. Al deze vormen van overlast zorgen ervoor dat omwonenden zich zorgen maken over hun gezondheid en die van hun opgroeiende kinderen.

Klachten, handhavingsverzoeken, publiciteit en verlies van vertrouwen

Omwonenden geven aan dat zij, om iets voor elkaar te krijgen, klachten moeten blijven indienen, handhavingsverzoeken moeten doen en vergunningen moeten aanvechten. Omwonenden stellen dat de omgevingsdienst en de provincie aan omwonenden vragen om minder te klagen, omdat dat ten koste gaat van het reguliere VTH-werk. De OD NZKG nuanceert deze uitspraak. Zij geven aan dat tijdens een overleg met de omgeving een keer is toegelicht dat de intensiteit van de handhavingsverzoeken/ klachten impact hebben op het reguliere werk en door afhandeling van deze verzoeken, ander werk (actualisaties) verdringt. Er is nadrukkelijk niet verzocht om te stoppen met klagen. Als omwonenden daar vervolgens begrip voor tonen en gehoor geven aan het door hun ervaren verzoek, wordt het uitblijven van klachten in hun beleving aangevoerd als een teken dat het beleid meer draagvlak heeft gekregen. Zo stelt de omgevingsdienst bijvoorbeeld voor het definiëren van 'ernstige geurhinder' dat er ten minste tien unieke klachten binnen één uur moeten binnenkomen en ten minste één toezichthoudend ambtenaar de geur ook als 'ernstig hinderlijk' moet aanmerken.[154] Dergelijke regels dwingen omwonenden te blijven klagen. Ook voelen zij zich gedwongen steeds weer de publiciteit te zoeken. Dit alles kost tijd en energie en het levert volgens de omwonenden maar beperkt resultaat op. Omwonenden geven aan daardoor het vertrouwen in de overheid en in Tata Steel verloren te hebben. Een deel van de omwonenden heeft zich verenigd in belangengroepen voor hun contact met Tata Steel, de provincie (bevoegd gezag) en de omgevingsdienst (de uitvoerder).[155,156,157] In zijn commentaar over het RIVM rapport van april 2021 verwoordt de Dorpsraad Wijk aan Zee het gemis aan vertrouwen als volgt: '[…] als er niet geklaagd wordt gaat men (de OD NZKG en het staalbedrijf) ervan uit dat er geen overlast is'.[158]

154 NOS, *Tata Steel moet stankoverlast verder en sneller beperken*, 23 mei 2022.
155 Dorpsraad Wijk aan Zee, *Dorpsraad Wijk aan Zee is een ANBI*, http://wijkaanzee.org/beleidsplan-en-budget-jaarverslag/dorpsraad-wijk-aan-zee-is-een-anbi/ [geraadpleegd 15 februari 2022].
156 Stichting Frisse Wind.nu, *Beleidsplan*, https://www.frissewind.nu/beleidsplan [geraadpleegd 14 februari 2022].
157 Stichting IJmondig, *Stichting IJmondig vraagt ANBI status aan*, https://ijmondig.com/20191105/stichting-ijmondig-vraagt-anbi-status-aan/ [geraadpleegd 15 februari 2022].
158 Dorpsraad Wijk aan Zee, Brief Dorpsraad Wijk aan Zee aan Provinciale Staten, *RIVM rapport*, kenmerk:-, 15 april 2021.

Aangifte tegen de leidinggevenden van Tata Steel
Op 19 mei 2021 doet een advocaat namens een groep, bestaande uit onder anderen omwonenden, (zorg)professionals en belanghebbende gezondheids- en milieu-organisaties, aangifte tegen de leidinggevenden van Tata Steel.[159] De aangifte gaat over 'het opzettelijk en wederrechtelijk in de lucht, bodem of oppervlaktewater brengen van schadelijke stoffen waardoor gevaar voor de openbare gezondheid te duchten is.' Het Openbaar Ministerie kondigt op 2 februari 2022 aan naar aanleiding van deze aangifte een strafrechtelijk onderzoek te starten naar Tata Steel en/of Harsco.[160]

Omwonden willen eigen onderzoek doen
Diverse media berichten op 28 juli 2021 dat een aantal bewonersgroepen en stichtingen heeft besloten om zelf onderzoek te laten doen naar de emissie van Tata Steel. Het is ten tijde van het schrijven van dit rapport nog onduidelijk of dit onderzoek er komt en hoe dit onderzoek eruit gaat zien.

Webcams gericht op het Tata Steel terrein
In april 2022 plaatst de stichting FrisseWind.nu een webcam in Wijk aan Zee en een webcam in IJmuiden. Beide webcams filmen de activiteiten op het Tata Steel terrein 24 uur per dag. De stichting stelt dat als de overheid Tata Steel niet monitort, dat ze het dan wel zelf doen.[161] Kijkers wordt opgeroepen om incidenten en overtredingen via e-mail te melden bij de stichting of direct bij het meldpunt van de omgevingsdienst. FrisseWind.nu meldt deze en eigen bevindingen op basis van camerabeelden bij het meldpunt van de omgevingsdienst.

3.7 Analyse en conclusies

3.7.1 Afwachtende houding ten aanzien van risico's voor omwonenden
Lange tijd is door de provincie aangenomen dat de omwonenden geen gezondheidsrisico lopen als de emissies onder de normen blijven. Het uitgangspunt bij de provincie Noord-Holland is dat als voldoende opgeleide en ervaren mensen een vastgesteld aantal uren per jaar besteden aan een bedrijf, het daarmee voldoende inzichtelijk is of een bedrijf zich aan de vergunningvoorschriften houdt.[162] Als daarbij de gerapporteerde emissies niet boven de afgesproken normen komen, ziet de provincie dat als voldoende resultaat voor het werk van de omgevingsdienst. Omwonenden daarentegen zijn ervan overtuigd dat het economische belang van Tata Steel lange tijd leidend is geweest in het beleid van de provincie en daarmee ook in de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdienst.

159 Ficq en Partners, *Aangifte tegen leidinggevers Tata Steel*, 19 mei 2021.
160 Openbaar Ministerie, *Openbaar Ministerie start strafrechtelijk onderzoek Tata Steel en Harsco Metals*, 2 februari 2022.
161 FrisseWind.nu, *Tata Steel livestream*, https://www.frissewind.nu/articles/tata-livestream [geraadpleegd 1 juni 2022].
162 De tekst in het rapport is de samenvatting van het onderzoek. De volgende bronnen onderschrijven deze samenvatting: de Uitvoeringsovereenkomst tussen de provincie Noord-Holland en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied: Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, *Actualisatie 2021 van de Uitvoeringsovereenkomst 2017-2020, Provincie Noord-Holland – OD NZKG*, december 2020, en het Kwaliteitscriteriadocument: IPO, VNG, *Kwaliteitscriteria 2.2 (2019) Deel B, Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo*, 1 juli 2019.

Bij het verlenen van een vergunning kunnen maatwerk en extra kennis over een specifiek bedrijf(sproces) noodzakelijk zijn. Het vergunningproces is daar echter niet op ingericht. Omgevingsdiensten maken veel gebruik van informatie van bedrijven, en doen beperkt eigen onderzoek, zoals kennis vergaren over de risico's van de door het bedrijf uitgestoten schadelijke stoffen en de relatie tussen emissie en immissie. Wanneer de omgevingsdienst een document moet beoordelen vraagt zij advies aan andere partijen in plaats van deze kennis zelf te vergaren. Hiermee blijft de omgevingsdienst een reagerende organisatie. Bij complexe bedrijven wordt voor het opstellen van de omgevingsvergunning veel gebruik gemaakt van algemene regels. Dit komt doordat het Activiteitenbesluit in 2016 van kracht is geworden voor IPPC-inrichtingen. Het idee daarachter is dat met algemene regels een *level-playing-field* ontstaat. Dit levert echter meer complexiteit op voor het schrijven van vergunningen van grote bedrijven omdat het meer werk is geworden om uit te zoeken welke regels voor welke stof gelden. Er zijn algemene regels uit het Activiteitenbesluit waar in een vergunning naar verwezen wordt en er zijn BBT-conclusies. Als een BBT-conclusie iets aangeeft over een emissie, dan geldt BBT. Is dit niet het geval, dan moet een vergunningverlener normen uit het Activiteitenbesluit gebruiken. Het Activiteitenbesluit biedt mogelijkheden voor maatwerk, waarbij elk maatwerkbesluit voldoende moet worden onderbouwd. Het betekent ook dat als maatwerk gewenst is, dit lastiger te organiseren is. Dit komt door de focus op standaardprocessen en de verminderde capaciteit en expertise ten behoeve van maatwerk.

Uit het onderzoek blijkt dat bij zowel de provincie als bij de omgevingsdienst het besef dat er bij Tata Steel mogelijk meer aan de hand was ontstond na drie gebeurtenissen: de grafietregens in 2018, het aftreden van de gedeputeerde in 2019, en de maatschappelijke druk door omwonenden. De provincie stelt anno 2022, mede door de uitkomsten van de gezondheidsonderzoeken van het RIVM vanaf 2020, dat de emissies van Tata Steel drastisch verminderd moeten worden. De provincie heeft sinds 2019 een programmabureau voor Tata Steel ingericht en sinds november 2020 een Programma Tata Steel 2020-2050. Dit betekent dat er vanuit de provincie sindsdien continu aandacht voor het dossier is. De eerdere verloren rechtszaken, aangespannen door omwonenden, belangenorganisaties en ILT over de revisievergunning uit 2007 vormden voor de provincie geen aanleiding om zich intensiever met Tata Steel te bemoeien. Net zo min als de gezondheidsonderzoeken over de IJmond waaruit bleek dat bepaalde ziektes in de IJmond vaker voorkomen. Voor de provincie waren dit geen signalen dat de provincie of de omgevingsdienst in actie moest komen.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

Pas met de grafietregens in 2018 en 2019 werd het voor de provincie en de omgevingsdienst duidelijk dat er mogelijk meer aan de hand was bij Tata Steel dan individuele voorvallen. De provincie en de omgevingsdienst realiseerden zich dat de vergunde emissies van Tata Steel mogelijk niet verantwoord waren. Dit kon gebeuren ondanks dat zowel de GGD als het RIVM al jaren gezondheidsonderzoeken uitvoerden in de IJmond. De uitkomsten van deze onderzoeken worden sinds 2020 actief opgevolgd door de provincie Noord-Holland. Dat dit hiervoor niet gebeurde wordt verklaard in de rapporten van de Randstedelijke Rekenkamer[163] en de commissie Van Aartsen[164]: 'De informatievoorziening door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied aan gedeputeerde staten was op verschillende momenten niet toereikend en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied heeft onvoldoende blijk gegeven van bestuurlijke sensitiviteit.'[165] Uit het onderzoek van de Onderzoeksraad blijkt echter ook dat de provincie Noord-Holland niet zelf actief op zoek ging naar informatie. Voor de provincie was het voldoende dat de omgevingsdienst haar werk volgens opdracht uitvoerde. Pas na het aftreden van de gedeputeerde in 2019 valt een actievere houding waar te nemen.

Na 2019 zijn de provincie en de omgevingsdienst alerter geworden en meer gaan samenwerken met verschillende overheidspartijen. Het doel hiervan is dat de verschillende overheden hun krachten bundelen door als één overheid te opereren richting Tata Steel en de omgeving.[166] De provincie stelt dat dit nodig is voor een goede klachtenafhandeling en publieksinformatie, oog en oor voor de bewoners en een dialoog met de omgeving over onder andere de voortgang van het programma. De samenwerking tussen de provincie Noord-Holland en de omgevingsdienst enerzijds en het Ministerie van IenW anderzijds verloopt nog niet altijd van harte. Het Ministerie van IenW en de provincie Noord-Holland zijn weliswaar gaan samenwerken via onder andere het plan van aanpak Tata Steel[167], maar wijzen naar elkaar als het gaat om het nemen van actie.

Het ministerie vindt dat de provincie meer kan en moet doen om binnen het huidige stelsel de gezondheid van omwonenden beter te beschermen. De provincie wil op haar beurt dat het ministerie de regelgeving aanpast zodat het bevoegd gezag meer handelingsmogelijkheden heeft. Dat met de huidige systematiek al meer kan dan het bevoegd gezag over de afgelopen jaren heeft bewerkstelligd, blijkt uit de door het bevoegd gezag verloren rechtszaken. De afdeling milieu van de ILT heeft veel capaciteit toegekend aan toezicht op Tata Steel. Het resultaat hiervan is dat de ILT twee rechtszaken tegen de omgevingsdienst heeft gevoerd en één daarvan heeft gewonnen en bij de ander bewerkstelligd dat Tata Steel het gevraagde onderzoek heeft uitgevoerd zonder de rechtszaak af te wachten.

163 Randstedelijke Rekenkamer, *Stof tot nadenken, Onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco*, januari 2021.
164 Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, *Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, 4 maart 2021.
165 Randstedelijke Rekenkamer, *Stof tot nadenken, Onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco*, januari 2021.
166 Provincie Noord-Holland, *Programma Tata Steel 2020-2050, Samenwerken aan een gezondere en veilige IJmond*, november 2020.
167 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Naar een gezonde leefomgeving in de IJmond, Aanpak voor het beperken van de luchtverontreinigende emissie van Tata Steel Nederland*, december 2021.

De relevante BBT-conclusies dienen binnen vier jaar na verschijning geïmplementeerd te zijn in de vergunning en bij het bedrijf. Dit betekent dat de BBT-conclusies IJzer- en staalproductie uit 2012 in 2016 geïmplementeerd had moeten zijn in de vergunning en bij Tata Steel, waardoor deze vergunning vanaf 2016 volledig *up to date* zou zijn geweest. De realiteit is dat de OD NZKG in 2022 nog bezig is met het implementeren van de BBT-conclusies. De omgevingsdienst voert aan dat het overschrijden van deze termijn wordt veroorzaakt doordat de capaciteit en middelen voor VTH bij de omgevingsdienst gelimiteerd zijn. De langer dan voorgeschreven implementatie van de BBT-conclusies bij Tata Steel heeft mogelijk gezorgd voor een langere blootstelling aan hogere concentraties.

Daarnaast streeft de Europese Commissie ernaar om een BBT-conclusie elke acht jaar te herzien, waardoor deze BBT-conclusies IJzer en Staal herzien zou moeten zijn in 2020. Deze BBT-conclusies zijn tijdens het schrijven van dit rapport echter nog niet herzien. Waardoor dit komt heeft de Onderzoeksraad niet onderzocht. Daarnaast zouden nu, bij het uitkomen van dit rapport, de herzieningen van die BBT-conclusies aan implementatie toe zijn. De tendens is dat milieuregelgeving steeds strenger wordt. Dat betekent dat met de herziening van een BBT-conclusie zeer waarschijnlijk strengere eisen worden opgenomen. Door de vertraging in de implementatie van de BBT-conclusies bij Tata Steel en door de trage actualisatie van de BBT-conclusies in Europa zijn de omwonenden mogelijk langer dan de wetgever heeft beoogd blootgesteld aan hogere concentraties dan wenselijk en technisch mogelijk is.

De provincie en de omgevingsdienst zoeken oplossingen om de omgevingsvergunning van Tata Steel aan te scherpen primair binnen het systeem van VTH, namelijk door de toepassing van de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Er bestaat echter een mogelijkheid om met provinciaal milieubeleid bepaalde belangen bij vergunningverlening zwaarder te laten wegen.[168] Deze mogelijkheid is door de provincie niet toegepast. In mei 2019 is OD NZKG wel het Nederlandse ZZS-beleid in gaan zetten ten aanzien van Tata Steel, waardoor het bedrijf informatie inzake de emissies van Zeer Zorgwekkende Stoffen naar de lucht en vermindermogelijkheden daarvan moest rapporteren.[169,170] Deze vermindermogelijkheden bieden mogelijkheden om de maatwerkvoorschriften voor Zeer Zorgwekkende Stoffen verder aan te scherpen. Uit de tijdlijn van de ZZS-inventarisatie en het vermijdings- en reductieprogramma (tabel 3) blijkt dat dit een proces is dat meerdere jaren in beslag neemt en dat niet op korte termijn tot reductie leidt.

Zowel de provincie als de rijksoverheid kunnen strengere emissienormen opstellen, die dan in de vergunning aan Tata Steel kunnen worden opgenomen. Beide overheden geven echter aan die mogelijkheden zelf niet te hebben. Zij wijzen naar elkaar voor de oplossing. De provincie vraagt, samen met de omgevingsdienst, aan het Ministerie van IenW om strengere emissienormen zodat de omgevingsdienst de vergunning verder kan

168 KokxDeVoogd, *Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies, Advies in het kader van de Pilot Industrie vanwege van het Schone Lucht Akkoord*, Hoofdstuk 3, 8 februari 2021.
169 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Tata Steel, *Informatieverzoek over (potentiële) Zeer Zorgwekkende Stoffen*, Zaaknummer: 8975936, Documentnummer: 13687546, 17 mei 2019.
170 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief OD NZKG aan Tata Steel, *Besluit vaststellen maatwerkvoorschriften: maatwerkbesluit I*, Zaaknummer: 11115789, Documentnummer: 22267320, 30 juni 2022.

aanscherpen. In de Notitie juridische voorkeursmogelijkheden in het Tata-dossier[171] staat dat het Ministerie van IenW volgens de Richtlijn Industriële Emissies[172] strengere vergunningsvoorwaarden kan vaststellen door gebruik te maken van de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Dit is de aanleiding waarom de provincie hulp vroeg aan het Ministerie van IenW over de toepassing van BBT. Het ministerie voert echter aan als stelselverantwoordelijke alleen via *'soft power'* veranderingen te kunnen bewerkstelligen. Daarbij is het opvallend dat andere adviezen van en voor het ministerie meer mogelijkheden dan het aanwenden van *soft power* benoemen. Aan de andere kant kan, volgens KokxDeVoogd[173] en InfoMil[174], het bevoegd gezag (in deze casus de provincie Noord-Holland) gemotiveerd afwijken van BBT documenten als ze bijvoorbeeld niet actueel zijn.

Een andere (overheids)weg om emissies te beperken lijkt via het Schone Luchtakkoord (SLA). In het SLA is immers afgesproken dat er in nieuwe of geactualiseerde vergunningen die vanaf 2020 worden afgegeven, emissie-eisen worden opgenomen die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-conclusie-range liggen. In de praktijk blijkt dit niet altijd mogelijk bij Tata Steel. Dat dit niet mogelijk is komt omdat uit de BBT-conclusies geen verplichting volgt om na afloop van een bepaalde termijn nieuwe installaties te plaatsen c.q. bestaande installaties zodanig aan te passen dat deze met nieuwe installaties overeenkomen (met de bijbehorende strengere emissiegrenswaarde). De concentraties die in het SLA als grenswaarde zijn opgenomen hebben geen directe doorwerking. Dat betekent dat de omgevingsdienst deze waarden niet kan gebruiken om strenger te vergunnen.

Meerdere mogelijkheden om strengere emissienormen te stellen door de provincie en het Ministerie van IenW worden niet benut of zijn volgens deze overheden juridisch niet af te dwingen. Volgens KokxDeVoogd en InfoMil kan het bevoegd gezag echter wel gemotiveerd afwijken van BBT documenten als ze bijvoorbeeld niet actueel zijn.

De provincie (bevoegd gezag) en de rijksoverheid (wetgever) wijzen naar elkaar als het gaat om wat er mogelijk is om de gezondheid van omwonenden beter te beschermen, terwijl de overheden ook (alvast) eigen acties in gang kunnen zetten. Het gevolg is een niet samen optrekkende overheid en het ontbreken van strenge emissie-eisen in de vergunning.

De staatssecretaris van het Ministerie van IenW stuurt naar aanleiding van de landelijke ophef over de emissies van Tata Steel en de gezondheidsrisico's bij omwonenden een

171 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Notitie juridische voorkeursmogelijkheden in het Tata-dossier*, november 2021.
172 Artikel 14 lid 4 Richtlijn Industriële Emissies.
173 KokxDeVoogd, *Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies, Advies in het kader van de Pilot Industrie vanwege van het Schone Lucht Akkoord*, 8 februari 2021.
174 InfoMil, *Bepaal de relevante BBT-conclusies*, https://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzaamheid-energie/ippc-installaties/handleiding-ippc/bepaal-relevante-bbt/ [geraadpleegd 15 september 2022]. InfoMil is onderdeel van Rijkswaterstaat, wat onder het Ministerie van IenW valt.

plan van aanpak over Tata Steel naar de Tweede Kamer.[175] Ter ondersteuning van de ZZS-aanpak vraagt de staatssecretaris het RIVM om aan te geven welke mogelijkheden er zijn om Maximum Toelaatbaar Risico (MTR)-waarden af te leiden voor veertien ZZS die uitgestoten worden, waaronder voor complexe mengsels. Het RIVM heeft met de ODNZKG overlegd over deze veertien verzoeken. Na overleg is de opdracht van de ODNZKG aan het RIVM verlaagd naar drie MTR verzoeken. Het RIVM heeft deze drie indicatieve MTRs afgeleid en het advies is gedeeld met ODNZKG en na vaststelling door beleid, zijn deze op de Risico van Stoffen Website[176] geplaatst. Dat deze MTR-waarden er niet waren betekent dat het mogelijk is om een emissie te vergunnen zonder dat bekend is wat de concentratie is waarbij die bewuste stof op leefniveau gezondheidsrisico's oplevert.

De gemeenten Beverwijk, Velsen en Heemskerk hebben een formele rol in het dossier Tata Steel. Zij kunnen advies geven over de omgevingsvergunning en bestuurlijke gesprekken voeren met de gedeputeerde en met de ministeries. Deze gemeenten maken beperkt gebruik van hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Dit wijten de gemeenten aan een gebrek aan capaciteit, kennis en tijd. Terwijl daar wel de mensen wonen die te maken hebben met de emissies van Tata Steel. Daarnaast lichtte de OD NZKG de gemeenten vaak pas in als het vergunningvoorschrift ter inzage ligt, in plaats van vooraf. Inmiddels is dit verbeterd doordat er ambtelijk overleg tussen de OD NZKG en OD IJ is opgezet.

De GGD en het RIVM steken veel tijd in gezondheidsonderzoeken omdat ze hier opdracht toe krijgen vanuit de IJmondgemeenten en de provincie Noord-Holland. De resultaten worden echter niet meegenomen in de VTH-taken van de omgevingsdienst omdat er geen link is tussen de gezondheidsonderzoeken en het takenpakket van de omgevingsdienst.

Uit analyse van het vergunning traject van Tata Steel komt naar voren dat het mogelijk is om een emissie te vergunnen zonder dat bekend is wat de concentratie is waarbij die bewuste stof op leefniveau gezondheidsrisico's oplevert.

De resultaten uit gezondheidsonderzoeken worden beperkt meegenomen in de VTH-taken van de omgevingsdienst omdat er geen link is tussen de gezondheids-onderzoeken en het takenpakket van de omgevingsdienst.

De invloed van de IJmondgemeenten is beperkt tot de formele adviesrol over de omgevingsvergunning, via de Omgevingsdienst IJmond, en het voeren van bestuurlijke gesprekken met de gedeputeerde en met de ministeries. Van deze mogelijkheden maken de betreffende gemeenten in de praktijk beperkt gebruik. Bovendien hebben gemeenten beperkte invloed op omgevingsvergunningen van grote bedrijven die van invloed zijn op hun grondgebied, zelfs als die bedrijven binnen die gemeenten gevestigd zijn.

175 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Naar een gezonde leefomgeving in de IJmond, Aanpak voor het beperken van de luchtverontreinigende emissie van Tata Steel Nederland*, december 2021.
176 RIVM, *Risico van Stoffen website*, https://rvs.rivm.nl/onderwerpen/normen/milieu [geraadpleegd 03-02-2023].

Het Ministerie van IenW, de provincie Noord-Holland en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied leunen sterk op informatie en kennis van Tata Steel, zowel bij de wettelijke normering, als bij de uitvoering van het VTH-beleid. De omgevingsdienst maakt veel gebruik van informatie van Tata Steel, en doet beperkt eigen onderzoek. De omgevingsdienst maakt beperkt gebruik van de toxicologische kennis van het RIVM voor de interpretatie van door bedrijven uitgestoten stoffen. Ook schrijft de omgevingsdienst beperkt (verificatie)onderzoeken voor die uitgevoerd moeten worden door het bedrijf. Door het inkrimpen van capaciteit in beleid en uitvoering is deze afhankelijkheid bij overheden versterkt. Dit maakt de informatiepositie, en daarmee de slagkracht, van de overheden kwetsbaar.

3.7.2 Gezondheidswinst mogelijk en wenselijk, maar niet afdwingbaar

Via de GGD Amsterdam, die het luchtmeetnet in de IJmond onderhoudt en de data monitort, weten overheden en geïnteresseerden hoe het met de luchtkwaliteit in de IJmond gesteld is. De GGD Amsterdam concludeert al jaren dat de luchtkwaliteit in de IJmond aan de Nederlandse normen voldoet.

Het in 2022 uitgebrachte rapport over de luchtkwaliteit in 2021 vergelijkt de gemeten data ook met de WHO-advieswaarden uit 2005 en 2021. De luchtkwaliteit in de IJmond (en de rest van Nederland) voldoet niet aan die WHO-advieswaarden uit 2021. De WHO-advieswaarden hebben geen juridische status en kunnen daarom niet door een vergunningverlener worden gebruikt als grens. Wel geven ze aan dat er gezondheidswinst te boeken is in de IJmond en in de rest van Nederland door toe te werken naar schonere lucht.

Uit het depositieonderzoek[177] van het RIVM uit 2021 blijkt dat er meer polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en metalen aanwezig zijn in het neergedaalde stof, in vergelijking met stof buiten de IJmond. Uit het onderzoek komt naar voren dat de blootstelling aan de hoeveelheden lood en PAK's in het stof in de IJmond ongewenst is voor de gezondheid van kinderen. Het RIVM geeft aan dat langdurende (lage) blootstelling aan lood kan leiden tot neurologische ontwikkelingsstoornissen. Kinderen zijn het meest gevoelig voor deze effecten omdat hun hersenen en zenuwstelsel nog in ontwikkeling zijn. Van de andere gevonden metalen verwacht het RIVM geen gezondheidsrisico. De uitkomsten van dit depositieonderzoek geven aanleiding om de hoeveelheid PAK's en lood in de leefomgeving te verminderen zodat er geen additionele gezondheidsschade meer te verwachten is door blootstelling aan deze stoffen.

177 RIVM, Rapport 2021-0110, *Depositieonderzoek IJmond 2020*, september 2021.

De luchtkwaliteit in de IJmond voldoet aan de wettelijke Nederlandse normen, maar niet aan de in 2021 aangescherpte WHO-advieswaarden. Ondanks dat de luchtkwaliteit in de IJmond voldoet aan de wettelijke grenswaarden blijkt uit de vele onderzoeken door onder andere het RIVM, de GGD en het Nivel dat bepaalde aandoeningen en vormen van kanker vaker voorkomen in de IJmond. Dit zou kunnen komen doordat de luchtkwaliteit in de IJmond in het verleden niet altijd heeft voldaan aan de huidige grenswaarden. Het gegeven dat bepaalde aandoeningen en vormen van kanker vaker voorkomen in de IJmond was noch voor Tata Steel, noch voor de lokale overheden reden om zowel de vergunde emissie als de voorgeschreven emissienormen kritisch te beschouwen.

3.7.3 Procedurele reacties Tata Steel

De vergunningen, en daarmee de vergunde emissies, zijn leidend voor Tata Steel. In het huidige systeem is de Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) inventarisatie en het bijbehorende vermijdings- en reductieprogramma de enige ingebouwde prikkel voor bedrijven om hun emissies te reduceren teneinde de gezondheid van omwonden beter te beschermen. Tata Steel heeft signalen over mogelijke gezondheidsrisico's en schade door emissies lange tijd niet of beperkt omgezet in concrete maatregelen. Uit interviews en de analyse van mediaberichten[178] blijkt dat Tata Steel tegenwoordig ontvankelijker is voor klachten en zorgen uit de omgeving. Tata Steel zegt zich te realiseren dat ze bij omwonenden onder een microscoop ligt, dat er veel wantrouwen jegens het bedrijf is en dat het RIVM-rapport van 2021 een deel van de zorg van mensen in de omgeving bevestigt.[179]

Ondanks dat de vergunningen voor Tata Steel leidend zijn, zegt Tata Steel te beseffen dat het inmiddels niet meer genoeg is om alleen de vergunning te volgen. Bij Tata Steel ziet men in dat er verschil is ontstaan tussen de vergunning waar aan voldaan moet worden en de, maatschappelijk steeds belangrijker wordende, verantwoordelijkheid voor de omgeving waarvan omwonenden en recent ook de politiek verwachten dat Tata Steel deze proactief invult. Tata Steel is hiermee aan de slag gegaan met de Roadmap 2030, en het vervolg hierop, de Roadmap Plus. Een deel van de maatregelen die in deze documenten staan is al uitgevoerd, en heeft volgens Tata Steel al tot een afname van emissie geleid. De nog uit te voeren maatregelen moeten leiden tot verdere overlast- en emissiereducties. De omwonenden geven echter aan nog niet enthousiast te worden van beide Roadmaps van Tata Steel en zien deze vooral als achterstallig onderhoud dat allang uitgevoerd had moeten worden.

Een deel van de maatregelen uit de Roadmap Plus komt overeen met de maatregelen van Tata Steel om de emissies van ZZS te reduceren. Deze maatregelen zijn eerst in de Roadmap Plus verwerkt en daarna opgenomen in het vermijdings- en reductieprogramma 2020-2025 van Tata Steel. De ZZS-reductie maatregelen worden in de vorm van maatwerkvoorschriften als verplichting door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied opgelegd aan Tata Steel.

178 NH Nieuws, *Tata Steel-directeur Van den Berg: "We zijn te laat begonnen met schoner produceren"*, 16 januari 2022.
179 NH Nieuws, *Tata Steel-directeur Van den Berg: "We zijn te laat begonnen met schoner produceren"*, 16 januari 2022.

Naast het uitvoeren van de maatregelen uit de Roadmaps verwacht Tata Steel in de toekomst emissies nog verder te reduceren door staal te maken op basis van *direct reduced iron*. Omdat dankzij die technologie zowel het nu gebruikte reductiemiddel kooks als de energiebron kooksovengas vervangen wordt door waterstof zal, zo is de verwachting bij Tata Steel, de emissie van schadelijke stoffen flink afnemen.

Tata Steel heeft de mogelijkheid om te reageren op nieuwe vergunningvoorschriften en moet de tijd krijgen van het bevoegd gezag om wijzigingen door te voeren. Het doorvoeren van wijzigingen wordt volgens Tata Steel technisch steeds lastiger omdat bepaalde fabrieken relatief oud zijn. De technisch haalbare oplossingen om emissies te beperken behelzen voor bepaalde fabrieken vrijwel altijd dat een zogenaamde nageschakelde techniek bij het emissiepunt wordt gebouwd. Het kost veel tijd om de juiste techniek te bepalen, deze te vergunnen en vervolgens te bouwen en in gebruik te nemen. Ter illustratie, een filterinstallatie kan zo groot zijn als een flatgebouw. In de tussenliggende tijd worden omwonenden nog steeds blootgesteld aan de emissies.

Tata Steel onderneemt pogingen om het vertrouwen van omwonenden te herstellen. Dit doet Tata Steel door te communiceren dat de leefomgeving al behoorlijk schoon is en wat hij doet om dat verder te verbeteren. Tata Steel is, via de klankbordgroepen, in gesprek met omwonenden. De communicatie hierbij is voornamelijk gericht op het uitleggen wat het bedrijf doet. Daarnaast zijn er concrete acties zoals het verstrekken van wasbonnen en het schoonmaken van speeltoestellen en kozijnen. Ook gaat Tata Steel, op verzoek van omwonenden, een geluidsdemper plaatsen in een schoorsteen van een nieuwe oven van de Warmbandwalserij.[180]

Tata Steel ging er lange tijd vanuit dat het door te voldoen aan de omgevingsvergunning en daarmee aan de emissienormen, de omgeving voldoende beschermde. Tegenwoordig geeft Tata Steel aan te begrijpen, door de kritiek van omwonenden en de onderzoeken van onder andere het RIVM, dat het voor omwonenden niet meer voldoende is om alleen aan de vergunning voldoen. Met de Roadmap Plus en de waterstofroute wil Tata Steel zijn emissies drastisch reduceren en daarmee de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren.

Tata Steel onderkent dat het vertrouwen van omwonenden hersteld moet worden, en denkt dat te bewerkstelligen door te communiceren dat de leefomgeving al behoorlijk schoon is en wat hij doet om dat verder te verbeteren.

180 Tata Steel, *Tata Steel werkt idee uit van omwonenden en plaatst nieuwe geluidsdemper bij Warmbandwalserij 2*, 1 maart 2022.

3.7.4 Omwonenden ervaren wantrouwen

Omwonenden van Tata Steel hebben lange tijd hun leefomgeving voor lief ervaren. Bij het wonen in de IJmond leek het erbij te horen dat de was niet altijd buiten kon hangen om te drogen zonder zwart te worden, dat er berichten waren over het meer voorkomen van bepaalde ziektes, en dat er geuroverlast, geluidsoverlast en stofoverlast werd ervaren.

Een terugkerend onderwerp van zorg bij omwonenden is het aantal meldingen van ongewone voorvallen bij Tata Steel. Een deel van deze ongewone voorvallen veroorzaakt geluids-, stank- en stofoverlast en is daarom ongewenst voor omwonenden. Voor een deel zijn de ongewone voorvallen echter vergunde emissies, die door de betiteling 'ongewoon' een negatief stempel krijgen. De omgevingsdienst bestempelt die emissies zo, zodat Tata Steel die relatief snel moet melden. De omgevingsdienst is dan voorbereid wanneer omwonenden contact opnemen met vragen of klachten. Uiteindelijk is het voor omwonenden niet relevant of ongewone voorvallen wel of niet vergund zijn, omdat de overlast die ervaren wordt sowieso ongewenst is.

Omwonenden voelen zich gedwongen om een hindermacht te vormen omdat zij zich niet gehoord voelen door Tata Steel en zich niet gesteund voelen door hun lokale overheid. De technische informatie over neergeslagen stoffen, welke schadelijkheid er op welke termijn is en waarom sommige technische oplossingen wel helpen en andere weer minder, zijn voor omwonenden zonder de juiste achtergrondkennis moeilijk op waarde te schatten. Daarnaast wantrouwen zij de uitleg van Tata Steel over wat er speelt en welke stappen er worden genomen om de emissies te verminderen.

Doordat het bevoegd gezag de gezondheidsbelangen van omwonenden in ieder geval niet zichtbaar heeft meegewogen in de afwegingen over Tata Steel, hebben omwonenden weinig vertrouwen dat de overheid die gevaren wel op de - volgens omwonenden juiste - waarde schat. Het gevolg voor omwonenden is dat zij zich genoodzaakt voelen om het werk van de overheid te doen. Individuen moeten dan de tijd en de kennis hebben en willen gebruiken om zich te verdiepen in het onderwerp.

De omwonenden ontbreekt het daarbij niet aan ambitie of creativiteit: ze proberen het niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk en op EU-niveau. Ze proberen daarbij ook manieren die slechts indirect invloed kunnen hebben op de emissie, zoals via het milieuzorgsysteem en het indienen van klachten.

Wat de omgang met klachten betreft, is het vanuit het perspectief van omwonenden begrijpelijk dat het ervaren verzoek van de omgevingsdienst en de provincie aan omwonenden om minder te klagen, afbreuk deed aan het vertrouwen. De onderbouwing van deze overheden was, volgens omwonenden, dat de afhandeling ten koste gaat van het reguliere VTH-werk, omdat omwonenden als reactie op hun signaal meer inzet willen. De relatie werd niet beter toen de omwonenden gehoor gaven aan het verzoek en minder klachten indienden. Het bevoegd gezag presenteerde het uitblijven van klachten vervolgens als teken van draagvlak voor het beleid. Hierover geeft de ODNZKG overigens aan dat hij omwonenden niet heeft gevraagd om te stoppen met klagen.

De veelgebruikte inhoudelijke reactie op klachten van omwonenden dat de emissies aan de vergunningen voldoen en dat de luchtkwaliteit aan de wettelijke eisen voldoet, stellen omwonenden niet noodzakelijk gerust. Omwonenden twijfelen aan de volledigheid van de data van het luchtmeetnet als gevolg van de locaties waarop deze meetpunten staan in combinatie met de meest voorkomende windrichtingen. Mede hierdoor vragen omwonenden om meer meetlocaties van het luchtmeetnet. De GGD Amsterdam geeft echter aan dat het aantal van vijf meetlocaties in de IJmond in vergelijking met andere gebieden in Nederland en het oppervlak wat ze beslaan erg hoog is. In 2023 zullen het RIVM en de GGD een evaluatie uitvoeren op het luchtmeetnet.[181] Daarnaast bleken emissiecijfers meerdere keren onjuist of incompleet te zijn. Ook bleek soms dat de interpretatie te optimistisch was. Omwonenden zien een bovengemiddelde frequentie van ziektes in hun omgeving en verwachten actie.

Lang was het beeld van omwonenden dat, als ze niet bleven aandringen, noch de overheid, noch Tata Steel werk maakte van verbetering van de leefomgeving. In de gevoerde interviews erkennen de provincie en de omgevingsdienst dat nu ook.

Omwonenden van Tata Steel ervaren geuroverlast, geluidsoverlast en stofoverlast, en maken zich zorgen over hun gezondheid. Zij vinden dat zowel het bedrijf als de lokale overheid te weinig doet met hun klachten. Uit het onderzoek van de Onderzoeksraad blijkt ook dat de overheden en het bedrijf tot 2020 te weinig deden met de signalen dat de emissies van Tata Steel beperkt konden en moesten worden. Deze afwachtende houding leidde tot wantrouwen ten aanzien van de overheid en in het bijzonder de omgevingsdienst omdat deze belast is met het uitvoeren van de VTH-taken. Dit wantrouwen wordt verder gevoed als blijkt dat de vergunning niet in zijn geheel is geactualiseerd, doordat het aantal ongewone voorvallen niet afneemt en door de rechtszaken die verloren worden door het bevoegd gezag. Omwonenden zien zich genoodzaakt om zich in het bedrijf en de VTH-taken te verdiepen omdat zij geen andere mogelijkheid meer zien buiten het starten van juridische procedures. Als omwonenden niet blijven aandringen maken noch de overheid, noch Tata Steel werk van een gezonde leefomgeving. Provincie en omgevingsdienst erkennen dat nu ook.

181 *Kamerstukken II* 2022/23, 32 813, nr. 1119.



Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

4 CHEMOURS, DORDRECHT

4.1 Inleiding

Omwonenden van Chemours (voorheen DuPont) in Dordrecht maken zich zorgen over de emissie van twee specifieke schadelijke stoffen uit de PFAS-groep (Poly- en perfluoralkylstoffen). Ze vrezen dat hun gezondheid door blootstelling aan deze stoffen schade oploopt. In dit hoofdstuk worden die zorgen beschreven en richt het onderzoek zich op de gezondheidsrisico's door blootstelling aan die twee schadelijke stoffen. Voor de in het verleden uitgestoten stof PFOA (Perfluoroctaanzuur) wordt de recente ontwikkeling van kennis over de gezondheidsrisico's beschreven en de bijdrage van verschillende partijen daaraan. Voor de op dit moment uitgestoten stof HFPO-DA[182] wordt naast de kennisontwikkeling ook de vertaling naar maatregelen ten aanzien van de emissies beschrijven. Het hoofdstuk begint met een introductie van de fabriek, behandelt daarna de emissies en risico's van beide stoffen afzonderlijk, en sluit af met een analyse en conclusies.

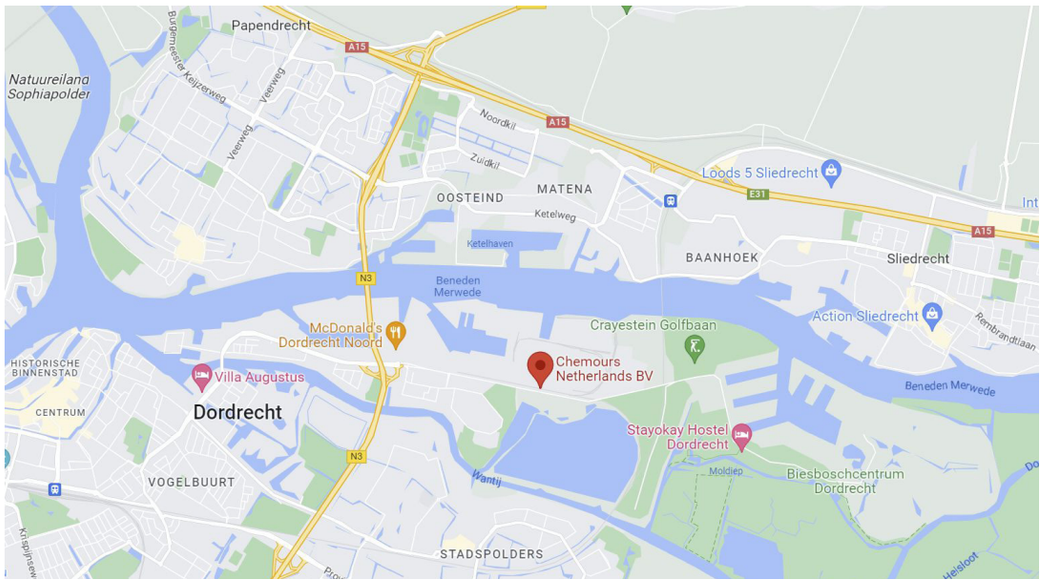
4.1.1 Chemours en de productie van fluorpolymeren

In Dordrecht staat een productielocatie van *Chemours Netherlands B.V.*, hierna Chemours genoemd, voor onder andere fluorpolymeren. Fluorpolymeren zijn kunststoffen die goed bestand zijn tegen hitte, niet kleven en die bijna niet veranderen onder invloed van andere stoffen. Deze stoffen worden onder andere toegepast in coatings, leidingen, kabels en smeermiddelen. Het moederbedrijf van Chemours verkoopt ze onder merknamen zoals Teflon.[183] De vergunde productiecapaciteit van fluorpolymeren is ongeveer twaalf miljoen kilogram per jaar.[184,185]

Deze productielocatie was tot 2015 van *Du Pont de Nemours (Nederland) B.V.*, verder DuPont genoemd.[186] DuPont begon met de productie van fluorpolymeren in Dordrecht in 1967.[187] Halverwege 2015 is de productielocatie overgegaan naar Chemours.[188] Het complex met fluorpolymeerfabrieken is onderdeel van industrieterrein De Staart, dat samen met enkele woonwijken de noord/noordoost kant van Dordrecht vormt. Het wordt aan de noordzijde begrensd door de rivier Beneden Merwede, zie ook figuur 5. Aan de

182 2,3,3,3-tetrafluor-2-(heptafluoropropoxy) propaanzuur.
183 Chemours, https://www.chemours.com/en/about-chemours/global-reach/dordrecht [geraadpleegd op 17 maart 2022].
184 Fluorelastomeren niet meegerekend.
185 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, *Besluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, kenmerk 2013023603, 3 oktober 2013
186 Chemours, https://www.chemours.com/en/about-chemours/global-reach/dordrecht [geraadpleegd op 17 maart 2022].
187 Inspectie SZW, *PFOA en DMAC in de productie van Teflon en Lycra bij DuPont (1964-2012)*, juni 2017.
188 Het moederbedrijf van DuPont heeft toen een aantal fabrieken uit Dordrecht samen met onderdelen uit andere landen verzelfstandigd tot *The Chemours Company*, wat het moederbedrijf is van Chemours Netherlands B.V. De hoofdkantoren van de moederbedrijven van DuPont en Chemours staan in de Verenigde Staten.

overkant van de rivier bevinden zich de gemeenten Papendrecht, Sliedrecht en daarachter Molenlanden.



Figuur 5: Ligging van Chemours in industriegebied De Staart. (Bron: Google Maps, 21 maart 2023)

4.1.2 Productieproces en bijbehorende emissies

Chemours heeft verschillende polymeerfabrieken waarin twee monomeren worden omgezet in verschillende vormen van fluorpolymeren.[189] Die polymerisatie gebeurt in reactorvaten die worden gevuld met water. Vervolgens worden de monomeren in gasfase boven de vloeistof gebracht en wordt de vloeistof geroerd. Op het grensvlak van gas en water vindt dan de polymerisatiereactie plaats, oftewel daar worden de monomeren tot polymeer gecombineerd. Om dat proces in goede banen te leiden, bevat het water ook een dispergeermiddel.[190,191] Tussen 1967 en 2012 was dat een perfluoroctaanzuur, PFOA[192,193], en sindsdien is men in Dordrecht overgestapt op het zogenoemde GenX-proces waarbij HFPO-DA[194,195], één van de dispergeermiddelen is.

Bij de productie wordt onder andere een deel van de dispergeermiddelen uitgestoten naar het milieu. Een klein deel van de circa 50 duizend kilogram HFPO-DA die per jaar wordt gebruikt, bereikt op twee manieren het milieu.[196,197] De eerste manier is in het

189 Fluorpolymeren zijn kunststoffen die fluor-atomen aan de hoofdketen hebben.
190 Een dispergeermiddel is een anti-klontermiddel voor de polymeerdeeltjes. In dit proces zijn de dispergeermiddelen hulpstoffen die niet in het eindproduct terecht komen.
191 Witteveen+Bos, *Vergunning Chemours – aanvraag revisievergunning Wabo*, 23 maart 2022.
192 Pentadecafluoroctaanzuur.
193 Inspectie SZW, *PFOA en DMAC in de productie van Teflon en Lycra bij DuPont (1964 – 2012)*, juni 2017.
194 De systematische naam (www.iupac.org) van deze verbinding is: 2,3,3,3-tetrafluoro-2-(heptafluoropropoxy) propaanzuur. Vooral in het verleden werden ook de benamingen FRD-902 en FRD-903 gebruikt, waarbij de eindgroep van de stof (zout of zuur) het verschilt maakt. Hoewel de eindgroep bepalend is voor de formele naamgeving, blijkt deze voor de gezondheidskundige gevolgen geen verschil te maken en daarom wordt HFPO-DA in dit rapport als algemene benaming gebruikt. Bron: RIVM, *Evaluation of substances used in the GenX technology by Chemours, Dordrecht*, december 2016.
195 Witteveen+Bos, *Vergunning Chemours – aanvraag revisievergunning Wabo*, 23 maart 2022.
196 Een groot deel van het HFPO-DA wordt na de polymerisatie teruggewonnen voor hergebruik. Een ander groot deel wordt in verschillende afvalstromen afgevoerd.
197 ILT, *Afvalstromen van Chemours*, mei 2018.

afvalwater dat van de fabriek naar de naastgelegen rioolwaterzuivering gaat.[198] De rioolwaterzuivering verwijdert de stof niet of nauwelijks en daardoor komt het HFPO-DA vervolgens in de Beneden Merwede terecht. De tweede manier is door een schoorsteen naar de lucht.[199] Vanuit de lucht komt een deel van het uitgestoten HPFO-DA neer op de bodem in de buurt van de fabriek. Na regen komt een deel daarvan met het regenwater ook in de rivier terecht. Tot de vervanging in 2012 werd een deel van het door DuPont gebruikte PFOA naar water en lucht uitgestoten.

Zowel de dispergeermiddelen als de geproduceerde fluorpolymeren zijn PFAS (zie het blauwe blok hierna). Niet van alle PFAS is er kennis over schadelijkheid voor mens en milieu. Van een aantal niet-polymeer PFAS, waaronder PFOA en HFPO-DA, is op dit moment bekend dat ze schadelijke eigenschappen hebben. PFOA en HFPO-DA zijn persistent, toxisch en mobiel.[200,201] Daarnaast is PFOA bioaccumulerend[202] en mogelijk kankerverwekkend.[203]

Poly- en perfluoralkylstoffen (PFAS)
PFAS is een groep van chemische stoffen die van nature niet in het milieu voorkomen. Binnen deze grote groep zijn er verschillende subgroepen te onderscheiden met verschillende eigenschappen en toepassingen. Voor potentieel schadelijke effecten op mens en milieu wordt vooral naar *niet-polymeer* PFAS gekeken.[204,205] Binnen die groep verschilt de mate van schadelijkheid ten opzichte van PFOA sterk.[206]

Veel PFAS zijn water-, vet- en vuilafstotend en vanwege onder andere deze eigenschappen worden ze veel toegepast. Bijvoorbeeld in producten als smeermiddelen, elektronica, verpakkingsmaterialen voor voedsel, blusschuim, anti-aanbaklagen van pannen, kleding, textiel en cosmetica. Als gevolg van deze eigenschappen zijn veel PFAS bioaccumulerend en persistent, wat betekent dat ze niet of nauwelijks afbreken in het milieu.

PFAS komen in Nederland onder andere in het milieu terecht door de papier- en chemische industrie, zoals bij de productie van fluorpolymeren door Chemours in Dordrecht.[207] Daarnaast kunnen PFAS in het milieu komen bij het gebruik van producten die PFAS bevatten.

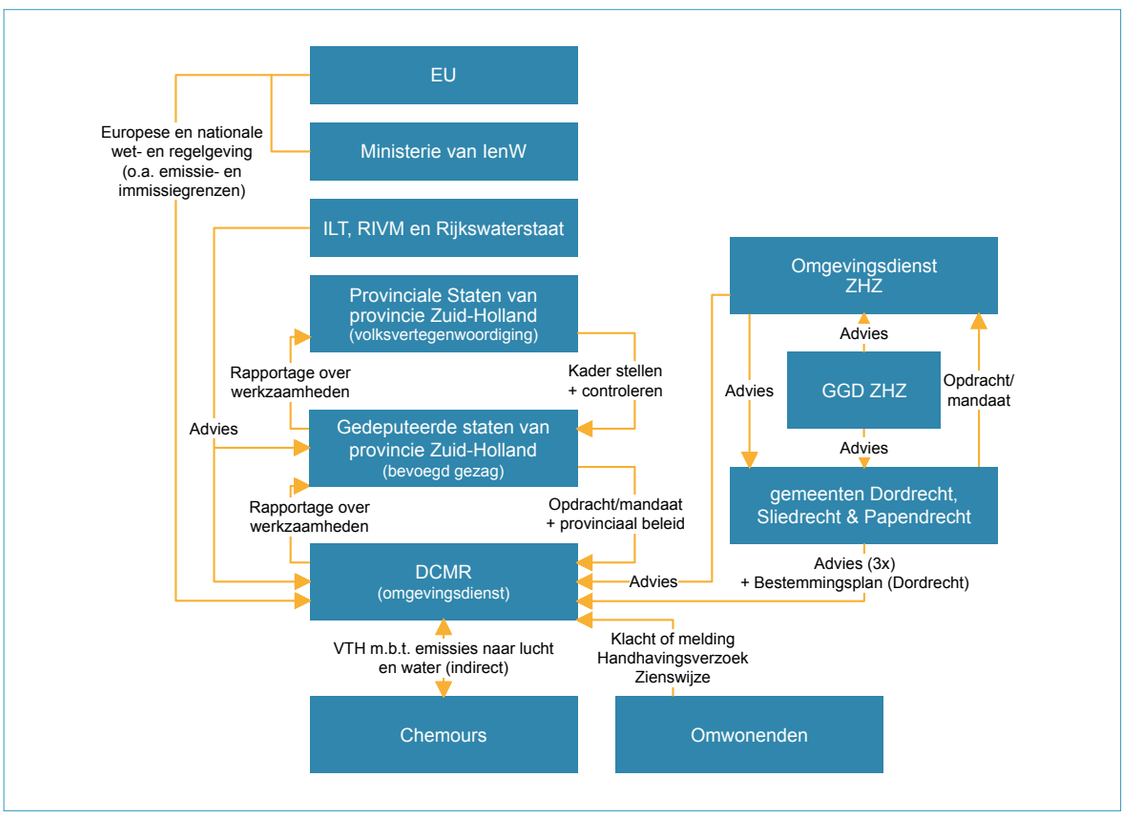
198 Het afvalwater is dan al door Chemours gefilterd waardoor de hoeveelheid HFPO-DA in het afvalwater is verlaagd. Het verwijderde HFPO-DA verlaat de fabriek in de filters als afval.
199 Ook de gerelateerde stof E1 wordt naar lucht uitgestoten, dat komt omdat een deel van het HFPO-DA door warmte verandert in E1. Bron: RIVM, *Evaluation of substances used in the GenX technology by Chemours, Dordrecht*, december 2016. De systematische naam van E1 is: heptafluoropropyl 1,2,2,2-tetrafluoroethyl ether. Deze stof behoort ook tot de PFAS. Bron: www.iupac.org
200 Mobiel betekent dat de stof zich makkelijk en snel in het milieu verspreidt.
201 RIVM, *PFAS*, www.rivm.nl/pfas [geraadpleegd op 24 maart 2022].
202 Een stof die bioaccumulerend is hoopt zich op in dieren, planten en het menselijk lichaam.
203 ECHA, *Substance infocard Pentadecafluorooctanoic acid*.
204 De PFAS uit de subgroep *polymeren*, waaronder fluorpolymeren, zijn niet zo mobiel in het milieu en niet of minder schadelijk.
205 STOWA, *PFAS in influent, effluent en zuiveringsslib resultaten van een meetcampagne op acht rwzi's*, oktober 2021.
206 RIVM, *Analyse bijdrage drinkwater en voedsel aan blootstelling EFSA-4 PFAS in Nederland en advies drinkwaterrichtwaarde*, mei 2021.
207 STOWA, *PFAS in influent, effluent en zuiveringsslib resultaten van een meetcampagne op acht rwzi's*, oktober 2021.

Gedurende het onderzoek van de Onderzoeksraad is Chemours in 2022 proefnemingen begonnen met een HFPO-DA vervanger met minder milieu-impact.[208]

4.1.3 Betrokken partijen

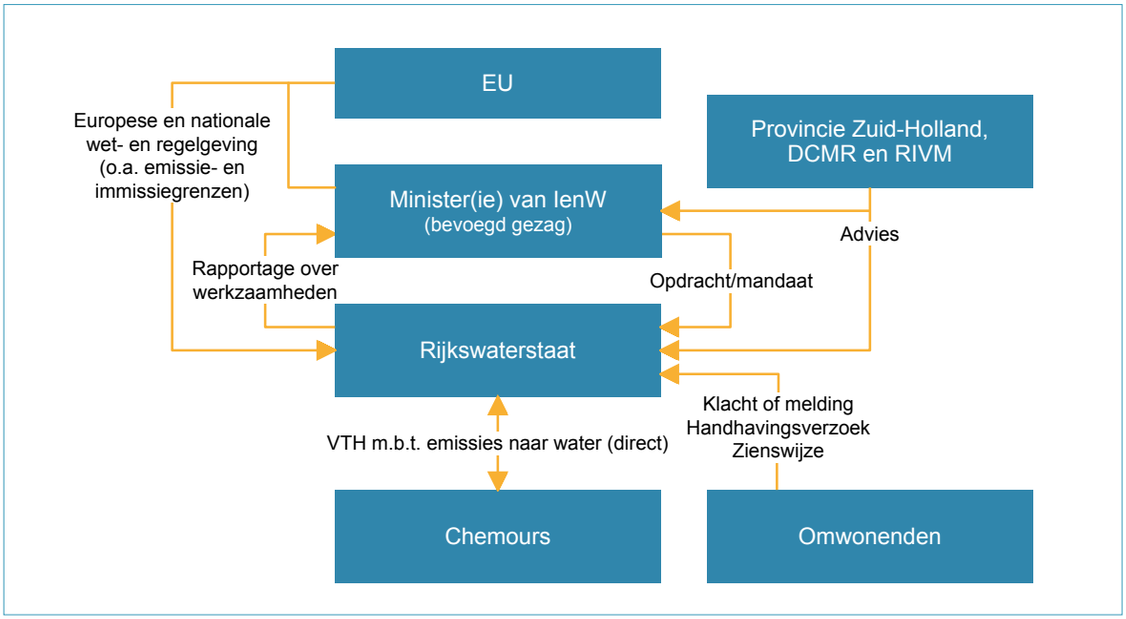
Om de bescherming van omwonenden tegen eventuele gezondheidseffecten door de emissie van schadelijke stoffen door Chemours te kunnen beschrijven, is het belangrijk om te weten welke partijen invloed hebben op de emissies. Het bedrijf heeft als enige direct invloed op de emissies, maar verschillende andere partijen hebben indirect invloed, bijvoorbeeld omdat het bedrijf een vergunning nodig heeft om te mogen produceren (zie bijlage D).

In onderstaand figuur 6 is het stelsel van partijen schematisch weergegeven dat volgens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht betrokken is bij VTH van Chemours op het gebied van lucht- en wateremissies (via de rioolwaterzuivering) en de aansturing van de omgevingsdienst. Voor emissies van Chemours direct naar het oppervlaktewater van de Beneden Merwede (directe lozingen) is Rijkswaterstaat op basis van de Waterwet bevoegd gezag. Het stelsel daarvoor is schematisch weergegeven in figuur 7.



Figuur 6: Schematische weergave van de formele invloed van partijen in de huidige situatie op de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door de omgevingsdienst (DCMR) betreffende emissies van Chemours naar lucht en water (indirect). Ook is de democratische controle op de opdrachtgever van de omgevingsdienst, het bevoegd gezag, weergegeven. Omwille van de leesbaarheid zijn een aantal invloeden niet in de figuur weergegeven, zoals de mogelijkheid om beroep en hoger beroep aan te tekenen tegen een besluit van het bevoegd gezag en de adviesrollen van het waterschap en de veiligheidsregio. (Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid)

208 DCMR, *Beschikking proefneming vervanger hulpstof FEP-fabriek*, kenmerk: 9999250365_99991129649, 15 februari 2022.



Figuur 7: Schematische weergave van de formele invloed van partijen in de huidige situatie op de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door Rijkswaterstaat betreffende emissies van Chemours naar water (direct). Omwille van de leesbaarheid zijn een aantal invloeden niet in de figuur weergegeven, zoals de mogelijkheid om beroep en hoger beroep aan te tekenen tegen een besluit van het bevoegd gezag. (Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid)

Veel partijen uit figuur 6 en figuur 7 hebben meerdere rollen en verantwoordelijkheden. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste daarvan weergegeven voor omwonenden en lucht- en wateremissies.

Tabel 4: Overzicht van de partijen en hun rollen en verantwoordelijkheden wat de emissies en omwonenden van Chemours betreft.

Partij	Rol	Verantwoordelijkheid
Chemours	- Producent van fluorpolymeren - Werkgever - Buurtgenoot	- Milieu: alleen vergunde activiteiten uitvoeren en, zo nodig, voor aanpassingen een vergunningaanvraag doen
Gedeputeerde Staten van provincie Zuid-Holland	- Provinciaal bestuur - Opdrachtgever omgevingsdiensten DCMR en OZHZ - Opsteller provinciaal VTH- en milieubeleid	- Milieu: bevoegd gezag vergunningverlening, toezicht en handhaving[209] - Gezonde leefomgeving - Uitvoering bestuurlijke taak - Kwaliteit grondwater
DCMR milieudienst Rijnmond[210] (per 1 juli 2017, daarvoor was OZHZ uitvoerende partij.)	Vergunningverlener, toezichthouder en handhaver voor Brzo-bedrijven zoals Chemours	Uitvoering van vergunning-verlening, toezicht en handhaving namens het bevoegd gezag conform VTH- en milieubeleid
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) (van januari 2011 tot juli 2017)	Milieuadviseur gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden	Uitvoering van adviestaak
Colleges van Burgemeester en Wethouders van gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden	- Gemeentelijk bestuur - Opdrachtgever OZHZ en GGD ZHZ - Adviseur bij vergunningverlening Chemours door DCMR - Aanspreekpunt inwoners, algemeen - Maker gemeentelijk milieubeleid	- Welzijn en gezondheid inwoners - Uitvoering bestuurlijke taak
Gemeentelijke Gezondheidsdienst Zuid-Holland Zuid (GGD ZHZ) (onderdeel van Dienst Jeugd en Gezondheid ZHZ)	- Gezondheidskundig adviseur gemeenten en omgevingsdiensten (gevraagd en ongevraagd) - Aanspreekpunt inwoners, gezondheidskundig	Uitvoering van gezondheidskundige taak
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (per 26 oktober 2017, daarvoor Ministerie van Infrastructuur en Milieu)	- Opdrachtgever Inspectie Leefomgeving en Transport - Opsteller nationaal milieubeleid	- Milieu: beheerder nationale wet- en regelgeving, beheerder milieustelsel

209 De provincie is onder andere bevoegd gezag voor veiligheid, emissies naar de lucht, geluidsbelasting, het afvoeren van afval en lozingen van afvalwater via het gemeentelijk riool (indirecte lozingen). De provincie is sinds 2010 het bevoegd gezag voor de directe indirecte lozingen. Bron: DCMR, *Dossier Chemours DuPont en Dow*, https://www.dcmr.nl/actueel/dossiers/dossier-chemours-dupont-en-dow [geraadpleegd op 16 maart 2022].

210 Hierna: DCMR

Partij	Rol	Verantwoordelijkheid
Inspectie Leefomgeving en Transport	- Toezichthouder provincie Zuid-Holland - Wettelijk adviseur vergunningverlening Brzo-bedrijven zoals Chemours	Uitvoering van interbestuurlijk toezicht
Rijkswaterstaat	Waterkwaliteitsbeheerder rijkswateren	Bevoegd gezag vergunningverlening, toezicht en handhaving voor emissies van Chemours naar Beneden Merwede (directe lozingen)
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	Gezondheidskundig onderzoeksinstituut en adviseur	Uitvoering van onderzoeks- en adviestaak.
Omwonenden	- Buurtgenoot - Uiten van meningen, voorkeuren en zorgen naar volksvertegenwoordiging (gemeentelijk en provinciaal) en bedrijf, direct of via media of protest	n.v.t.
Rechterlijke macht (omgevingsrecht)	Toetsen van publieke besluiten aan de wet- en regelgeving	Uitvoering van gerechtelijke taak

4.2 Aandacht voor PFOA-emissie uit het verleden

Hoewel PFOA in 2015 al een aantal jaar niet meer werd uitgestoten, ontstond er in dat jaar na een publicatie van Follow the Money discussie over mogelijke gezondheidsschade en milieuverontreiniging in regio Dordrecht als gevolg van de jarenlange emissie van PFOA door DuPont.[211,212] In het artikel werd vooral verwezen naar ontwikkelingen rondom een fluorpolymeerfabriek van het DuPont-moederbedrijf in de Verenigde Staten.[213]

PFOA-emissies DuPont in Parkersburg (VS)

Aan het begin van deze eeuw raakte PFOA in de VS in diskrediet door schadelijke effecten als gevolg van emissies van een fabriek van DuPont.[214] Dit leidde onder andere tot schikkingen van DuPont met milieuagentschap EPA[215] in 2005, en met meer dan 3000 omwonenden in 2017.[216] Daarbij draaide het vooral om blootstelling van omwonenden aan PFOA via drinkwater bij een fabriek in Parkersburg, West

211 Follow The Money, *Hoe DuPont met teflon een ongekende milieuramp veroorzaakte. Ook in Nederland?*, 10 september 2015.
212 Tussen 1967 en 2012 gebruikte DuPont in Dordrecht PFOA als dispergeermiddel voor de productie van fluorpolymeren.
213 In 2015 werd ook die fabriek onderdeel van *The Chemours Company.*
214 New York Times Magazine, *The Lawyer Who Became DuPont's Worst Nightmare*, 6 januari 2016.
215 Het federale agentschap van de VS voor de bescherming van de volksgezondheid en het milieu.
216 Reuters, *DuPont settles lawsuits over leak of chemical used to make Teflon*, 13 februari 2017.

Virginia. De vervuiling en rechtszaken hebben later meer bekendheid gekregen door de Amerikaanse documentaire *The Devil We Know* (2018) en de Amerikaanse film *Dark Waters* (2019).
In 2009 is DuPont in de VS begonnen met het vervangen van PFOA door HFPO-DA, waarbij ze de nieuwe technologie GenX noemde.[217] In Dordrecht is PFOA in 2012 voor het laatst gebruikt.

Vervolgens hebben verschillende overheidspartijen geprobeerd met hulp van Chemours de omvang van de PFOA-emissie in Dordrecht te reconstrueren. Ook zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar de mogelijke negatieve gezondheidseffecten van de blootstelling aan PFOA (toen en nu). Deze paragraaf beschrijft die ontwikkelingen.

De Onderzoeksraad heeft niet ondergezocht in hoeverre DuPont/Chemours in Nederland op de hoogte was van de ontwikkelingen in de VS, noch heeft de Onderzoeksraad zich gericht op het vergunningsproces van de PFOA-emissies. Dit deel van het onderzoek is gericht op de omgang met de PFOA-emissie die in het verleden heeft plaatsgevonden. Het Openbaar Ministerie (OM) heeft ten tijde van het schrijven van dit rapport een onderzoek lopen naar de periode waarin PFOA werd gebruikt. Het OM onderzoekt of er destijds vervolgbare overtredingen hebben plaatsgevonden.

Reconstructie omvang PFOA-emissie
De grootste bekende jaarlijkse emissie van PFOA naar lucht is net geen 7.000 kilogram, in 1995. Vanaf 1998 tot en met 2002 bedraagt de emissie ongeveer 2.000 kilogram per jaar met een uitschieter van 3.500 kilogram in 2000. In 2003 daalt de PFOA-emissie naar lucht tot ongeveer 500 kilogram, wat vervolgens gestaag afneemt tot iets meer dan 100 kilogram per jaar in 2012.[218,219] Een deel van het naar lucht uitgestoten PFOA komt in de buurt van de fabriek neer, en komt zo in de bodem terecht.

Over de emissies van PFOA naar water in het verleden is minder bekend. Uit een analyse door drinkwaterbedrijf Oasen blijkt dat in 1994 een emissies van 45.000 kilogram was vergund, maar blijkt ook dat de werkelijke emissie waarschijnlijk aanzienlijk lager was.[220,221] Daarnaast blijkt uit diezelfde analyse dat de emissie na de piek rond 2000 flink is afgenomen. Ook blijkt uit de reconstructie dat geen overschrijdingen van de vergunde emissies zijn geconstateerd voor lucht en water.[222]

217 U.S. Environmental Protection Agency, *Human Health Toxicity Values for Hexafluoropropylene Oxide (HFPO) Dimer Acid and Its Ammonium Salt (CASRN 13252-13-6 and CASRN 62037-80-3) Also Known as "GenX Chemicals"*, oktober 2021.
218 RIVM, *Risicoschatting emissie PFOA voor omwonenden*, maart 2016.
219 RIVM, *PFOA-metingen in bloed*, mei 2017.
220 Oasen N.V., *Het effect van industriële lozing van Chemours op de aanwezigheid van PFOA in (oever) grondwater*, november 2016.
221 Oasen gebruikte voor de reconstructie gegevens van Rijkswaterstaat, want zij waren destijds (tot 2010) voor DuPont het bevoegd gezag voor emissies naar water.
222 Provinciale Staten van Zuid-Holland, *Antwoord van Gedeputeerde Staten op vragen*, nummer 3080.

Vooral in het eerste jaar na de publicatie van het artikel van Follow the Money is er relatief veel aandacht van de omwonenden voor de emissies van DuPont en Chemours. Sommige omwonenden zijn in 2016 direct betrokken bij de kennisontwikkeling, door deelname aan onderzoek naar het PFOA-gehalte in bloed in de omgeving van Dordrecht. In november 2016 en juli en oktober van 2017 zijn er demonstraties voor de poort van Chemours.[223,224,225] In oktober 2017 woont een groep omwonenden de hoorzitting van het provinciebestuur over PFOA en HFPO-DA bij. Ook wordt in die periode namens 500 omwonenden een schadeclaim voor Chemours aangekondigd.[226] Daarna zijn er geen grote demonstraties meer bekend. Wel blijven Chemours en DuPont regelmatig onderwerp van berichtgeving in de media en politieke bespreking, ook op het gebied van werknemersveiligheid in het verleden.

4.2.1 Eerste studies naar risico's en acties

De aandacht voor de schadelijke gevolgen van de PFOA-emissie in de VS zorgde voor vragen en onzekerheid over de mogelijke gevolgen in de regio Dordrecht. Niet alleen lokaal, maar ook in de landelijke politiek. Kort na de publicatie van Follow the Money vraagt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu het RIVM om de concentraties in lucht en water in kaart te brengen en eventuele bijbehorende gezondheidseffecten te bepalen.[227] Dat is voor het RIVM tevens aanleiding om de gezondheidskundige grenswaarde[228] voor PFOA uit 2008 te herzien. De gezondheidskundige grenswaarde wordt verlaagd van 1500 naar 12,5 nanogram per kilogram lichaamsgewicht per dag.[229,230]

Directe blootstelling van omwonenden

Uit het RIVM onderzoek ten behoeve van een risicoschatting van de emissie van PFOA voor omwonenden[229] blijkt dat in een gebied rond de fabriek de herziene gezondheidskundige grenswaarde[231] in de periode tot 2002 langdurig is overschreden. Het RIVM bepaalt dat met berekeningen van de blootstelling van omwonenden aan PFOA via lucht, drinkwater en voedsel.[232] Door de overschrijding zijn nadelige gezondheidseffecten, zoals leververgroting, niet uit te sluiten.[233] Een jaar later wordt de blootstelling van omwonden die lang en dicht bij de fabriek wonen bevestigd door aanvullend RIVM-onderzoek[234] met behulp van meting van PFOA in het bloed.[235]

223 RTV Dordrecht, *Demonstratie bij DuPont Chemours*, 5 november 2016.
224 Sliedrecht24, *Protestactie voor poort chemiebedrijf Chemours*, 21 juli 2017.
225 Rijnmond, *Demonstratie bij Chemours*, 2 oktober 2017.
226 BNR, *Omwonenden Chemours eisen 50 miljoen*, 10 mei 2017.
227 *Kamerstukken II* 2015/16, aanhangsel 422, beantwoord op 19 oktober 2015.
228 'Een gezondheidskundige grenswaarde van een stof geeft aan wat de maximale hoeveelheid van een stof is die iemand [langdurig, *red. Onderzoeksraad*] binnen mag krijgen, zonder dat dit gevolgen heeft voor de gezondheid.' Bron: RIVM *Notitie: status van een EFSA-opinie en de rol van een gezondheidskundige grenswaarde in verschillende beleidskaders*, 15 december 2020.
229 RIVM, *Risicoschatting emissie PFOA voor omwonenden*, maart 2016.
230 Later is deze grenswaarde nogmaals herzien, zie paragraaf 4.2.2.
231 12,5 nanogram per kilogram lichaamsgewicht. Bron: RIVM, *Risicoschatting emissie PFOA voor omwonenden*, maart 2016.
232 Waarbij de blootstellingsroute via lucht dominant bleek te zijn.
233 RIVM, *Risicoschatting emissie PFOA voor omwonenden*, maart 2016.
234 In opdracht van de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Dordrecht, Papendrecht en Sliedrecht en het ministerie van IenM.
235 RIVM, *PFOA-metingen in bloed*, mei 2017.

Over beide RIVM-rapporten organiseren verschillende overheden[236] samen informatie-avonden voor omwonenden.[237,238] Onderdeel van de bespreking met omwonenden is het handelingsperspectief. Dat is voor omwonenden met verhoogde PFOA-concentraties in het bloed zeer beperkt. Een manier om PFOA uit het menselijk lichaam te halen is er niet, waardoor behandeling van eventuele gezondheidseffecten de enige mogelijkheid is. Ook wijkvereniging Merwelanden organiseert in 2016, na publicatie van het eerste onderzoek, een informatieavond waar Chemours en gemeente Dordrecht spreken.[239]

Tegelijkertijd met het eerste RIVM onderzoek in 2016, onderzoekt de GGD[240] of kanker vaker voorkomt rondom Chemours. In de onderzochte periode van 1989 tot en met 2013 blijkt dat niet het geval.[241] De GGD publiceert een informatieblad voor omwonenden met een overzicht van de nieuwe ontwikkelingen.[242]

Drinkwater

In de RIVM-rapportage van maart 2016 wordt ook melding gemaakt van bovengemiddelde PFOA-concentraties in drinkwaterwingebieden die enkele kilometers stroomafwaarts van Chemours liggen. In reactie hierop wordt in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenW) aanvullend onderzoek uitgevoerd naar het risico van de (historische) aanwezigheid van PFOA in drinkwater voor de mensen in het leveringsgebied van die oevergrondwaterwinpunten. Het RIVM adviseert in 2016 het Ministerie van IenW over een richtwaarde voor PFOA in drinkwater.[243]

Drinkwater gemaakt van oevergrondwater

Stroomafwaarts van Chemours wordt op verschillende manieren van rivierwater drinkwater gemaakt. Drinkwaterbedrijf Evides verwerkt water direct uit de rivier, terwijl Oasen het water indirect wint. Deze indirecte winning vindt plaats door op enige afstand van de rivier grondwater op te pompen. Dit zorgt ervoor dat rivierwater de oever in stroomt om het grondwater aan te vullen. Het rivierwater kan er tientallen tot honderden jaren over doen om bij het waterwinpunt te komen, waardoor deze vorm van winning lang kan worden beïnvloed door stoffen in de rivier. Door toepassing van extra zuiveringstechnieken, zoals omgekeerde osmose, kan Oasen veel PFAS (waaronder PFOA) uit het vervuilde grondwater filteren.

236 Provincie Zuid-Holland, gemeenten Dordrecht, Sliedrecht en Papendrecht, Dienst Gezondheid en Jeugd (GGD), RIVM, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en drinkwaterbedrijven Evides en Oasen.
237 Gemeente Dordrecht, *Bewonersavond rapport 2016*, https://cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht_Inwoners/Dossier_Chemours_en_DuPont/Samenvatting/Bewonersavond_rapport_2016 [geraadpleegd op 11 januari 2023].
238 Gemeente Dordrecht, *Maandag 29 mei informatiebijeenkomst rapporten RIVM*, 19 mei 2017.
239 Rijnmond, *Veel gemopperd, weinig nieuws*, 11 mei 2016.
240 In Zuid-Holland Zuid zijn de GGD, Veilig Thuis en dienst Leerplicht- en Voortijdig Schoolverlaten gecombineerd in de Dienst Gezondheid & Jeugd.
241 Dienst Gezondheid & Jeugd, *Incidentie van kanker in het gebied rond chemische fabriek Chemours, Dordrecht (1989-2013)*, maart 2016.
242 Dit is bij belangrijke latere ontwikkelingen herhaald.
243 RIVM, *Afleiding richtwaarde voor PFOA in drinkwater voor levenslange blootstelling*, maart 2016.

Uit onderzoek in 2016 van drinkwaterbedrijf Oasen blijkt dat de lozing van PFOA door DuPont zes van hun waterwinpunten beïnvloedt.[244] Vijf van die winpunten zijn nu nog in gebruik en daar arriveert nog steeds in het verleden geloosde PFOA. In alle gevallen is de PFOA-concentratie voorbij de piek en blijft deze dalen. Voor zowel Zwijndrecht als Hendrik-Ido-Ambacht is de piekconcentratie in 2016 hoger dan de toen herziene richtwaarde voor drinkwater.[245] Daarna heeft het RIVM berekend of overschrijding voor een paar jaar van de richtwaarde voor levenslange blootstelling tot schadelijke effecten kon leiden.

Het RIVM concludeert dat de blootstelling van inwoners van Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht aan PFOA via lucht, voeding en drinkwater over de hele periode niet groot genoeg is om de gezondheidskundige grenswaarde voor PFOA van destijds te bereiken.[246] Als die vergelijking wordt gedaan met de gezondheidskundige grenswaarde zoals die is op het moment van schrijven van dit rapport, dan is die in het verleden voor de inwoners van Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht wel overschreden.[247] Bepaalde gezondheidskundige effecten, vooral op het immuunsysteem, zijn daarmee niet uit te sluiten.[248]

Oppervlaktewater

In 2017 beginnen de provincie en Rijkswaterstaat met het analyseren van de directe en indirecte[249] lozingen van Chemours.[250] Hoewel het bedrijf PFOA niet gebruikt, wordt de stof wel aangetroffen in beide soorten lozingen. Rijkswaterstaat relateert de PFOA-concentratie in de directe lozing voornamelijk aan een voor hen bekende en door Chemours beheerste bodemverontreiniging van PFOA op het Chemours-terrein. De directe lozing voldoet aan de daarvoor verleende vergunning. De herkomst van PFOA in de indirecte lozing wordt in het rapport niet met zekerheid verklaard.

Het bestuur van de provincie Zuid-Holland is, als bevoegd gezag, van mening dat de indirecte lozing van PFOA geen deel uitmaakt van de revisievergunning uit 2013, en besluit in 2018 te handhaven, inclusief oplegging van een last onder dwangsom. Uiteindelijk worden er zeven dwangsommen ingevorderd. Chemours tekent in mei 2018 bezwaar aan tegen de dwangsommen, en gaat na afwijzing daarvan in beroep. De rechtbank doet in november 2020 uitspraak.[251] Op dat moment heeft Chemours inmiddels een vergunning aangevraagd voor de indirecte lozing van PFOA (0,04 kilogram per jaar) en is die ook al verleend.[252] Ook is de last onder dwangsom opgeheven omdat er geen overtredingen meer zijn geconstateerd. Alleen het beroep tegen de hoogte van de zeven dwangsommen wordt gegrond verklaard, waardoor deze door de rechtbank wordt gehalveerd tot 125.000 euro per overtreding.

244 Het afvalwater van DuPont/Chemours komt via de rioolwaterzuivering in de Beneden-Merwede. Vanaf daar verspreidt de emissie zich over de Oude Maas en de Noord, Nieuwe Maas en Lek.
245 Oasen N.V., *Het effect van industriële lozing van Chemours op de aanwezigheid van PFOA in (oever) grondwater*, november 2016.
246 Bokkers, B.G.H. et al., *Risicoschatting PFOA in drinkwater in het voorzieningsgebied van twee locaties*, december 2016.
247 RIVM, *Conclusie RIVM gebruik EFSA-TWI PFAS*, december 2020.
248 RIVM, *Conclusie RIVM gebruik EFSA-TWI PFAS*, december 2020.
249 Lozing op de rivier via de rioolwaterzuiveringsinstallatie.
250 Rijkswaterstaat, *Resultaten meetprogramma FRD en PFOA stoffen rondom Chemours te Dordrecht*, juni 2017.
251 Rechtbank Den Haag, RBDHA:2020:11719, 9 november 2020.
252 DCMR, *Besluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, kenmerk 999998499_9999740157, 29 april 2020.

Verschillende vervolgonderzoeken tonen aan dat de PFOA-concentratie in het oppervlaktewater van de Beneden Merwede ruim onder de geldende norm is en ook onder de norm voor drinkwater van destijds bleef.[253] Tussen 2017 en 2020 worden daarnaast ook onderzoeken gedaan naar PFOA-concentraties in en risicogrenswaarden voor oppervlakte, irrigatie- en zwemwater.[254]

Bodem

PFOA is ook in de grond en in het grondwater rondom Dordrecht terecht gekomen. Volgens onderzoek uit 2017 door Expertisecentrum PFAS[255] is het zeer aannemelijk dat die bovengemiddelde hoeveelheid PFOA daar vanuit de schoorstenen van DuPont via de lucht terecht is gekomen.[256] Op de zes door het Expertisecentrum onderzochte locaties worden de, tegelijkertijd door het RIVM vastgestelde,[257] risicogrenzen in grond of grondwater voor 'wonen met (moes)tuin' niet overschreden.

In het depositieonderzoek zijn geen tuinen of moestuinen onderzocht. Wanneer een verkenning van de Vrije Universiteit (VU) in 2017 PFOA op bladeren en gras aantoont,[258] stellen Kamerleden vragen over de veiligheid van het eten van zelf geteelde groenten. In opdracht van de gezamenlijke overheden (gemeenten, provincie en Rijk) voert het RIVM daarom een risicobeoordeling uit voor de consumptie van in de buurt geteelde moestuingewassen.[259] Op basis daarvan raadt het RIVM omwonenden in maart 2018 aan om groente en fruit die binnen één kilometer van het bedrijf zijn geteeld met mate te consumeren. De confrontatie met hun blootstelling aan PFOA leidt tot boosheid bij sommige omwonenden met een moestuin.[260]

De gevonden concentraties zijn voor de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid aanleiding om een handreiking voor hergebruik van PFOA-houdende grond te introduceren.[261,262] Dit wordt ingegeven vanuit bodembescherming en niet vanuit gezondheidsrisico's omdat de grenswaarden voor wonen van destijds niet zijn overschreden. Om de omvang van de verontreiniging van grond en grondwater door depositie[263] van PFOA en HFPO-DA in beeld te krijgen geeft de gemeente Dordrecht opdracht voor verder onderzoek.

253 Rijkswaterstaat, *Resultaten meetprogramma periode maart – mei 2019*, juli 2019.
254 Zoals: RIVM, *Water quality standards for PFOA*, september 2017 en Tritium advies, *Oppervlaktewater nabij volkstuinen Papendrecht*, augustus 2018 en RIVM, *GenX en PFOA in grond en irrigatiewater in moestuinen rondom DuPont Chemours*, september 2018.
255 In opdracht van provincie Zuid-Holland en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid.
256 Expertisecentrum PFAS, *Luchtdepositie onderzoek PFOA en HFPO-DA (GenX) Dordrecht en omgeving*, mei 2017.
257 RIVM, *Risicogrenzen PFOA voor grond en grondwater*, mei 2017. In opdracht van gemeente Dordrecht en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid.
258 RIVM, *RIVM-analyse VU studie naar GenX- en PFOA-gehalten op gras en bladeren*, Brief aan Ministerie van IenM, 2 augustus 2017.
259 RIVM, *Risicobeoordeling van GenX en PFOA in moestuingewassen in Dordrecht, Papendrecht en Sliedrecht*, maart 2018.
260 Trouw, *Bittere boosheid in Dordrecht om uitstoot giftige stoffen*, 12 december 2017.
261 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, *Handreiking toepassing van PFOA houdende grond Drechtsteden e.o.*, 3 november 2017.
262 Grond uit het gebied rondom de fabriek kan alleen worden toegepast (1) na bepaling van het PFOA-gehalte en (2) op grond met een vergelijkbaar of hoger PFOA-gehalte (*standstill* principe).
263 Het neerslaan van stoffen op een oppervlak.

In maart 2018 worden ook de resultaten van het aanvullende depositieonderzoek bekend.[264] Op alle 26 onderzochte locaties is in de grond PFOA aangetroffen, en vooral benedenwinds van de fabriek komen bovengemiddelde PFOA-concentraties op grotere afstand voor dan aanvankelijk gedacht. In het onderzoek worden ook de herziene risicogrenswaarden voor grond en grondwater gebruikt om de PFOA-gehalten rondom Dordrecht te toetsen.[265] De aangescherpte risicogrenzen voor 'wonen met moestuin' wordt op twee locaties overschreden.[266] Het grotere gebied met bovengemiddelde PFOA-concentraties vormt aanleiding voor herziening van de handreiking voor hergebruik van PFOA-houdende grond door Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid.[267,268]

Voor de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) is de verontreiniging aanleiding om in de omgeving monsters te nemen van melkproducten, eieren, vis en kuilvoer, en een risicoschatting te laten uitvoeren.[269] De uitkomst is dat, op basis van de gezondheidskundige grenswaarden uit 2016, geen gezondheidsrisico's worden verwacht door het eten van de onderzochte producten.

De PFOA in de bodem rondom Dordrecht breekt niet op natuurlijke wijze af. De aanpak van de gemeenten op het gebied van bodem is gericht op beheersing van de vervuiling bij hergebruik. Voor grond die niet wordt hergebruikt, is er momenteel geen beleid ten aanzien van de PFOA-vervuiling anders dan adviezen aan gebruikers, zoals moestuinhouders.[270] De Sliedrechtse actiegroep Gezondheid Voor Alles vraagt al jaren aandacht voor vermindering van de emissies van Chemours en de bodemvervuiling in de regio door wekelijks een emmer grond voor de poort van het bedrijf te storten.[271]

264 Expertisecentrum PFAS, *Aanvullend luchtdepositie onderzoek PFOA en HFPO-DA (GenX) Dordrecht en omgeving*, maart 2018.
265 Het RIVM heeft nieuwe risicogrenzen voor PFOA in grond en grondwater gepubliceerd vanwege aanpassingen in de berekeningen. Ten opzichte van de in 2017 gepubliceerde grenzen, is de risicogrens voor 'wonen met tuin' verhoogd en voor 'wonen met moestuin' verlaagd. Bron: RIVM, *Risicogrenzen PFOA voor grond en grondwater*, juni 2018.
266 Voor de twee meetlocaties heeft de Onderzoeksraad niet vastgesteld of daar ten tijde van het onderzoek een moestuin was.
267 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, *Herziene handreiking toepassing PFOA houdende grond Zuid-Holland Zuid*, 13 juni 2018.
268 De omgevingsdienst heeft de handreiking herzien namens de gemeenten van Zuid-Holland Zuid. Voortaan moet voor grond afkomstig uit een veel groter gebied bodemonderzoek worden gedaan om het PFOA-gehalte te bepalen. Daarnaast zijn er voor heel Zuid-Holland Zuid grenzen gesteld aan het PFOA-gehalte van te hergebruiken grond. Dat betekent dat grond uit de meest vervuilde delen op een andere manier verwerkt of toegepast moet worden.
269 RIVM & RIKILT, *Risk assessment of GenX and PFOA in food, part 1: toxicity of GenX and PFOA and intake through contaminated food of animal origin*, april 2019.
270 De Wet bodembescherming biedt lokale overheden de mogelijkheid om in te grijpen bij grond die niet wordt verplaatst. Het is de Onderzoeksraad niet bekend dat dit is gebeurd rondom Dordrecht ten aanzien van met PFOA-vervuilde grond.
271 RTV Dordrecht, *Voor de honderdste keer vervuilde grond gestort bij de poort van Chemours*, 5 maart 2022.

Landelijk handelingskader en lokaal effect

In juli 2019 presenteert de staatssecretaris van IenW het 'Tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie'.[272] De risicogrenzen voor verschillende vormen van bodemgebruik daarin zijn gebaseerd op een RIVM-afleiding uit maart 2019.[273] In het kader wordt de toepassingsgrens voor grond op land voor PFOA gesteld op 7 microgram per kilogram droge stof (µg/$kg_{d.s.}$) voor wonen en industrie.[274] De staatssecretaris geeft daarbij aan dat het voorzorgsbeginsel als uitgangspunt is genomen; een terughoudende aanpak is volgens de staatssecretaris nodig omdat er nog belangrijke onderzoeken naar de karakteristieken van PFAS lopen. Het handelingskader is geen wettelijk kader, maar helpt overheden om invulling te geven aan de wettelijke zorgplicht voor bodem. Dit gebeurt in afwachting van definitief beleid met normstelling in de Regeling bodemkwaliteit.

Het handelingskader laat echter de ruimte aan lokale overheden om met hogere waarden te werken. Voor het vaststellen van soepelere normen kan volgens de staatssecretaris aanleiding bestaan als de bestaande bodemkwaliteit in een gebied slechter is dan de toepassingswaarden die landelijk worden gehanteerd, en als de in het gebied vrijkomende grond en baggerspecie van slechtere kwaliteit hierdoor volgens de landelijke toepassingswaarden niet mag worden toegepast.

Dat laatste is rondom Chemours het geval, waar in de handreiking voor hergebruik van grond geen onderscheid wordt gemaakt in bodemfunctie en waar een grens van 10 µg/$kg_{d.s.}$ wordt gehanteerd. Voor de feitelijke toepassing van deze grenzen is het van belang dat de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid de wetgeving volgt en pas bij een overschrijding van meer dan 40 procent tot handhaving overgaat.[275]

4.2.2 Latere ontwikkelingen

Mede door de hiervoor beschreven onderzoeken is er in 2019 een beeld van de gevolgen van de historisch PFOA-emissie. In deze paragraaf worden de voor PFOA relevante ontwikkelingen uit de periode daarna beschreven.

Begin 2018 stellen de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden zowel DuPont als Chemours aansprakelijk voor de schade die is ontstaan en mogelijk nog ontstaat als gevolg van de emissie van PFAS. Beide bedrijven wijzen op 18 mei 2018 hun aansprakelijkheid af. Na nog een aantal verzoeken en afwijzingen vragen de

272 *Kamerstukken II* 2018-19, 28 089, nr. 46.
273 RIVM, *Overzicht van risicogrenzen voor PFOS, PFOA en GenX ten behoeve van een tijdelijk handelingskader voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de landbodem*, maart 2019.
274 Op respectievelijk 29 november 2019, 1 juli 2020 en 13 december 2021 informeerde de staatssecretaris van IenW de Kamer over aanpassing van het handelingskader. De bovengrens van PFOA voor toepassing van grond voor wonen is bij die aanpassingen 7 microgram per kilogram droge stof gebleven.
275 Artikel 3.8.2 lid 3 van de Regeling bodemkwaliteit stelt dat er pas sprake is van een overtreding als de maximumwaarden van de hoeveelheid PFAS in de bodem met een factor 1,4 worden overschreden, oftewel bij 40% overschrijding.

gemeenten op 23 april 2021 de rechter vast te stellen dat DuPont en/of Chemours onrechtmatig hebben gehandeld.[276] Deze rechtszaak loopt nog.[277]

Ondanks dat er in 2016 in Sliedrecht geen verhoogde kankerincidentie wordt gevonden, blijven zorgen omtrent kanker bestaan. Op verzoek van enkele gemeenteraadsleden laat de gemeente in 2019 het optreden van kanker opnieuw onderzoeken.[278] Uit het onderzoek blijkt dat het optreden van bijna alle kankersoorten aan de hoge kant van de landelijke variatie zit, maar dat alleen huidkanker daarbuiten valt en verhoogd wordt genoemd. Er is geen relatie bekend tussen huidkanker en blootstelling aan PFOA, terwijl dat voor nierkanker en testiskanker mogelijk wel zo is. De oorzaak van de relatief hoge incidentie van veel kankersoorten is niet onderzocht. Wel is voor leeftijd gecorrigeerd en is geconstateerd dat de sociaaleconomische status in Sliedrecht niet afwijkt van gemiddeld.

Sinds 2019 valt PFOA onder het Verdrag van Stockholm voor persistente organische verontreinigende stoffen en daarmee is in een groot deel van de wereld de productie en het gebruik nog maar beperkt toegestaan.[279] Daarnaast is, mede door de Nederlandse overheid, in 2021 een traject gestart om Europese beperkingen te introduceren voor een grote groep PFAS via REACH, de EU-verordening voor chemische stoffen.[280]

EU-traject restrictie PFAS

Samen met Denemarken, Duitsland, Noorwegen en Zweden zet Nederland op 15 juli 2021 een eerste stap richting EU-brede beperking (restrictie) van de productie, verkoop en het gebruik van 6000 PFAS.[281] In lijn met de procedure uit de REACH-verordening,[282] delen de vijf landen aan het Europees chemicaliën agentschap ECHA mede dat ze voornemens zijn een beperkingsvoorstel in te dienen. Kort daarna wordt een oproep tot het indienen van opmerkingen en bewijsmateriaal gedaan. Het is nu aan de betrokken lidstaten om het dossier af te ronden en in te dienen.[283] Als het beperkingsdossier voldoet aan de vereisten uit REACH, dan wordt een raadpleging gestart. Belanghebbenden kunnen dan reageren op het beperkingsvoorstel. Vervolgens brengen de wetenschappelijke comités voor risicobeoordeling en voor sociaal economische analyse advies uit over de voorgestelde beperking aan het agentschap. Het agentschap adviseert vervolgens de Europese Commissie over de beperking. Samen met de lidstaten en het Europees parlement bepaalt de Europese Commissie de uiteindelijke beperking. Op dit moment is de omvang van de voorgestelde beperking onbekend.

276 Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V., *Dagvaarding van Chemours Netherlands B.V., Du Pont de Nemours (Nederland) B.V. en Corteva Holding Netherlands 2 B.V. namens gemeente Dordrecht, gemeente Papendrecht, gemeente Sliedrecht en gemeente Molenlanden*, 2021.
277 AD, *Tevredenheid bij gemeenten na tussenvonnis in hun rechtszaak tegen Chemours, 21 september 2022.*
278 GGD Zuid-Holland Zuid, *Het optreden van kanker in Sliedrecht*, november 2019.
279 VN, *Report of the Conference of the Parties to the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants on the work of its ninth meeting*, juni 2019.
280 Zie bijlage D voor meer informatie over REACH.
281 Rijksoverheid, *Officiële start voor Europees PFAS verbod*, 15 juli 2021.
282 Artikel 69 Verordening (EG) nr. 1907/2006 (REACH).
283 Het indienen staat gepland voor januari 2023.

Veel van de eerdergenoemde rapporten gebruiken de in 2016 door het RIVM bepaalde gezondheidskundige grenswaarde voor PFOA als basis. Er zijn inmiddels nieuwe wetenschappelijke studies naar PFAS-stoffen en hun effecten gedaan, waardoor er sindsdien meer gezondheidskundige grenswaarden voor PFOA zijn gepubliceerd. Een aantal van de gepubliceerde grenswaarden zijn weergegeven in onderstaande tabel. Eind 2020 heeft het RIVM besloten de in dat jaar door de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) gepubliceerde grenswaarden ook te gaan gebruiken.[284,285]

Tabel 5: Gezondheidskundige grenswaarde voor inname van PFOA over het onderzochte tijdvak.

Jaar	Hoeveelheid en eenheid (benaming grenswaarde)	Instantie	Maatgevend voor waarde
2020	0,63 nanogram/ kilogram$_{lichaamsgewicht}$/ dag (Tolereerbare dagelijkse inname, TDI)	EFSA (EU)[286]	Immuniteit van kinderen. Waarde gebaseerd op vertaling van bloedwaarde kinderen naar inname volwassen vrouwen die borstvoeding geven.
2018	0,86 nanogram/ kilogram$_{lichaamsgewicht}$/ dag (TDI)	EFSA (EU)[287]	Cholesterol (epidemiologisch)
2016	12,5 nanogram/ kilogram$_{lichaamsgewicht}$/ dag (TDI)	RIVM	Levereffecten (rat), chronisch
2014	20 nanogram/ kilogram$_{lichaamsgewicht}$/ dag (TDI)	EPA (VS)	Levereffecten (rat), chronisch
2008	1500 nanogram/ kilogram$_{lichaamsgewicht}$/ dag (TDI)	EFSA (EU)	Levereffecten (rat, muis), chronisch

Sommige van de eerder genoemde risicobeoordelingen worden opnieuw uitgevoerd vanwege de herziene gezondheidskundige grenswaarde. Zo vraagt de gemeente Dordrecht het RIVM in 2021 om de risicobeoordeling voor het eten van moestuingewassen opnieuw uit te voeren, gebruikmakend van de concentratiemetingen uit 2017. Op basis van de herziene gezondheidskundige advieswaarden raadt het RIVM omwonenden af om gewassen te eten die binnen één kilometer van de fabriek zijn verbouwd.[288] Voor de andere onderzochte moestuinen die verder van de fabriek liggen kan het risico niet worden beoordeeld omdat de meting van de (lagere) concentratie in die gewassen niet nauwkeurig genoeg is. Om meer duidelijkheid te krijgen hebben de gemeenten

284 RIVM, *Conclusie RIVM gebruik EFSA-TWI PFAS*, 15 december 2020.
285 De in 2018 door EFSA gepubliceerde waarde is door het RIVM niet gebruikt vanwege inhoudelijke bezwaren. Bron: RIVM, *Overzicht van risicogrenzen voor PFOS, PFOA en GenX ten behoeve van een tijdelijk handelingskader voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de landbodem*, 4 maart 2019.
286 EFSA Panel on Contaminants in the Food Chain (EFSA CONTAM Panel) et al., 'Risk to human health related to the presence of perfluoroalkyl substances in food', *EFSA Journal, 17 september 2020*.
287 EFSA Panel on Contaminants in the Food Chain (CONTAM) et al., 'Risk to human health related to the presence of perfluorooctane sulfonic acid and perfluorooctanoic acid in food', *EFSA Journal*, 13 december 2018.
288 RIVM, *Herziening van de risicobeoordeling van GenX en PFOA in moestuingewassen in Dordrecht, Papendrecht en Sliedrecht*, juni 2021.

Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden daarom opdracht gegeven voor een uitgebreid aanvullend moestuinonderzoek, in lijn met de aanbevelingen van het RIVM.[289]

In de tussentijd heeft het RIVM de risicogrenzen voor bodemgebruik 'wonen met tuin' en 'wonen met moestuin' opnieuw bepaald op respectievelijk 30 en 2,3 microgram PFOA per kilogram (droge) grond. De grens voor 'wonen met moestuin' nadert daarmee de landelijke achtergrondwaarde van 1,9 microgram PFOA per kilogram grond.[290]

In september 2022 is het aanvullende moestuinonderzoek van het RIVM gereed. Na metingen met monsters van 28 soorten gewassen van tuinen uit negen clusters die op afstanden tot vijftien kilometer van de fabriek liggen, zijn de risico's bepaald met berekening van de inname op basis van verschillende consumptiepatronen. De GGD, gemeenten en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid kijken mee tijdens het onderzoek, met het oog op een bruikbaar advies.[291] De conclusie van het onderzoek is dat consumptie van gewassen uit moestuinen uit de buurt van Chemours (deels) wordt afgeraden om de hoeveelheid PFAS die omwonenden binnenkrijgen te beperken.[292, 293]

Naar aanleiding van de herziene innamegrenswaarde van EFSA uit 2020, adviseert het RIVM in mei 2021 het Ministerie van IenW om de drinkwaterrichtwaarde voor PFOA aan te scherpen van 87,5 nanogram per liter naar 4,4 nanogram per liter.[294,295] De risicobeoordeling voor in het verleden blootgestelde omwonenden wordt echter niet herzien, vanwege de beperkte meerwaarde daarvan. De geadviseerde drinkwaterrichtwaarde is laag ten opzichte van de algemene PFAS limiet van 500 nanogram per liter uit de recente EU-drinkwaterrichtlijn[296] en ook ten opzichte van de algemene signaleringsgrens voor drinkwater van 1000 nanogram per liter. De normen uit de EU-drinkwaterrichtlijn dragen dus op dit moment niet bij aan de bescherming van omwonenden tegen teveel PFOA. De minister heeft inmiddels aangegeven de richtwaarde over te hebben genomen en deze als wettelijke kwaliteitseis in het Drinkwaterbesluit op te willen opnemen.[297]

Ten slotte berekent het RIVM ook voor drie PFAS grenswaarden voor oppervlaktewater op basis van het uitgangspunt dat mensen daar levenslang dagelijks vis uit moeten kunnen eten.[298] De grenswaarde voor PFOA wordt bepaald op 0,3 nanogram per liter.

289 Gemeente Sliedrecht, *Uitgebreider moestuinonderzoek rond Chemours van start*, augustus 2021.
290 RIVM, *Achtergrondwaarden en risicogrenzen ten behoeve van onderbouwing Maximale Waarden PFAS voor toepassen grond en baggerspecie*, juli 2021.
291 Gemeente Sliedrecht, *Uitkomsten nieuw moestuinonderzoek verwacht in de zomer*, 29 juni 2022.
292 Het advies maakt onderscheid op basis van de afstand en richting van de locatie van de moestuin tot de fabriek. Tot 1 kilometer afstand: niet consumeren; 1-10 kilometer (afhankelijk van de richting) moestuingewassen afwisselen met gewassen uit de winkel.
293 RIVM, *Risicobeoordeling van PFAS in moestuingewassen uit moestuinen in de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden*, september 2022.
294 De nieuwe grenswaarde geldt eigenlijk voor alle PFAS met vergelijkbare effecten als PFOA.
295 RIVM, *Analyse bijdrage drinkwater en voedsel aan blootstelling EFSA-4 PFAS in Nederland en advies drinkwaterrichtwaarde*, mei 2021.
296 Richtlijn (EU) 2020/2184 van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water
297 *Kamerstukken II* 2022/23, 35 334, nr. 209.
298 RIVM, *Risicogrenzen voor PFAS in oppervlaktewater*, september 2022.

Dat is volgens hetzelfde RIVM-rapport lager dan de doorgaans gemeten concentraties in oppervlaktewater, die variëren tussen de 1 en 10 nanogram per liter.

4.3 HFPO-DA

Zoals eerder al beschreven, vervangt DuPont in 2012 op eigen initiatief PFOA door HFPO-DA. Er wordt jaarlijks ongeveer 50.000 kilogram gebruikt om fluorpolymeren mee te produceren. Voor Chemours wordt de stof door het moederbedrijf vanuit de VS geleverd, wat voor de overgang in 2015 voor DuPont ook zo was.[299] Een klein deel van de gebruikte hoeveelheid komt bij de productie vrij in lucht en water. Bij de presentatie van HFPO-DA in de Verenigde Staten spreekt het moederbedrijf van DuPont van een stof met een gunstig toxicologisch profiel en met zeer snelle bio-eliminatie.[300,301] De locatie in Dordrecht is de enige Europese productielocatie voor fluorpolymeren van moederbedrijf *The Chemours Company*. In de Verenigde Staten staat een vergelijkbare fabriek.[302]

De vergunning voor productie met HFPO-DA wordt in 2012 door Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid afgegeven na een reguliere voorbereidingsprocedure.[303] Omdat daarna in de praktijk de emissie anders blijkt dan berekend, neemt DuPont in maart 2013 een grotere emissie op in de aanvraag voor een revisievergunning.[304] In die vergunningaanvraag schrijft DuPont dat HFPO-DA ten opzichte van PFOA minder persistent en niet bio-accumulatief[305] is voor de mens en andere organismen. In de ingediende zienswijzen is geen aandacht voor de voorschriften voor HFPO-DA, de zienswijzen hebben vooral betrekking op andere schadelijke stoffen. Op 3 oktober 2013 ontvangt DuPont de revisievergunning met de aangepaste vergunde emissie.[306] De revisievergunning bevat ook onderzoeksverplichtingen voor verschillende stoffen en onderdelen van het productieproces van fluorpolymeren, maar niet voor HFPO-DA. Daarnaast krijgt DuPont van Rijkswaterstaat in 2013 een vergunning voor directe lozing van stoffen in de Beneden Merwede. Een directe lozing van HFPO-DA is niet aangevraagd en is dus niet opgenomen.

4.3.1 Aandacht voor de emissie van HFPO-DA

Na publicatie van het eerdergenoemde artikel van Follow the Money in 2015 komt er niet alleen aandacht voor de risico's van PFOA, maar ook voor de mogelijke effecten van de emissie van de vervangende stof HFPO-DA. In de Volkskrant van 20 juni 2016 stelt een aantal toxicologen dat HFPO-DA vergelijkbare effecten heeft als PFOA.[307] Dat is voor de provinciale bestuurders aanleiding om de directie en raad van commissarissen van

299 In 2015 is ook de GenX-fabriek overgegaan naar The Chemours Company.
300 DuPont, *DuPont GenX Processing Aid for Making Fluoropolymer Resins*, 7 juli 2010.
301 Met bio-eliminatie wordt de afvoer van de stof uit organismen (waaronder mensen) bedoeld. Als een stof voldoende afgevoerd kan worden, dan wordt deze niet als bioaccumulerend beschouwd.
302 Inspectie SZW, *PFOA en DMAC in de productie van Teflon en Lycra bij DuPont (1964-2012)*, juni 2017.
303 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, *Beschikking omgevingsvergunning*, kenmerk 2012015085, 28 juni 2012.
304 DuPont, *Aanvulling op revisievergunningaanvraag*, 29 maart 2013.
305 Bio-accumulatie is de ophoping van in het milieu aanwezige stoffen in mensen en andere levende organismen (planten, dieren).
306 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, *Besluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, kenmerk 2013023603, 3 oktober 2013.
307 Volkskrant, *Dordtse fabriek stoot kankerverwekkende stof uit*, 20 juli 2016.

Chemours te vragen om transparantie over HFPO-DA, zowel richting bevoegd gezag als richting omwonenden. Een van de acties die Chemours daarna neemt is het op 26 september 2017 samen met DuPont oprichten van een Burenraad. Het doel daarvan is om advies te krijgen van omwonenden over communicatie.

Ter ondersteuning van de provincie geeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) in augustus 2016 opdracht aan het RIVM om uiteen te zetten wat er bekend is over HFPO-DA en eventuele gezondheidseffecten voor omwonenden van de fabriek.[308] In december 2016 rapporteert het RIVM dat onvoldoende data beschikbaar zijn voor definitieve conclusies over veel van de mogelijke effecten van de stoffen HFPO-DA op de mens.[309] HFPO-DA lijkt, op basis van de dan beschikbare data, minder schadelijk voor menselijke voortplanting dan PFOA en ook mogelijk kankerverwekkend.[310] Op basis van een *worst-case* blootstellingslimiet voor de stof concludeert het RIVM dat er door blootstelling via de lucht geen gezondheidsrisico's te verwachten zijn voor omwonenden.

Voorafgaand aan de publicatie bespreken de provinciale bestuurders deze conclusies met Chemours en het ministerie. Afgesproken wordt dat Chemours een revisievergunning zal aanvragen zodat alle activiteiten nogmaals integraal worden beoordeeld, dat in afwachting daarvan de vergunde ruimte voor HFPO-DA zal worden verkleind en dat de provincie het bedrijf gaat vragen om verdere beperking van de emissie te onderzoeken.[311,312] Ook spreken het ministerie en de provincie af dat het RIVM de verzamelde gegevens zal delen met Duitse collega's ten behoeve van de in 2017 geplande stofevaluatie van HFPO-DA volgens REACH.[313]

Onderzoeken naar HFPO-DA

Vanaf 2017 worden verschillende aanvullende onderzoeken gepubliceerd naar de aanwezigheid of effecten van HFPO-DA, soms gecombineerd met onderzoek naar PFOA. Die onderzoeken zijn niet alleen in opdracht van de staatssecretaris van IenW, maar ook in opdracht van de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en Waterschap Rivierenland. Onderzocht is de aanwezigheid in bodem, oevergrondwater en moestuingewassen. Wat de effecten en grenzen betreft, wordt er gepubliceerd over drinkwater, oppervlaktewater, zwemwater en vis. In 2018 publiceert het RIVM een methode om gezondheidsrisico's van gelijktijdige blootstelling aan verschillende PFAS (waaronder PFOA en HFPO-DA) te kunnen beoordelen.

308 Provinciale Staten van Zuid-Holland, *Aanbieding rapporten PFOA, GenX en zeer zorgwekkende stoffen*, PZH-2016-574639243, 14 december 2016.
309 RIVM, *Evaluation of substances used in the GenX technology by Chemours, Dordrecht*, december 2016.
310 Op het moment van schrijven van dit rapport is HDPO-DA niet als mogelijk kankerverwekkend bestempeld.
311 Provinciale Staten van Zuid-Holland, *Aanbieding rapporten PFOA, GenX en zeer zorgwekkende stoffen*, PZH-2016-574639243, 14 december 2016.
312 *Kamerstukken II* 2016/17, 28 089, nr. 35.
313 De uitkomsten van die evaluatie werden in 2019 verwacht.

4.3.2 Vermindering emissie

Chemours dient binnen twee weken na het gesprek tussen de provincie, het ministerie en het bedrijf een vergunningaanvraag in voor lagere HFPO-DA emissies. Begin 2017 besluit Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid tot een lagere jaaremissie dan aangevraagd, voor zowel water als lucht.[314,315] De belangrijkste aanleiding voor dit besluit is de toegenomen kennis over HFPO-DA: er kan namelijk niet worden uitgesloten dat het een Zeer Zorgwekkende Stof (ZZS) is. De nieuwe vergunde indirecte lozing naar water (2.035 kilogram per jaar) is gebaseerd op de voorlopige richtwaarde van het RIVM voor drinkwater.[316] Bovendien wordt er een onderzoeksplicht opgenomen om te kijken hoe de emissie verder kan worden verlaagd en op welke termijn Chemours kan stoppen met het GenX-proces.

Voorafgaand aan het besluit maken drinkwaterbedrijf Oasen, de gemeenten Dordrecht, Sliedrecht, Papendrecht (via milieuorganisatie *Mobilisation for the Environment* (MOB)), Hendrik-Ido-Ambacht, Zwijndrecht en Alblasserdam, Chemours en ILT gebruik van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op het conceptbesluit. Zij dragen daarbij wijzigingen van voorschriften aan.

Zowel Chemours als drinkwaterbedrijf Oasen gaan in beroep tegen het besluit van de provincie om de vergunning aan te passen. Het beroep van Chemours richt zich niet op de voorschriften voor HFPO-DA,[317] terwijl het drinkwaterbedrijf een verlaging van de grens voor de indirecte lozing naar 20 kilogram per jaar wil. Dit wordt onder andere onderbouwd met het lange termijn belang van lage concentraties HFPO-DA in het drinkwater. Dit beroep houdt geen stand bij de rechter.[318] De rechtbank geeft in zijn uitspraak aan oog te hebben voor de maatschappelijk onrust die de lozing van HFPO-DA teweeg heeft gebracht, maar die heeft geen plaats in het juridisch kader.

Uit de analyse van de directe en indirecte lozingen door provincie en Rijkswaterstaat uit 2017, blijkt niet alleen een onvergunde indirecte lozing van PFOA (zie sub paragraaf 4.2.1), maar ook een tot dan toe onbekende en onvergunde directe lozing van HFPO-DA. Hoewel de directe lozing toen minder dan 1 procent van de omvang van de indirecte lozing bedroeg, start Rijkswaterstaat toch een handhavingstraject conform de Landelijke Handhavingsstrategie. Na onderzoeken naar de herkomst van HFPO-DA in de directe lozing, is een verzoek aan Chemours om een vergunningaanvraag te doen voor de lozing de uiteindelijke weg. De directe emissie van HFPO-DA (vijf kilogram per jaar) wordt in augustus 2019 door Rijkswaterstaat vergund.[319,320]

Op 30 maart 2018 geeft Chemours invulling aan de afspraak om een nieuwe revisievergunning aan te vragen. Daarna vraagt het bevoegd gezag verschillende keren om aanvullende informatie. Ook vult Chemours zelf de vergunning verschillende keren

314 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, *Beschikking*, kenmerk D-17-1658300, 18 april 2017.
315 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, *Beschikking*, kenmerk D-17-1659119, 24 april 2017.
316 RIVM, *Advies richtwaarde drinkwater voor GenX technologie*, 23 november 2016.
317 Chemours ging in beroep tegen de grenswaarde voor een afbraakproduct van HFPO-DA.
318 Rechtbank Den Haag, RBDHA:2018:7464, 28 juni 2018.
319 HFPO-DA dat naar lucht is uitgestoten en vervolgens neerslaat op het terrein rondom de schoorsteen, waar het met regenwater de rivier in loopt. Bron: *Kamerstukken II* 2018/19, 28 089, nr. 136.
320 *Kamerstukken II* 2019/20, 28 089, nr. 150.

aan. In april 2022 wordt de conceptrevisievergunning gepubliceerd door DCMR.[321,322] Tijdens het schrijven van dit rapport loopt de procedure nog en is de revisievergunning van 2013 met alle latere wijzigingen nog vigerend.

In september 2018 komt Chemours naar buiten met een plan om circa 75 miljoen euro te investeren in de fabriek in Dordrecht, met als doel een significante verlaging van alle emissies van organische gefluoreerde stoffen.[323] De eerste resultaten daarvan worden duidelijk bij de volgende wijziging van de vergunning. DCMR wil in 2018 de grenswaarde voor de emissie van HFPO-DA naar water verlagen naar 148 kilogram per jaar, maar tijdens dat proces vraagt Chemours een emissie van 140 kilogram per jaar aan met uitzicht op 20 kilogram per jaar, twee jaar later. Die waarden worden in oktober 2018 vergund.[324] Uiteindelijk richt Chemours de eigen waterzuivering zo in dat de vergunde emissie via de gemeentelijke riolering wordt verlaagd naar maximaal twee kilogram HFPO-DA per jaar. Daarvoor wordt in 2020 de grenswaarde voor de tijdelijke installatie vergund. In 2021 gebeurt dat voor de permanente opstelling.

Om ook de emissie van HFPO-DA naar lucht te kunnen verlagen, vraagt de provincie in 2018 een adviesbureau om een overzicht te maken van voor Chemours geschikte emissiebeperkende technieken. Het bevoegd gezag maakt daarmee gebruik van de mogelijkheid om zelf Beste Beschikbare Technieken (BBT) vast te kunnen stellen. Op basis daarvan besluit DCMR in 2019 om de vergunning te wijzigen. De emissie naar lucht moet volgens de aangepaste vergunning in twee stappen omlaag. Chemours gaat in beroep tegen de nieuwe grenzen en laat voor de tussentijd de tweede verlaging opschorten.[325] Chemours wacht het beroep niet af, maar vraagt extra technieken aan om de emissies naar lucht te verlagen. Deze krijgt Chemours vergund, waardoor de jaarvracht van HFPO-DA wordt verlaagd tot enkele kilogrammen per jaar.[326,327,328] De uitspraak voor het beroep wordt eind 2022 verwacht.

In 2019 wordt HFPO-DA door EU-agentschap ECHA aangemerkt als *Substance of Very High Concern* (SVHC).[329] Daarmee wordt de stof in Nederland als Zeer Zorgwekkende Stof (ZZS) beschouwd, wat ervoor zorgt dat de emissie ervan aan aanvullende voorschriften moet voldoen.[330] In de vergunning van Chemours voor emissies naar lucht en water (indirecte lozing) waren deze aanvullende voorschriften al in 2017 opgenomen. Dankzij een zienswijze van de provincie Zuid-Holland heeft Rijkswaterstaat deze aanvullende voorschriften ook opgenomen in de vergunning van Chemours voor directe lozing van augustus 2019.[331]

321 DCMR, *Omgevingsvergunning*, kenmerk: 999980227_9999450498, 1 april 2022.
322 DCMR is de omgevingsdienst uit Schiedam die in 2017 de VTH-taken van Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid voor Brzo-bedrijven, waaronder Chemours, heeft overgenomen.
323 Inclusief HFPO-DA.
324 DCMR, *Beschikking*, kenmerk: 999984313_9999498456, 22 oktober 2018.
325 Rechtbank Den Haag, RBDHA:2020:6068, 23 juni 2020.
326 DCMR, *Beschikking*, kenmerk: 9999135348_9999813067, 8 juli 2020.
327 DCMR, *Herstelbesluit hangende beroep*, kenmerk: 9999208646_9999967993, 22 maart 2021.
328 DCMR, *Beschikking FEP-fluorinatie*, kenmerk 9999197983_99991042998, 30 juli 2021.
329 ECHA, https://echa.europa.eu/nl/candidate-list-table [geraadpleegd op 24 maart 2022].
330 Zie hoofdstuk 2 voor een toelichting van SVHC en ZZS.
331 *Kamerstukken II* 2019/20, 28 089, nr. 150.

Opname pZZS in provinciaal VTH-beleid
In december 2019 publiceert het bestuur van provincie Zuid-Holland de bijlage Omgaan met Zeer Zorgwekkende Stoffen, als onderdeel van het VTH-beleid. Daardoor moeten bij vergunningverlening voortaan alle stoffen die zijn vermeld op de lijst van potentiële ZZS (pZZS) als ZZS worden beschouwd.[332] De provincie doet dit vanuit voorzorg voor gezondheid en milieu.

In de tabellen hieronder zijn de veranderingen van de vergunde (en geregistreerde) emissie naar lucht en water samengevat.

Tabel 6: Vergunde en geregistreerde jaarlijkse emissie van HFPO-DA naar lucht en herkomst bijbehorende vergunningvoorschriften

Jaar	Vergunde emissie (kilogram/jaar)	Geregistreerde emissie* (kilogram/jaar)	Vergunning
2012	510	207	Vergunde milieuneutrale wijziging, 28 juni 2012
2013	640	319	Revisievergunning van 3 oktober 2013
2014	640	417	,,
2015	640	315	,,
2016	640	376	,,
2017	450	375	Ambtshalve wijziging van 18 april 2017
2018	450	355	,,
2019	450	346	,,
2020	95	38	Ambtshalve wijziging van 16 december 2019
2021	3,4**	16	Ambtshalve wijziging van 16 december 2019
2022	3,6***	Nog niet bekend	

Toelichting bij tabel 6:
* De jaarproductie van fluorpolymeren is niet noodzakelijk gelijk aan de vergunde productiecapaciteit. Dit betekent dat de emissies die met de productie gepaard gaan niet in de buurt van de vergunde hoeveelheid hoeven te komen. Geregistreerde emissie volgens opgave Chemours.
** De waarde van 3,4 kilogram per jaar voor HFPO-DA is op verzoek van Chemours door de Voorzieningenrechter geschorst tot zes weken na de uitspraak in de beroepszaak tegen het besluit van 16 december 2019 (naar verwachting in de eerste helft van 2023). Hierdoor gold ook in 2021 de emissiegrenswaarde van 95 kilogram per jaar.
*** Met het besluit van 30 juli 2021 op een vergunningaanvraag van Chemours heeft DCMR de emissievoorschriften uit de ambtshalve wijziging van 16 december 2019 aangepast. Toen is een emissiegrenswaarde van 3,6 kilogram per jaar toegevoegd. Die grenswaarde is uiteindelijk op 30 maart 2022 in werking getreden.

332 Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, *Provinciaal blad, 4* december 2019, nr. 7897.

Tabel 7: Vergunde en geregistreerde jaarlijkse emissie van HFPO-DA naar water (via de gemeentelijke rioolwaterzuivering) en herkomst bijbehorende vergunningvoorschriften

Jaar	Vergunde emissie (kilogram/jaar)	Geregistreerde emissie* (kilogram/jaar)	Vergunning
2012	ca. 6.400	Niet ontvangen	Vergunde milieuneutrale wijziging, 28 juni 2012
2013	ca. 6.400	4297	Revisievergunning van 3 oktober 2013
2014	ca. 6.400	3164	,,
2015	ca. 6.400	2362	,,
2016	ca. 6.400	2021	,,
2017	2.035	1166	Ambtshalve wijziging van 18 april 2017
2018	2.035	120	,,
2019	140	0,3	Ambtshalve wijziging** van 22 oktober 2018
2020	140	0,1	,,
2021	20	N.v.t., zie hieronder	Ambtshalve wijziging** van 22 oktober 2018
2021	2	0,3	Vergunde tijdelijke installatie, 29 april 2020, Vergunde permanente installatie, 2 juni 2021
2022	2	Nog niet bekend	,,

Toelichting bij tabel 7:
* De jaarproductie van fluorpolymeren is niet noodzakelijk gelijk aan de vergunde productiecapaciteit. Dit betekent dat de emissies die met de productie gepaard gaan niet in de buurt van de vergunde hoeveelheid hoeven komen. Geregistreerde emissie volgens opgave Chemours.
** Hoewel de vergunning is aangepast met een ambtshalve wijziging, was de vergunningaanvraag van Chemours van 28 september 2018 bepalend voor de waarden van 140 en 20 kilogram/jaar.

4.3.3 Verhouding HFPO-DA tot PFOA

De mate van aanwezigheid van HFPO-DA en PFOA in de omgeving van Chemours verschilt per domein. In de rivier zijn de concentraties van beide stoffen vergelijkbaar, waarbij ook andere bronnen een rol spelen.[333] In 2016 werd de concentratie van HFPO-DA in de lucht voor de dichtstbij wonende berekend op ongeveer 15 nanogram per kubieke meter.[334] Door de verlaging van de emissie zal de huidige concentratie lager zijn. PFOA wordt door Chemours nog naar lucht uitgestoten[335],[336] maar de uitgestoten hoeveelheid is kleiner dan die van HFPO-DA en daarmee ook de concentratie in de lucht op leefniveau. In de bodem is PFOA de dominante PFAS, mede omdat de HFPO-DA emissie naar lucht is verlaagd.[337,338]

333 Rijkswaterstaat, *Resultaten meetprogramma periode maart* – mei 2019, juli 2019.
334 RIVM, *Evaluation of substances used in the GenX technology by Chemours, Dordrecht*, december 2016.
335 DCMR, *Beschikking*, kenmerk: 9999135348_9999813067, 8 juli 2020.
336 Dat blijkt uit een vergunningaanvraag van Chemours uit 2019. De emissie is in 2020 vergund met een maximum van minder dan 1 kilogram per jaar.
337 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, *Herziene handreiking toepassing van PFOA houdende grond Zuid-Holland Zuid*, 13 juni 2018.
338 RIVM, *Verspreiding van GenX stoffen in het milieu*, september 2019.

Naast de aanwezigheid is ook de mate van schadelijkheid van belang. Het RIVM heeft een methode ontwikkeld om het effecten van gelijktijdige blootstelling aan verschillende PFAS te bepalen. Daarvoor heeft het RIVM voor een aantal PFAS relatieve potentie factoren[339] (RPF) ten opzichte van PFOA bepaald. De huidige RPF van HFPO-DA is 0,06, wat betekent dat het effect van deze stof voor de mens ongeveer 17 keer minder sterk is dan van PFOA.[340]

4.4 Analyse en conclusies

4.4.1 Gezondheidsrisico's voor omwonenden door PFOA

Doordat PFOA in de VS voor gezondheidsschade had gezorgd, en door de aandacht die Follow the Money daar in 2015 op vestigde, kreeg de emissie van PFOA uit het verleden in Dordrecht opeens aandacht. Na een reeks door overheden uitgevoerde onderzoeken, bleek dat ook in Nederland sprake was van gezondheidsrisico's: zowel mensen die in het verleden langdurig dichtbij de fabriek hebben gewoond als mensen die jarenlang veelvuldig uit een moestuin dichtbij de fabriek hebben gegeten kunnen een PFOA-gehalte in hun bloed hebben waarbij nadelige gezondheidseffecten niet uit te sluiten zijn. De handelingsperspectieven zijn voor die omwonenden beperkt.

Deze aandacht was in zekere zin uniek, want in het Nederlandse systeem van vergunningverlening is geen plaats voor risico's van in het verleden uitgestoten stoffen.[341] Als er in de Verenigde Staten geen problemen met PFOA waren geweest, dan is het maar de vraag of en, zo ja, wanneer er in Nederland aandacht was gekomen voor het PFOA-gehalte in de bodem rondom Dordrecht en de bijbehorende risico's. Die risico's zijn relevant omdat persistente stoffen zoals PFOA van nature niet afbreken, waardoor de blootstelling van omwonenden via in ieder geval de bodem kan voortduren.

Wanneer gezondheidsrisico's van persistente stoffen wel in beeld zijn, zoals op dit moment bij consumptie van vis uit oppervlaktewater en moestuingewassen uit de buurt van de fabriek van Chemours, dan zijn ze nog niet vanzelfsprekend beheersbaar. Zolang de stof niet uit de omgeving kan worden verwijderd, is de enige oplossing om de consumptie te verminderen of te staken. Hoewel dat veiligheidskundig een adequate oplossing is, is het de vraag of dat maatschappelijk gezien een geaccepteerde oplossing is. Voor moestuinconsumptie dreigt deze situatie ook op een aantal andere plaatsen in Nederland, omdat de gezondheidskundige grenswaarde voor bodem met moestuin-gebruik de landelijke PFOA-achtergrondwaarde[342] is genaderd.[343]

339 Factoren die aangeven in hoeverre het effect van die PFAS op de gezondheid van de mens groter of kleiner is dan PFOA.
340 RIVM, *Risicobeoordeling van PFAS in moestuingewassen uit moestuinen in de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden*, september 2022.
341 De Wet bodembescherming biedt in sommige gevallen wel mogelijkheden om emissie uit het verleden aan te pakken. Voor zover bekend is die mogelijk rondom DuPont/ Chemours niet gebruikt.
342 De achtergrondwaarde is een maat voor de maximale hoeveelheid PFOA die in de bodem van relatief schone gebieden kan worden aangetroffen.
343 Dit is niet alleen door DuPont veroorzaakt.

Toen de emissie van PFOA stopte, hield ook de aandacht van de omgevingsdienst voor eventuele gezondheidsrisico's op. Publicatie van het artikel van Follow the Money zorgde voor maatschappelijke aandacht en voor aandacht van de lokale overheden, het bevoegd gezag en de omgevingsdienst. Daardoor kwamen de huidige risico's van PFOA in beeld en nu worden sommige activiteiten om gezondheidsredenen afgeraden.

4.4.2 Aandacht voor emissie en effecten van HFPO-DA na eerste vergunning

Toen de aandacht voor PFOA en HFPO-DA in 2015 toenam, was de emissie van HFPO-DA al vergund. Bij het vergunnen van de PFOA-vervanger HFPO-DA werd de vergunning met de reguliere voorbereidingsprocedure verleend,[344] waarbij in ieder geval gebruik werd gemaakt van de informatie over de stof die vanuit de Nederlandse en Europese regelgeving[345] is vereist. Op basis van de kennis van toen, waren er bij het bevoegd gezag geen aanwijzingen dat de emissie zorgde voor gezondheidsrisico's voor omwonenden.

In de periode na de eerste vergunningen werd de stof als ZZS geclassificeerd en zijn er grenswaarden voor onder andere lucht en oppervlaktewater bepaald. Daarom kan nu worden gesteld dat de kennis en procedure bij de eerste vergunning onvoldoende was om gezondheidseffecten bij omwonenden op de lange termijn te voorkomen. De omvang van de aanvankelijk vergunde indirecte emissie van HFPO-DA naar water had op lange termijn namelijk tot overschrijding van de gezondheidskundige grenswaarde voor drinkwater geleid.[346]

Op basis van de huidige inzichten heeft de emissie naar lucht niet voor gezondheidsrisico's gezorgd. Via de lucht komt HFPO-DA ook in de bodem terecht, waar de concentratie langzaam toeneemt omdat de stof niet afbreekt. Hoewel er bij vergunningverlening niet standaard op depositie wordt getoetst, zorgt de huidige bodemconcentratie met de huidige normen niet voor gezondheidsrisico's.

Na de eerste vergunning kwam bij overheden aandacht voor de emissie en effecten van HFPO-DA. Dat is gunstig geweest voor de gezondheidsrisico's van omwonenden, omdat de aanvankelijk vergunde hoeveelheden op lange termijn daarvoor een bedreiging hadden kunnen vormen.

4.4.3 Publieke aandacht draagt bij aan verbeterde risico-inschatting

Mede dankzij de aandacht voor PFOA, is er enkele jaren na de eerste vergunning voor HFPO-DA door de overheden onderzocht of er nieuwe kennis beschikbaar was over de effecten van de stof. Ook hiervoor is het niet mogelijk om te zeggen of en wanneer die analyse was gedaan als er geen publieke aandacht was gekomen voor PFOA en zijn

344 Het ging om een milieuneutrale wijziging.
345 Onder andere op basis van de CLP- en REACH-verordeningen van de EU.
346 Zie de beschrijving in de eerste alinea van 4.3.2.

vervanger. Binnen het systeem hoort een vergunning met enige regelmaat geactualiseerd te worden, maar dat wil niet zeggen dat de aandacht dan aan deze stof zou zijn gegeven.

Inzicht in de risico's vormt de basis voor bescherming. De aandacht voor PFOA heeft het inzicht vergroot, waarmee ook de basis voor bescherming is verbeterd. Met ondersteuning van het ministerie is de beoordeling van de effecten van HFPO-DA herzien. De toename van kennis zelf is slechts ten dele te danken aan de acties van de Nederlandse vergunnende partijen. Die zijn, samen met het RIVM, in grote mate afhankelijk van de wereldwijde wetenschappelijke studies die worden gepubliceerd. Sommige van die studies zijn gedaan in opdracht van Chemours. Het beoordelen van recente publicaties als mogelijk aangrijpingspunt voor aanscherping, valt binnen de mogelijkheden van het bevoegd gezag.

Volledige zekerheid over de gezondheidseffecten van schadelijke stoffen is niet mogelijk. Daarom is het raadzaam om de emissies en, zeker bij persistente stoffen, ook de blootstelling zo laag mogelijk te houden. De vermindering van de vergunde emissies van HFPO-DA naar lucht en water tussen 2017 en 2021 met grofweg 99 procent draagt daar aan bij. Voor slechts een deel van die vermindering was een directe gezondheidskundige basis[347], de meeste verlagingen komen door toepassing van de Beste Beschikbare Technieken. Hoewel maatschappelijke druk formeel geen onderdeel is van het systeem van regulering, heeft die druk voor zowel het bevoegd gezag als het bedrijf geholpen om toe te werken naar lagere emissies voor HFPO-DA.

Het bevoegd gezag zette niet in op controle van de vergunde emissies op leefniveau, maar bij het bedrijf in de schoorsteen. Gezien de relatief overzichtelijke situatie (beperkt aantal emissiepunten en veel stoffen uit dezelfde stofgroep) is dat begrijpelijk. Bovendien zijn de op leefniveau lage concentraties een complicerende factor voor het doen van metingen aldaar.

De publieke aandacht voor PFOA heeft bijgedragen aan de verbeterde risico-inschatting van HFPO-DA door de overheid en de vermindering van de emissie ervan. Het is niet vanzelfsprekend dat dit ook zonder die aandacht was gebeurd.

4.4.4 Persistente stoffen kennen specifieke risico's

In bodem en water blijven uitgestoten persistente schadelijke stoffen (zoals PFOA en HFPO-DA) langdurig voor blootstelling van omwonenden zorgen, omdat ze niet afbreken. Daarnaast kan de kennis over gezondheidseffecten van persistente stoffen, zeker als het om relatief nieuwe stoffen gaat, zich relatief snel ontwikkelen. Vaak blijken de gezondheidseffecten dan groter dan eerder gedacht. Door deze combinatie van factoren blijft altijd de kans bestaan dat op een moment blijkt dat de blootstelling door de emissie die al heeft plaatsgevonden zorgt voor grotere gezondheidsrisico's dan de norm en dat die risico's niet vanzelf kleiner zullen worden. Een manier om de kans daarop te verkleinen

347 In tegenstelling tot de vermindering van de emissie naar lucht, had de verlaging van de emissie naar water wel deels een directe gezondheidskundige basis, vanwege de drinkwaterwinning stroomafwaarts.

is het regelmatig opnieuw beoordelen van de informatie over stofeffecten en de bijbehorende gezondheidsrisico's en het zo klein mogelijk houden van de emissies.

Door het uitstoten van persistente schadelijke stoffen kan, ook al is de emissiehoeveelheid per jaar klein, uiteindelijk een concentratie van deze stof in het leefmilieu bereikt worden die zorgt voor negatieve effecten op de gezondheid van mensen.

4.4.5 Chemours past technieken aan

In 2012 is (toen nog) DuPont gestopt met het gebruik van PFOA als hulpstof. Daarmee kwam ook de meeste emissie daarvan ten einde. Na de latere aandacht voor PFOA heeft Chemours meegewerkt aan de reconstructie van de omvang van de emissies uit het verleden. Verder heeft het bedrijf geen acties uitgevoerd ten aanzien van de PFOA-emissies uit het verleden. Op verzoeken van de omliggende gemeenten om aansprakelijkheid voor de PFOA-gehalten in de bodem op zich te nemen, hebben DuPont en Chemours negatief gereageerd.

DuPont heeft PFOA in 2012 vervangen door HFPO-DA. Conform de Nederlandse en Europese wet- en regelgeving heeft het bedrijf toen een REACH-dossier aangemaakt voor de stof en een vergunningswijziging aangevraagd. Dat dossier is later aangevuld met meer informatie over de effecten van de stof. Conform de wetgeving is in de aanvraag voor een revisievergunning van 2022 voor HFPO-DA (en andere ZZS) een immissietoets opgenomen, waarmee de blootstelling van omwonenden via lucht wordt getoetst.

Toen duidelijk werd dat het bedrijf moest gaan investeren in vermindering van de emissie van HFPO-DA, vanwege ambtshalve wijzigingen van de vergunning, heeft het bedrijf de technieken daarvoor geschikt gemaakt en toegepast. Uiteindelijk kwam het emissieniveau daarmee lager dan de aanvankelijke inzet van het bevoegd gezag. De emissie van HFPO-DA is altijd binnen de vergunning geweest. Wat handhaving van de vergunning omtrent emissies betreft, was sinds de vervanging van PFOA alleen handhavend optreden[348] richting Chemours nodig voor een relatief kleine indirecte lozing van PFOA naar water.

DuPont en Chemours hebben omtrent de emissie van HFPO-DA gedaan wat vanuit de overheden werd vereist.

348 De Onderzoeksraad bedoelt hiermee handhaving die verder gaat dan een handhavingsbrief.

4.4.6 Onrust omwonenden afgenomen, maar zorgen blijven

De grote onrust onder omwonenden over de industriële emissies rondom Chemours is verdwenen, maar het vertrouwen is niet noodzakelijkerwijs hersteld. Dit komt doordat sommige omwonenden nog zorgen hebben over de aanwezigheid van PFAS in (drink) water en bodem en over historische blootstelling van werknemers aan verschillende stoffen. De gezamenlijk dagvaarding van de bedrijven door de gemeenten in 2021 over de vervuiling kan, afhankelijk van de uitkomst, bijdragen aan het rechtvaardigheidsgevoel van omwonenden. De daadwerkelijke blootstelling en bijbehorende risico's zijn daarmee echter niet verminderd.

De PFOA in de bodem rondom Dordrecht breekt niet op natuurlijke wijze af. De aanpak van de gemeenten en landelijke overheid op het gebied van bodem is momenteel alleen gericht op beheersing van de vervuiling bij hergebruik van grond. Daarbij mogen hogere grenswaarden worden gebruikt dan de gezondheidskundige grenzen. Voor grond die niet wordt verplaatst, beperkt de aanpak van de PFOA-vervuiling zich tot het adviseren van de gebruikers, zoals moestuinhouders.

Omwonenden maken zich inmiddels minder zorgen over de huidige emissie van PFAS door Chemours. De emissie van de vervanger van PFOA, HFPO-DA, is in vergelijking met de aanvankelijk vergunde hoeveelheden met 99 procent teruggedrongen. De resterende zorgen van omwonenden gaan met name over de vervuiling van de grond in hun leefomgeving ten gevolge van de emissies uit de gehele periode van 1967 tot nu.

Het PFOA-gehalte in de bodem en rivieren rondom Dordrecht wordt door overheden en bedrijf als een gegeven beschouwd. Om de gezondheid van gebruikers te beschermen, wordt geadviseerd om sommige vormen van gebruik, zoals consumptie van moestuingewassen en recreatief gevangen vis, te matigen.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

5 ASFALT PRODUCTIE NIJMEGEN

5.1 Inleiding

Omwonenden van het industrieterrein Trade Port Nijmegen West (TPN-West) in Nijmegen maken zich zorgen over de emissie van mogelijk schadelijke stoffen door bedrijven op dit terrein. Eén van de bedrijven is Asfalt Productie Nijmegen (APN). De omwonenden vrezen dat hun gezondheid door blootstelling aan deze stoffen schade oploopt en dat hun woongenot in het geding komt.

In dit hoofdstuk worden die zorgen beschreven aan de hand van verschillende onderwerpen. Het hoofdstuk begint met een introductie van het industrieterrein TPN-West en het daarop gelegen bedrijf APN. Vervolgens wordt ingegaan op de emissies door APN van de schadelijke stoffen benzeen en naftaleen, en de acties van het bedrijf, de overheden en de omwonenden met betrekking tot deze en andere emissies vanuit TPN-West. Het hoofdstuk sluit af met een analyse van de acties en conclusies.

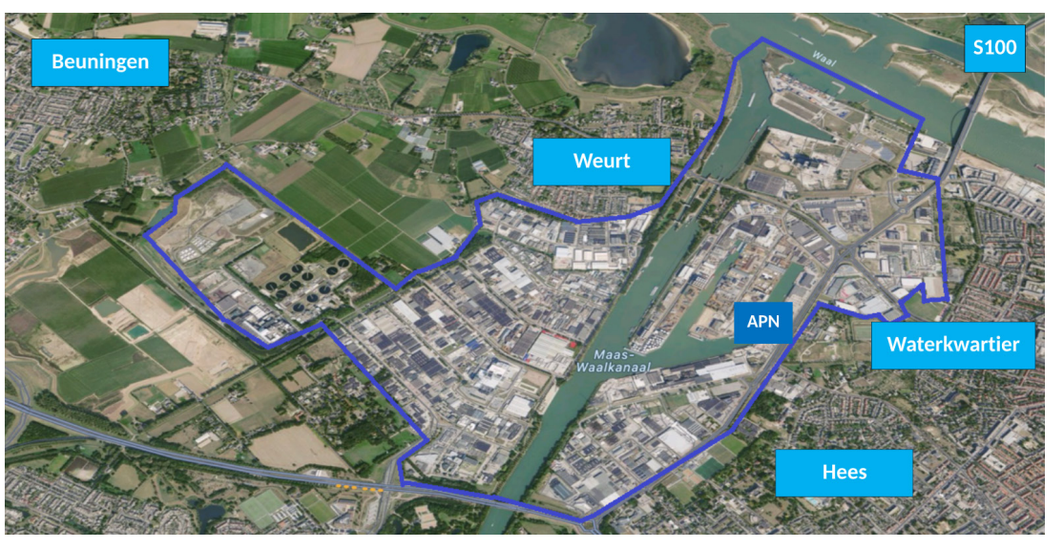
5.1.1 TPN-West, APN en omgeving

Het industrieterrein TPN-West is gesitueerd aan beide zijden van het Maas-Waalkanaal aan de noordwestkant van Nijmegen. Het gebied aan de oostzijde van het kanaal is onderdeel van de gemeente Nijmegen. Het gebied aan de westzijde ligt grotendeels op het grondgebied van de gemeente Nijmegen en deels op het grondgebied van de gemeente Beuningen. Tot die gemeente behoren de plaats Beuningen en het dorp Weurt. Onderdeel van TPN-West is de Oostkanaalhaven in Nijmegen. Aan de oostelijke kant van die haven staat al meer dan vijftig jaar de asfaltfabriek van APN (zie figuur 8).



Figuur 8: Overzicht van het APN-complex aan de Oostkanaalhaven. Het centrale gebouw is de asfaltcentrale, eromheen liggen grondstoffen voor de productie van asfalt. (Bron: Google Maps)

Oostelijk van APN bevinden zich de wijken Hees en Waterkwartier. Tussen APN en deze wijken loopt de gemeentelijke weg S100. In onderstaande figuur 9 zijn deze gebieden op een kaart weergegeven. Inwoners van deze gebieden ervaren overlast vanuit TPN West en klagen hierover bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN), de gemeente Nijmegen en in de media.

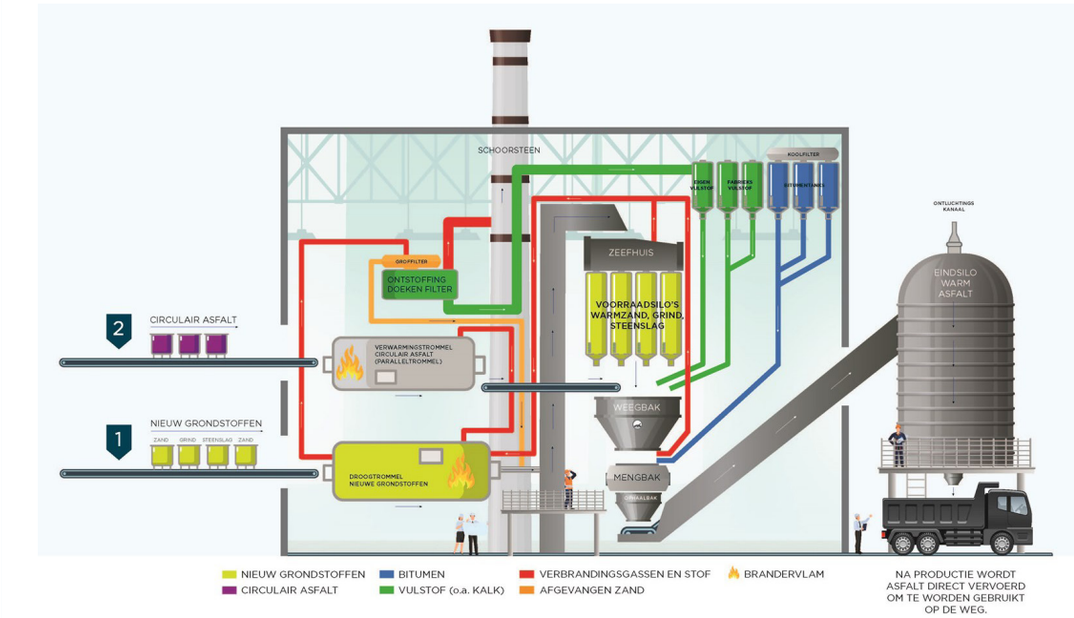


Figuur 9: Locatie van Trade Port Nijmegen-West (blauw omlijnd) ten opzichte van de Nijmeegse wijken Hees en Waterkwartier en de plaatsen Beuningen en Weurt. APN is ook aangegeven. (Bron: Apple kaarten)

5.1.2 Het bedrijf APN

APN is een asfaltfabriek. Het moederbedrijf van APN is Dura Vermeer, dat nog drie andere asfaltfabrieken in Nederland heeft. De huidige installatie van APN in Nijmegen is gebouwd in 1998. Net als in veel andere asfaltfabrieken in Nederland wordt bij APN zowel nieuw als deels gerecycled asfalt geproduceerd. Asfalt is een mengsel van minerale stoffen (zand, grind, steenslag) en vulstof (fijn granulaat) dat bij elkaar wordt gehouden door het bindmiddel bitumen. In het asfaltproductieproces worden de minerale grondstoffen eerst verwarmd en gedroogd en daarna gemengd met vulstof en warme bitumen.[349]

Bij de productie van deels gerecycled asfalt wordt een deel van het minerale mengsel gevormd door teruggewonnen (oud) asfalt. Dat teruggewonnen asfalt wordt afzonderlijk verwarmd en gedroogd. In onderstaande figuur 10 is dat proces bij APN schematisch weergegeven.



Figuur 10: Processchema APN. (Bron: https://www.asfaltproductienijmegen.nl/asfalt-productie/hoe-maak-je-asfalt/)

Het verhitten van bitumen en oud asfalt zorgt voor de kenmerkende geur, die ook buiten de fabriek valt waar te nemen en door veel omwonenden als stank wordt ervaren. Asfalt wordt warm verwerkt en een groot deel van de productie gebeurt daarom tegelijk met het bijbehorende asfalteerwerk. Dat vindt vooral 's nachts plaats, behalve bij vorst en bij zware regenbuien.

349 InfoMil, https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteiten/installaties/asfaltmenginstallatie/ [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

5.1.3 Vergunning van en toezicht op APN

Asfaltfabrieken hebben een vergunning nodig voor hun activiteiten. In 2002 verleent provincie Gelderland, het bevoegd gezag op dat moment, het bedrijf de vigerende vergunning, waaronder het bedrijf nu de werkzaamheden uitvoert.[350] In de periode tot 2009 voert APN verschillende aanpassingen aan de installatie door. Dit betreft onder andere het vernieuwen van de asfaltsilo's, het overkappen van de asfalttransportbaan, en het verhogen van de schoorsteen van twintig naar dertig meter. Daarnaast wordt in die periode het aandeel gerecycled asfalt in de vergunning verhoogd van 50 procent naar 70 procent.[351] De aanpassingen leiden tot aanpassing van individuele vergunningvoorschriften. De vergunningsprocedure voor al deze wijzigingen is een beperkte procedure, aangezien het gaat om zogenaamde milieuneutrale aanpassingen. Dit betekent dat het aanpassingen zijn met geen of een positief effect op het milieu. De vergunde jaarlijkse productiecapaciteit van APN is sinds 2007 onveranderd: 210.000 ton asfalt.[352]

In 2012 dient het moederbedrijf van APN een vergunningaanvraag in voor een verdubbeling van de jaarlijkse asfaltproductie inclusief de breekcapaciteit van oud-asfalt. APN is in die periode in contact met omwonenden en met Vereniging Dorpsbelang Hees. Mede vanwege zorgen van omwonenden over geluid en trillingen kiest het bedrijf ervoor om de breekactiviteiten elders in Nijmegen uit te voeren. Uiteindelijk zet het bedrijf de aanvraag om technische en economische redenen stop in 2014. Daarmee gaat de uitbreiding niet door. Daarna zijn er tot 2020 geen aanpassingen van de vergunning geweest, op een tijdelijke aanpassing voor de periode eind 2016 na.[353]

Met ingang van 1 januari 2014 werden gemeenten bevoegd gezag voor asfaltfabrieken. De gemeente Nijmegen heeft per 2 april 2013 het uitvoeren van taken op het gebied van het omgevingsrecht belegd bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN), waaronder de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).[354] In de betreffende dienstverleningsovereenkomst (DVO) worden prestatie-indicatoren (PI) voor vergunningverlening en handhaving gedefinieerd. Zoals toegelicht in de DVO wordt met behulp van deze PI het niveau van de geleverde dienstverlening gemeten. Vanaf 2016 financieren de deelnemende gemeenten de ODRN op basis van outputfinanciering.

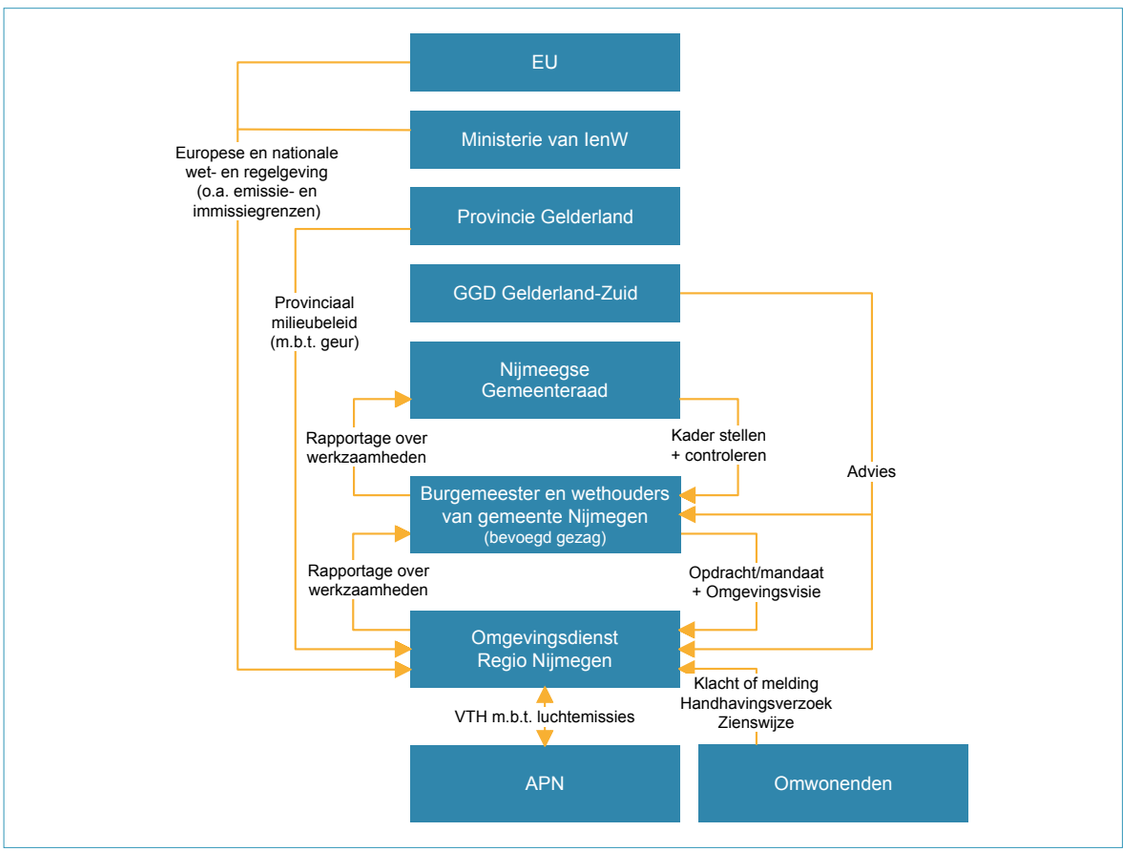
Asfaltfabrieken zoals APN zijn geen Brzo-bedrijven en er bestaan geen Europees afgesproken emissierichtlijnen (*Best Available Techniques* (BAT)-documenten) voor. Op 1 januari 2016 zijn het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) en de Activiteitenregeling milieubeheer van toepassing geworden op asfaltcentrales. Daarom zijn de emissie-eisen uit het Abm samen met eventuele vergunning- en maatwerkvoorschriften op dit moment

350 Provincie Gelderland, *Beschikking d.d. 2 juli 2002, nr. MW00.26304 van Gedeputeerde Staten van Gelderland*, juli 2002.
351 Prov. Gelderland, *Verklaring met betrekking tot melding artikel 8.19 Wm van Dura Vermeer Infrastructuur B.V. te Nijmegen inzake wijziging productie verhouding asfalt. Nr. MPM14501*, juni 2008.
352 In 2002 was 210.000 ton asfalt vergund, maar dat voorschrift uit de vergunning hield geen stand in beroep bij de Raad van State in 2003. De vergunde capaciteit werd daardoor 170.000 ton per jaar. Met een nieuw geurrapport heeft APN in 2006 alsnog 210.000 ton per jaar aangevraagd en dat is in 2007 door provincie Gelderland vergund.
353 Voor de laatste maanden van 2016 vroeg APN een verruiming aan van de te produceren hoeveelheid partiële recycling asfalt en een verkleining van de hoeveelheid te produceren nieuw asfalt. De totale hoeveelheid te produceren asfalt bleef daarmee gelijk. Die vergunning is verleend.
354 Omgevingsdienst Regio Nijmegen, *Dienstverleningsovereenkomst Gemeente Nijmegen*, 2 april 2013.

bepalend voor de emissies van APN. Bij de toetsing van een vergunningaanvraag of actualisatie van de bestaande vergunning (revisie) is ook het provinciaal en gemeentelijk milieubeleid van belang. Daarnaast moeten activiteiten passen binnen de lokale ruimtelijke ordening, zoals vastgelegd in het bestemmings- of omgevingsplan van de gemeente. Deze plannen, het gemeentelijk milieu- en VTH-beleid, alsmede de opdracht voor de ODRN vereisen instemming van een meerderheid van de gemeenteraad.

Naast het toezicht of de bedrijven werken volgens hun omgevingsvergunning, en naast eventuele metingen van geur of emissies, laat de gemeente Nijmegen ook in het kader van de luchtkwaliteit van een aantal stoffen metingen uitvoeren. Dit gebeurt met twee meetpunten van het landelijk luchtmeetnet in het centrum van Nijmegen en circa 40 lokale meetpunten.[355]

In onderstaande figuur 11 en daaronder tabel 8 staan de betrokken partijen rondom APN schematisch weergegeven.



Figuur 11: Schematische weergave van de formele invloed van partijen op de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door de omgevingsdienst (ODRN) betreffende luchtemissies van APN. Ook is de democratische controle op de opdrachtgever van de omgevingsdienst, het bevoegd gezag, weergegeven. Niet in de figuur weergegeven is de mogelijkheid om beroep en hoger beroep aan te tekenen tegen een besluit van het bevoegd gezag.

355 Luchtmeetnet: www.luchtmeetnet.nl./meetpunten [geraadpleegd op 17 augustus 2022]. Met meetpunt De Ruyterstraat worden NOx, ozon, PM2,5 en roet gemeten. Met meetpunt Graafseweg NOx, PM10, PM2,5 roet en CO. Bron: gemeente Nijmegen, https://www.nijmegen.nl/westenweurt/metingen-luchtkwaliteit/ [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

Tabel 8: Overzicht betrokken partijen met rol en verantwoordelijkheid ten aanzien van APN.

Partij	Rol	Verantwoordelijkheid
Asfaltproductie Nijmegen (APN) (onderdeel van Dura Vermeer)	Producent van nieuw asfalt en recycler van bestaand asfalt Werkgever Buurtgenoot	Milieu: alleen vergunde activiteiten uitvoeren en, zo nodig, voor aanpassingen een vergunning-aanvraag indienen of een melding doen in het kader van het Activiteitenbesluit.
College van Burgemeester en Wethouders gemeente Nijmegen	Gemeentelijk bestuur Opdrachtgever milieudienst ODRN en GGD GZ Opsteller gemeentelijk milieubeleid Aanspreekpunt inwoners, algemeen	Welzijn en gezondheid inwoners Uitvoering bestuurlijke taak Milieu: bevoegd gezag APN (per 1 januari 2014)
Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)	Vergunningverlener toezicht-houder en handhaver voor bedrijven zoals APN	Uitvoering van vergunning-verlening, toezicht en handhaving namens het bevoegd gezag conform VTH- en milieubeleid
Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)	Geaccrediteerd voor het uitvoeringen van luchtemissie-metingen bij bedrijven op TPN West.	Uitvoeren van luchtmetingen volgens wettelijk vastgestelde protocollen.
Gedeputeerde Staten van provincie Gelderland	Provinciaal bestuur Opdrachtgever omgevingsdiensten, coördinatie stelsel VTH-uitvoering Maker provinciaal VTH- en milieubeleid	Milieu: bevoegd gezag APN (tot 1 januari 2014) Welzijn en gezondheid inwoners Luchtkwaliteit in de provincie Gelderland
Vakgroep Bitumineuze Werken (VBW)	Vertegenwoordigen en onder-steunen van onder meer de asfaltcentrales, bijvoorbeeld omtrent regelgeving	n.v.t.
Omwonenden	Buurtgenoot Uiten van meningen, voorkeuren en zorgen naar volksvertegen-woordiging (gemeentelijk en provinciaal) en bedrijf, direct of via media of protest	n.v.t.
Rechterlijke macht (omgevingsrecht)	Toetsen van publieke besluiten aan de wet- en regelgeving	Uitvoering van gerechtelijke taak
Mobilisation for the Environment (MOB)	Milieu- en gezondheidsbelang verdedigen via bestuursrechtelijke procedures, bijvoorbeeld tegen besluiten van de overheid	n.v.t.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

5.2 Reconstructie van de gebeurtenissen

5.2.1 Aandacht van omwonenden voor TPN-West

Uit de interviews blijkt dat omwonenden zich naast hun zorgen over APN ook al langer zorgen maken over de andere industrie op het terrein van TPN-West. Tussen 1989 en 2001 monitort het Universitair Medisch Centrum St. Radboud de gezondheid van de inwoners van Nijmegen West. Het laatste rapport hierover stamt uit 2004. In de onderzochte periode is de industrie op TPN-West vervuilender dan nu het geval is. Deze vervuiling wordt met name veroorzaakt door de destijds nog aanwezige kolengestookte elektriciteitscentrale. In die periode wordt namelijk het vliegas[356] van die elektriciteitscentrale op het TPN-West-terrein verwerkt en vervolgens in open vrachtwagens vervoerd. Destijds kon geen directe relatie worden gelegd tussen gezondheidseffecten en de industrie. De verwerking van vliegas is volgens de gemeente sinds ongeveer 2000 gestopt. Op 1 januari 2016 is de centrale gestopt. Het is niet bekend of het op deze wijze monitoren van de gezondheid van de inwoners van Nijmegen-West wordt hervat. Ook vormen de Nijmeegse IJzergieterij (emissie van Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen (PAK's)), Afvalverwerking Regio Nijmegen (emissie van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)) en de rioolwaterzuivering (emissie van formaldehyde) bronnen van zorg voor omwonenden.

Verder geven omwonenden aan last van stank te hebben, met name vanuit de afvalverwerker ARN. Naast zorg over het TPN-West terrein hebben omwonenden zorg over de toegenomen verkeersdrukte op de ringweg, de S100. Tussen 2013 en 2018 wordt onder meer het effect gemeten van het openen van de brug 'De Oversteek' op de concentraties fijnstof en NO_2 in Nijmegen West en Weurt door het toegenomen verkeer op die weg. Uit dat onderzoek blijkt dat op alle meetlocaties in de stad werd voldaan aan de wettelijke grenswaarde voor fijnstof (PM_{10} en $PM_{2,5}$) en NO_2 en aan de WHO advieswaarde (uit 2005) voor PM_{10} en NO_2. Voor $PM_{2,5}$ werd op dat moment net niet voldaan aan de WHO-advieswaarde (uit 2005).[357]

5.2.2 De emissie van benzeen door asfaltbedrijven

Eén van de schadelijke stoffen die vrijkomen bij de productie van asfalt dat deels gerecycled is, is benzeen. Vanwege de destijds aanstaande verandering van wetgeving[358] meet en evalueert de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) in opdracht van de bevoegde bestuursorganen in 2015 de emissie van vier asfaltcentrales in de provincie Gelderland.[359] Het daarvoor in de provincie Gelderland geaccrediteerde Team Meten en Advies is, vanaf 2013, ondergebracht bij de ODRA. De ODRA voert daarom binnen de provincie Gelderland dit soort metingen uit. De vier Gelderse asfaltcentrales staan in Nijmegen, Doetinchem, Lingewaard en Tiel. Bij deze vier asfaltcentrales worden de

356 Vliegas is as die bij de verbranding van organisch materiaal meegaat met de rookgassen. De samenstelling van vliegas hangt sterk af van de brandstof (type steenkool, biomassa) en het verbrandingsproces. Vliegas veroorzaakt luchtvervuiling.

357 Besluitronde gemeenteraad Nijmegen dd. 27 januari 2021, agendapunt 19: Basisdocument luchtkwaliteit Nijmegen-West.

358 Het gaat om een wijziging van het Activiteitenbesluit, de zogenaamde 4e tranche. Bron: InfoMil, https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/regelgeving/overzicht/ [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

359 Omgevingsdienst Regio Arnhem, *Project 4e tranche A.B. 2015 – rapportage asfaltcentrales*, 26 februari 2016.

componenten NO_x, SO_2, geur, totaal koolwaterstoffen[360], CO en stof gemeten. Aanvullend wordt een screening uitgevoerd van de emissie van vele tientallen afzonderlijke koolwaterstoffen, waaronder benzeen en naftaleen.

Benzeen (in 2013) en naftaleen (in 2016) zijn beide door het RIVM als ZZS geclassificeerd. Benzeen is sinds 1992 al een stof waarvoor in de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR) een minimalisatieverplichting stond. In het blauwe kader aan het einde van 5.2.3 wordt nader ingegaan op de regelgeving met betrekking tot PAK's bij asfaltcentrales.

Uit de emissiemetingen blijkt dat de vier Gelderse centrales de aanstaande maximumconcentraties uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm)[361] voor NO_x, SO_2, totaal koolwaterstoffen en stof niet overschreden. Voor benzeen wordt bij de asfaltcentrale in Doetinchem een te hoge concentratie geconstateerd.[362] Deze benzeenoverschrijding is voor de partijen opvallend, omdat bij asfaltcentrales niet eerder een te hoge concentratie van benzeen in de emissies is waargenomen. Mogelijk komt dat doordat in oude regelgeving (de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR[363])), vanwege een overgangsbepaling, tot 2015 een hogere benzeengrenswaarde gold voor bestaande situaties. Die hogere grenswaarde was 5 milligram per normaal kubieke meter (mg/Nm^3) in plaats van de grens van 1 mg/Nm^3, die per 1 januari 2015 van kracht werd.[364] De ODRA beveelt in zijn rapport aan om de asfaltcentrales een controleplan voor de emissies te laten opstellen, waarin het meten van benzeenemissies een onderdeel moet zijn.

Wijziging Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm)
Op 1 januari 2016 vindt een wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) en de Activiteitenregeling milieubeheer plaats. Het gaat om de inwerkingtreding van de zogenoemde vierde tranche van de tweede fase van het Abm. Eén van de wijzigingen is de opname van het normatieve deel van de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR) in het Abm. Daarmee gelden er sindsdien algemene luchtvoorschriften voor alle typen activiteiten die vallen onder het Abm, waaronder maximumconcentraties voor de emissie. Ook enkele van de bijzondere regelingen voor specifieke processen uit de NeR, zoals die voor asfaltmengcentrales, worden in het Abm opgenomen. Het informatieve deel van de NeR staat op de website van kenniscentrum InfoMil.[365] Het normatieve deel en het informatieve deel van de NeR zijn daarmee gescheiden.

360 ODRA spreekt in het rapport over 'totaal koolwaterstoffen', een term uit de NeR. Het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) spreekt over 'vluchtige organische stoffen'.
361 Website overheid: https://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/2016-01-01 [geraadpleegd op 17 augustus 2022].
362 De emissie concentratielimieten uit het Abm zijn alleen van toepassing als de emissie van de stofgroep een zekere minimum omvang heeft, dat minimum heet de grensmassastroom. Bij alle vier de asfaltcentrales bleek de emissie van alleen benzeen al groter dan de grensmassastroom van de stofgroep MVP 2 (de minst zware klasse van ZZS).
363 InfoMil: https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/ner-archief/ [geraadpleegd 24 augustus 2022].
364 De grenswaarde van 1 milligram per normaal kubieke meter wijzigde niet bij de overgang naar het Abm.
365 InfoMil: https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/ner-archief/ [geraadpleegd 24 augustus 2022].

De publicatie van deze meetresultaten op 16 december 2016 is voor een aantal overheidspartijen en de Vakgroep Bitumineuze Werken (VBW)[366] aanleiding om gezamenlijk de omvang, oorzaak en beperking van benzeenemissie bij asfaltproductie te onderzoeken. De sector geeft aan niet bekend te zijn met normoverschrijdingen van benzeenemissies.[367]

Na een overleg met medewerkers van InfoMil begint de VBW in 2017 met oriënterende metingen van benzeen, gevolgd door nog een reeks metingen in 2018. Eind 2018 concludeert branchevereniging VBW in een overleg met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Rijkswaterstaat en diverse vertegenwoordigers van omgevingsdiensten dat de te hoge benzeenemissies ontstaan bij het drogen en verwarmen van teruggewonnen asfalt. Het precieze mechanisme is echter nog niet duidelijk. Die partijen constateren ook dat de regels van het Activiteitenbesluit, sinds het van kracht worden daarvan in 2016, gevolgd hadden moeten worden. De partijen hebben tevens de behoefte om verder onderzoek te doen naar het ontstaan van de te hoge emissies. Daarom wordt, om dat onderzoek uit te kunnen voeren, afgesproken dat alle asfaltcentrales voor 1 januari 2019 voor een periode van drie jaar een maatwerkvoorschrift voor een hogere emissie van benzeen zullen aanvragen. Hiervoor wordt een grenswaarde van 5 mg/Nm³ voorgesteld (de wettelijke grenswaarde is op dat moment 1 mg/Nm³). Voor het aanvragen van dat maatwerkvoorschrift spreken de partijen verder af, dat de asfaltcentrales daarbij gebruik kunnen maken van een nog door de VBW op te stellen plan van aanpak en dat vergunningverleners worden geïnformeerd via het landelijk platform van omgevingsdiensten en de klankbordgroep stookinstallaties.[368] Het plan van aanpak bevat onder meer een verspreidingsberekening van een adviesbureau ter ondersteuning van de maatwerkverzoeken. Op basis van die verspreidingsberekening concludeert het adviesbureau dat het effect van een tijdelijk verhoogde emissie van benzeen op de omgeving rondom asfaltmengcentrales nihil zal zijn. De maatwerkvergunning zal volgens de partijen daarmee milieuneutraal verleend kunnen worden.

In lijn met het door de VBW opgestelde plan van aanpak dient Dura Vermeer op 21 december 2018 voor alle asfaltcentrales onder zijn beheer een verzoek in tot maatwerk voor de emissie van benzeen. Hoewel de vestiging in Nijmegen, APN, de emissienorm van 1 mg/m³ voor benzeen niet overschrijdt, vraagt het bedrijf de tijdelijke verruiming van de vergunning aan, zodat hij zonder dreiging van dwangsommen bij eventuele overschrijdingen kan deelnemen aan het onderzoek van de branchevereniging. De Vereniging Dorpsbelang Hees (VDH), de Wijkvereniging Ons Waterkwartier en Werkgroep Weurt+ dienen in maart 2020 gezamenlijk een zienswijze in op het ontwerpbesluit.[369] Daarin verzoeken zij dit maatwerk niet te verlenen vanwege de negatieve effecten van een verhoogde emissie van benzeen op de gezondheid van omwonenden. Ook individuele omwonenden dienen zienswijzen in.[370]

366 De Vakgroep Bitumineuze Werken (VBW) is onderdeel van Koninklijke Bouwend Nederland en is de branchevereniging van asfaltcentrales.
367 VBW, *Onderzoeksprogramma reductie benzeenemissie bij asfaltproductie, kenmerk 2106-56048*, juni 2021.
368 Bouwend Nederland, *Plan van aanpak, Kenmerk: VBW-19122018-001*, december 2018.
369 Omgevingsdienst Regio Nijmegen, *Ontwerpbesluit maatwerkvoorschriften Dura Vermeer, zaaknummer W.Z19.100221.01*, januari 2020.
370 De Onderzoeksraad heeft kennis genomen van deze reacties.

De wijkverenigingen

Vereniging Dorpsbelang Hees
Van de circa 1500 huishoudens in de wijk zijn er ongeveer 600 lid van de Vereniging Dorpsbelang Hees (VDH). De VDH is opgericht in 2006 als opvolger van voorgaande verenigingen die al sinds 1911 bestonden. De leden ervaren stank en overlast van APN en maken zich zorgen over het effect hiervan op hun gezondheid. De VDH zoekt hierover contact met de gemeente en de omgevingsdienst, lokale en landelijke media en laat zich horen in de lokale politiek . De VDH is deelgenoot van het actiecomité Asfalt Stinkt Landelijk dat in 2021 van start is gegaan.

Wijkraad Waterkwartier
Wijkraad Waterkwartier is een overlegorgaan van alle wijkgroeperingen, straat-, buurt- en bewonerscommissies. Vertegenwoordigers van deze organisaties zitten elke zes weken onder meer om tafel met de politie en de gemeente. Daarbij komen zaken aan de orde zoals bouwprojecten, verkeersveiligheid, vandalisme, preventie en straatvuil. De overleggen hebben tot doel het leefbaar houden van de wijk.

Werkgroep Weurt+
Werkgroep Weurt+ is een stichting, opgericht op 10 oktober 1989, met als statutaire doelstelling: 'het voorkomen van een verdere aantasting van het milieu, in het bijzonder ten behoeve van de bewoners van het dorp Weurt, en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords.'

De drie verenigingen verzoeken tevens om een meetnet voor het meten van de luchtkwaliteit in Nijmegen-West. Op 11 november 2020, kort voor het definitieve besluit over de tijdelijke verruiming, trekt APN de aanvraag in. Uiteindelijk blijkt de medewerking van APN aan het onderzoek van de asfaltbranche niet nodig. Voor het brancheonderzoek wordt naast laboratoriumonderzoek tussen mei 2020 en juni 2021 bij vier asfaltcentrales een benzeenmeting uitgevoerd. Eind juni 2021 publiceert de VBW het eindrapport inclusief aanbevelingen om de benzeenemissies te verminderen.[371]

Met de intrekking van de aanvraag voor een tijdelijke verruiming van de vergunde benzeenemissie door APN is in november 2020 de onrust bij de omwonenden niet weg. Belangenvertegenwoordigers uit Nijmegen-West blijven de gemeenteraad verzoeken om meer actie te ondernemen om de luchtkwaliteit te bevorderen. Zij hebben daarmee succes: op 27 januari 2021 neemt de Nijmeegse gemeenteraad twee moties aan, waarin het college wordt gevraagd om meer luchtkwaliteitsmetingen uit te voeren in Nijmegen West.[372] Daarnaast wordt in één van de twee moties het college ook gevraagd om de emissiebronnen en mogelijke gevolgen daarvan, waaronder eventuele gezondheids-risico's, in kaart te brengen.

371 VBW, *Onderzoeksprogramma reductie benzeenemissie bij asfaltproductie, Kenmerk 2106-56048*, juni 2021.
372 Gemeenteraad Nijmegen, Besluitronde, 27 januari 2021. Het gaat om agendapunt 19. Bron: gemeente Nijmegen https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/50ca48c1-a0bb-4a71-8867-8eb4eed744f2 [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

Moties over luchtkwaliteit
De twee aangenomen moties aangaande de luchtkwaliteit in Nijmegen-West van 27 januari 2021:

Motie 1:
'De SP verzoekt het college voor het zomerreces met een raadsvoorstel te komen voor een permanent meetnet van de luchtkwaliteit in Nijmegen op stikstofoxiden, fijnstof en benzeen, en daarbij voor Nijmegen-West een sluitend meetnet te realiseren voor 1 januari 2022.'

Motie 2:
'De PvdA, VoorNijmegen.nu en de Stadspartij Nijmegen verzoeken het college om op korte termijn op structurele basis onderzoek te laten uitvoeren naar de luchtkwaliteit en samenstelling van de neerslag van stoffen (stikstof, fijnstof en koolwaterstoffen als benzeen) en bronnen in Nijmegen West en de (mogelijke) gevolgen voor en de risico's voor de gezondheid van inwoners in kaart te brengen. […] En, op basis daarvan, (indien nodig) ambities te formuleren om de luchtkwaliteit en leefbaarheid verder te verbeteren en te komen tot een tijdsgebonden stappenplan om dit te bewerkstelligen.'

De eerste versie van het via de moties gevraagde 'Meetplan luchtkwaliteit Nijmegen-West' wordt vlak voor de zomer van 2021 vastgesteld door het college.[373] Daarna wordt dit plan in de loop van het jaar verder vormgegeven in samenspraak met omwonenden. In november deelt het college van Nijmegen het inventarisatierapport van emissiebronnen met de gemeenteraad.[374, 375] De gemeente Nijmegen schrijft het rapport zelf op basis van het conceptrapport van de ODRN en een aanvullend onderzoek door adviesbureau TAUW. Op 24 november 2021 vergadert de gemeenteraad over de luchtkwaliteit en het door het college geleverde overzicht van de emissiebronnen en mogelijke gevolgen.[376,377] Dit wordt gevolgd door een toelichting op 1 december door de gemeentelijk projectleider Luchtkwaliteit en bedrijven Nijmegen West en Weurt en de eerder door ODRN ingehuurde deskundige. Op 22 december debatteert de gemeenteraad opnieuw over de emissies.

373 Gemeente Nijmegen, *Meetplan luchtkwaliteit Nijmegen-West*, juli 2021.
374 College van B&W van Nijmegen, *Brief aan de gemeenteraad van Nijmegen van 16 november over Luchtkwaliteit Nijmegen-West*, november 2021.
375 Gemeente Nijmegen, *Inventarisatie relevante bedrijven met luchtemissie West en Weurt*, 2021.
376 Gemeenteraad Nijmegen, het gaat om agendapunt 4. Bron gemeente Nijmegen: https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/e60de68e-2b2e-44cc-b1af-4b1190123665 [geraadpleegd op 17 augustus 2022].
377 Gemeenteraad Nijmegen, het gaat om agendapunt 7.6. bron gemeente Nijmegen: https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/ea03e38b-8f9d-422b-b0ee-61348db4424d?documentId=df8f507b-ab61-40cd-b0a7-42e72710c904, [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

Aanpassing aansturing Omgevingsdienst Regio Nijmegen
In de gemeenteraadsvergadering van 2 februari 2022 laat de hele gemeenteraad in de zienswijze van de gemeente Nijmegen over de begroting van de ODRN voor 2023 de volgende tekst opnemen: 'De geconstateerde problemen bij de Asfaltcentrale (APN) en andere bedrijven binnen het industriegebied TPN-West vormen voor de gemeenteraad van Nijmegen aanleiding het VTH-beleid en de uitvoering hiervan te heroverwegen. In dit kader is ook een onderzoek gestart naar de 'verbetering VTH bij milieu-inrichtingen met type C' waarvan de uitkomsten eind februari 2022 worden verwacht.
De heroverweging en het onderzoek zullen naar waarschijnlijkheid ook gevolgen hebben voor de wijze waarop de ODRN zijn taken uitvoert en de begroting. Wij verzoeken u bij de begroting 2023 deze (mogelijke) gevolgen voor de begroting en het werkprogramma van de ODRN in kaart te brengen en mogelijkheden te schetsen hierop te anticiperen.'[378]

De onrust in Nijmegen wordt opgepikt door dagblad Trouw. Naar aanleiding van een bericht in die krant, dat bij de recycling van asfalt soms te veel benzeen vrijkomt,[379] stellen Kamerleden Van Eijs[380] (op 3 februari 2021) en Von Martels[381] (op 4 februari 2021) vragen aan de staatssecretaris, waarmee zij de benzeendiscussie op de agenda van de landelijke politiek zetten. Later dat jaar wordt ook de emissie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) onderwerp van bespreking in de Tweede Kamer. Dit na vragen van het Lid Hagen op 23 september 2021 over de onrust bij omwonenden over de emissie van PAK's bij APN in Nijmegen.[382]

5.2.3 De emissie van PAK's door APN

Aansluitend op een benzeenmeting voert de ODRA, op verzoek van het bevoegd gezag gemeente Nijmegen, op 28 juni 2021 een indicatieve meting van PAK's uit bij APN.[383] Uit de resultaten van deze indicatieve PAK's-meting blijkt, dat de concentratie van PAK's boven de eis ligt van het Activiteitenbesluit. De ODRA laat daarom ook een verspreidingsberekening uitvoeren.

Verspreidingsberekening ODRA
Met de gemeten concentraties PAK's (en voor alleen de emissie van naftaleen) is een verspreidingsberekening uitgevoerd, waarbij er *'worst case'* van uit is gegaan dat in alle bedrijfsuren deze PAK's-emissie optreedt. Voor een mengsel van PAK's is de richtwaarde 0,001 microgram per kubieke meter voor het aandeel benzo[a]pyreen. Dit betekent dat *'worst case'* op de inrichtingsgrens (de grens van het terrein) van APN de totale PAK's concentratie niet voldeed aan deze richtwaarde. Dit is een

378 Gemeenteraad Nijmegen, *Amendement Vous maintiendrez!*, februari 2022. https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/0e3a8028-f4a0-4460-89d7-259f0462fd47?documentId=82ab1dc2-f3aa-4624-9a8d-ba33d036fcd0. Geraadpleegd op 17 augustus 2022.
379 Trouw, *Bij recycling van asfalt komt veel te veel kankerverwekkend benzeen vrij*, februari 2021.
380 Kamerstukken 2021/22, 2894.
381 Kamerstukken, 2021/22 2893.
382 Kamerstukken 2021/22, 625.
383 ODRN, *Voornemen last onder dwangsom, kenmerk OD60 / W.Z21.105853.03 / D211067225*, d.d. 29 juli 2021.

overschatting omdat uit de meetresultaten blijkt dat er geen meetbare hoeveelheid benzo[a]pyreen is vastgesteld (de meest schadelijke PAK) maar dat het resultaat met name wordt bepaald door de emissie van naftaleen (de minst schadelijke PAK) en omdat de asfaltproductie installatie niet altijd draait onder de omstandigheden waarbij de metingen zijn uitgevoerd.

In de zomer van 2021 geeft de gemeente Nijmegen opdracht aan GGD Gelderland-Zuid om te beoordelen of de hoeveelheid PAK's, die APN volgens de indicatieve meting op 28 juni 2021 uitstootte, schadelijk was voor de gezondheid van mensen in de buurt.

GGD-rapport over effect voor omwonenden

De GGD schrijft zowel een technisch rapport als een publieksversie daarvan. Om de immissie van naftaleen te kunnen beoordelen heeft de GGD het RIVM om advies gevraagd, waarop het RIVM een toetswaarde adviseerde van 25 microgram per kubieke meter.[384]

Op 21 en 23 september 2021 organiseerde de gemeente Nijmegen online bewoners-avonden met een toelichting van de GGD over het thema luchtkwaliteit en gezondheid. Vervolgens publiceert de gemeente op 18 oktober het rapport van de GGD samen met de antwoorden op de vragen van de bewonersavonden op de gemeentelijke website.[385] De boodschap van de GGD is dat de hoeveelheid PAK's in de rook uit de schoorsteen van APN niet zal leiden tot kanker of andere ernstige ziektes bij mensen in de buurt. Ook niet als APN deze hoeveelheid PAK's al jarenlang uitstoot. De GGD geeft echter wel aan dat die conclusie is gebaseerd op deze enkele indicatieve meting van 28 juni 2021.

Voor de Omgevingsdienst Regio Nijmegen is de uitkomst van de indicatieve meting genoeg om een Voornemen last onder dwangsom aan APN op te leggen. De ODRN oordeelt dat er sprake is van een hoge overschrijding en stelt dat het urgent is om deze overschrijding snel te beëindigen.[386,387] Het voornemen last onder dwangsom betekent een waarschuwing aan het bedrijf dat een sanctie volgt als niet binnen de in het voornemen gestelde termijn aan de normstelling voor PAK's wordt voldaan. APN is vanwege de opgelegde Voornemen last onder dwangsom tijdelijk gestopt met het recyclen van asfaltgranulaat. In de zomer van 2021 past het bedrijf de installatie aan[388] en dat najaar worden door het bedrijf en de ODRA nieuwe PAK's-metingen uitgevoerd. De gemeten concentratie van PAK's voldoet, zo blijkt uit de meting van 8 december 2021,

384 Indien er individuele PAK wordt geëmitteerd en er geen sprake is van een PAK-mengsel, kan de individuele stof worden getoetst aan het MTR voor die stof (zie memo op de Risico van Stoffen website "Luchtnormen voor PAK's"). Voor naftaleen heeft het RIVM in 2007, op basis van de Toelaatbare Concentratie in Lucht (TCL), 25 µg/m3 afgeleid. Deze waarde is niet wettelijk vastgelegd, maar kan in een pragmatische werkwijze gebruikt worden om de individuele immissie van naftaleen te toetsen.

385 GGD Gelderland-Zuid, *Gezondheidskundige duiding GGD uitstoot PAK APN*, 2021

386 ODRN, *Voornemen last onder dwangsom, Brief aan APN kenmerk W.Z21.105853.03 / D211067225*, juli 2021.

387 College van B&W Nijmegen, *Brief aan de gemeenteraad van Nijmegen: Beantwoording technische vragen over metingen asfaltcentrale Nijmegen, kenmerk D211164984*, september 2021.

388 Persbericht APN, *APN voert per direct aanpassing door aan het productieproces*, september 2021.

aan de eisen uit het Activiteitenbesluit.[389] Overigens werd APN in maart 2021 al door de ODRN gevraagd om een ZZS-rapportage in te dienen.

In september 2021 neemt de gemeenteraad van Nijmegen diverse moties aan, die raakvlakken hebben met zowel de vergunning van APN als de ruimtelijke ordening van TPN-West. In de moties wordt het college opgeroepen om APN te sluiten en te stoppen met industrie in TPN-West.[390] Ook stuurt milieuorganisatie *Mobilisation for the Environment* (MOB)[391] op 1 oktober 2021 een verzoek tot handhaving aan gemeente Nijmegen/ODRN.[392] Hierin verzoekt zij hen om over te gaan tot handhaving van het Activiteitenbesluit met betrekking tot de minimalisatieverplichting voor ZZS als benzeen en PAK's in alle asfaltcentrales van Gelderland, waaronder APN. Daarnaast verzoekt zij de huidige vergunning van APN te actualiseren. Dit handhavingsverzoek is afgewezen, omdat er al een handhavingstraject met betrekking tot ZZS was gestart en er ook al een ambtshalve wijziging met betrekking tot het opleggen van een meetverplichting was gepubliceerd. Tegen de afwijzing is door MOB geen bezwaarschrift ingediend.

Mede vanwege het handhavingsverzoek van MOB stuurt de ODRN op 17 november 2021 een handhavingsbrief naar APN.[393] Naast de PAK-emissie, verzoekt de omgevingsdienst middels deze brief om twee andere afwijkingen van de vergunning ongedaan te maken: het gebruik van, volgens ODRN niet-vergunde, soorten gemodificeerd bitumen, en het gebruik van een schuimbitumeninstallatie. Eerder heeft de ODRN al gevraagd om een geuronderzoek vanwege geurklachten uit de omgeving en ook werd een meetverplichting voor PAK's en benzeen aangekondigd. Daarnaast stelt de ODRN, op basis van het door APN uitgevoerde onderzoek,[394] dat APN niet voldoet aan de minimalisatieverplichting voor ZZS voor onder andere benzeen en naftaleen.[395] Ten slotte stelt de ODRN dat de in opdracht van APN uitgevoerde PAK-meting van 24 september 2022 niet conform het geldende normvoorschrift is uitgevoerd. De ODRN verzoekt APN volgende metingen wel volgens het normvoorschrift uit te voeren.[396]

In december reageert APN op alle punten uit de brief. Voor de ZZS-rapportage stelt het bedrijf de emissies van PAK's al te beschrijven en graag met de ODRN in overleg te willen over hoe dit dan naar tevredenheid uit te voeren. Over de soorten bitumen die door APN op grond van de vigerende vergunning mogen worden toegepast, ontstaat discussie tussen APN en de ODRN. Dit als gevolg van een verschil in interpretatie van de definitie van bitumen, zoals deze in de vergunning is opgenomen. APN maakt vervolgens bezwaar tegen het besluit om een last onder dwangsom op te leggen. De voorzieningenrechter schorst deze last voor zover het om het gebruik van gemodificeerd

389 ODRN, *Emissiemetingen bij Asfalt Productie Nijmegen B.V. in Nijmegen, d.d. 8 december 2021*, januari 2022.
390 Gemeente Nijmegen, *Besluitenlijst Besluitronde 22 september 2021*, oktober 2021.
391 MOB, *Verzoeken (actualisatie, handhaving en Wob) m.b.t. Gelderse asfaltcentrales, waaronder Asfaltcentrale APN, Energieweg 28, Nijmegen, Kenmerk APN_Handhaving_Oktober2021*, 1 oktober 2021.
392 MOB, Verzoeken (actualisatie, handhaving en Wob) m.b.t. Gelderse asfaltcentrales, waaronder Asfaltcentrale APN, Energieweg 28, Nijmegen, Kenmerk APN_Handhaving_Oktober2021, 1 oktober 2021.
393 ODRN, *Brief aan APN: Overzicht lopende zaken*, november 2021.
394 Het onderzoek was uitgevoerd door Royal HaskoningDHV, *ZZS onderzoek Asfalt Productie Nijmegen B.V.*, *Rapport BE4686I&BRP001F01*, juni 2021.
395 Omgevingsdienst Regio Nijmegen, *Hercontrole niet op orde, Minimalisatieplicht ZZS, Kenmerk OD20/W. Z21.100168.02/D211264625*, november 2021.
396 Omgevingsdienst Regio Nijmegen, *Emissiemeting 24 september 2021 en controle op granulaat, Kenmerk OD20/W.Z21.105853.05/D211288166*, november 2021.

bitumen gaat. Voor de schuimbitumenunit blijft de last van kracht. Op 30 augustus 2022 bevestigt ODRN dat het gebruik van gemodificeerde bitumen wel onder de vergunning valt zodat APN daarmee voor een al gepland project (het herasfalteren van knooppunt Velperbroek) asfalt kan produceren.[397]

De voorzieningenrechter oordeelt dat de geldende omgevingsvergunning, inclusief de bijbehorende aanvraag, van APN niet duidelijk beschrijft of de productie van asfalt met toepassing van gemodificeerd bitumen is aangevraagd. Deze onduidelijkheid komt, zo oordeelt de rechter, voor risico van de gemeente. Het gebruik van een specifiek type schuimbitumenunit was echter door APN niet aangevraagd. APN had derhalve aannemelijk moeten maken dat dit gebruik past binnen de destijds verleende vergunning met de bijbehorende voorschriften.[398]

Naar aanleiding van de meting op 28 juni 2021 benadert de gemeente Nijmegen[399] in november 2021 de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De gemeente verzoekt de staatssecretaris duidelijkheid te verstrekken over de regelgeving en het te hanteren toetsingskader. In de wetgeving is namelijk vastgelegd dat het bedrijf voldoet aan de geldende emissienormen als het opereert volgens de beoordelingsrichtlijn (BRL) 9320,[400] een zogenaamde erkende maatregel.[401] In augustus 2021 stuurt Kiwa ook een brief aan de Staatsecretaris van IenW over de BRL 9320. Het Gezamenlijk College van Deskundigen Asfalt, wat Kiwa adviseert, twijfelt over de mogelijkheid om met de erkende maatregel met BRL 9320 de luchtemissie van PAK's te beperken.[402] Dit was niet zozeer naar aanleiding van de meting bij APN, maar volgde op bespreking van vragen van Bouwend Nederland over de geschiktheid van de BRL in mei 2021.

Erkende maatregelen
Erkende maatregelen zijn maatregelen waarvan is vastgesteld dat, als een bedrijf ze volledig uitvoert, het bedrijf voldoet aan een bepaalde grenswaarde. Het gaat om concrete, vaak technische, voorschriften in de Activiteitenregeling.[403]

397 ODRN, *Besluit op bezwaar, Kenmerk JZ20/Z22.020865/D220639517*, 30 augustus 2022
398 Rechtbank Gelderland, *ECLI:RBGEL:2022:2249*, 3 mei 2022.
399 Samen met gemeenten 's-Hertogenbosch en Eindhoven.
400 Beoordelingsrichtlijn van Kiwa voor certificatie van milieu-hygiënische prestaties en -eigenschappen van bitumineus gebonden materialen.
401 Artikel 5.37, eerste lid, Arm 1 januari 2016.
402 De wijze van controle van grondstoffen zoals deze in de betreffende BRL wordt beschreven sluit, volgens het Gezamenlijk College van Deskundigen Asfalt van het Kiwa, de aanwezigheid van PAK's in te recyclen asfaltgranulaat. niet uit. Hieruit volgt volgens het KIWA dat tijdens het recyclen van asfalt PAK's kunnen vrijkomen en dat de grenswaarde voor de emissie van PAK's bij de productie van asfalt, die in het Activiteitenbesluit is vastgelegd, mogelijk wordt overschreden.
403 InfoMil, https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/doelvoorschriften/#erkendemaatregelen [geraadpleegd op 5 oktober 2022].

De staatssecretaris beschrijft zijn acties aan de Tweede Kamer in stand-van-zakenbrieven op 8 november en 15 december 2021.[404,405] In de tweede brief meldt de staatssecretaris dat de erkende maatregel niet waarborgt dat aan de emissiegrenswaarde van PAK's wordt voldaan. Ook schrijft hij dat de erkende maatregel met BRL 9320 in 2006 is opgenomen in de Nederlandse emissierichtlijn lucht en vanaf 2016 in het Activiteitenbesluit.

De Onderzoeksraad heeft niet onderzocht met welk doel de erkende maatregel voor PAK's bij asfaltcentrales in de NeR is opgenomen. Het is aannemelijk dat bij de invoeging van NeR in het Abm niet is getoetst hoe goed de erkende maatregel aansluit op de gewijzigde emissie-eis en definitie van PAK's[406].

In de Nota van Toelichting bij de invoeging in het Abm wordt gepleit voor herziening van de bepalingen voor asfaltmenginstallaties bij toekomstige wijzigingen.[407] De Onderzoeksraad heeft niet kunnen achterhalen waarom dat is opgenomen. Dat deze herziening niet is uitgevoerd, komt waarschijnlijk doordat de vervangende wet, de Omgevingswet, al jaren klaar staat om in werking te treden.

Als oplossing kiest de staatsecretaris voor het schrappen van de erkende maatregel uit de Activiteitenregeling.[408,409] Hierdoor voldoen asfaltbedrijven niet meer vanzelfsprekend aan de grenswaarde van 0,05 milligram per normaal kubieke meter voor PAK's door toepassing van de BRL.[410] In juli 2022 blijkt uit het door de Staatssecretaris van IenW gepubliceerde overzicht dat de PAK's-emissies van verschillende andere asfaltcentrales in Nederland niet aan die norm voldeden.[411] Per 5 november 2022 is de Activiteitenregeling milieubeheer aangepast.[412] Deze wijziging zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet ook daarin moeten worden doorgevoerd.

Asfaltcentrales en PAK's

Regelgeving over stofgroepen is vaak complex. Dat geldt ook voor PAK's. De term PAK's beschrijft een chemische stofgroep, waartoe onder andere naftaleen en benzo[a]pyreen behoren. Deze stofgroep is in theorie oneindig groot en dat is in de praktijk vaak lastig. Bij metingen in een schoorsteen bijvoorbeeld, is het vaak niet mogelijk om alle stoffen uit een stofgroep te meten. In regelgeving wordt PAK's daarom vaak beperkt tot een specifiek lijstje stoffen.

404 *Kamerstukken II* 2021/22, 28 089, nr. 208.
405 *Kamerstukken II* 2021/22, 28 089, nr. 212.
406 Zie het volgende blauwe kader voor toelichting van de wijzigingen.
407 *Staatssecretaris van IenW, Staatsblad 2015*, 30 november 2015, nr. 450
408 *Kamerstukken II* 2021/22, 28 089, nr. 212.
409 De BRL zelf is niet geschrapt en asfaltbedrijven kunnen die nog steeds gebruiken voor eisen met betrekking tot bodemverontreiniging.
410 Artikel 5.46 lid 1 onder a Abm. Deze emissiegrenswaarde is gelijk aan de algemene emissiegrenswaarde voor MVP1 uit artikel 2.5.
411 Omgevingsdienst NL, *Overzicht emissie benzeen en PAK per asfaltcentrale, inclusief acties, bijlage van Kamerstukken II* 2021/22, 28 089, nr. 241.
412 InfoMil: https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/nieuws/nieuwsberichten/wijzigingen-luchtregelgeving-activiteitenregeling/ [geraadpleegd op 12-01-2023].

De richtlijn voor luchtemissies (NeR) hanteerde de chemische definitie voor PAK's, maar gaf zestien specifieke PAK's vanwege hun schadelijkheid een aparte classificering.[413] Benzo[a]pyreen behoorde tot die zestien stoffen, naftaleen niet. In 2011 werd in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) een andere definitie voor PAK's opgenomen, die al werd gebruikt voor regelgeving voor lozingen naar water.[414]

Tot de invoeging van de NeR in het Abm in 2016 bestonden die twee definities voor PAK's naast elkaar. Bij die invoeging zijn allerlei onderdelen van de NeR opgenomen in het Abm, maar de definitie voor PAK's niet. Hierdoor gold voor alle ingevoegde onderdelen van de NeR voor PAK's voortaan de definitie van PAK's uit het Abm.

Tegelijk met de invoeging is ook een verandering doorgevoerd; PAK's kregen voortaan als groep de classificatie MVP1 (ZZS) en bijbehorende emissiegrenswaarde.[415] De emissie-eis voor PAK's is daarmee per 1 januari 2016 aangescherpt van 5 milligram per normaal kubieke meter (de waarde voor sO uit de NeR) naar 0,05 milligram per normaal kubieke meter (mg/m³).

Voor asfaltcentrales zijn bijzondere regelingen van de NeR overgegaan naar het Abm. Eén daarvan betreft polycyclische aromatische koolwaterstoffen (niet afgekort tot PAK's). Omdat artikel 1.1. Abm alleen de afkorting PAK's definieert, is het onduidelijk of die definitie ook geldt voor de polycyclische aromatische koolwaterstoffen uit art. 5.46.

Sinds 1 januari 2016 golden er voor naftaleenemissies verschillende emissiegrenswaarden. Allereerst die van MVP1 (0,05 milligram per normaal kubieke meter) voor PAK's volgens de definitie van artikel 1.1, daarnaast de emissiegrenswaarde voor sO[416] (5 mg/m³) vanwege de individuele classificatie van naftaleen en ten derde de emissiegrenswaarde voor PAK's vanuit de bijzondere regeling voor asfaltcentrales (0,05 mg/m³).[417]

Deze drie emissiegrenswaarden zijn niet noodzakelijk alle drie van toepassing. De classificatie van een individuele stof (en bijbehorende emissiegrenswaarde) gaat voor die van de groep. Daarnaast zijn sommige algemene emissiegrenswaarden niet van toepassing als er bijzondere regelingen gelden.[418] Als we aannemen dat naftaleen tot de definitie uit de bijzondere regeling voor asfaltcentrales behoort, dan was de emissiegrenswaarde van sO vanuit artikel 2.5 tweede lid niet van toepassing en gold voor een naftaleenemissie van een asfaltcentrale de emissiegrenswaarde uit de bijzondere regeling. Die was in principe 0,05 milligram per normaal kubieke meter,

413 PAK's waren sO en behalve de zestien specifieke stoffen, die als stofvormige minimalisatie verplichte stof (MVP1) waren ingedeeld. Die definitie is tussen 2008 en 2014 niet gewijzigd, de periode daarvoor heeft de Onderzoeksraad niet onderzocht. De emissiegrenswaarde in de NeR voor de zestien PAK's (MVP1) was 0,05 milligram per normaal kubieke meter komt overeen met de waarde die in het Abm nu voor MVP1 wordt gebruikt.
414 Artikel 1.1, eerste lid Abm. *PAK's*: som van naftaleen, anthraceen, fluorantheen, benzo(g,h,i)peryleen, benzo(a)pyreen, benzo(b)fluorantheen, benzo(k)fluorantheen en indeno(1,2,3-cd)pyreen.
415 Bijlage 12a, Arm.
416 sO is de benaming van de stofcategorie voor organische stoffen (*organic*) in vaste vorm (*solid*).
417 Allemaal met hun eigen grensmassastroom.
418 Artikel 2.3a, derde lid, Abm.

maar in de regeling werd ook bepaald dat daaraan wordt voldaan als aan de kwaliteitseisen volgens de BRL 9320 wordt voldaan.[419,420]

In de tijd daarna zijn er een aantal zaken veranderd. In mei 2016 werd naftaleen op de ZZS-lijst van het RIVM gezet. De afdeling van het Abm die over de minimalisatieplicht voor zeer zorgwekkende stoffen gaat, gebruikt niet de definitie voor 'ZZS' uit artikel 1.1, tweede lid, maar de definitie voor 'zeer zorgwekkende stof' uit artikel 2.3b. Door opname op de ZZS-lijst van het RIVM voldeed naftaleen aan die definitie en gold voortaan de minimalisatieplicht en bijbehorende rapportageplicht. De stofgroep PAK's stond sinds 2 december 2013 op de RIVM-lijst, maar kende weer een andere definitie (zonder naftaleen). Op 1 juli 2019 werd de stofklasse van de individuele stof naftaleen aangepast naar MVP 1. Voortaan was daarmee ook de emissiegrenswaarde van artikel 2.5 eerste lid (0,05 mg/m³) van toepassing, zonder koppeling met de BRL 9320.

Al het voorgaande ging over emissiegrenswaarden voor PAK's en naftaleen. Wat immissiegrenswaarden betreft is de situatie anders, maar niet eenvoudiger. Er is geen Nederlandse immissiegrenswaarde voor PAK's als groep noch voor de stof naftaleen. Er is een EU immissierichtwaarde, een waarde waar zoveel als mogelijk aan moet worden voldaan, voor het aandeel van benzo[a]pyreen (één van de meest schadelijke PAK's) in PAK-mengsels.[421] Ook als de emissie uit meerdere PAK's bestaat, maar (bijna) geen benzo[a]pyreen bevat, is dat de waarde waaraan getoetst moet worden. Dat gold bijvoorbeeld voor de indicatieve meting bij APN.[422]

5.2.4 Acties/reacties bestuur en omwonenden

Naar aanleiding van de inventarisatie van de luchtemissie door Nijmeegse bedrijven in november 2021[423,424] krijgt de ODRN de opdracht van de gemeente Nijmegen om de voorschriften voor bedrijven duidelijker en uitgebreider in de toezichtdossiers van de bedrijven op te nemen en daarop te controleren.[425] Voor veel bedrijven volgen de voorschriften rechtstreeks uit het Activiteitenbesluit. Dergelijke voorschriften zijn omdat ze daar al vermeld staan niet ook nog eens in de omgevingsvergunning vastgelegd.

419 Artikel 5.37, Arm. Dit artikel is geschrapt op 5 november 2022.
420 Hierdoor werd de emissie-eis m.b.t. PAK's bij asfaltcentrales werd gecontroleerd aan de hand van de vereiste uit deze BRL die bestond uit een periodiek controle op de gebruikte grondstoffen.
421 Op het moment van schrijven bevat Bijlage 13 van Arm geen MTR-waarden voor individuele PAK's anders dan benzo[a]pyreen. Ook de MTR-waarde van naftaleen in het overzicht van stoffen van het RIVM is gedefinieerd als benzo[a]pyreen.
422 RIVM, *Luchtnormen voor PAK's, memo*, januari 2022.
423 Gemeente Nijmegen, *Inventarisatie relevante bedrijven met luchtemissie West en Weurt*, november 2021.
424 Gemeente Nijmegen: https://www.nijmegen.nl/westenweurt/ [geraadpleegd op 17 augustus 2022].
425 College van B&W Nijmegen, Luchtkwaliteit in Nijmegen-West, kenmerk D211270101, 16 november 2021.

Een milieudeskundige, die voorheen enige tijd door de ODRN was ingehuurd, presenteert op 1 december 2021 op persoonlijke titel aan de gemeenteraad van Nijmegen zijn bevindingen na het verzamelen van de gegevens voor de inventarisatie van de luchtemissie door Nijmeegse bedrijven. De deskundige heeft dat project overigens niet afgemaakt. Tijdens zijn presentatie geeft hij aan dat ongeveer een derde van de onderzochte VTH-bedrijfsdossiers van bedrijven op TPN-West niet op orde zijn.[426] De gemeente Nijmegen bestrijdt dit en komt op 8 maart 2022 met een brief waarin 5 bedrijven worden genoemd waarvoor dit geldt.[427]

In deze presentatie wijst de milieudeskundige ook op het bestaan van een, door de Vlaamse overheid opgesteld, BBT-document voor asfaltcentrales uit 2013. Hierin wordt onder meer ingegaan op de mogelijke emissie van PAK's, waarvan de emissie van naftaleen de hoofdmoot zou vormen.[428]

Naast de opdracht aan de ODRN geeft de gemeente de opdracht aan adviesbureau Berenschot om de samenwerking tussen de gemeente en omgevingsdienst op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving te onderzoeken. In aanvulling op de gemeentelijke inventarisatie van 16 november 2021 waarin onder meer APN wordt genoemd, presenteert provincie Gelderland op 1 februari 2022 een overzicht van de luchtemissies van de twaalf bedrijven in Nijmegen West & Weurt die onder provinciaal bevoegd gezag vallen.[429] Op basis van deze inventarisatie concludeert de provincie dat de vergunning bij die bedrijven actueel is of dat gewerkt wordt aan actualisatie. Omdat APN niet valt onder het bevoegd gezag van de provincie, gaat deze rapportage niet in op APN.

Volgens omwonenden luidt de boodschap van de gepresenteerde inventarisatie van de luchtemissies door bedrijven in Nijmegen dat er niets aan de hand is. Omwonenden geven aan dat er volgens hen wel degelijk van alles mis is met de lucht die ze inademen.[430] Vertegenwoordigers van inwoners van Nijmegen-West en Weurt verzoeken in februari 2022 de wethouder om alle onderliggende informatie te geven.[431] De wethouder zegt dit toe. Op de website van de gemeente Nijmegen is informatie van de gemeentes Nijmegen en Beuningen over de luchtkwaliteit geplaatst.[432]

426 CCC, *Industrieterreinen Nijmegen-West \ Weurt, project inventarisatie emissies, verschillen van inzicht, 1 december 2021 en CCC, MEMO Verschillen van inzicht Inventarisatie luchtemissies Nijmegen West*, 30 november 2021 op https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl [geraadpleegd 17 augustus 2022.

427 College van burgemeester en wethouders van Nijmegen, *Voortgangsbrief Luchtkwaliteit en bedrijven Nijmegen West en Weurt Kenmerk D220189841*, 8 maart 2022.

428 Emis: https://emis.vito.be/nl/bbt/publicaties/bbtbref-en-andere-publicaties/asfaltcentrales [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

429 Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van de provincie Gelderland, *Rapportage overzicht provinciale bedrijven met luchtemissies Nijmegen West Zaaknummer 2022-000118*, februari 2022.

430 Omroep Gelderland: https://www.gld.nl/nieuws/7569409/inwoners-van-nijmegen-west-eisen-alle-dossiers-over-slechte-luchtkwaliteit-op# [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

431 Omroep Gelderland: https://www.gld.nl/nieuws/7570555/865-documenten-doorspitten-deze-bewoners-gaan-het-doen [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

432 Gemeente Nijmegen: https://www.nijmegen.nl/westenweurt/ [geraadpleegd op 17 augustus 2022].

Terwijl omwonenden zich concentreren op de emissies van de bedrijven op TPN-West, stelt de GGD Nijmegen dat de blootstelling aan fijnstof en NO_x schadelijker is voor de gezondheid van de inwoners van Nijmegen dan de emissie van bijvoorbeeld APN.[433]

De GGD in Nijmegen, één van de 25 GGD'en in Nederland, is een gezondheidskundige vraagbaak en adviseur voor de gemeente en wordt ingezet voor onderzoek en communicatie. De GGD heeft geen formele adviesrol naar de omgevingsdienst en geen vaste betrokkenheid bij het vergunnen van industriële activiteiten. Als het gaat om gezondheidsschade door immissie en de reductie ervan vaart de GGD op de huidige inzichten, waardoor de nadruk op andere bronnen ligt dan industriële.

De GGD legt de focus op het reduceren van emissie van fijnstof en NO_x die vrijkomt bij bijvoorbeeld wegverkeer en houtstook. Die keuze is in lijn met onder meer een onderzoek van het European Environment Agency (EEA).

Vergelijking van Europese steden
Op 17 juni 2021 publiceert het EEA een overzicht van het gehalte fijnstof ($PM_{2,5}$) in 323 Europese steden met meer dan 50.000 inwoners.[434] Op positie 1 staat de stad met het laagste gehalte aan fijnstof ($PM_{2,5}$), 3,1 microgram per kubieke meter (µg/m³), Umeå in Zweden. De gemeente Nijmegen scoort een gehalte fijnstof ($PM_{2,5}$) van 10,8 µg/m³, iets meer dan het dubbele van de WHO-advieswaarde voor $PM_{2,5}$ uit 2021. Die is 5 microgram per kubieke meter.
Het EEA scoort waarden tussen de 0 en 5 µg/m³ als '*good*', en waarden tussen de 5 en 10 µg/m³ als '*fair*'. De score van Nijmegen waardeert EEA als '*moderate*'.

De WHO-advieswaarde voor $PM_{2,5}$ is in 2021 overigens gehalveerd ten opzichte van het vorige advies, uit 2005.[435]

5.2.5 Toekomst van het bedrijf

Gemeente gaat sturen op maatschappelijk effect
Begin maart 2022 presenteert het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen aan de gemeenteraad het resultaat van het externe onderzoek door Berenschot naar de samenwerking tussen de gemeente en de ODRN.[436,437] Zowel de gemeente als de ODRN nemen de conclusies en aanbevelingen over. Een belangrijke conclusie is gericht op de aansturing van de ODRN door de gemeente Nijmegen. Deze

433 Bron: interview GGD Nijmegen.
434 European Environment Agency: https://www.eea.europa.eu/themes/air/urban-air-quality/european-city-air-quality-viewer [geraadpleegd op 22 november 2022].
435 World Health Organization: https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228 [geraadpleegd 22 november 2022].
436 College van B&W Nijmegen, *Eindrapport onderzoek samenwerking gemeente Nijmegen – ODRN bij type C-inrichtingen Kenmerk D220189510*, 8 maart 2022.
437 Berenschot, *Onderzoek samenwerking gemeente Nijmegen – ODRN, type C inrichtingen*, 24 februari 2022

aansturing is vooral gericht op *output*. De aanbeveling is om dat verder te ontwikkelen naar een sturing op *outcome* tussen de gemeente (Nijmegen) en de ODRN. Volgens het College '…komt deze ontwikkeling in de sturingsrelatie overeen met het patroon bij andere omgevingsdiensten in het land.' De gemeente geeft aan de aanbeveling over te nemen.

Met sturen op *output* bedoelt Nijmegen het sturen op budgetten en op realisatie van kwantitatieve doelen (cijfers) op het gebied van VTH, waaronder het verbeteren van het naleefgedrag van wet- en regelgeving door bedrijven. Met de overgang naar het sturen op *outcome* wordt het sturen op het maatschappelijk effect van dat verbeterde naleefgedrag door bedrijven bedoeld, zoals een gezonde en duurzame leefomgeving met een goede luchtkwaliteit.

De gemeente geeft in de Raadsbrief verder aan 'meer aandacht voor het goede gesprek op strategisch/tactisch niveau te willen' maar dat 'in de vaste formatie van de ODRN te weinig ruimte is om flexibel in te spelen op niet-geplande vragen, voor reflectie op de uitvoering en het ontwikkelen van een interdisciplinaire kijk op een bepaald thema of gebied'. Het College schrijft dat de gemeente de verbinding met inhoudelijke beleidsdoelen – waaronder luchtkwaliteit – explicieter wil leggen. Hiervoor is het volgens het college randvoorwaardelijk dat 'aan beide kanten voldoende expertise en tijd beschikbaar worden gesteld aan medewerkers die een interdisciplinaire kijk op vraagstukken hebben en politiek-bestuurlijke sensitief zijn'. De gemeenteraad heeft voor de periode tot 2026 structureel extra middelen vrijgemaakt voor luchtemissiemetingen en het uitvoeren van taken door de ODRN.[438]

Dura Vermeer twijfelt over de locatie op TPN-West

Dura Vermeer, de eigenaar van asfaltcentrale APN, geeft in november 2021 tijdens een gesprek met de gemeente Nijmegen aan dat zij ervaart dat het draagvlak bij omwonenden én politiek voor de APN asfaltcentrale, net als voor de andere zware industrie in Nijmegen, steeds minder wordt. In de daaropvolgende gesprekken wordt onder meer verkennend gesproken over het sluiten van APN en de verkoop ervan aan de gemeente.[439] Ten tijde van het schrijven van dit rapport zijn deze gesprekken nog gaande.

438 Gemeente Nijmegen, *Coalitieakkoord 2022-2025 (p.6)* en *Stadsbegroting 2023-2026 (p.12)*, https://nijmegen.pcportal.nl/ [geraadpleegd op 12-01-2023].

439 College van B&W gemeente Nijmegen: *Feitenrelaas verkenning structurele oplossing asfaltcentrale APN van Dura Vermeer beantwoording VVD, 12 juli 2022. Collegevoorstel Asfaltcentrale APN van Dura Vermeer, 22 november 2022. Besluitronde Raadsvergadering, Agendapunt 8.3*, 21 december 2022.

5.3 Analyse en conclusies

5.3.1 Actueel inzicht in feitelijke emissies ontbrak

Dankzij oplettendheid van ambtenaren is de emissie van benzeen en later van PAK's gemeten. Het is in het onderzoek van de Onderzoeksraad niet duidelijk geworden of dit een individuele actie was van medewerkers met inzicht in de materie of het resultaat van een geborgd proces. De reguliere wijze van uitvoering van de VTH-taken, met een toetsing per bedrijf en verschillende meetfrequenties en –regimes voor verschillende stoffen, maakte het voor de omgevingsdienst en gemeente niet eenvoudig om integrale overzichten van de emissie van Nijmeegse bedrijven actueel te houden. De resultaten van de afzonderlijke emissiemetingen bij die bedrijven gaven het bevoegd gezag ook weinig reden om een integraal overzicht paraat te hebben. De bedrijven voldeden tijdens de controles immers veelal aan de gestelde normen. De ZZS-rapportageplicht kan daarbij helpen, die werd door de ODRN niet eerder dan 2021 gevraagd. Doordat de gemeente en de omgevingsdienst geen integrale overzichten bijhielden, was het voor de gemeente lastig om adequaat te reageren op de onrust van omwonenden. Deze onrust was vervolgens voor de gemeente ook geen reden deze overzichten alsnog op te (laten) stellen.

De lokale overheden hadden tot 2016 geen actueel inzicht in de emissie van benzeen en tot 2021 niet in de emissie van PAK's.

Voor de gemeente is de aanpak van de emissie van grote bedrijven het domein van milieu, waarbij VTH door de omgevingsdienst wordt verzorgd. De gemeente stuurde de omgevingsdienst aan op prestatie-indicatoren; het belang voor de gezondheid kwam daarin niet naar voren. Ook bood het gemeentelijk beleid noch kaders voor het verder beperken van specifieke emissies dan de emissienormen voorschreven, noch kaders voor het behalen van een afgesproken kwaliteit voor de lucht(immissie). De gemeente gaf de omgevingsdienst alleen opdracht en financiering om de VTH taken uit te voeren en daarover te rapporteren. Hiermee voldeden gemeente en omgevingsdienst aan de vereisten uit de wetgeving. De omgevingsdienst rapporteerde de gemeente dan ook alleen over het al dan niet behalen van emissienormen. Dat de gemeente door omwonenden werd geconfronteerd met hun zorgen over hun gezondheid, veranderde die aansturing door de gemeente van de omgevingsdienst niet.

De aansturing van de omgevingsdienst door de gemeente Nijmegen gebeurde met nadruk op het proces. De resultaten daarvan waren niet in lijn met de verwachting van de omwonenden over het aantal controles en inzicht in emissie.

Inmiddels is in 2022 door zowel de gemeente Nijmegen als de ODRN een verandering in gang gezet om niet alleen op het behalen van normen toe te zien maar ook oog te hebben voor de maatschappelijke effecten, waaronder een gezonde leefomgeving. De gemeente Nijmegen geeft daarbij aan, dat dit het gevolg is van de ontwikkeling van de

aansturing van omgevingsdiensten die zich momenteel landelijk bij meerdere gemeentes en diensten voltrekt. Daarmee lijkt het erop dat de onrust onder de omwonenden van TPN-west geen aanleiding is geweest om deze verandering in te zetten.

5.3.2 Noodzaak actualisatie

Asfaltfabriek APN in Nijmegen produceert al jaren asfalt met globaal hetzelfde proces en dezelfde vergunning. De grootste verandering is de productie met verschillende verhoudingen teruggewonnen asfalt. Die mogelijkheid was al onderdeel van de vergunning. Het gebruik van teruggewonnen asfalt is onderdeel van de politieke en maatschappelijke wens om te verduurzamen en zo bij te dragen aan de circulaire economie.

Het bedrijf vertrouwde erop dat de eigen emissie van benzeen en PAK's via de schoorsteen binnen de normen bleef en liet die daarom niet regelmatig meten. Aandeelhouder Dura Vermeer drong daar ook niet op aan. Bij schoorsteenmetingen door de overheid bleek namelijk dat er geen overschrijdingen plaatsvonden. Toen in 2016 de regelgeving werd aangescherpt en naftaleen als PAK werd aangemerkt, was dat voor APN geen signaal om na te gaan of dit consequenties kon hebben voor de eigen naftaleenemissie. Dat deed het bedrijf ook niet toen in 2019 de emissie-eis voor naftaleen als afzonderlijke stof wijzigde. APN ging er, mede op basis van die schoorsteenmetingen, van uit dat, zolang het productieproces volgens de vergunningvoorschriften werd uitgevoerd, de emissie binnen de normen zou blijven. APN had dat vertrouwen omdat het productieproces in de eigen fabriek al jaren hetzelfde was, net als de wet- en regelgeving specifiek voor asfaltfabrieken, waaronder de BRL 9320. Dat gold overigens ook voor de gemeente Nijmegen en de ODRN. Waarschijnlijk gebeurde dat ook bij andere omgevingsdiensten, want in 2022 bleken de PAK's emissies van verschillende andere asfaltcentrales de emissie-eis te overschrijden.

Noch de strengere emissienormen voor PAK's noch de aangepaste emissienorm voor naftaleen als individuele stof in 2019[440] vormde aanleiding voor APN om uit te zoeken of dat gevolgen voor het bedrijf zou kunnen hebben. Ook de gemeente (bevoegd gezag) en de omgevingsdienst (uitvoerder) zijn niet nagegaan of de aanscherping van die emissienormen consequenties zou moeten hebben voor bedrijven die direct onder het Activiteitenbesluit vallen. Dit kwam mede doordat de betrokken partijen ervan uitgingen dat het volgen van de erkende maatregel voor PAK's (BRL 9320) betekende, dat die emissie laag genoeg zou zijn.

In 2016 was provincie Gelderland wel bezig met de gevolgen van de aanpassing van het activiteitenbesluit voor asfaltcentrales. Dankzij metingen door de ODRA werd bekend dat sommige asfaltcentrales meer benzeen uitstootte dan de norm. Dat leidde tot een landelijke aanpak door asfaltproducenten. Het onderzoek van de brancheverenigingen naar de oorzaak van de emissie toonde aan dat de aanpak voor actualisatie van regelgeving uit de tijd van de NeR niet meer voldeed, want aan onderzoek meewerkende bedrijven

440 Naftaleen is per 1 juli 2019 geclassificeerd als MVP 1 stof.

konden gelijk in overtreding zijn. Het Ministerie van IenM zat ook aan tafel, maar had daar geen oplossing voor, waardoor de branche moest werken met maatwerkverzoeken.

Tot de meting in 2021 deden de Nijmeegse gemeente en de omgevingsdienst niets met de in 2019 gewijzigde norm voor naftaleen. In de ODRA rapportage over benzeen uit 2016 staat dat ook naftaleen is gemeten en dat voldeed bij alle centrales waarschijnlijk aan de norm voor die stof, want naftaleen is verder niet benoemd in de rapportage. De indicatieve meting van naftaleen bij APN uit 2021 wees volgens de ODRN op een overschrijding van de emissie-eis voor PAK's voor asfaltcentrales. Na analyse met hulp van het RIVM schrijft GGD Gelderland-Zuid dat er geen gezondheidseffecten te verwachten zijn bij uitstoot van de gemeten omvang. Bij de verschillende daaropvolgende metingen zijn bij APN geen overschrijdingen geconstateerd, mogelijk mede door aanpassingen door APN zelf.

Het maatwerk dat voor asfaltcentrales in de regelgeving staat, de sectorspecifieke eisen, was volgens het ministerie in 2015 aan herziening toe. Die actualisatie van dat maatwerk bleef echter uit, onder andere vanwege de overgang naar de Omgevingswet. Het ministerie wijzigde in 2022 de regels voor asfaltcentrales, nadat het door een aantal gemeentes met asfaltcentrales, waaronder Nijmegen, en Kiwa erop werd gewezen dat de BRL 9320 niet meer aansloot op de in 2016 gewijzigde PAK's-norm voor asfaltcentrales. Eind 2022 was de erkende maatregel geschrapt, waardoor de BRL handhaving van PAK's emissies niet langer belemmerde. Het resterende maatwerk voor asfaltcentrales wacht nog op herziening.

Voor een vergunningverlener is de wet- en regelgeving voor asfaltcentrales complex door de combinatie van algemene eisen en maatwerk voor asfaltcentrales en de combinatie van stofgroepen en afzonderlijke stoffen. Bovendien blijkt het maatwerk voor asfaltcentrales aan herziening toe. Betreffende asfaltcentrales had het ministerie weinig aandacht voor de aansluiting van wet- en regelgeving op de praktijk.

5.3.3 Omwonenden hebben weinig vertrouwen

Veel omwonenden maken zich zorgen over de gezondheid van de inwoners in hun wijk en de aantasting van het woongenot. Zij strijden ervoor dat de emissie van schadelijke stoffen door APN en de overige bedrijven op TPN-West zoveel mogelijk wordt verminderd. Tegelijkertijd ervaren zij van meer bedrijven op TPN-West alsook van de gemeentelijke weg S100 overlast, en zien veel omwonenden het industriegebied het liefst helemaal verdwijnen. De omwonenden reageren vooral richting de gemeente als het gaat om de beheersing van de emissies. De wijze waarop de gemeente omgaat met de zorgen van de omwonenden, geeft hen het gevoel dat de gemeente hun (gezondheids-)belangen onvoldoende ziet en waarborgt. De gemeente reageert in 2021 (inventarisatie gemeentelijke bedrijven)[441], de provincie in 2022 (inventarisatie provinciale

441 Gemeente Nijmegen: *Inventarisatie relevante bedrijven met luchtemissie West en Weurt (2021)*, https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/09eb2625-8461-4aa4-87c6-76488e18f61d?documentId=0bddc3f0-f20e-4d9d-b241-cf7265925b0c&agendaItemId=13a39d32-41d9-43c3-aecb-02c195281aaf [geraadpleegd op 06-02-2023].

bedrijven)[442]. Omwonenden zien deze reacties als laat en reactief. Hierdoor hebben de omwonenden geen vertrouwen in het samengaan van woongenot en naastgelegen industrie. Vanaf november 2021 vindt er een periodiek (elke 6-7 weken) 7-wijkenoverleg met de verantwoordelijk wethouder plaats en verzorgt de gemeente Nijmegen emissie-overzichten.

De gemeente vertaalt aandacht voor de gezondheid van zijn inwoners in het volgen van de adviezen van de GGD over blootstelling aan fijnstof en NOx, en het toezien op het voldoen aan de wettelijke vereisten door de Nijmeegse industrie. Uit de berekeningen die over de effecten van die emissies op leefniveau worden gemaakt, blijkt dat omwonenden geen significant extra risico lopen door die emissies. De gemeente en de omgevingsdienst gingen er daarom vanuit dat zij genoeg aandacht besteedden aan deze emissies.

De gemeente Nijmegen richtte zich voor de gezondheid van inwoners vooral op de grote bronnen zoals de GGD die identificeert. Voor omwonenden was en is dat niet genoeg. Zij verwachten ook dat de emissie van schadelijke stoffen door bedrijven zo ver mogelijk omlaag gaat, ook al worden de emissienormen voor de schadelijke stoffen nu gehaald. Vanwege het door omwonenden ervaren gebrek aan overzicht bij de gemeente hebben zij weinig vertrouwen dat de gemeente hun gezondheidsbelang behartigt. Op de achtergrond speelt mee dat omwonenden aangeven meer hinder van de bedrijven op TPN-West te ondervinden dan alleen de emissie van schadelijke stoffen.

442 Gemeente Nijmegen: Overzicht luchtemissies van provinciale bedrijven (2022), https://gelderland.parlaeus.nl/user/voorstel/action=showannex/gdb=3124/Bijlage_2_Rapport_overzicht_provinciale_bedrijven_met_luchtemissies_Nijmegen_West_Weurt.pdf [geraadpleegd op 06-02-2023].

6 ANALYSE EN CONCLUSIES

In de voorgaande drie hoofdstukken zijn de casussen Tata Steel, Chemours en APN beschreven en geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de inzichten uit de vorige hoofdstukken in samenhang geanalyseerd en worden conclusies getrokken. Daarbij wordt zowel gekeken naar onderlinge verschillen en overeenkomsten, als naar verschillen tussen het functioneren in de praktijk en hoe het systeem bedoeld is. Het doel van deze analyse is lessen te trekken en aanknopingspunten te formuleren voor verbetering.

De beheersing van industriële emissies is een complex proces. In de casuïstiek komen de wetgeving, de uitvoering (vergunningverlening, toezicht en handhaving - VTH), kennis en onderzoek op verschillende momenten en manieren samen. Alle casussen hebben te maken met deze variabelen, maar de mate waarin verschilt. Dat kan leiden tot een andere dynamiek en daarmee tot verschillende lessen. In dit hoofdstuk is de hoofdonderzoeksvraag leidend: Hoe worden omwonenden beschermd tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies, en zijn in de bescherming verbeteringen mogelijk?

6.1 De invloed van omwonenden

De Onderzoeksraad heeft drie casussen gekozen, waarin omwonenden zich zorgen maken of maakten over hun gezondheid. Bij zowel APN als Tata Steel gaan deze zorgen vaak gepaard met ervaren overlast in de vorm van geur- of geluidshinder. Het deel van de omwonenden dat zich zorgen maakt, heeft bovendien geen of weinig vertrouwen in de onderzochte bedrijven en betrokken overheden.

Het beperkte vertrouwen komt onder andere voort uit de reactie van bedrijven en overheden op vragen en klachten. Er is sprake van een patroon, waarin omwonenden reageren vanwege geur-, stof- of geluidsoverlast. Deze vormen van overlast zijn voor omwonenden de aanleiding om betrokken overheden en het bedrijf te vragen of hun gezondheid in het geding is. Uit de onderzochte casussen komt naar voren dat omwonenden in veel gevallen geen bevredigend antwoord krijgen op hun vragen en zorgen. Een vaak gegeven reactie van zowel de bedrijven als de verschillende overheden is, dat het overgrote deel van de stoffen die de onderzochte bedrijven uitstoten (ruim) beneden de op dat moment geldende gezondheidsnormen blijft, en daarmee voldoen de bedrijven aan de vergunning. Voor omwonenden die hinder ervaren en die zorgen hebben over hun gezondheid is een dergelijke reactie niet altijd overtuigend. Dit draagt bij aan blijvende ongerustheid onder omwonenden, die bij nieuwe vormen van hinder wederom klachten indienen en zorgen uiten.

Het gevoel van ongerustheid wordt versterkt door berichten in de media over zaken die niet goed gaan bij de betreffende bedrijven en overheden. Zo wordt in mediaberichten regelmatig de aandacht gevestigd op vergunningen die niet actueel zijn, tekortschietende monitoring van vergunningen, en op onjuiste of incomplete emissiecijfers. Ook al betekenen dergelijke tekortkomingen niet vanzelfsprekend dat er in die situaties extra risico's bestaan voor de gezondheid van omwonenden, het is bij zulke berichten begrijpelijk en voorstelbaar dat omwonenden zich kritisch opstellen en geen genoegen nemen met procesmatige antwoorden.

De procesmatige antwoorden zijn te begrijpen doordat overheden en bedrijven dezelfde procedurele en technische taal spreken. Hierdoor begrijpen zij elkaar doorgaans goed, hoewel ze het niet altijd met elkaar eens zijn. Van omwonenden mag niet verwacht worden dat zij deze taal spreken en dat zij volledig ingevoerd zijn in de juridische aspecten van het systeem. Omwonenden ervaren overlast en maken zich zorgen over hun gezondheid. Antwoorden op hun gezondheidsvragen zijn echter niet vanzelfsprekend te vinden binnen de taal die wordt gehanteerd in het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Om toch te kunnen meepraten, voelen omwonenden zich gedwongen zich onder andere te verdiepen in bestuurskundige, milieujuridische en toxicologische zaken. Omwonenden ervaren dat zij wel een hindermacht moeten zijn, omdat ze anders niet worden gehoord. Als de overheden en bedrijven vervolgens niet, onbevredigend, of langzaam reageren, krijgen sommige omwonenden het gevoel dat ze moeten blijven klagen en procederen, omdat er anders niets verandert.

Van de drie onderzochte casussen komt in de casus Tata Steel het gevoel van omwonenden dat zij een hindermacht moeten vormen het sterkst tot uitdrukking. Om de emissie van schadelijke stoffen door Tata Steel terug te dringen maken omwonenden gebruik van het bestuursrecht om vergunningvoorschriften aan te vechten. Inmiddels ligt ook een zaak voor de strafrechter. Omwonenden verwachten dat de overheid zelf zorg draagt voor het terugdringen van de emissie van schadelijke stoffen en zijn teleurgesteld dat het bevoegd gezag dit niet als belangrijkste taak voor zichzelf ziet. Omwonenden voelen zich niet gehoord door het bedrijf, en zij voelen zich daarnaast niet gesteund door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en de provincie Noord-Holland. Volgens de omwonenden beschermen deze overheden hen onvoldoende tegen de emissies van het bedrijf. Daarbij komt dat het vertrouwen van omwonenden in de overheid verder is afgenomen, doordat volgens hen de omgevingsdienst en de provincie hen hebben gevraagd minder klachten in te dienen. Volgens de omgevingsdienst en de provincie ging deze klachtenafhandeling namelijk ten koste van het VTH-werk. Toen de omwonenden gehoor gaven aan deze oproep, greep het bevoegd gezag het uitblijven van klachten echter aan als teken van draagvlak voor het gepresenteerde beleid. Deze reactie zette het vertrouwen van omwonenden in de overheid verder onder druk. Recent lijkt sprake van een kentering, doordat de provincie en omgevingsdienst inmiddels onderkennen dat tot voor kort Tata Steel noch de overheid werk maakte van een gezonde leefomgeving als omwonenden niet bleven aandringen.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

Dat maatschappelijke druk sneller tot verandering kan leiden, wordt geïllustreerd in de casus DuPont/Chemours. DuPont stootte tussen 1967 en 2012 duizenden kilogrammen PFOA uit. Toen onderzoeksplatform Follow the Money in 2015 in Nederland bekendmaakte dat PFOA-emissie door DuPont Amerika in de VS voor gezondheidsschade had gezorgd, kwam de situatie rondom DuPont/Chemours in Dordrecht onder een vergrootglas te liggen. In 2016 bleek de blootstelling aan PFOA in het verleden soms hoger te zijn geweest dan de gezondheidskundige grenswaarden van 2016. De hoeveelheid van het minder schadelijke alternatief HFPO-DA, dat vanaf 2012 door Chemours werd gebruikt, is vanaf 2016 met meer dan 99 procent teruggebracht. Hoewel de overheid en het bedrijf de onrust onder omwonenden grotendeels hebben weten weg te nemen door de emissies te verminderen, is het vertrouwen van omwonenden niet volledig hersteld. Dit komt doordat sommige omwonenden nog steeds zorgen hebben over de aanwezigheid van PFOA en - in mindere mate HFPO-DA in (drink)water en bodem - en over historische blootstelling van werknemers aan deze en andere[443] stoffen.

Ook in de casus APN is sprake van maatschappelijke druk. Omwonenden van het industriegebied waar APN ligt, TPN-West, willen concreet inzicht in de daadwerkelijke emissie. Zij vinden dat de overheid dat inzicht te allen tijde paraat moet hebben. Een gezondheidsonderzoek, zoals overwogen door de gemeente[444], draagt volgens de omwonenden niet bij aan dat inzicht. Verder verwachten zij dat er toezicht wordt gehouden op de emissies van APN en dat hierop, indien nodig, wordt gehandhaafd. Daarnaast verwachten omwonenden dat de gemeente hun gezondheid beschermt en daarvoor zowel het gemeentelijk beleid als de opdracht naar de omgevingsdienst aanpast.

De gebeurtenissen in de drie onderzochte casussen laten zien dat externe druk van omwonenden en media noodzakelijk is om verandering te bewerkstelligen of te versnellen. De wijze waarop bedrijven en overheden reageren op die externe druk is verschillend. In de casussen Tata Steel en APN ervaren omwonenden bovendien dat zij een hindermacht moeten vormen, waarbij zij in beginsel op achterstand staan, doordat zij niet de procedurele en technische taal van het bedrijf en de overheden spreken en daarnaast de technische en juridische expertise ontberen. Bij Chemours was media-aandacht de aanleiding voor verandering. Hoewel de betrokken overheden vergeleken met de andere twee casussen relatief snel hebben ingegrepen, heeft een deel van de omwonenden van Chemours nog steeds zorgen over de gevolgen van eerdere blootstelling aan stoffen.

Het vertrouwen van omwonenden dat het bedrijf en de overheid hun gezondheid beschermen, neemt af door incidenten en door onbevredigende en uitblijvende reacties op hun klachten en zorgen. Deze wijze van reageren kan ervoor zorgen dat omwonenden steeds meer hun toevlucht zoeken in (juridische) acties om voor hun belangen op te komen.

443 Er zijn zorgen van (oud-)medewerkers over het oplosmiddel DMAc (dimethylacetamide) dat werd gebruikt bij het productieproces van Lycra. Die casus is niet door de Onderzoeksraad onderzocht.
444 College van B&W gemeente Nijmegen, Onderwerp brief ontbreekt nog Kenmerk D211270157, 16 november 2021

6.2 Bescherming door normen op leefniveau

In het systeem is de bescherming van omwonenden hoofdzakelijk geregeld door de concentraties op leefniveau per stof te beheersen. Hoewel wenselijk, is het nog niet mogelijk om daarbij eventuele gecombineerde effecten door gelijktijdige blootstelling aan verschillende schadelijke stoffen mee te nemen. Voor een set stoffen uit de PFAS-groep zijn daarvoor wel de eerste stappen gezet.

Bij vergunningverlening en bij het reageren op zorgen van omwonenden ligt de nadruk meestal op de toepassing van Beste Beschikbare Technieken (BBT) en niet op het beheersen van de concentraties op leefniveau. Het door middel van BBT zo ver als economisch mogelijk verlagen van de emissies is verstandig gezien de onzekerheid over de langetermijneffecten van sommige stoffen. Het is op zichzelf echter niet altijd voldoende om de concentraties op leefniveau onder de normen te houden.

Als een aandoening lokaal vaker dan gemiddeld voorkomt, dan wijst dat niet noodzakelijk op overschrijding van een wettelijke norm. De wettelijke normen zijn namelijk niet altijd gericht op het volledig voorkomen van gezondheidseffecten. Wel is het lokaal vaker dan gemiddeld voorkomen van aandoeningen aanleiding voor lokale overheden om uit te zoeken waardoor dit komt en welke acties dit rechtvaardigt. Indien geen enkel gezondheidseffect geaccepteerd zou worden, zou dat namelijk kunnen betekenen dat industrie, maar ook andere bronnen zoals wegverkeer en veehouderij zeer begrensd zouden moeten worden. Dit omdat ook bij geringe emissie uit deze sectoren mogelijk sprake is van enige gezondheidseffecten. Daarom geldt voor zogenoemde Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zonder drempelwaarde het uitgangspunt van een bepaalde maximale hogere kans op ziekte. Ook de Europese luchtkwaliteitseisen zijn niet allemaal gericht op het voorkomen van gezondheidseffecten.

De hoogte van normen is veelal een afweging van wetenschappelijke gegevens, technische/economische haalbaarheid en politieke keuzes. Het is aannemelijk dat er met lagere geaccepteerde concentraties gezondheidswinst geboekt kan worden.[445] Dat geldt bijvoorbeeld door de immissiegrenswaarden voor veelvoorkomende stoffen met Europese normen te verlagen richting de in 2021 herziene WHO-advieswaarden. Op dit moment voldoet de luchtkwaliteit in Nederland op de meeste plaatsen niet aan deze advieswaarden. De blootstelling aan die stoffen komt echter niet alleen door de industrie; om te voldoen aan de WHO-advieswaarden zal de emissie van schadelijke stoffen bij verschillende bronnen omlaag moeten. Verlaging van de geaccepteerde grotere kans op ziekte voor ZZS zonder drempelwaarde kan in sommige gevallen ook voor gezondheidswinst zorgen, hoewel veel minder mensen daar profijt van zullen hebben.

Voor zover bij de Onderzoeksraad bekend, worden rondom de drie onderzochte bedrijven de huidige wettelijke normen voor luchtkwaliteit niet overschreden. Wel was in het verleden in de regio Dordrecht de PFOA-blootstelling van sommige omwonenden hoger dan volgens de huidige gezondheidskundige grenswaarde is toegestaan.[446]

445 De frequentie van gezondheidseffecten zal voor sommige aandoeningen niet meteen dalen bij lagere blootstelling, want sommige gezondheidseffecten treden met jaren vertraging op.
446 Voor lucht is er momenteel voor PFOA alleen een gezondheidskundige grenswaarde, maar geen wettelijke norm.

Wanneer de emissie van een schadelijke stof stopt, verdwijnt deze uit beeld bij vergunningverlening. Als het gaat om persistente stoffen, kan de emissie uit het verleden echter nog lange tijd voor gezondheidsrisico's zorgen. In het huidige stelsel heeft geen van de partijen daar standaard aandacht voor. Dankzij veelvuldig onderzoek is bekend dat de PFOA-concentratie in de bodem rondom Dordrecht en in het oppervlaktewater op veel plaatsen dusdanig is, dat consumptie van moestuingewassen en recreatief gevangen vis ook voor negatieve gezondheidseffecten kan zorgen.

Ook rondom Tata Steel zorgt het op de bodem neerslaan van schadelijke stoffen die via de lucht zijn uitgestoten voor gezondheidsrisico's. Daar gaat het om emissie uit het verleden en heden. Uit onderzoek van het RIVM uit 2021 blijkt dat de blootstelling aan de hoeveelheden lood en PAK's in het stof in de IJmond ongewenst is voor de gezondheid van kinderen. Dat deze risico's niet via vergunningverlening bekend of voorkomen zijn, komt doordat luchtemissies niet standaard worden getoetst op depositie.

Een deel van de blootstelling van omwonenden aan schadelijke stoffen wordt veroorzaakt door emissies van industriële bedrijven. In het huidige systeem wordt van deze bedrijven geëist dat hun emissies niet hoger zijn dan wat economisch haalbaar is (BBT). Ook als dat volgens de huidige inzichten voor gezondheid niet direct noodzakelijk is, kan het toch verstandig zijn de emissies zo laag mogelijk te houden, gezien de onzekerheid rondom de langetermijneffecten van sommige stoffen. Het zo laag als mogelijk houden van emissies is extra van belang voor stoffen die niet of zeer traag afbreken in het milieu.

Wanneer de emissie van persistente stoffen zoals PFOA stopt, houdt standaard ook de aandacht van de omgevingsdienst voor eventuele gezondheidsrisico's op. De huidige risico's van PFOA in bodem en oppervlaktewater, die bij de casus Chemours pas in beeld kwamen na maatschappelijke aandacht, laten zien dat die aanpak voor de bescherming van omwonenden niet voldoet.

Het belangrijkste middel voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden is het toetsen van de concentratie van schadelijke stoffen op leefniveau (immissie) aan de grenswaarde, en het op basis daarvan waar nodig beperken van de emissies.[447] Dit krijgt vergeleken met de inzet op BBT minder aandacht bij vergunningverlening en handhaving.

6.3 Kennis als basis voor bescherming van de gezondheid

Informatie over de mogelijke gezondheidseffecten van een stof is belangrijk voor de veiligheid van omwonenden. Die informatie vormt immers de basis voor eventuele grenswaarden en daarmee voor de toetsing van de concentraties op leefniveau. Idealiter is alles bekend over de gezondheidseffecten bij het voor het eerst vergunnen van de

447 Omwonenden worden vaak blootgesteld aan stoffen afkomstig van verschillende bronnen.

emissie van een bepaalde stof. De realiteit is dat dit vaak niet het geval is. Daarnaast is het altijd mogelijk dat met de tijd nieuwe inzichten bekend worden.

Om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissie, is het belangrijk dat alle betrokkenen zich blijven afvragen of de kennis over een stof actueel en afdoende is, ook als de emissie vergund is en daarbij de immissie-concentratie getoetst is aan het maximum. De casus Chemours laat zien dat meer kennis over de stofeffecten van HFPO-DA tot het inzicht leidde dat de aanvankelijk vergunde hoeveelheden voor drinkwater op de lange termijn voor negatieve gezondheidseffecten hadden kunnen zorgen.

Omdat het vaststellen van gezondheids- en milieunormen in principe een overheidstaak is, ligt het voor de hand dat daar ook het initiatief ligt voor het actueel houden van de kennis over de effecten van stoffen. In de praktijk hebben bedrijven echter - meer dan overheden - actuele kennis over de uitgestoten stoffen en het productieproces. De kennisontwikkeling ten aanzien van gezondheidsrisico's door uitgestoten stoffen is voor bedrijven echter niet vanzelfsprekend omdat dit vaak niet rechtstreeks bijdraagt aan het bedrijfsproces. Echter, aangezien het bedrijf de kennis en de voordelen van de vergunde activiteit heeft, verwacht de Onderzoeksraad dat bedrijven deze informatie aan het bevoegd gezag leveren.

De twee onderzochte grote bedrijven, Tata Steel en Chemours, zijn dermate complex en uniek dat zij zelf veel kennis en expertise in huis hebben over hun eigen processen en daarmee ook over de mate waarin verschillende stoffen kunnen vrijkomen. Het bedrijf APN daarentegen heeft de eigen asfaltfabriek niet zelf ontwikkeld en heeft daardoor niet zoveel kennis over het eigen proces als Tata Steel en Chemours. Als het gaat om emissierapportages of mogelijkheden om emissies zoals die van naftaleen te reduceren, zijn bedrijven zoals APN vaak afhankelijk van externe partijen zoals ingenieursbureaus.

Uit analyse van alle drie de casussen volgt dat een externe stimulans helpt om gezondheidsrisico's van de uitgestoten stoffen in kaart te laten brengen, en kennis over effecten van stoffen te delen. Zo heeft Chemours voor de uitgestoten stof HFPO-DA een dossier met toxicologische informatie opgesteld, omdat de Europese verordening REACH[448] dit afdwong. Dit heeft bijgedragen aan de kennis bij het bevoegd gezag over de hulpstof HFPO-DA van Chemours. Die verplichting bestond nog niet toen het gebruik van PFOA vergund was.

Het bevoegd gezag kan ook op andere manieren dan via REACH kennisontwikkeling over de effecten van stoffen afdwingen. Bij stoffen met nog niet onderzochte effecten of ontbrekende normen, kan het bevoegd gezag om die kennis vragen of waar nodig onderzoeken in die richting eisen. Het RIVM kan daar vaak bij helpen. De casus Chemours laat zien dat nadat eenmaal aandacht kwam voor de mogelijke effecten van HFPO-DA, in een aantal jaar tijd veel aspecten onderzocht konden worden. Bij de twee andere casussen was minder onzekerheid over de negatieve gezondheidseffecten van de uitgestoten stoffen, doordat hierover al meer informatie beschikbaar was.

448 Deze dossierplicht geldt niet voor alle stoffen. Voor meer informatie over REACH zie bijlage D.

Kennis over gezondheidseffecten van stoffen is voortdurend in ontwikkeling en is nooit volledig. Dit maakt het noodzakelijk dat overheden en bedrijven ook na vergunning de effecten van emissies actief blijven volgen en bevragen. De casus Chemours laat zien dat daarbij alleen een REACH-dossier niet genoeg is. Aanvullende kennis over de gezondheidseffecten van de stof leidde daar tot aanscherping van de vergunning.

6.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

De casussen laten zien dat zowel de overheden als de onderzochte bedrijven hun taken vooral procesgericht uitvoeren. Als al deze taken precies op elkaar zijn afgestemd, zou dit tot een sluitend systeem moeten leiden dat de burger afdoende beschermt. De praktijk werkt echter anders. De overheden sturen in hun eigen VTH-proces vooral op direct meetbare activiteiten (zoals uren en doorlooptijd), en weinig op inhoudelijke criteria of evaluaties van de uiteindelijke doelen die met het VTH-traject moeten worden bereikt. Deze procesmatige manier van werken komt bijvoorbeeld naar voren in het opdrachtgeverschap van het bevoegd gezag richting de omgevingsdiensten. Daarin worden vooral parameters benoemd als tijd, capaciteit en financiële middelen. De opdrachten aan de omgevingsdiensten gaan daardoor vooral over direct meetbare prestaties. Daar waar aandacht wordt besteed aan correct besturen, gaat dit over zaken als rechtszekerheid en voorspelbaarheid, veelal richting het bedrijf, maar wordt de verantwoordelijkheid van de overheid richting (de gezondheid van) de bewoners niet genoemd. Zo is bijvoorbeeld bekend dat fijnstof (PM_{10} en $PM_{2,5}$) in elke concentratie een negatieve bijdrage levert aan de gezondheid van mensen. Daarom is het beter om de hoeveelheid fijnstof structureel te verminderen. Dat gebeurt niet door alleen te voldoen aan de norm. Zowel bedrijven als overheid beoordelen echter slechts of de norm niet wordt overschreden en vinden dat afdoende. Dit past ook binnen de taakopvatting van bedrijven, die erop zijn gericht om te voldoen aan de omgevingsvergunning en daarmee ook aan de in de vergunning vastgelegde emissienormen.

Vergunningen worden deels op basis van algemene regels voor milieubeleid verleend. Daardoor zijn de milieueisen voor complexe fabrieken niet meer allemaal in die vergunning opgenomen, maar moeten deels ook herleid worden uit algemene regels. Vanwege de daardoor ontstane versnippering wordt VTH complexer en is, met name voor toezicht en handhaving, meer tijd nodig. Dit komt doordat het Activiteitenbesluit in 2016 van kracht is geworden voor IPPC-inrichtingen. Dit levert meer complexiteit op voor het schrijven van vergunningen van grote bedrijven omdat het meer werk is geworden om uit te zoeken welke regels voor welke stof gelden. Er zijn algemene regels uit het Activiteitenbesluit waar in een vergunning naar verwezen wordt en er zijn BBT-conclusies. Het betekent ook dat als maatwerk gewenst is, dit lastiger te organiseren is. Vanwege de daardoor ontstane versnippering wordt VTH complexer en is, met name voor toezicht en handhaving, meer tijd nodig. Ook de nationale aanvullende wet- en regelgeving voor specifieke sectoren, zoals asfaltcentrales, maakt vergunningverlening complex.

Zowel bedrijven als overheden gaan ervan uit dat, wanneer bedrijven aan de emissie-normen voldoen, de gezondheid van omwonenden voldoende wordt beschermd. Het ontbreekt aan kennis en capaciteit om de mogelijkheden die de complexe milieuwetgeving biedt optimaal te benutten voor het streng vergunnen met het oog op de bescherming van de gezondheid van omwonenden.

Uit de casus Tata Steel komt naar voren dat reflectie op wat er feitelijk beschikbaar is aan (meet)gegevens en mogelijkheden voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden, zowel bij het bevoegd gezag als bij de omgevingsdienst niet systematisch gebeurt. Uit deze casus blijkt dat de VTH-taken verworden zijn tot het opstellen van procesmatige indicatoren door de provincie Noord-Holland, en de check of deze in voldoende mate zo door de omgevingsdienst zijn uitgevoerd. De casus Chemours laat zien wat er kan, als het bevoegd gezag (provincie Zuid-Holland) en de omgevingsdienst (DCMR) meer aandacht hebben voor de mate waarin de gezondheid van omwonenden beschermd wordt door het uitvoeren van de VTH-taken. Die partijen laten zien dat als de bestuurlijke bereidheid om mogelijkheden te zoeken om de vergunning aan te passen aanwezig is, en dit budgettair ondersteund wordt, dit tot de gewenste resultaten kan leiden. Daarbij is van belang dat de direct betrokken overheden zich de hiervoor benodigde kennis eigen maken en, bij voorkeur in consultatie met het bedrijf, zoeken naar de wijze waarop dit kan worden vormgegeven.

Het is aan de vergunningverleners om kritisch te kijken naar vergunningaanvragen en bestaande vergunningen. Bedrijven zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van de informatie over bedrijfsprocessen en bijbehorende emissies. Die informatie is nodig voor het vergunnen van hun activiteiten. Vervolgens moet het bevoegd gezag niet alleen de activiteiten toetsen aan de vereisten, maar moet het ook een inschatting proberen te maken van de volledigheid en onzekerheid van de over de activiteiten aangeleverde informatie. Als informatie ontbreekt, kan het bedrijf namelijk worden gevraagd om de aanvraag aan te vullen. Als stofspecifieke normen ontbreken, dan kan een vergunning-verlener ook het RIVM vragen om duiding. Die inschattingen vereisen ervaring, kennis en capaciteit. De beschikbaarheid daarvan is niet vanzelfsprekend, en is afhankelijk van de manier van aansturen.

Voor iedere vergunning heeft de omgevingsdienst de procedure doorlopen, maar de kwaliteit van de beoordeling verschilt per casus en soms per periode. De Onderzoeksraad heeft de vergunningverlening voor Tata Steel niet in detail onderzocht, maar er zijn aanwijzingen dat de kwaliteit voor verbetering vatbaar is. Niet alleen verloor de omgevingsdienst rechtszaken, ook constateerde de Randstedelijke Rekenkamer dat de provincie uit onvrede soms taken overnam van de omgevingsdienst, in plaats van de uitvoering daarvan te bevorderen. De vergunning van Chemours bleek na de aandacht voor de emissies aanzienlijk te kunnen worden aangescherpt. Voor het specialistische werk om Beste Beschikbare Technieken voor Chemours vast te stellen heeft DCMR externe expertise ingewonnen. Voor APN volgden de meeste emissie-eisen direct uit de wetgeving. Desalniettemin is pas na de maatschappelijke aandacht een meetverplichting opgenomen in de vergunning. Verder was er discussie over de actualiteit van de vergunningen van meerdere bedrijven in het omliggende industrieterrein. Inmiddels worden de betreffende vergunningen door de omgevingsdienst geactualiseerd.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

Burgers zien hun gemeente als eerstverantwoordelijke voor hun leefomgeving, ondanks dat gemeenten als zij niet het bevoegde gezag zijn maar beperkte invloed hebben op de vergunning. Om toch invloed te kunnen uitoefenen, moet de gemeente tijd en geld beschikbaar stellen, terwijl de primaire verantwoordelijkheid bij een ander deel van de overheid ligt. De gemeenten rondom Chemours zijn voorbeelden van gemeenten die voor de belangen van zijn inwoners inhoudelijk betrokken zijn bij de vergunning van het bedrijf. De gemeente Sliedrecht nam het voortouw, later zijn Dordrecht, Papendrecht en Molenlanden aangesloten. Ondanks de inzet van de OD ZHZ en later DCMR huren deze gemeenten zelf ook experts in om de inhoudelijke kwaliteit van de vergunning te bevorderen. De gemeenten rondom Tata Steel maken daarentegen beperkt gebruik van de mogelijkheid om inhoudelijk op de vergunningen te reageren. De gemeente Nijmegen is bij de casus APN zelf het bevoegd gezag. Deze gemeente heeft daardoor meer invloed, maar stelde zichzelf niet de vraag hoe deze invloed ingezet kon worden om haar inwoners verder te beschermen tegen industriële emissies. Vanaf 2022 heeft het Nijmeegse college hiervoor extra middelen opgenomen in de gemeentelijke begroting.

Uit de onderzochte casussen komt naar voren dat overheden en burgers verschillende verwachtingen hebben over de wijze waarop de overheid invulling geeft aan de VTH-taken en de resultaten die dat oplevert. Daar waar de overheden veelal genoegen nemen met het meetbaar uitvoeren van taken, verwachten omwonenden dat VTH zorgt voor een gezonde leefomgeving.

Burgers zien hun gemeente als eerstverantwoordelijke voor hun leefomgeving. De mate waarin gemeenten aandacht hebben voor de vergunningverlening verschilt echter sterk.

De taak van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers is complex. Goede uitvoering vereist personeel met voldoende expertise en voldoende capaciteit en prioriteit voor industriële emissies. Het ontbreekt veel vergunningverleners aan kennis en capaciteit om de mogelijkheden die de complexe milieuwetgeving biedt optimaal te benutten voor het streng vergunnen met het oog op de bescherming van de gezondheid van omwonenden. In de praktijk zijn er bovendien verschillen in de organisatie en daardoor in de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken. Daardoor ontstaan ook verschillen in de mate waarin de gezondheid van omwonenden wordt beschermd.

6.5 Actualisatie

Vergunningen gelden totdat ze worden aangevuld of vervangen. Redenen om dat te doen zijn bijvoorbeeld veranderde bedrijfsprocessen of wetten, of omdat er nieuwe studies of technieken beschikbaar zijn. Alle drie de casussen laten zien dat dat niet altijd vanzelfsprekend gebeurt, want er was tot de komst van externe prikkels ruimte voor verbetering in de regulering van de emissies. De risico's van PFOA werden in Nederland bekend door een publicatie van journalistiekplatform Follow the Money over de problematiek rondom een fabriek van DuPont in de Verenigde Staten. Dit leidde direct

tot meer capaciteit en prioriteit bij de provincie Zuid-Holland en de omgevingsdienst voor de emissies van Chemours en uiteindelijk ook tot aanscherping van de vergunning. Bij APN is de gemeente de aansturing van de ODRN gaan veranderen na vragen van omwonenden over de emissies van TPN-West, en is de omgevingsdienst vaker gaan meten bij APN. Ook is in de vergunning opgenomen dat APN zelf moet gaan meten. Bij Tata Steel waren de grafietregens in 2018 en 2019 en de gezondheidsonderzoeken door onder andere het RIVM de aanleiding voor de provincie Noord-Holland om in actie te komen. Dit leidde echter niet direct tot aanscherping van de vergunning van Tata Steel.

Het huidige systeem van vergunnen verplicht niet tot reflectie noch tot het continu verbeteren van de bescherming van omwonenden tegen mogelijk schadelijke emissies. Het is aan de omgevingsdienst om op te merken wanneer een vergunning aan actualisatie toe is. Het door het bevoegd gezag vastgestelde uitvoeringsbeleid is hiervoor leidend en kan voor bepaalde categorieën van bedrijfsactiviteiten actualisatiefrequenties bevatten.[449] Voor ZZS kan de vijfjaarlijkse rapportageplicht het beoordelen makkelijker maken. Er is geen standaard termijn om nieuwe kennis en inzichten op te nemen in de vergunning. Uitzondering hierop is de wettelijke termijn voor implementatie van herziene BBT-conclusies in de vergunning en bij het bedrijf.

Wat in een vergunning wordt vastgelegd, is de werkelijkheid op het moment van publiceren van de vergunning. Dit komt voort uit het doel van de vergunning: dat is wat op dat moment reëel en bekend is en waarmee overheid en bedrijf vooruit kunnen. BBT is leidend in de vergunningverlening, en niet de ambitie om te komen tot een gezond leefmilieu. De koppeling tussen de emissies en immissie wordt niet standaard gemaakt: het systeem van vergunningverlening vraagt daar ook niet om.

Omgevingsdiensten verzorgen de uitvoering van vergunningverlening voor industriële bedrijven volgens afspraken met de opdrachtgevers (gemeenten en provincies). Hoewel veel partijen betrokken zijn bij het tot stand komen van een vergunning, geldt dat in mindere mate voor het beleid en de ambities ten aanzien van vergunningverlening. In hoeverre de uitvoerder en opdrachtgever openstaan voor signalen over gezondheidseffecten bij omwonenden (mediaberichten, gezondheidsonderzoeken) verschilt tussen de onderzochte regio's. Dat omgevingsdiensten niet altijd prioriteit hieraan geven of capaciteit voor beschikbaar stellen, toont de casus Tata Steel: de BBT-conclusies IJzer en Staal uit 2012 zijn bij Tata Steel niet binnen de wettelijke termijn van vier jaar geïmplementeerd. In 2022 werken de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Tata Steel hier nog aan.

Wat daarbij meespeelt is dat de signalen over de gezondheid van omwonenden doorgaans niet direct bruikbaar zijn voor omgevingsdiensten, omdat ze op zichzelf onvoldoende basis vormen voor handhaving of aanscherping. Bij gezondheidsonderzoeken is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk wat het aandeel van een specifiek bedrijf is en ook niet in hoeverre de gegevens de huidige situatie weerspiegelen. Dit komt doordat sommige ziekte-effecten met vertraging optreden. Ook leefstijl en genetische aanleg

449 Het beleid van de provincie Zuid-Holland bevat bijvoorbeeld frequenties voor het toetsen van de vergunning op actualiteit ten aanzien van gewijzigde wet- en regelgeving en op inhoud en overzichtelijkheid.

beïnvloeden de kans dat iemand ziek wordt. Een toename of bovengemiddelde frequentie van (milde) gezondheidsklachten kan wel als algemeen signaal voor het bevoegd gezag dienen.

De inhoud van het VTH-beleid is belangrijk voor de uitvoering van de VTH-taken en het resultaat van die uitvoering. Dat blijkt uit de gecombineerde plan-do-check-act-cirkels voor beleid en uitvoering die de overheden kunnen gebruiken om hun beleid uitvoerbaar en toetsbaar te houden. Als bijvoorbeeld het reflecteren op de uitkomsten van onderzoek naar de gezondheid van omwonenden geen onderdeel is van het VTH-beleid van het bevoegd gezag (de opdrachtgever), dan zal het niet als onderdeel van de uitvoering bij de omgevingsdienst (de opdrachtnemer) terechtkomen.

Door de wijze van opdrachtgeverschap zijn omgevingsdiensten veelal gericht op het uitvoeren van meetbare taken. Zij toetsen daardoor weinig of een maatschappelijk doel, hier de bescherming van de gezondheid van omwonenden, daadwerkelijk wordt behaald. Om dat maatschappelijke doel te behalen is het van belang dat het bevoegd gezag zich regelmatig vragen stelt als: Wordt de gezondheid van omwonenden van industriële complexen voldoende beschermd? Is nieuwe kennis beschikbaar? Worden mogelijkheden benut om de emissie van de gezondheidsschadelijke stoffen zoals ZZS en fijnstof te verminderen? Op het moment dat die maatschappelijke doelen niet expliciet worden gesteld, ontbreekt de vanzelfsprekendheid om na te gaan of deze doelen wel worden behaald. Doordat een dergelijke reflectie ontbreekt, en zichtbare sturing op deze maatschappelijke doelen achterblijft, zien omwonenden geen verbeteringen richting een gezondere leefomgeving. Hierdoor voelen zij zich genoodzaakt om zich met VTH-taken te bemoeien. De casus Chemours laat zien dat bevoegd gezag en omgevingsdienst weldegelijk stappen kunnen zetten ten aanzien van gezondheid zonder dat daarvoor het systeem van VTH hoeft te worden aangepast.

In de onderzochte casussen komt naar voren dat de omgevingsvergunningen alleen worden veranderd omwille van de gezondheid na prikkels van omwonenden of de media. Deze veranderingen kwamen zonder deze druk niet vanzelf uit het bedrijf of uit de overheid. Bij de casus Chemours was één prikkel genoeg voor verandering. Daarnaast blijkt het aanscherpen van een vergunning een langdurig en complex proces. De casus APN laat zien dat eenduidige wet- en regelgeving voor actualisatie belangrijk is. Handhaving van de aangescherpte norm voor PAK's bleef bij APN uit omdat de specifieke regelgeving voor asfaltcentrales niet actueel meer was.

Intussen blijven omwonenden blootgesteld worden aan mogelijk schadelijke emissies, terwijl in het huidige systeem van omgevingsvergunning wel degelijk mogelijkheden zijn voor het bevoegd gezag om de vergunning te actualiseren en strengere emissienormen vast te stellen. Bij Tata Steel blijkt het actualiseren van de vergunning een moeilijk en traag proces. Dit komt doordat in dit specifieke geval de bewijslast voor het aanpassen van de vergunning bij de overheid ligt. Bewijzen vergt capaciteit, kennis en tijd van de omgevingsdienst. De omgevingsdienst heeft het niet voor elkaar gekregen alle 'BBT-conclusies binnen de gestelde termijn in de vergunning van Tata Steel te implementeren. Tata Steel heeft daarmee zelf ook geen haast gemaakt. Daarnaast zijn de relevante 'BBT-conclusies voor Tata Steel niet binnen de gestelde termijn van acht jaar herzien. Uit de

casus APN komt naar voren dat ook wijzigingen in wetgeving niet steevast aanleiding vormen om een nieuwe beoordeling van bestaande vergunningvoorschriften uit te voeren. Toen de emissie van de PAK naftaleen vervolgens aan het licht kwam is de regelgeving tegen het licht gehouden en heeft de gemeente Nijmegen (het bevoegd gezag) contact gezocht met het ministerie.

Het systeem van vergunnen dwingt niet tot tussentijdse reflectie, behalve bij de minimalisatieverplichting voor Zeer Zorgwekkende Stoffen. Zowel bedrijf als overheden (wetgever, bevoegd gezag en omgevingsdienst) stellen zich niet structureel de vraag of de geldende voorschriften en regels nog wel passen bij de meest recente kennis en inzichten over het fabrieksproces en de bijbehorende emissies. Door de nadruk op het uitvoeren van meetbare taken en processen, en de vorm van opdrachtgeverschap, ontbreekt een reflectie op de oorspronkelijke en achterliggende redenen van het begrenzen van industriële activiteiten: de bescherming van de gezondheid van omwonenden. Daardoor toetsen deze partijen niet of dit maatschappelijke doel, de bescherming van de gezondheid van omwonenden, daadwerkelijk wordt bereikt.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

7 AANBEVELINGEN

Het onderzoek legt bloot dat voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden tegen schadelijke industriële emissies verbetering noodzakelijk is. Het wantrouwen hierover van omwonenden tegen industrie en overheid is invoelbaar.

De Onderzoeksraad doet de volgende aanbevelingen:

Aan Tata Steel, Chemours en APN:

1. Geef uitvoering aan de wettelijke plicht en maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies.
   a. Zorg ten minste voor inzicht in de eigen productieprocessen en de bijdrage van de eigen emissies aan de blootstelling en gezondheidsrisico's van omwonenden. Investeer in het opzoeken en invullen van kennislacunes.
   b. Zorg ten minste voor het verlagen van de blootstelling van omwonenden aan schadelijke stoffen die het bedrijf uitstoot zodra er verhoogde gezondheidsrisico's blijken te zijn.
   c. Benut de expertise van het bedrijf om de blootstelling van omwonenden aan schadelijke persistente stoffen die het bedrijf in het verleden heeft uitgestoten te verlagen, indien er verhoogde gezondheidsrisico's blijken te zijn.

Aan VNO-NCW

2. Stimuleer dat bovenstaande aanbeveling onder de aandacht wordt gebracht bij leden en brancheorganisaties die actief zijn in deze sectoren.

Aan de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland en de gemeente Nijmegen, als bevoegd gezag:

3. Vergewis u ervan of u gebruik maakt van alle mogelijkheden binnen het huidige instrumentarium om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissie. Pas uw werkwijze aan waar dat niet het geval is. Zorg ten minste voor:
   a. Zicht op de emissies van bedrijven. Toets het emissie-overzicht regelmatig op compleetheid en correctheid.
   b. Een inschatting van het gezondheidsrisico per stof waaraan omwonenden worden blootgesteld. Doe dit met enige regelmaat en weeg onzekerheid daarin mee. Zorg voor de benodigde informatie over blootstelling en gezondheidseffecten van stoffen.
   c. Aanscherping van de vergunning zodra de gezondheidsrisico's voor omwonenden daarom vragen.
   d. Tijdige implementatie van BBT door de bedrijven.
   e. Uitwisseling van kennis en ervaring met andere bevoegde bestuursorganen en omgevingsdiensten.

Aan Tata Steel, Chemours en APN, aan de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland en de gemeente Nijmegen en aan omgevingsdiensten Noordzeekanaalgebied, DCMR en Regio Nijmegen:

4. Benut het systeem volledig om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies. Communiceer proactief en wees transparant over incidenten, zorgen en klachten teneinde het vertrouwen van omwonenden terug te winnen.

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat:

5. Bewerkstellig, in samenspraak met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat bevoegd gezag en omgevingsdiensten hun verantwoordelijkheid ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving van industriële bedrijven ten volle kunnen waarmaken, zodat de gezondheid van omwonenden beter wordt beschermd. Denk daarbij onder andere aan het kennisniveau, de capaciteit, en de uitvoerbaarheid en eenduidigheid van wetgeving.
6. Stimuleer de ontwikkeling van kennis over de gezondheidseffecten en -risico's van door de industrie uitgestoten stoffen en draag zorg dat deze kennis door zowel overheden als bedrijven wordt benut, teneinde de gezondheid van omwonenden te beschermen.
7. Borg dat het voorzorgsprincipe zwaarder gewogen wordt in het systeem van vergunnen van persistente stoffen.

Aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu:

8. Onderzoek, samen met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, hoe omgevingsdiensten kunnen beschikken over kennis van gezondheidseffecten en –risico's van door de industrie uitgestoten stoffen.

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

A.1 Aanleiding

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (Onderzoeksraad) ontvangt regelmatig brieven van burgers die zich zorgen maken over de emissie van mogelijk schadelijke stoffen door bedrijven in hun woon- en leefomgeving. Zij vrezen dat hun gezondheid door blootstelling aan deze stoffen schade oploopt. Zo gaven diverse inwoners van de regio IJmond aan ongerust te zijn over het meer dan gemiddeld voorkomen van bepaalde vormen van kanker in deze regio.[450,451] Zij veronderstelden een verband met langdurige blootstelling aan emissies van Tata Steel in IJmuiden. Zij hebben de Onderzoeksraad gevraagd onderzoek hiernaar te doen.

De Onderzoeksraad beschouwt aantasting van de gezondheid als gevolg van blootstelling aan schadelijke stoffen als een potentieel veiligheidsprobleem. Bij een kortdurende blootstelling aan een hoge concentratie schadelijke stoffen (bijvoorbeeld als gevolg van een industrieel ongeval) is de relatie tussen blootstelling en gezondheid c.q. veiligheid evident. Ook een structurele blootstelling aan lagere concentraties schadelijke stoffen kan echter mettertijd tot gezondheidsschade leiden. Daarom startte de Onderzoeksraad op 21 april 2021 een onderzoek naar de wijze waarop burgers in Nederland worden beschermd tegen de risico's van (soms jarenlange) schadelijke industriële emissie. Hierbij onderzocht de Onderzoeksraad de situaties rondom Tata Steel (IJmuiden), Chemours (Dordrecht) en APN (Nijmegen).

A.2 Doel- en vraagstelling

Omwonenden zijn afhankelijk van industrie en overheid voor het beperken en reguleren van emissies van potentieel schadelijke stoffen. Dit roept de vraag op hoe het huidige systeem van regulering en beheersing van emissies de gezondheid van omwonenden beschermt. Het onderzoek beoogt allereerst deze vraag te beantwoorden. Onderdeel van het onderzoek is in hoeverre rekening wordt gehouden met gezondheidseffecten voor omwonenden bij het toestaan en controleren van langdurige industriële emissie.

450 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *Wonen in de IJmond, ongezond? Onderzoek naar de uitstoot van Corus*, oktober 2009.
451 Integraal Kankercentrum Nederland, *Longkanker in de gemeente Beverwijk*, november 2020.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

Doel van het onderzoek is om na te gaan of, en zo ja welke, aanpassingen aan dit systeem de gezondheid van omwonenden beter kunnen beschermen.

Hoe worden omwonenden beschermd tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies, en zijn in de bescherming verbeteringen mogelijk?

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. *Wat is het ontwerp van het systeem, dat de bescherming van omwonenden tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies als doel heeft?*
2. *Hoe werkt dit systeem in de praktijk?*
3. *Welke verschillen zijn er tussen de werking volgens het ontwerp van het systeem en de werking in de praktijk?*
4. *Wat maakt deze verschillen te begrijpen?*
5. *Wat zijn de gevolgen van deze eventuele verschillen voor de bescherming van de omwonenden tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies?*
6. *Welke verbeteringen zijn volgens de Onderzoeksraad mogelijk in de bescherming tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies?*

A.3 Afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de bescherming van omwonenden tegen potentiële gezondheidsschade door blootstelling aan emissies van schadelijke stoffen uit industriële bronnen. Emissies (van dezelfde of andere schadelijke stoffen) uit andere bronnen in de leefomgeving, zoals wegverkeer, die nadelige gezondheidseffecten kunnen veroorzaken, vallen buiten de scope van dit onderzoek.

De term 'omwonenden' heeft voor de Onderzoeksraad betrekking op alle personen die op relatief korte afstand, hoogstens enkele kilometers (vijf tot tien), wonen van een industrie of industriecomplex. De Onderzoeksraad stelt zich overigens op het standpunt dat alle omwonenden, ongeacht hun mening over het onderwerp of hun afstand tot een schadelijke emissie, belang hebben bij een effectieve bescherming van hun gezondheid tegen blootstelling aan die schadelijke emissies.

Het onderzoek richt zich op industriële bedrijven die vergunningplichtig zijn in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Bij de start van het onderzoek richtte de Onderzoeksraad zich in eerste instantie op de situatie rondom Tata Steel in IJmuiden. In september 2021 besloot de Onderzoeksraad het onderzoek uit te breiden naar de omgeving van het complex van Chemours in Dordrecht en die van APN in Nijmegen. Bij omwonenden van deze gebieden bestond onrust over de gevolgen van respectievelijk historische emissies van PFOA en GenX-stoffen, en van mogelijke blootstelling aan benzeen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's).

De Onderzoeksraad heeft het onderzoek naar de drie casussen afgebakend in tijd. Startpunt voor de casus Tata Steel was 2006, het jaar waarin met het Waterlandakkoord de basis werd gelegd voor de huidige omgevingsvergunning van het bedrijf. In de casus Chemours lag de nadruk op de periode vanaf 2015. In dat jaar ontstond, na een publicatie van *Follow the Money*, discussie over mogelijke gezondheidsschade en milieuverontreiniging als gevolg van de jarenlange emissie van PFOA door DuPont. In de casus APN heeft de Onderzoeksraad gekeken naar de periode vanaf 2015, waarin de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) een meting uitvoerde die een aantal overheidspartijen en de Vakgroep Bitumineuze Werken (VBW) aanleiding gaf om gezamenlijk omvang, oorzaak en beperking van benzeenemissie bij asfaltproductie te onderzoeken. De Onderzoeksraad heeft eerdere gebeurtenissen in de drie casussen enkel onderzocht indien en voor zover ze bijdroegen aan een beter begrip van de problematiek in de afgebakende periode.

Het onderzoek had betrekking op de periode tot medio 2022. Vanzelfsprekend zijn er ook in de tijd daarna in de diverse casussen ontwikkelingen geweest. Het projectteam (voor meer informatie zie A6) heeft vanaf medio 2022 weliswaar de onderzoeksactiviteiten afgebouwd, maar is de actualiteit blijven volgen en heeft beoordeeld of en in hoeverre deze aanleiding gaf tot herziening of aanscherping van de conclusies. Indien dit het geval was, zijn de betreffende ontwikkelingen benoemd in het rapport.

Onder industriële emissies verstaan we in dit onderzoek primair emissies naar lucht, aangezien dit de hoofdblootstelling is van omwonenden. Waar relevant voor de gezondheid van omwonenden zijn ook emissies naar oppervlaktewater en bodem in het onderzoek betrokken. Afvalstromen van industriële bedrijven zijn niet onderzocht. Het onderzoek richt zich op de blootstelling van omwonenden aan stoffen en stofgroepen die schadelijk zijn of kunnen zijn voor de fysieke gezondheid. In dit onderzoek is niet getracht om vast te stellen in hoeverre stoffen daadwerkelijk gezondheidsschade veroorzaken of hebben veroorzaakt bij omwonenden. Voor de vaststelling of specifieke stoffen schadelijk (kunnen) zijn, baseert de Onderzoeksraad zich op wetenschappelijk onderzoek en de EU-classificatie. De Onderzoeksraad heeft zelf geen emissie- en immissiemetingen uitgevoerd en baseert zich daarvoor op de beschikbare informatie.

Hinder of overlast door geluid of geur vallen buiten dit onderzoek. De Onderzoeksraad onderkent dat deze vormen van overlast direct of indirect ook gezondheidsschade kunnen veroorzaken, bijvoorbeeld door angst, stress en slaapgebrek. Ook kan overlast het welbevinden van omwonenden aantasten en een belangrijke bron van onrust en zorg zijn. Dit punt is echter niet specifiek onderzocht.

A.4 Het onderzoeksproces

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn gegevens uit verschillende bronnen verzameld, zoals:

- wet- en regelgeving;
- (beleids-)stukken en verslagen van Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenten;
- omgevingsvergunningen van de betreffende bedrijven;
- zienswijzen, beroepsschriften, aangiften en rechterlijke uitspraken;

- wetenschappelijke literatuur;
- onderzoeksrapporten van andere onderzoeksinstanties;
- documenten en beeldmateriaal beschikbaar gesteld door omwonenden;
- artikelen over de casussen afkomstig van media en internet.

In totaal zijn tijdens het onderzoek ruim vijftig interviews afgenomen met vertegenwoordigers van industrie, overheid en omwonenden. Ook is gesproken met personen met specifieke deskundigheid of focus zoals wetenschappers en belangengroeperingen. Van alle interviews is een schriftelijk verslag gemaakt dat ter verificatie is voorgelegd aan de geïnterviewde personen. Ook heeft het projectteam, om meer zicht te krijgen op de productieprocessen en de veiligheidsrisico's van de onderzochte bedrijven, verschillende bedrijfsbezoeken afgelegd.

De verkregen informatie is in kaart gebracht en nader geanalyseerd in de volgende stappen:

- Het maken van een overzicht van het systeem dat de bescherming van omwonenden tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies als doel heeft. Dit omvat de verantwoordelijkheden van betrokken partijen op basis van de wet- en regelgeving en de onderlinge relaties tussen de betrokken partijen.
- Het maken van een chronologische weergave (tijdlijn) per casus, met relevante gebeurtenissen in de onderzochte periode. Hiertoe is gekeken hoe de betrokken partijen specifiek in deze casus hebben gehandeld, afgezet tegen de wettelijke verantwoordelijkheden en het door het projectteam opgestelde referentiekader (zie bijlage C).
- Het in kaart brengen van factoren die het handelen bij deze sleutelgebeurtenissen kunnen helpen begrijpen.
- Het relateren van de bevindingen aan die uit eerdere onderzoeken naar de problematiek.
- Het identificeren van risico's die in het systeem aanwezig zijn.

Het analyseproces vond in belangrijke mate plaats in groepsdiscussies met het projectteam. Deze zijn gebruikt om de gegevens die door de verschillende teamleden waren verzameld op systematische wijze te delen, te verrijken en te duiden. De teamleden hebben de sessies ook nadrukkelijk gebruikt als middel voor kwaliteitsbeheersing, bijvoorbeeld door aan het begin van het onderzoek gesprekken te voeren over mogelijke eigen vooringenomenheden. Het voortdurend intern bediscussiëren van de uitgangspunten van het onderzoek en het elkaar kritisch bevragen op bevindingen hebben uiteindelijk geleid tot breed door het projectteam gedragen analyses en conclusies. Daarnaast is op twee momenten aan collega's van buiten het projectteam gevraagd om tegenspraak te leveren op tussenproducten van het projectteam. Aan de leden van de begeleidingscommissie (zie A.5) is op verschillende momenten gevraagd om hun reflectie te geven op tussenproducten. Aan de direct betrokken partijen is een conceptrapport (zonder samenvatting, beschouwing en aanbevelingen) ter inzage voorgelegd met de vraag om eventuele feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden te corrigeren, zie bijlage B. Tot slot heeft de Onderzoeksraad bestuurlijke gesprekken gevoerd met elk van de partijen aan wie de Onderzoeksraad voornemens was om een aanbeveling te richten. In die gesprekken is gevraagd naar de lessen die partijen zelf

identificeren op basis van de bevindingen en conclusies in het conceptrapport, en welke lessen het meest bevorderlijk zouden zijn. Deze bestuurlijke gesprekken werden gepland na afsluiting van de inzageperiode van het conceptrapport (het stadium waarin de betrokken partijen het rapport hebben gecontroleerd op feitelijke onjuistheden). Op deze manier werd een duidelijke scheiding aangebracht tussen de inhoudelijke, schriftelijke inzageprocedure, en de mogelijkheid om mee te denken over effectieve aanbevelingen. De Onderzoeksraad bepaalt zelf welke aanbevelingen hij uiteindelijk doet en aan wie, en hoe deze geformuleerd worden. De uitkomsten van alle bovenstaande activiteiten zijn gebruikt om de kwaliteit van het onderzoek en van de rapportage te borgen.

A.5 Begeleidingscommissie

De Onderzoeksraad heeft voor dit onderzoek een begeleidingscommissie in het leven geroepen. Deze commissie onder voorzitterschap van prof. dr. mr. S. Zouridis, portefeuillehouder van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, bestond uit externe leden met voor het onderzoek relevante deskundigheid. De externe leden hadden op persoonlijke titel zitting in de begeleidingscommissie. Gedurende het onderzoek is de commissie vier keer bijeengekomen om met de raadsleden en het projectteam van gedachten te wisselen over de opzet en de resultaten van het onderzoek. De commissie vervulde een adviserende rol binnen het onderzoek. De eindverantwoordelijkheid voor het rapport en de aanbevelingen ligt bij de Onderzoeksraad. De commissie was als volgt samengesteld:

Naam	Functie
prof. dr. mr. S. Zouridis	Plaatsvervangend voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid, voorzitter begeleidingscommissie.
dr. ir. N.C.M. Alma-Zeestraten MBA	Buitengewoon raadslid Onderzoeksraad voor Veiligheid, voormalig directeur VNCI (Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische industrie).
J.J. van Aartsen	Voormalig minister, voormalig burgemeester van Den Haag en (interim) Amsterdam, voorzitter van de Adviescommissie VTH.
prof. dr. C.W. Backes	Hoogleraar Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht.
prof. dr. M. van den Berg	Emeritus hoogleraar Toxicologie en voormalig adjunct-directeur van het Institute of Risk Assessment Sciences (IRAS), Universiteit Utrecht.
drs. J.C.A.M. van de Sande	Arts Maatschappij en Gezondheid, voormalig regiodirecteur en programmadirecteur Leefomgeving, GGD Hart voor Brabant.

A.6 Projectteam

Het onderzoek is uitgevoerd door een projectteam, dat als volgt was samengesteld:

Naam	Functie
mr. dr. S.M. Berndsen	Onderzoeksmanager
drs. F. Bloemendaal	Projectleider (tot mei 2022)
drs. H.J. Korver	Projectleider (vanaf mei 2022)
drs. A.H. de Ruijter	Onderzoeker
dr.ir. C. Reurings	Onderzoeker
ir. J.M. Brander	Onderzoeker
drs. P.A.M. Heezen	Onderzoeker (september 2021 - mei 2022)
dr. A.E.Q. van Delden	Adviseur onderzoek en ontwikkeling
drs. M.H. Verschoor	Adviseur onderzoek en ontwikkeling (vanaf januari 2022)
drs. I.C Elias MPS	Secretaris (tot november 2022)
mr. L. van Krimpen	Secretaris (van september tot december 2022)
dr. R.J. Baines	Secretaris (vanaf december 2022)
A.N.J.J. Meijboom	Projectondersteuning (tot augustus 2021)
B.G.T.A. van den Heuvel	Projectondersteuning (vanaf augustus 2021)

A.7 Onderzoeksraad

Vanwege haar werkzaamheden bij advocatenkantoor Houthoff is de rol van mevrouw Bloos als buitengewoon raadslid bij de Onderzoeksraad niet verenigbaar met een rol in dit onderzoek. Mevrouw Bloos heeft zich verschoond van het onderzoek.

REACTIES OP HET CONCEPTRAPPORT

Het conceptrapport (zonder samenvatting, beschouwing en aanbevelingen) is voorgelegd aan de betrokken partijen. Deze partijen is gevraagd het rapport te controleren op feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden. De volgende partijen hebben een reactie gegeven op het conceptrapport:

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- RIVM
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Zuid-Holland
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Dordrecht
- Gemeente Sliedrecht
- Gemeente Velsen
- Gemeente Beverwijk
- Gemeente Heemskerk
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- Omgevingsdienst IJmond
- Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
- Tata Steel IJmuiden
- Chemours
- APN
- Vereniging Dorpsbelang Hees
- Stichting Frisse Wind.nu
- Actiegroep “Gezondheid Vóór Alles”

De binnengekomen reacties zijn op de volgende manier verwerkt:

- Als de Onderzoeksraad heeft besloten reacties over te nemen, dan zijn deze verwerkt in de definitieve versie van het rapport.
- Als de Onderzoeksraad reacties niet heeft overgenomen, dan is toegelicht waarom daartoe is besloten.

De reacties en de toelichting van de Onderzoeksraad zijn opgenomen in een tabel die te vinden is op de website van de Onderzoeksraad (www.onderzoeksraad.nl).

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

REFERENTIEKADER

Industriële activiteit gaat (vrijwel altijd) gepaard met emissies.[452] Door emissies kunnen schadelijke stoffen in de leefomgeving (lucht, water of bodem) aanwezig zijn. De mate waarin emissies de leefomgeving bereiken en de mate waarin die aanwezigheid vervolgens schadelijk is voor de gezondheid varieert. Dit is onder meer afhankelijk van of deze stoffen in de loop van de tijd afbreken tot onschadelijke componenten, of juist cumuleren. Dit betekent dat ook industriële emissies uit het verleden nu tot schadelijke effecten kunnen leiden.

De Onderzoeksraad onderzoekt de bescherming van omwonenden tegen nadelige gezondheidseffecten van langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies. Het onderzoek omvat de regulering van industriële emissies, welke rol gezondheidsrisico's voor omwonenden daarin spelen, en hoe omwonenden beter beschermd kunnen worden.

De Onderzoeksraad hanteert bij zijn onderzoeken een referentiekader. Een referentiekader is een set van referenties (criteria), waartegen onderzoeksinformatie en bevindingen afgezet worden. Een referentiekader helpt bij het beschrijven en begrijpen van een onveilige situatie. Een referentiekader kan bestaan uit wetten, regels, richtlijnen, wetenschappelijke inzichten, (best) practices, et cetera, zolang deze maar relevant zijn voor (de vraagstelling in) het onderzoek. De Onderzoeksraad onderkent dat rekening moet worden gehouden met de aard en omvang van de betrokken organisaties wanneer onderzoeksinformatie tegen het referentiekader wordt afgezet. Overigens staan de referenties zelf ook ter discussie in het onderzoek; regels, richtlijnen, inzichten, et cetera kunnen na onderzoek niet (goed) passend blijken bij de situatie die onderzocht wordt of zelfs blijken te hebben bijgedragen aan het voorval.

De Onderzoeksraad onderkent dat een risicoloze maatschappij niet bestaat. De Onderzoeksraad neemt als uitgangspunt dat geen enkel industrieel proces volledig beheerst kan worden. In elk proces kunnen zaken gebeuren die direct of indirect kunnen leiden tot (eenmalige, herhaaldelijke en/of langdurige) blootstelling aan gevaar of tot schade. De Onderzoeksraad vindt echter dat partijen die activiteiten ondernemen waaraan risico's voor anderen verbonden kunnen zijn, de maatschappelijke

452 Een emissie is een hoeveelheid verontreinigende stof die uit een bron komt. De emissie wordt uitgedrukt als een concentratie (in mg/m³) of een vracht (in kg/uur). Bronnen van schadelijke stoffen zijn bijvoorbeeld bedrijven, het verkeer en de scheepvaart. Maar ook activiteiten van burgers kunnen een bron zijn. Denk bijvoorbeeld aan particuliere houtkachels. (Gebaseerd op definitie Informatiepunt Leefomgeving: https://iplo.nl/thema/lucht/lucht-emissie).

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

verantwoordelijkheid hebben om deze risico's zo goed mogelijk te identificeren en te beheersen. Bij activiteiten waarbij risico's zijn die kunnen leiden tot irreversibele effecten voor de gezondheid van mensen, weegt dit uitgangspunt voor de Onderzoeksraad zwaar.

Wat 'zo goed mogelijk' betekent, is afhankelijk van de aard en omvang van de risico's, de gevolgen van de activiteit in kwestie en de haalbaarheid en effectiviteit van beheersmogelijkheden. De Onderzoeksraad verwacht van betrokken partijen dat zij minimaal voldoen aan de wet- en regelgeving en (branche-)richtlijnen. Als vuistregel geldt dat de Onderzoeksraad daarbovenop meer verwacht van partijen naarmate zij meer voordeel hebben van een activiteit, het risico ervan groter is, hun vermogen het risico te beheersen groter en beter is, of het vermogen van de burger om zichzelf te beschermen geringer is. In lijn met de milieuwetgeving vindt de Onderzoeksraad dat, indien de beheersing onvoldoende effectief is, de activiteit niet op die wijze of op die locatie moet plaatsvinden.

C.1 Bescherming van de gezondheid

De Onderzoeksraad hanteert een aantal generieke uitgangspunten voor de bescherming van omwonenden tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies. In het onderzoek kijkt de Onderzoeksraad in hoeverre de betrokken partijen invulling geven aan deze punten.

C.1.1 Inzicht als basis voor bescherming van de gezondheid

Inzicht in (a) de gevaren van de stoffen, (b) de mate van blootstelling die leidt tot gezondheidsschade, en (c) de daadwerkelijke (gemeten) blootstelling, dient de basis te zijn van een systeem ter bescherming van de gezondheid. Voor deze bescherming dient zo goed als redelijkerwijs mogelijk te worden vastgesteld van welke stoffen de emissie moet worden beheerst en welke preventieve en repressieve maatregelen noodzakelijk zijn.

De Onderzoeksraad verwacht dat alle betrokken partijen de ontwikkeling van kennis over gezondheidsrisico's door de ondernomen activiteiten volgen, tot zich nemen en, indien nodig, stimuleren. De Onderzoeksraad verwacht van partijen een vermindering van risico's (en emissies) als uit kennis blijkt dat dat mogelijk is.

C.1.2 Ontwerp en uitvoering van beschermingsaanpak

Uitgangspunt op basis waarvan het minimaal vereiste beschermingsniveau wordt vastgesteld, is dat als gevolg van de industriële activiteiten geen of hooguit maatschappelijk geaccepteerde gezondheids- en milieuschade ontstaat.

De volgende elementen zijn van belang om voor de uitgestoten schadelijke stoffen de blootstelling op leefniveau te beheersen:

- Een beschrijving van hoe het vereiste beschermingsniveau wordt bereikt, met daarin de concrete doelstellingen, plannen en acties inclusief de voor de bescherming van dat beschermingsniveau benodigde preventieve en repressieve maatregelen.

- Een inzichtelijke, eenduidige en voor iedereen kenbare verdeling van verantwoordelijkheden voor zowel bestuurders, beleidsmakers als uitvoerders, om de benodigde acties uit te voeren die horen bij het bereiken en het in stand houden van dat beschermingsniveau.
- Bestuurlijke en ambtelijke toewijding aan, en beschikbaarheid van, de personele inzet en deskundigheid die is vereist voor de verschillende taken ten behoeve van dat beschermingsniveau.
- Een duidelijke en actieve coördinatie van alle activiteiten die een effect, zowel positief als negatief, kunnen hebben op het beschermingsniveau.

Vanwege de onzekerheid die gepaard gaat met gezondheidsrisico's van schadelijke stoffen, past het streven naar minimale emissie van schadelijke stoffen goed naast de voorgenoemde aanpak. Het huidige streven om bedrijven ten minste gangbare technieken toe te laten passen past daarin.

C.1.3 Evalueren en aanscherpen van de beschermingsaanpak

De Onderzoeksraad verwacht van alle bij de industriële activiteit betrokken partijen (bedrijf en overheidsonderdelen) dat zij voortdurend controleren of wat zij doen in lijn is met het doel om geen of hooguit maatschappelijk geaccepteerde milieu- en gezondheidsschade te veroorzaken. Daarbij is het opmerken van signalen die erop kunnen wijzen dat gezondheidseffecten zich voordoen onderdeel van de bescherming. Een open houding is van belang om terugkoppelingssignalen van mogelijke aantasting van het beschermingsniveau en het mogelijk onvoldoende effectief zijn van de bescherming te kunnen opmerken en te onderkennen. Betrokken partijen c.q. belanghebbenden moeten elkaar vrijelijk kunnen (aan-)spreken en meldingen over evaluaties van ongewenste situaties kunnen uitwisselen en gezamenlijk bespreken. Terugkoppeling aan de hand van signalen is niet alleen van belang om de gevolgen van de emissie van die stof te kunnen beheersen, maar ook om de werking van het systeem en de beoogde uitkomst te beoordelen. Het uitwisselen en bespreken van deze signalen is een verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen. Het daaropvolgend handelen is primair een verantwoordelijkheid van het betrokken bedrijf (of bedrijven) en daarna van de betrokken overheidsinstellingen.

Het beschermingsniveau moet continu getoetst en waar nodig verbeterd worden op basis van:

- Ontwikkeling van kennis over gezondheidsrisico's als gevolg van blootstelling aan uitgestoten stoffen (inclusief combinaties daarvan).
- Metingen van de concentraties van stoffen in het milieu om inzicht te hebben in de blootstelling van omwonenden en in de verhouding van die blootstelling tot het nagestreefde beschermingsniveau.
- Het uitvoeren van (risico)analyses, observaties, inspecties en audits van het industrieel proces (proactieve aanpak). Deze dienen periodiek plaats te vinden, en minimaal bij iedere wijziging van uitgangspunten.
- Een systeem van periodieke monitoring en analyse van het industrieel proces (proactieve aanpak). Op basis hiervan worden evaluaties uitgevoerd en wordt zo nodig de aanpak, waaronder het vaststellen van normen en het opstellen van voorschriften, geactualiseerd.

C.1.4 Uitwisseling van meldingen en signalen

Met het oog op het gezamenlijk verbeteren van de beheersing van risico's voor de gezondheid, dient binnen het netwerk van betrokken partijen c.q. belanghebbenden een platform te bestaan waar deze partijen elkaar gemakkelijk kunnen vinden en de ruimte krijgen om elkaar vrijelijk te kunnen (aan)spreken. Binnen een dergelijk platform dienen tevens meldingen over en evaluaties van ongewenste situaties te worden uitgewisseld en gezamenlijk besproken, opdat de partijen deze kunnen gebruiken als signalen voor het mogelijk afnemen van het beschermingsniveau. Het uitwisselen en bespreken van deze signalen, alsook het handelen erop, is een verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen (bedrijf en overheidsinstellingen).

C.2 Industrie

C.2.1 Waarden, belangen en vertrouwen

De Onderzoeksraad beschouwt het industrieel bedrijf als de partij die het grootste voordeel heeft bij zijn activiteiten, en het grootste vermogen heeft om het risico te beheersen. Daarmee heeft het bedrijf dus ook de verantwoordelijkheid om zich richting omwonenden op te stellen als een organisatie die proactief de nadelige consequenties van zijn activiteiten voor de gezondheid van omwonenden en het leefmilieu vermijdt c.q. beheerst.

C.2.2 Verantwoordelijkheid

Bedrijven zijn primair verantwoordelijk voor hun bedrijfsprocessen en de effecten daarvan. Dat betekent dat het bedrijf:

- zorgt voor goede beheersing van de activiteiten/processen;
- weet wat en hoeveel het emitteert;
- de emissies beperkt en vermindert, ten minste binnen de gestelde grenswaarden;
- enkel activiteiten onderneemt waarvan de bekende gezondheidsgevolgen maatschappelijk acceptabel zijn. Maatschappelijk acceptabel betekent in dit verband: na een democratisch proces beoordeeld als acceptabel;
- de overheid voorziet van betrouwbare informatie over de hoeveelheid en de gevaren van de stoffen die het bedrijf uitstoot, voor zover die informatie nog niet publiek beschikbaar is.

C.2.3 Aanpassing op basis van kennis

De Onderzoeksraad verwacht dat het industrieel bedrijf, op basis van de meest recente kennis (uit wetenschap en vakliteratuur) van de gezondheidsrisico's van de ondernomen activiteiten, deze risico's zo ver beperkt als nodig is om irreversibele gezondheidsschade te voorkomen. Dat wil zeggen dat het bedrijf, om risico's te verminderen, steeds die maatregelen treft die gebaseerd zijn op gevalideerde inzichten over de mate van blootstelling van mensen aan schadelijke industriële emissie en/of de effecten daarvan, en zich niet beperkt tot de geldende norm of wacht tot deze o.b.v. de nieuwe inzichten wordt bijgesteld.

Nieuwe inzichten in stoffen en processen deelt het bedrijf met de betrokken overheidsinstellingen. Voorts moet het bedrijf, als partij die het voordeel van de

activiteiten geniet, zorgen voor de ontwikkeling van kennis indien bijvoorbeeld onzekerheid daartoe aanleiding geeft. Dit geldt in ieder geval voor de bedrijfsspecifieke uitgestoten stoffen; voor stoffen die generiek (bij veel processen) uitgestoten worden, draagt de overheid deze verantwoordelijkheid en zorgt ervoor dat de industrie bijdraagt in de kosten hiervan.

C.3 Overheid

De overheid bepaalt het toegestane risiconiveau en de bijbehorende grenzen in de vorm van immissienormen. De overheid legt verder de emissiegrenzen vast waar bedrijven zich aan moeten houden, en bepaalt hoe (en hoe vaak) gecontroleerd moet worden of het bedrijf daadwerkelijk binnen die grenzen blijft. Tevens stimuleert de overheid onderzoek naar de risico's van industriële processen en daarbij vrijkomende schadelijke stoffen. Verder verwacht de Onderzoeksraad dat de overheid nieuwe kennis verwerkt in het beleid in het algemeen en in de omgevingsvergunningen in het bijzonder.

C.3.1 Waarden, belangen en vertrouwen

De overheid waakt over de publieke belangen en vervult daarbij diverse rollen: als wetgever, vergunningverlener, toezichthouder en handhaver. Als lokaal/openbaar bestuur is zij tevens medeverantwoordelijk voor het welzijn van de bewoners. Daarbij zijn uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen in het geding. Daarom heeft zij de taak om een zorgvuldige en zoveel mogelijk eenduidige omgang met deze belangen[453] te organiseren en hierop voortdurend kritisch te reflecteren.

Om een ordelijke en nauwkeurige weging van de (tegenstrijdige) belangen te waarborgen, acht de Onderzoeksraad de volgende punten noodzakelijk:

- Een zorgvuldige identificatie van alle belangen.
- Een transparante weging van belangen.
- Duidelijke communicatie over de genomen besluiten.
- Het expliciet maken van het geaccepteerde risico.

Belangrijke voorwaarde is het organiseren van adequate macht en tegenmacht om ervoor te zorgen dat alle belangen zijn vertegenwoordigd en gewaarborgd.

De Onderzoeksraad vindt het belangrijk dat de overheid belanghebbenden tijdig en transparant bij dit proces betrekt. Er moet niet alleen óver hen worden gesproken, maar ook mét hen. De overheid moet maatschappelijke discussie stimuleren en actief acteren op standpunten van omwonenden.

Macht, tegenmacht en transparantie vereisen ook dat de overheid transparant moet omgaan met belanghebbenden die buiten de formele procedures om proberen de weging van belangen te beïnvloeden (denk aan lobby door activisten en/of brancheverenigingen).

453 Deze eenduidigheid betreft de wijze waarop het proces van belangenafweging is ingericht, niet de uitkomst van de afweging. Die laatste kan per locatie verschillen.

C.3.2 Verantwoordelijkheid

Tot de publieke belangen, waarover de overheid waakt, hoort de bescherming van gezondheid en het leefmilieu. Dat geldt dus zeker in het geval van industrie met woningen op korte afstand.

De overheid moet zorgen voor de kaders omtrent gezondheidsrisico's voor omwonenden en het leefmilieu als gevolg van de industriële activiteiten. Deze kaders bestaan uit relevante wet- en regelgeving, de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), en ruimtelijke ordening. Ze moet invulling geven aan de doelstelling dat als gevolg van de industriële activiteiten geen of hooguit een reversibele gezondheids- en milieuschade ontstaat.

Zolang het resultaat van een industriële activiteit niet voldoet aan deze doelstelling, verwacht de Onderzoeksraad dat de overheid probeert die activiteit bij te sturen (middels VTH). Als blijkt dat de wettelijke kaders een beperkende factor zijn, is het aan de verantwoordelijke overheid om deze bij te stellen. Indien een dergelijke bijstelling van de kaders niet plaatsvindt, moet de overheid omwonenden informeren over de mogelijke gevolgen van dit beleidsmatig geaccepteerde lagere beschermingsniveau.

De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid de mogelijkheid benut om gewenste innovaties te stimuleren (ook internationaal). Daartoe behoort ook de kennisontwikkeling zoals hierboven genoemd onder C.2.3 - *Aanpassing op basis van kennis*. Deze kennisontwikkeling kan de overheid stimuleren of zelfs verplichten.

Bovendien verwacht de Onderzoeksraad dat de overheidspartijen controleren of bedrijven duidelijk zijn naar betrokken partijen, waaronder omwonenden, over de beheersing van emissies.

C.3.3 Normering van stoffen en emissies

De Onderzoeksraad verwacht dat de overheid voor schadelijke stoffen normen stelt, die de risico's beheersen voor omwonenden die aan die stoffen worden blootgesteld. De Onderzoeksraad verwacht daarbij dat de overheid transparant is over de totstandkoming van deze normering. De Onderzoeksraad verwacht tevens dat de daartoe beoogde overheidsinstanties actuele kennis hebben over schadelijke stoffen en de gezondheidsrisico's daarvan, zeker waar irreversibele effecten vermoed worden.

C.3.4 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

De Onderzoeksraad verwacht dat het bevoegd gezag, daar waar maximumconcentraties (dreigen) overschreden (te) worden, optreedt tegen het veroorzakende bedrijf. Daarbovenop verwacht de Onderzoeksraad dat de overheid schadelijke emissies zodanig reguleert dat schadelijke immissie wordt voorkomen.

Effectieve vergunningverlening vereist dat de vergunningverlener beschikt over de kennis, deskundigheid en de (personele en financiële) middelen die nodig zijn om het beoogde veiligheidsniveau te waarborgen.

Effectieve vergunningverlening vereist dat vergunningverleners een sterke en eigenstandige positie (kunnen) innemen. De Onderzoeksraad acht het van belang dat de vergunningverlener de ruimte krijgt (beleid) en neemt (ambitie) om het werk naar eigen inzicht vorm te geven binnen de wettelijke kaders.

De vergunningverlener toetst of vergunningverlening mogelijk is binnen de wetgeving en de (lokaal) gestelde beleidskaders. De Onderzoeksraad verwacht dat deze beleidskaders de gezondheid van omwonenden dienen.

De Onderzoeksraad verwacht dat voor het beperken van emissies van schadelijke stoffen die beschikbare technieken die de grootste reductie opleveren, als uitgangspunt worden genomen bij de vergunningverlening.

De vergunningvoorschriften moeten helder en handhaafbaar zijn. Daarnaast ziet de Onderzoeksraad voordelen in geconsolideerde vergunningenoverzichten bij (deel)wijzigingsvergunningen en meldingen.

De Onderzoeksraad verwacht dat een vergunningverlener beschikt over een kader voor de bescherming van de gezondheid van omwonenden, op basis waarvan vergunnings-voorschriften voor dat doel kunnen worden opgenomen. Dit kader wordt op basis van maatschappelijke inzichten gemaakt en/of aangepast.

Organisaties zijn zelf primair verantwoordelijk voor de veiligheid van hun activiteiten en producten. De toezichthouders zien erop toe dat partijen aan hun wettelijke verplichting voldoen en nemen de verantwoordelijkheid niet over. De handhaver grijpt indien nodig in.

De toezichthouder is op de hoogte van ontwikkelingen bij de partijen en in de sectoren waarop hij toezicht houdt. De toezichthouder signaleert risico's, agendeert deze, deelt kennis en koppelt actief terug naar bestuur (van zowel overheid als bedrijf), politiek en samenleving, en stelt indien nodig de handhaver op de hoogte.

Effectief toezicht houden en effectief handhaven vereisen dat toezichthouders en handhavers een sterke en voldoende eigenstandige positie (kunnen) innemen. De Onderzoeksraad acht het van belang dat de toezichthouder en de handhaver de ruimte krijgen (beleid) en nemen (ambitie) om het werk naar eigen inzicht vorm te geven binnen de wettelijke kaders.

Effectief toezicht houden en effectief handhaven vereisen dat de toezichthouder en de handhaver beschikken over de kennis, deskundigheid en de (personele en financiële) middelen die nodig zijn om het beoogde veiligheidsniveau te waarborgen.

Effectief toezicht houden en effectief handhaven vereisen dat de gekozen principes voor handhaving en de handhavingsinstrumenten aansluiten op het systeem en de partij waarop toezicht wordt gehouden.

Als onderdeel van effectief toezicht worden de bevindingen waar mogelijk openbaar gemaakt voor een zo breed mogelijk publiek, zodat dit weet hoe het gesteld is met de veiligheidssituatie. Dit stelt andere partijen in staat om aan veiligheidswinst bij te dragen.

C.4 Omwonenden

C.4.1 Waarden, belangen en vertrouwen

Omwonenden moeten erop kunnen rekenen dat hun signalen voor mogelijke aantasting van hun gezondheid als gevolg van industriële activiteit serieus genomen worden door de betrokken partijen (bedrijf en overheid, zie ook onder C.1.1 - *Inzicht als basis voor bescherming van de gezondheid*).

Omwonenden moeten erop kunnen rekenen dat nieuwe inzichten over (de risico's van) een activiteit van invloed zijn op de wijze waarop het bevoegd gezag die activiteit vergunt, zonder dat deze omwonenden daar een actieve rol in hoeven te spelen.

Omwonenden hebben de verantwoordelijkheid om aan te geven dat er iets mis gaat/is gegaan. Bedrijf en overheid moeten omwonenden hierin faciliteren.

SYSTEEMBESCHRIJVING

D.1 Inleiding

In de buurt van bedrijven die schadelijke stoffen naar de lucht uitstoten, wordt de samenstelling van de buitenlucht beïnvloed door die emissie.[454] Als er mensen in de buurt wonen of verblijven, bestaat de mogelijkheid dat hun gezondheid negatief wordt beïnvloed door blootstelling aan de schadelijke stoffen.[455]

Dit hoofdstuk beschrijft het systeem dat beoogt die gezondheidsrisico's voor omwonenden te beheersen. Eerst wordt beschreven welke partijen betrokken zijn bij de beheersing van gezondheidsrisico's voor omwonenden en hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Daarna is globaal beschreven wat het wettelijk kader is, waaruit die verantwoordelijkheden voortkomen en waarmee tegelijkertijd invulling wordt gegeven aan die verantwoordelijkheden. Ten slotte is het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor industriële bedrijven geschetst, zoals dat vanuit de eerder genoemde verantwoordelijkheden en wetgeving is beoogd.

D.2 Partijen en verantwoordelijkheden

Voor het uitvoeren van industriële activiteiten is in Nederland meestal een vergunning nodig. Dat is in elk geval zo voor de bedrijven in de drie casussen. Bij het verlenen van die vergunning zijn verschillende partijen betrokken. In deze paragraaf worden die partijen en hun verantwoordelijkheden beschreven. Figuur 12 geeft de samenhang tussen de verschillende partijen weer. Het proces van vergunningverlening komt in paragraaf D.4 aan de orde.

D.2.1 Europese Unie

De Europese Commissie, het Europees parlement en de EU-lidstaten hebben samen een rol in de beheersing van luchtkwaliteit en de beheersing van industriële emissies. Voor beide geldt dat vanuit de EU minimumeisen worden gesteld aan het nationale kader[456]

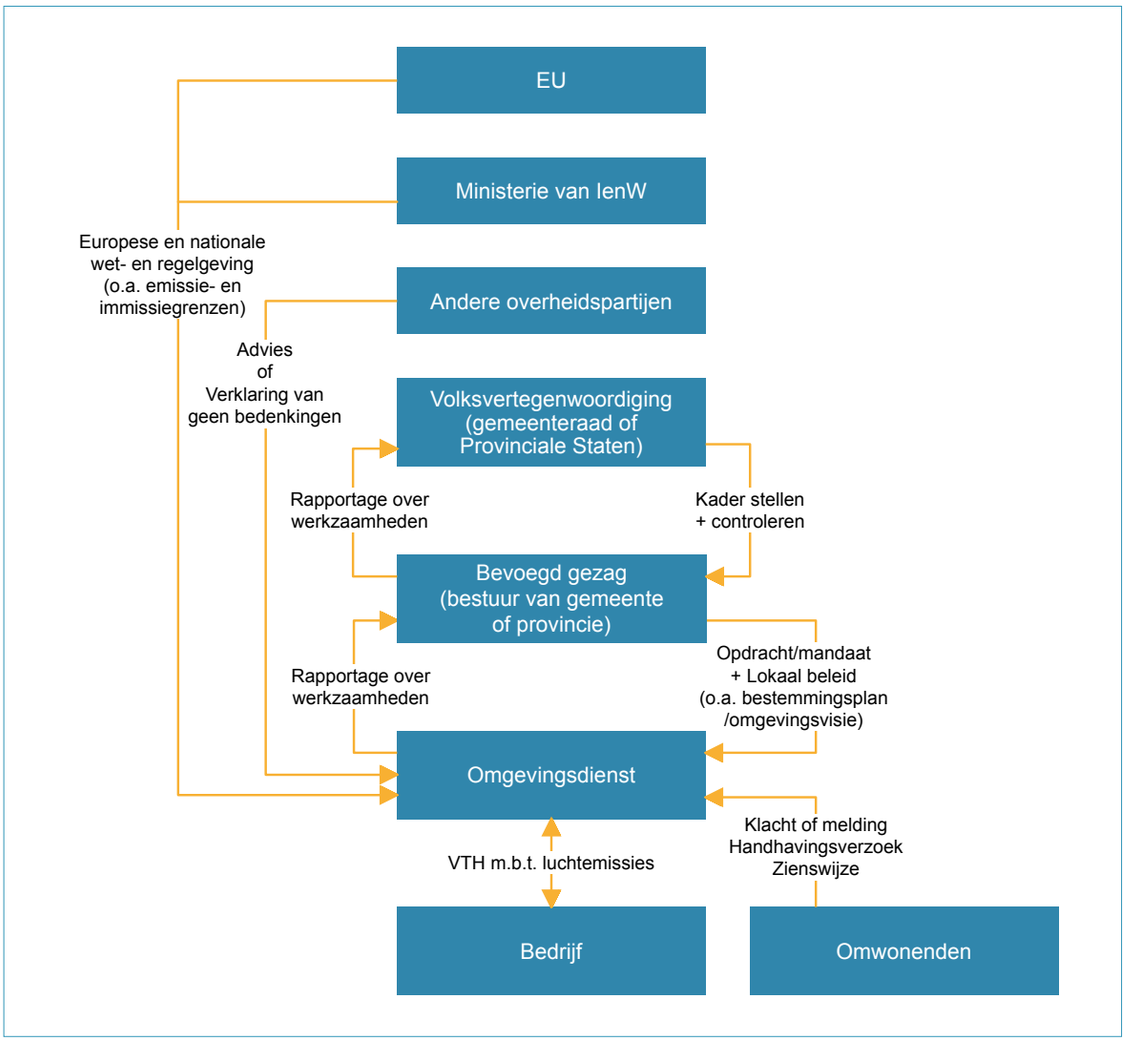
454 Die invloed kan van veel factoren afhangen, zoals de manier van uitstoten (bijvoorbeeld schoorsteenhoogte), de uitgestoten hoeveelheid (inclusief variatie met tijd), de weersomstandigheden, de eigenschappen van de uitgestoten stof (bijvoorbeeld gas of kleine vaste deeltjes).

455 In hoeverre een stof bij inademing effect kan hebben op het menselijk lichaam hangt over het algemeen af van de eigenschappen van de stof en de mate van blootstelling (hoeveelheid en tijdsduur).

456 Met kader wordt het geheel van wet- en regelgeving bedoeld.

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

en het resultaat. Dit gebeurt hoofdzakelijk via richtlijnen en verordeningen. Een belangrijk verschil daartussen is dat de inhoud van EU-richtlijnen door lidstaten moet worden overgenomen in eigen wet- en regelgeving, terwijl EU-verordeningen rechtstreeks van toepassing zijn (zie ook D.3.1).



Figuur 12: Schematische weergave van de rol of inbreng van partijen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving door een omgevingsdienst voor luchtemissies van een bedrijf, inclusief lokale volksvertegenwoordiging. De mogelijkheden om beroep en hoger beroep aan te tekenen zijn niet in de figuur opgenomen. (Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid)

D.2.2 De Rijksoverheid

De Rijksoverheid is systeemverantwoordelijk voor de veiligheid en gezondheid van de burgers en resultaatverantwoordelijk voor de kwaliteit van lucht, bodem en water.[457] Ook is het Rijk verantwoordelijk voor het waarborgen van een goede leefomgevingskwaliteiten

457 'Bij systeemverantwoordelijkheid is het Rijk verantwoordelijk voor het laten functioneren van het systeem, opdat elke partij daarbinnen zijn rol kan waarmaken. Als resultaatverantwoordelijken (bijvoorbeeld gemeenten of provincies) de doelen met betrekking tot de nationale belangen niet halen, kan het Rijk nagaan waarom dit zo is. Indien nodig en gewenst probeert het Rijk door aanpassingen in het systeem of door ondersteuning van de verantwoordelijke partijen, deze in staat te stellen de doelen toch te halen. Bij resultaatverantwoordelijkheid is het Rijk zelf eindverantwoordelijk voor het halen van de doelen en kan daarop rechtstreeks aangesproken worden.' Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale Omgevingsvisie*, september 2020.

voor het tegengaan van hinder en risico's van onder andere industriële activiteiten, straling, geluid en chemische stoffen en het vervoer daarvan. Dat staat in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).[458] De NOVI is een instrument van de Omgevingswet.[459] Deze verantwoordelijkheden volgen uit internationale en nationale wetgeving.[460] Binnen de Rijksoverheid zijn de verantwoordelijkheden verdeeld over verschillende ministeries.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) is systeemverantwoordelijk voor de realisatie van een goede leefomgevingskwaliteit.[461] Een deel van die verantwoordelijkheid wordt geregeld met vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Voor dat deel is de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat stelselverantwoordelijk.[462] Daarnaast zet het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zich in voor de gezondheid en kwaliteit van leven van alle Nederlanders.[463]

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De ILT adviseert en controleert provincies en de omgevingsdiensten bij het toepassen van de wet- en regelgeving en het beleid van het Rijk. Dit doet de ILT door middel van Interbestuurlijk Toezicht[464] en via Wabo-advies.[465]

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) zet zich in voor een gezonde bevolking en een duurzame, veilige en gezonde leefomgeving.[466] Dit doet het RIVM op basis van wetenschappelijk onderzoek. Het RIVM geeft advies aan de overheid. Dit advies gaat onder andere over stoffen en toxicologie. Het RIVM is een zelfstandig onderdeel van het ministerie van VWS. De onafhankelijkheid in het uitvoeren van opdrachten is gewaarborgd door de Wet op het RIVM.

D.2.3 Lokale overheid

Het overheidsonderdeel dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de VTH-taken wordt bevoegd gezag genoemd. Vaak zijn dat gemeenten of provincies, maar die voeren de taken niet zelf uit.[467] De uitvoering van de VTH-taken moet het bevoegd gezag laten doen door omgevingsdiensten.[468] Een omgevingsdienst wordt soms ook milieudienst of regionale uitvoeringsdienst (RUD) genoemd. Voor de omgevingsdiensten vervullen de gemeenten en provincies daarbij de rol van opdrachtgever en eigenaar. De omgevingsdiensten hebben doorgaans het mandaat om zelf beslissingen te nemen namens het bevoegd gezag.

458 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale Omgevingsvisie*, september 2020.
459 Paragraaf D.3.2 geeft een toelichting op de Omgevingswet.
460 Onder andere artikelen 21 en 22 Grondwet.
461 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Nationale Omgevingsvisie*, september 2020.
462 Het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Omgevingsdienst NL (ODNL) en de ministeries van IenW, BZK en JenV, *Programmaplan Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel*, juni 2022.
463 Rijksoverheid, *Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport [geraadpleegd 24 augustus 2022].
464 Artikel 121 Provinciewet.
465 Artikel 2.26 lid 3 Wabo juncto Artikel 6.3 lid 2 Besluit omgevingsrecht.
466 RIVM, *Over RIVM*, https://www.rivm.nl/over-het-rivm [geraadpleegd 24 augustus 2022].
467 Voor emissie van schadelijke stoffen naar water of bodem geldt een vergelijkbare aanpak, maar dan zijn bij de vergunningverlening soms andere overheidspartijen betrokken.
468 Artikel 5.3 lid 1 Wabo.

Er zijn 29 omgevingsdiensten in Nederland, waarvan er 6 zijn aangewezen voor VTH-taken voor grote risicovolle bedrijven (Brzo-bedrijven). De capaciteit en prioriteit voor het werk van de omgevingsdiensten volgt uit de afspraken met de opdrachtgevers. Bij het maken van die afspraken kan worden gebruikgemaakt van de set kwaliteitscriteria voor het VTH-werk van omgevingsdiensten met betrekking tot alle Wabo-activiteiten.[469]

Gemeenten en provincies gaan via bestemmingsplannen en omgevingsvisies over de ruimtelijke ordening, inclusief het afwegen of de verschillende gebruiksfuncties van die ruimte kunnen samengaan. Daarnaast kunnen provincies lokaal milieubeleid voeren wat van invloed kan zijn op vergunningverlening aan bedrijven. Iedere gemeente heeft daarnaast een Gemeentelijke GezondheidsDienst (GGD), die het gemeentebestuur bij beslissingen gevraagd en ongevraagd kan adviseren over de invloed van besluiten op de gezondheid van haar inwoners.

D.2.4 Bedrijven

Bedrijven zijn verantwoordelijk voor het beheersen van hun activiteiten en voor het voldoen aan wet- en regelgeving, waaronder de zorgplicht uit de Wet milieubeheer en de voorschriften uit de omgevingsvergunning.[470] De wet- en regelgeving en omgevingsvergunning worden in de volgende paragrafen verder beschreven.

Om te voldoen aan wet- en regelgeving is het belangrijk om te zorgen dat alleen vergunde activiteiten plaatsvinden. Dat betekent dat het bedrijf moet zorgen dat alle processen, technieken en emissies van stoffen in de vergunning zijn opgenomen, want alleen dan kunnen ze vergund en toegestaan zijn. Het is mede de verantwoordelijkheid van het bedrijf om te zorgen voor de volledigheid en correctheid van zijn vergunning. Daarnaast zijn bedrijven verplicht om ongewone voorvallen te melden bij de omgevingsdienst.

Als het bedrijf proces- of techniekveranderingen wil doorvoeren die niet onder de vergunning vallen, dan zal het een vergunningaanvraag moeten doen en moeten wachten met het uitvoeren van de veranderingen totdat de aangepaste vergunning is verleend.

D.2.5 Omwonenden

Ten aanzien van een specifiek besluit kunnen omwonenden zienswijzen indienen over het ontwerpbesluit en in beroep gaan tegen het definitieve besluit.[471] Daarnaast kunnen ze via de gemeenteraad(spartijen) druk uitoefenen op het gemeentelijk beleid. Via verkiezingen (gemeente en provincie) kunnen ze bovendien de samenstelling van de gemeenteraad en Provinciale Staten beïnvloeden.

469 Interprovinciaal Overleg en Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Kwaliteitscriteria 2.2 (2019) Deel B – Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo*, 1 juli 2019.

470 De Onderzoeksraad verstaat hieronder ook vergunningen die stammen uit de periode voor de Wabo (milieuvergunningen).

471 Kenniscentrum InfoMil, *Zienswijzen, bezwaar en beroep*, https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/vragen-antwoorden/zienswijzen-bezwaar/ [geraadpleegd 24 augustus 2022].

D.3 Wettelijk kader

D.3.1 Europees

De voor dit onderzoek belangrijkste Europese richtlijnen en verordeningen worden in deze paragraaf toegelicht.

Industriële emissies

De richtlijn industriële emissies (RIE, 2010/75/EU) bevat een omvangrijke verzameling regels voor 'geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging door industriële activiteiten' en voor 'voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, beperking van emissies naar lucht, water en bodem […], om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken'. Deze regels zorgen voor een gemeenschappelijk basiskader voor industriële bedrijven in Europa. Daarbij wordt uitgegaan van de principes dat de vervuiler betaalt en dat verontreiniging voorkomen moet worden. Bronaanpak heeft daarom de voorkeur.

Voor industriële installaties schrijft de richtlijn een vergunningplicht voor. In aanvulling daarop worden er algemene beginselen voor exploitanten van industriële installaties voorgeschreven die met maatregelen in de vergunning moeten worden bereikt. Een aantal belangrijke beginselen zijn dat 'alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen', dat 'de Beste Beschikbare Technieken worden toegepast' en dat er 'geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt'. Ten derde schrijft de richtlijn verschillende aspecten van publieksparticipatie voor, zoals toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter.

Beste Beschikbare Technieken

Beste Beschikbare Technieken (BBT) [472] is één van de centrale begrippen uit de richtlijn industriële emissies en de Nederlandse milieuwetgeving. Het begrip omvat alle technieken, inclusief het ontwerp en de bediening van de installaties, die zowel effectief zijn in het beschermen van het milieu als voor een bedrijf economisch en technisch haalbaar zijn. Bij de bepaling of een techniek onder Beste Beschikbare Technieken valt, speelt gezondheid van omwonenden geen rol.

De richtlijn moet onder andere ervoor zorgen dat in de vergunning[473] emissiegrenswaarden worden opgenomen voor alle verontreinigende stoffen die in relevante hoeveelheden kunnen vrijkomen. Hetzelfde geldt voor maatregelen voor de monitoring van de emissies.

De richtlijn regelt ook dat de Europese Commissie BBT-referentiedocumenten opstelt ten behoeve van de toepassing van de Beste Beschikbare Technieken. De zogenoemde BBT-conclusies uit deze BBT-referentiedocumenten[474] vormen de basis voor de vergunningsvoorwaarden.[475] Dat betekent ook dat strengere voorwaarden mogelijk zijn

472 In het Engels: best available techniques (BAT).
473 Of algemeen bindende voorschriften.
474 Deze documenten worden ook BREF's genoemd.
475 In de vorm van een bandbreedte voor de emissiegrenswaarden.

in door lidstaten te bepalen gevallen. De richtlijn schrijft zelf al voor dat strengere voorwaarden moeten worden gesteld, als dat nodig is om aan een milieukwaliteitsnorm[476] te voldoen. Ten slotte schrijft de richtlijn voor dat de vergunningsvoorwaarden geregeld moeten worden getoetst en moeten worden bijgesteld als dat nodig is.

Daarnaast is er met de invoering van de Verordening Europees PRTR (EG 166/2006) een Europees register voor de emissie en overbrenging van verontreinigende stoffen gekomen. Bedrijven die bepaalde activiteiten met bepaalde minimumomvang uitvoeren, worden door deze verordening verplicht om voor een grote groep verontreinigende stoffen jaarlijks hun emissie naar lucht, water en bodem te rapporteren.

Luchtkwaliteit

De Europese richtlijn luchtkwaliteit (2008/50/EG) stimuleert het terugdringen van luchtvervuiling door voor een aantal stoffen richt- of grenswaarden voor de buitenlucht vast te stellen en door beoordeling van de luchtkwaliteit te standaardiseren. De stoffen waarvoor grenswaarden zijn opgenomen zijn zwaveldioxiden (SO_2), stikstofdioxide (NO_2), benzeen (C_6H_6), koolmonoxide (CO), lood en fijnstof (PM_{10} en $PM_{2,5}$).[477] Bij de vaststelling daarvan woog de praktische haalbaarheid nadrukkelijk mee. Dat betekent dat bij blootstelling aan concentraties rondom de grenswaarde nadelige gezondheidseffecten mogelijk zijn.[478]

De richtlijn 'arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen[479] in de lucht' (2004/107/EG) doet voor de in de titel genoemde stoffen hetzelfde als de hiervoor genoemde richtlijn, met als verschil dat er alleen richtwaarden voor de concentratie zijn vastgesteld (geen grenswaarden).

Grenswaarden en richtwaarden[480]

De Europese grenswaarden en streefwaarden zijn in de Nederlandse wetgeving opgenomen als respectievelijk grenswaarden en richtwaarden. De grenswaarden moeten binnen een bepaalde termijn bereikt zijn. Wanneer deze waarden eenmaal bereikt zijn, mogen ze niet meer overschreden worden. Richtwaarden moeten voor zover mogelijk bereikt worden binnen een bepaalde termijn. Dit betekent dat richtwaarden minder dwingend zijn dan grenswaarden.

Stoffenbeleid

Kennis van de gevaren van stoffen voor de menselijke gezondheid door blootstelling aan die stoffen in de lucht is essentieel voor de beheersing van de risico's en de bijbehorende regulering van de emissie van fabrieken. Het stoffenbeleid van de EU draagt bij aan die kennis van stoffen.

476 Een door de EU vastgestelde grenswaarde voor de concentratie van een schadelijke stof in lucht, water of bodem.
477 De termen PM10 en PM2,5 zijn aanduidingen voor fijnstof (particulate matter) tot een maat van respectievelijk 10 en 2,5 micrometer.
478 RIVM, Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet – Ratio en onderbouwing huidige normen omgevingskwaliteit, januari 2015.
479 Polycyclische aromatische koolwaterstoffen wordt ook als PAK's geschreven.
480 RIVM, *Luchtnormen*, https://rvs.rivm.nl/onderwerpen/normen/milieu/luchtkwaliteitsnormen [geraadpleegd 24 augustus 2022].

Twee verordeningen spelen een belangrijke rol in het EU-stoffenbeleid, namelijk de Verordening 'indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels' (EG 1272/2008)[481] en de Verordening 'registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) …' (EG 1907/2006). De eerste vormt de basis voor een eenduidige indeling van stoffen. De tweede vereist van veel stoffen dat ze geregistreerd zijn voordat ze in de EU mogen worden gemaakt of verhandeld. Registratie betekent dat door makers, importeurs en/of gebruikers een dossier moet worden ingediend met daarin informatie over de stof zelf, over eventuele gevaren voor de gezondheid en over afbraak en verspreiding in het milieu. De vereiste inhoud van het dossier is afhankelijk van de jaarlijks gebruikte hoeveelheid van de stof. Hoeveel van het dossier openbaar toegankelijk is, hangt onder andere af van het commerciële belang van de informatie. In lijn met de REACH-verordening beoordeelt het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) een deel van de dossiers.

Naast registratie en beoordeling, beïnvloedt REACH ook op twee manieren het gebruik van stoffen. Ten eerste kan voor een stof de autorisatieplicht worden ingevoerd.[482] In dat geval mag de stof in de EU alleen met toestemming van de Europese Commissie (autorisatie) voor een specifiek doel worden verkocht en gebruikt. Die toestemming mag alleen worden verleend als de sociaaleconomische voordelen groter zijn dan het risico voor de gezondheid van mens en milieu en er geen geschikte alternatieven zijn. Ten tweede kan een restrictie (beperking) voor een stof worden ingevoerd.[483] De stof mag dan alleen gemaakt, verkocht, geïmporteerd of gebruikt worden als de beperking dat toestaat. Beperkingen kunnen ook gelden voor stoffen in mengsels en voorwerpen.[484]

De REACH-verordening is niet van toepassing op tussenproducten en afvalstoffen. Tussenproducten zijn stoffen die tijdens een fabrieksproces worden gemaakt, maar direct worden verbruikt of worden omgezet en daardoor niet in het eindproduct voorkomen. Ten slotte vormt de REACH-verordening ook de basis voor de identificatie van een stof als Substance of Very High Concern (SVHC)[485] en voor de Nederlandse definitie van een Zeer Zorgwekkende Stof (ZZS)[486].

SVHC en ZZS

SVHC (Substance of Very High Concern) is een begrip uit de REACH-verordening. Identificatie van een stof als zodanig[487] heeft geen onmiddellijke consequenties voor het gebruik. Indirecte consequenties zijn er wel, kernpunt van REACH is namelijk dat er op termijn geen schadelijke stoffen meer op de markt komen. Wanneer een stof is bestempeld als SVHC komt het op de lijst van stoffen waarvoor een autorisatieplicht wordt overwogen. Die lijst wordt door ECHA op volgorde van prioriteit verwerkt.

481 Deze verordening wordt vaak aangehaald met de Engelse afkorting CLP (classification, labelling and packaging).
482 Dat is het geval als de stof in bijlage XIV van de REACH-verordening is opgenomen. Dit is alleen mogelijk voor stoffen die als SVHC zijn bestempeld.
483 Beperkingen voor stoffen worden opgenomen in bijlage XVII van de REACH-verordening.
484 Beperkingen bestaan in verschillende vormen. Ze kunnen voor een productcategorie zoals speelgoed gelden (zoals voor benzeen), maar kunnen ook neerkomen op een totaalverbod (zoals voor asbest).
485 Artikel 59 Verordening EG 1907/2006.
486 Artikel 2.3b lid 1 Abm.
487 Volgens de procedure uit artikel 59 van de REACH-verordening.

In de Nederlandse milieuwetgeving (het Activiteitenbesluit milieubeheer) worden Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) gedefinieerd als stoffen die voldoen aan de eisen om als SVHC te worden bestempeld.[488,489] Daaronder vallen dus ook stoffen die Europees (nog) niet als SVHC zijn bestempeld. Het RIVM beheert als hulpmiddel voor vergunningverleners een lijst met ZZS. Die lijst is niet volledig, want van sommige stoffen zijn de gevaareigenschappen niet bekend of worden ze niet officieel vastgesteld (zoals bij de stoffen die bedrijven via CLP-zelfclassificatie als C, M of R categorie 1A of 1B indelen).

Sinds een aantal jaar houdt het RIVM ook een lijst met potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS) bij. Daarvoor bestaat geen wettelijke definitie. De pZZS zijn stoffen die mogelijk voldoen aan de ZZS criteria, maar nog niet als zodanig zijn geïdentificeerd. Ook de pZZS-lijst is een hulpmiddel voor bedrijven en vergunningverleners. Het doel is om de stoffen onder de aandacht te brengen. Waar mogelijk kunnen op basis van voorzorg maatregelen worden getroffen.[490]

D.3.2 Nationaal

Een groot deel van de Nederlandse wet- en regelgeving op milieugebied is gebaseerd op de eerder genoemde Europese richtlijnen. De richtlijn industriële emissies is in Nederland geïmplementeerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer (Wm) en de daarbij behorende besluiten en regelingen. In de Wabo staat voor welke activiteiten een vergunning nodig is en welk deel van de overheid daarvoor verantwoordelijk is. Ook de procedure voor aanvraag, beoordeling en eventuele verlening van een vergunning staat in de Wabo.

In een aantal opzichten heeft de Nederlandse overheid de Europese richtlijnen breder toegepast dan voorgeschreven, en aanvullende verplichtingen opgenomen in de wet- en regelgeving. Voor bijna[491] alle industriële bedrijven zijn de Beste Beschikbare Technieken namelijk het uitgangspunt en ook gelden voor bijna alle bedrijven maximumwaarden voor de emissie van schadelijke stoffen. De algemeen geldende maximumconcentraties voor emissie via lucht staan in het Activiteitenbesluit milieubeheer.[492,493]

Ook voor de emissie van Zeer Zorgwekkend Stoffen gelden extra verplichtingen.[494] Ten eerste moeten die emissies zoveel mogelijk worden voorkomen en anders zoveel mogelijk worden beperkt (minimalisatieplicht).[495] Ten tweede moeten vergunninghouders elke vijf jaar aan het bevoegd gezag rapporteren hoeveel ZZS ze hebben uitgestoten en

488 Artikel 2.3b lid 1 Abm.
489 Aangevuld met stoffen op sommige internationale lijsten van andere soorten schadelijke stoffen, artikel 1.3c Arm.
490 Informatiepunt Leefomgeving, *Potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen (pZZS)*, https://iplo.nl/thema/zeer-zorgwekkende-stoffen-zzs/potentieel-zeer-zorgwekkende-stoffen-pzzs/ [geraadpleegd op 24 augustus 2022].
491 De bedrijven van de drie casussen zijn zogenaamde Type C bedrijven en daarmee vergunningplichtig met bijbehorende eisen. Niet alle bedrijven zijn vergunningplichtig, zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vraag-en-antwoord/wanneer-moet-ik-als-bedrijf-een-milieuvergunning-aanvragen-of-een-melding-activiteitenbesluit-doen [geraadpleegd op 29 november 2022].
492 Artikel 2.5 Abm.
493 Het is mogelijk om per bedrijf gemotiveerd af te wijken van de algemene maximumconcentraties, dat wordt maatwerk genoemd.
494 Artikel 2.3b Abm.
495 Artikel 2.4 lid 2 Abm.

welke mogelijkheden er zijn om de ZZS-emissie te voorkomen of anders te verminderen.[496,497]

De grenswaarden voor de concentratie in de buitenlucht voor de stoffen uit de Europese Richtlijn luchtkwaliteit staan in Bijlage 2 van de Wet milieubeheer. In aanvulling daarop gelden in Nederland voor veel ZZS ook grenswaarden, deze zijn opgenomen in Bijlage 13 van de Activiteitenregeling milieubeheer.[498]

Daarnaast staat in de Wm een zorgplicht; een algemeen artikel dat betrokken partijen verplicht om redelijkerwijs de gevolgen van activiteiten voor het milieu zoveel mogelijk te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken.[499] De zorgplicht is ook van toepassing op een exploitant van een fabriek. Juridisch gezien bepaalt de verleende vergunning echter de reikwijdte van de zorgplicht.[500] De zorgplicht zorgt daarmee niet voor extra wettelijke verantwoordelijkheden voor een bedrijf ten opzichte van het naleven van de vergunningvoorschriften.

Omgevingswet

De regering heeft het voornemen om een groot deel van hiervoor genoemde wetgeving te vervangen door de Omgevingswet. Dit voornemen bestaat al ruim tien jaar en de invoering van die wet is door de verschillende kabinetten uitgesteld. Op het moment van schrijven staat de inwerkingtreding gepland voor 1 juli 2023.

Delen van de regelgeving zijn beleidsneutraal overgezet naar de Omgevingswet, maar op milieugebied zijn er wel enkele veranderingen. Zo verdwijnt het begrip inrichting, dat grote gevolgen heeft voor vergunningverlening. Er wordt voortaan vergund op basis van activiteiten.[501] Een kleinere verandering is dat de rapportageplicht voor ZZS ook gaat gelden voor emissies waar BBT-conclusies voor zijn.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen lokale overheden decentrale grenzen (omgevingswaarden) stellen aan de immissie, die scherper zijn dan de Europese en nationale normen.[502] Voorwaarde om dat te mogen doen, is dat het bevoegd gezag wel invloed moet hebben op de bronnen die zorgen voor de lokale concentratie. Ook moeten bij de vaststelling economische effecten worden meegewogen.

Onder de Omgevingswet wordt de algemene zorgplicht uitgebreid met een specifieke zorgplicht.[503] Deze zorgplicht verbiedt handelingen waarvan iedereen zou moeten weten dat ze nadelige gevolgen kunnen hebben voor veiligheid, gezondheid of milieu.

496 Artikel 2.4 lid 3 Abm.
497 Deze rapportageplicht is niet van toepassing op emissies waarvoor BBT-conclusies gelden.
498 In het Activiteitenbesluit hebben de nationale grenswaarden voor ZZS echter geen invloed op emissies waarvoor BBT-conclusies vastgesteld zijn. Op het moment van schrijven is het de bedoeling dat dat onder de Omgevingswet verandert.
499 Artikel 1.1a Wm.
500 Raad van State, RVS:2003:AI1774, 3 september 2003.
501 Informatiepunt Leefomgeving, *Lucht in de Omgevingswet - dit verandert er*, https://iplo.nl/thema/lucht/lucht-verandert/ [geraadpleegd op 23 maart 2022].
502 Informatiepunt Leefomgeving, *Lucht en omgevingswaarde*, https://iplo.nl/thema/lucht/lucht-omgevingswaarde/#hdde50706-42ce-40e4-9b48-723e63479df3 [geraadpleegd 24 augustus 2022].
503 Artikel 2.11 Besluit activiteiten leefomgeving.

Voor alle veranderingen geldt dat nog niet bekend is hoe ze in de praktijk gaan uitpakken.

D.4 Omgevingsvergunning

In deze paragraaf wordt de procedure voor het verlenen van een omgevingsvergunning toegelicht. Hierbij wordt ook ingegaan op de milieutoetsing en vergunningsvoorwaarden.

D.4.1 Procedure

Hiervoor is beschreven wat de verantwoordelijkheden zijn van de verschillende partijen en wat het wettelijk kader is. Die beschrijving geeft niet noodzakelijk een duidelijk beeld hoe die verantwoordelijkheden en het wettelijk kader samenkomen bij een vergunningprocedure voor een industrieel bedrijf. De Wabo kent twee typen voorbereidingsprocedures voor verlening van een omgevingsvergunning: de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure.[504] Voor omgevingsvergunningen met gevolgen voor het milieu wordt meestal de uitgebreide voorbereidingsprocedure gehanteerd. Die procedure wordt daarom hier beschreven.

Voor het uitvoeren van activiteiten waarvoor een vergunning nodig is, moet een bedrijf die vergunning aanvragen. De vergunningaanvraag moet het bedrijf indienen bij een omgevingsdienst.[505] Die omgevingsdienst beoordeelt de aanvraag namens het bevoegd gezag (gemeente of provincie).

Voor de beoordeling van de aanvraag zal de omgevingsdienst een aantal dingen doen. Het zal (een deel van) de door het bedrijf verstrekte gegevens controleren. Daarna zal het de in de aanvraag beschreven effecten (zoals emissie) inhoudelijk toetsen aan de geldende kaders en normen, en waar nodig grenzen bepalen. Ook zal de omgevingsdienst een aantal betrokken overheidspartijen vragen om te adviseren over de aanvraag. Welke overheidspartijen dat zijn, hangt af van welke overheid het bevoegd gezag is voor de vergunning en wat de effecten van de activiteiten zijn.[506] Als uit de toetsing geen overschrijding van een omgevingsgrenswaarde blijkt,[507] wordt uiteindelijk een ontwerpvergunning opgesteld, inclusief voorschriften. Deze ontwerpvergunning wordt eventueel aangevuld met een maatwerkbesluit.

De ontwerpvergunning inclusief motivering moet de omgevingsdienst namens het bevoegd gezag openbaar maken. Iedereen, inclusief omwonenden, kan binnen een bepaalde tijd daarop reageren met een zienswijze.[508] Daarop volgt het besluit van de omgevingsdienst op de aanvraag, waarbij in de motivering alle zienswijzen moeten worden beantwoord.[509] Als partijen het oneens zijn met dit besluit, kunnen ze beroep aantekenen bij de rechtbank en eventueel hoger beroep bij de Raad van State. Het besluit is definitief na het verlopen van de beroepstermijn of de rechtsgang.

504 § 3.2. en § 3.3. Wabo
505 Uitgezonderd aanvragen voor onder andere mijnbouwwerken en laboratoria voor genetisch gemodificeerde organismen.
506 Het gaat onder andere om gemeenten of de provincie, ILT en de GGD.
507 En eventueel benodigde verklaringen van geen bedenkingen door andere bestuursorganen zijn verleend.
508 Art 3.12 lid 5 Wabo.
509 Het resultaat van het besluit is weigering van de aanvraag of het verlenen van de (mogelijk aangepaste) vergunning.

Controle op naleving van de normen is mogelijk door inspectie van de installaties en door meting van concentraties in schoorstenen en van procesparameters.

Wanneer een bedrijf vergunde activiteiten of processen zodanig wil veranderen dat ze niet meer onder de bestaande vergunning vallen, moeten de voorgenomen veranderingen en gevolgen aan de omgevingsdienst worden voorgelegd, zodat er getoetst kan worden of een gewijzigde vergunning hiervoor kan worden afgegeven.[510]

Ook het bevoegd gezag kan de vergunning van een bedrijf aanpassen, dit heet een ambtshalve wijziging. Daarvoor moet een aanleiding zijn. Technieken, processen en de kennis van stoffen en emissie blijven zich ontwikkelen. Dat kan aanleiding zijn voor een omgevingsdienst om de vergunning van een bedrijf aan te passen.

D.4.2 Milieutoetsing en vergunningsvoorwaarden

In de vergunningaanvraag moet het bedrijf aangeven welke activiteiten het gaat ontplooien, inclusief de gebruikte technieken en hoe die activiteiten bij normaal bedrijf het milieu kunnen belasten én welke gevolgen dat kan hebben.[511] De omgevingsdienst kijkt vervolgens of die belasting en de mogelijke gevolgen daarvan passen binnen de kaders en normen[512] en stelt vast welke voorschriften daarop van toepassing zijn. Het algemene uitgangspunt is het zo laag als mogelijk houden van de uitgestoten concentraties schadelijke stoffen door toepassing van de Beste Beschikbare Technieken (BBT).[513]

Voor emissiebronnen zijn de voorschriften (limieten en maatregelen) afhankelijk van het type bron. Deze voorschriften worden opgenomen in de vergunning of een maatwerkbesluit. Daarnaast zal het bevoegd gezag ook vergunningvoorschriften moeten opstellen voor onder meer monitoring en emissies bij abnormale bedrijfsomstandigheden. Voor emissie via schoorstenen worden concentratielimieten (in mg/m^3) of vrachtlimieten (in kg/uur) voorgeschreven. Voor diffuse bronnen (zoals grondstofbergen) moeten maatregelen worden doorgevoerd.

Welke concentratielimieten en maatregelen voor de aangevraagde activiteiten overeenkomen met de Beste Beschikbare Technieken, wordt vastgesteld door de vergunningverlener(s) van de omgevingsdienst. Hij kan daarvoor gebruikmaken van de informatie uit de vergunningaanvraag, richtlijnen (BREF's en/of Activiteitenbesluit milieubeheer), een ZZS-inventarisatie, andere bedrijfsinformatie, eigen kennis van technieken en processen, en eventueel lokaal beleid. Het bedrijf dat de vergunningaanvraag doet, blijft betrokken voor het aanleveren van informatie en het beantwoorden van vragen.

Zowel de Richtlijn industriële emissies als de Nederlandse milieuwetgeving geeft voorrang aan strengere emissienormen dan BBT als de normen voor luchtkwaliteit daar om vragen. Voor veel stoffen zijn op leefniveau afzonderlijke maximumconcentraties

510 Bij veranderingen die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan kan een meer eenvoudige procedure worden gebruikt.
511 Artikel 4.1 van Regeling omgevingsrecht.
512 Er wordt bijvoorbeeld ook gekeken of de activiteit past binnen het bestemmingsplan.
513 Dit volgt uit de Richtlijn industriële emissies en de Nederlandse milieuwetgeving.

afgesproken. Die maximumconcentraties op leefniveau worden ook wel immissienormen genoemd en kunnen lokaal, provinciaal, landelijk en door de EU zijn vastgesteld.

Immissienormen

De Nederlandse overheid heeft voor veel ZZS een maximumconcentratie bepaald in de vorm van het zogenoemde Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR).[514] Het RIVM leidt het MTR voor een stof af en het ministerie van IenW beslist vervolgens of het afgeleide MTR wordt vastgesteld. Toetsing van het MTR vindt plaats aan de jaargemiddelde waarde van de immissie.[515] De maximumconcentraties voor de buitenlucht worden vastgesteld door de gezondheidsrisico's bij levenslange blootstelling niet groter te laten zijn dan een bepaald niveau.[516] De maximumconcentraties worden vaak gedefinieerd als gemiddelde over een bepaalde tijdsspanne, voor veel stoffen zijn de normen uitgedrukt als maximale jaargemiddelde blootstelling. De EU-grenswaarden staan in Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer. Hoe die grenswaarden tot stand zijn gekomen heeft de Onderzoeksraad niet onderzocht.

Als voor een stof een immissienorm is vastgesteld, moet de eventuele overschrijding daarvan worden getoetst bij vergunningverlening. Toetsing gebeurt door met een rekenmodel de jaargemiddelde concentratie te bepalen. De uitkomst kan dan worden vergeleken met het voor die stof afgesproken maximum. Doorgaans wordt het bedrijf gevraagd om de berekeningen aan te leveren. Als uit de toetsing blijkt dat door de voorgestelde concentraties de normen op leefniveau worden overschreden, zullen de maximumconcentraties voor de fabrieksemissie moeten worden verlaagd of zijn andere maatregelen nodig.

Immissietoets

Per stof wordt de jaargemiddelde concentratie in de buitenlucht rondom de fabriek bepaald. Dat gebeurt met een rekenmodel waarin de emissie van schoorstenen en oppervlaktebronnen wordt opgeteld bij de achtergrondconcentratie[517] van de stof. In het model worden historische weersomstandigheden gebruikt. Voor de emissie via schoorstenen en oppervlaktebronnen worden de vergunde hoeveelheden gebruikt en de achtergrond wordt vaak gebaseerd op de landelijke emissieregistratie.

Omdat wordt getoetst met een berekend jaargemiddelde, kunnen de uitkomsten van het rekenmodel niet makkelijk worden gecontroleerd op representativiteit met metingen in de buitenlucht. Metingen van concentraties op leefniveau geven slechts een indicatie.

514 Bijlage 13 Activiteitenregeling milieubeheer.
515 Kenniscentrum InfoMil, *Immissietoets*, https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/zeer-zorgwekkende/immissietoets/ [geraadpleegd op 24 augustus 2022].
516 RIVM, *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet – Ratio en onderbouwing huidige normen omgevingskwaliteit*, januari 2015.
517 Achtergrondconcentratie is de aanwezige concentratie van de schadelijke stof als de bestudeerde bron buiten beschouwing wordt gelaten.

OVERZICHT GEZONDHEIDS- EN LEEFOMGEVINGSONDERZOEKEN

E.1 Casus Tata Steel

Een overzicht van gepubliceerde onderzoeken op het gebied van gezondheid en de kwaliteit van de lucht in de IJmond is opgenomen in onderstaande tabel. Het overzicht is onder andere gebaseerd op een overzicht van het RIVM.[518]

Publicatie	Instituut	Titel
16 november 2022	RIVM	Depositie-onderzoek IJmond voorjaar 2022. Monstername en analyse van PAK en metalen in neergedaald stof in de IJmondregio
8 augustus 2022	Science of The Total Environment, D. Mooibroek, U.M. Sofowote, P.K. Hopke	Source apportionment of ambient PM10 collected at three sites in an urban-industrial area with multi-time resolution factor analyses
9 juni 2022	GGD	Gezondheid in de IJmond 2020. Monitor over hinder, bezorgdheid en chronische aandoeningen in gebieden met verschillende belasting van fijnstof afkomstig van de basismetaalindustrie
9 juni 2022	RIVM	Gezondheid in de IJmond III: Monitoring incidentie medicijngebruik 2008-2019, 2022-0056
mei 2022	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond 2021
21 januari 2022	RIVM	Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmond regio, 2021-0216
2 september 2021	RIVM	Depositieonderzoek IJmond 2020. Monstername, analyse en risicobeoordeling van PAK en metalen in neergedaald stof binnen- en buitenshuis in de IJmondregio, 2021-0110
mei 2021	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond 2020
14 april 2021	RIVM	Tussentijdse resultaten Gezondheidsonderzoek in de IJmond, 2021-0061

518 RIVM, *Overzicht rapporten gezondheid in de IJmond*, https://www.rivm.nl/tata-steel/overzicht-rapporten-gezondheid-in-ijmond [geraadpleegd 18 november 2022].

Publicatie	Instituut	Titel
9 november 2020	IKNL	Longkanker in de gemeente Beverwijk
8 juli 2020	RIVM	Verkennende metingen aan ultrafijnstof in het IJmondgebied, 2020-0095
juni 2020	GGD Kennemerland	Incidentie en prevalentie van kanker in de regio Kennemerland 2004-2018
juni 2020	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond 2019
3 juni 2019	RIVM	Inschatting gezondheidsrisico's grafietregen Wijk aan Zee
9 april 2019	RIVM	Gezondheid in de IJmond II: Monitoring medicijngebruik 2007-2015, 2019-0037
juni 2019	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond 2018
juni 2018	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond 2017
17 april 2018	RIVM	Luchtkwaliteit Noord-Holland. Emissiebronnen en mogelijke maatregelen, 2017-0205
maart 2018	GGD Kennemerland	Gezondheid in de IJmond 2016. Monitor over hinder, bezorgdheid, chronische aandoeningen en medicijngebruik in relatie tot luchtkwaliteit
mei 2017	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond meetresultaten 2016
juli 2016	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond meetresultaten 2015
september 2015	GGD Amsterdam	Fijn stof in de IJmond: Samenstelling en gezondheidskundige relevantie
juli 2015	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond meetresultaten 2014
mei 2014	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond 2013
22 januari 2014	RIVM	Gezondheid in de IJmond: Monitoring medicatieverstrekking in relatie tot luchtkwaliteit, 601357015
januari 2014	GGD Kennemerland	Gezondheid in de IJmond. Monitor over hinder, bezorgdheid, chronische aandoeningen in relatie tot luchtkwaliteit
2014	GGD Amsterdam	PM10 metingen te Zeecroft en Paasdal in Wijk aan Zee
8 oktober 2013	RIVM	Lung cancer risk and past exposure to emissions from a large steel plant
2013	RIVM	Gezondheid in de IJmond: Monitoring medicijngebruik in relatie tot luchtkwaliteit, 601357015
april 2013	GGD Amsterdam	Datarapport Luchtkwaliteit IJmond 2012

Publicatie	Instituut	Titel
2010	RIVM	Opties voor monitoring gezondheid in de IJmond in relatie tot luchtkwaliteit, 601357005
september 2009	RIVM	Wonen in de IJmond, ongezond? Onderzoek naar de uitstoot van Corus, 601797002
2009	RIVM	Geografisch patroon van kanker in de IJmond en omstreken Deelrapport 3 in de reeks rapporten over de invloed van uitstoot van Corus op de omgeving, 630006001
2009	RIVM	Historische immissies en depositie in de omgeving van Corus Deelrapport 2 in de reeks rapporten over de invloed van uitstoot van Corus op de omgeving, 601797001
2009	RIVM	De invloed van Corus op de luchtkwaliteit in de leefomgeving Deelrapport 1 in de reeks rapporten over de invloed van uitstoot van Corus op de omgeving, 609021079
2009	Nivel	Gezondheidsproblemen in de regio IJmond, zoals geregistreerd door de huisarts
juni 2008	RIVM	Beoordeling "Onderzoek naar metaalconcentraties in haren van kinderen in Beverwijk, Wijk aan Zee en De Rijp". Uitgevoerd door Stichting Los Amigos del Pilcomayo in samenwerking met de Radboud Universiteit Nijmegen (mei 2008), 609021074
mei 2008	Stichting Los Amigos del Pilcomayo i.s.m. Radboud Universiteit	Onderzoek naar metaalconcentraties in haren van kinderen uit Beverwijk, Wijk aan Zee en De Rijp
2007	TNO in opdracht van GGD Amsterdam	Fijn stof in IJmond TNO, 2007-A-R0955/B
2007	GGD Kennemerland	Incidentie en prevalentie van kanker in de regio Kennemerland
2004	GGD Kennemerland/ Hulpverleningsdienst Kennemerland	Gezondheidseffecten van luchtverontreiniging door fijn stof in de IJmond
2003	Milieufederatie Noord-Holland / Stichting Natuur en Milieu	Stof tot nadenken – oproep voor een voortvarende aanpak van fijn stof in de buitenlucht. Fijn stof in de IJmond
december 1995	Universiteit Wageningen	Associations of PM10 and airborne iron with respiratory health of adults living near a steel factory.

E.2 Casus Chemours

Een overzicht van gepubliceerde onderzoeken op het gebied van gezondheid en de kwaliteit van de lucht in de omgeving van Chemours is opgenomen in onderstaande tabel.

Publicatie	Instituut	Titel
5 september 2022	RIVM	Risicobeoordeling van PFAS in moestuingewassen uit moestuinen in de gemeenten Dordrecht, Papendrecht, Sliedrecht en Molenlanden, 2022-0010
4 juni 2021	RIVM	Herziening van de risicobeoordeling van GenX en PFOA in moestuingewassen in Dordrecht, Papendrecht en Sliedrecht, 2021-0064
15 december 2020	RIVM	Conclusie RIVM gebruik EFSA-TWI PFAS
september 2020	EFSA Panel on Contaminants in the Food Chain	Risk to human health related to the presence of perfluoroalkyl substances in food
30 maart 2020	RIVM	Advies Risicogrenswaarden voor PFOA, PFOS en GenX in zwemwater en vis, 2020-0042
25 november 2019	GGD zhz	Het optreden van kanker in Sliedrecht (in de periode 1998-2017)
25 september 2019	RIVM	Verspreiding van GenX stoffen in het milieu: Metingen in Nederland 2013-2018, 2019-0083
15 juli 2019	RIVM	Risicogrenzen bodem voor het gebruik van PFAS-houdende grond en bagger voor akkerbouw en veeteelt, 2019-0068
april 2019	RIVM & RIKILT	Risk assessment of GenX and PFOA in food, part 1: toxicity of GenX and PFOA and intake through contaminated food of animal origin
9 april 2019	RIVM	Risicogrenzen GenX (HFPO-DA) voor grond en grondwater, 2019-0027
maart 2019	RIVM	Overzicht van risicogrenzen voor PFOS, PFOA en GenX ten behoeve van een tijdelijk handelingskader voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de landbodem
december 2018	EFSA Panel on Contaminants in the Food Chain	Risk to human health related to the presence of perfluorooctane sulfonic acid and perfluorooctanoic acid in food
20 december 2018	VU	The PFOA substitute GenX detected in the environment near a fluoropolymer manufacturing plant in the Netherlands
oktober 2018	Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ	Het optreden van nier- en testiskanker in de gemeente Molenwaard (periode 1995-2016)

Publicatie	Instituut	Titel
10 september 2018	RIVM	Mixture exposure to PFAS: A Relative Potency Factor approach, 2018-0070
augustus 2018	Tritium advies	Oppervlaktewater nabij volkstuinen Papendrecht
20 juni 2018	Expertisecentrum PFAS	Poly- en PerFluor Alkyl Stoffen (PFAS), Kennisdocument over stofeigenschappen, gebruik, toxicologie, onderzoek en sanering van PFAS in grond en grondwater, DDT219-1/18-009.764
5 juni 2018	RIVM	Risicogrenzen PFOA voor grond en grondwater: Uitwerking voor generiek en gebiedspecifiek beleid (herziene versie), 2018-0060
26 Maart 2018	Expertisecentrum PFAS	Aanvullend luchtdepositie onderzoek PFOA en HFPO-DA (GenX) Dordrecht en omgeving
7 Maart 2018	RIVM	Risicobeoordeling van GenX en PFOA in moestuingewassen in Dordrecht, Papendrecht en Sliedrecht, 2018-0017
20 november 2017	RIVM	Risicoduiding en vóórkomen van FRD-903 in drinkwater en drinkwaterbronnen bij een selectie van drinkwaterwinningen in Nederland, 2017-0175
19 september 2017	RIVM	Water quality standards for PFOA, A proposal in accordance with the methodology of the Water Framework Directive, 2017-0044
mei 2017	Expertisecentrum PFAS	Luchtdepositie onderzoek PFOA en HFPO-DA (GenX) Dordrecht en omgeving
23 mei 2017	RIVM	Risicogrenzen PFOA voor grond en grondwater: Uitwerking ten behoeve van generiek en gebiedspecifiek beleid, 2017-0092
11 mei 2017	RIVM	Betekenis resultaten bloedonderzoek PFOA omwonenden DuPont/Chemours, 2017-0101
11 mei 2017	RIVM	PFOA-metingen in bloed: Metingen in serum bij omwonenden van DuPont/Chemours te Dordrecht, 2017-0077
11 mei 2017	RIVM	PFOA and possible health effects: A review of scientific literature, 2017-0086
12 december 2016	RIVM	Evaluation of substances used in the GenX technology by Chemours, Dordrecht, 2016-0174
14 november 2016	Oasen N.V.	Het effect van industriële lozing van Chemours op de aanwezigheid van PFOA in (oever)grondwater
24 maart 2016	RIVM	Risicoschatting emissie PFOA voor omwonenden, 2016-0049
maart 2016	Dienst Gezondheid & Jeugd ZHZ	Incidentie van kanker in het gebied rond chemische fabriek Chemours in Dordrecht (1989-2013)

E.3 Casus APN

Een overzicht van gepubliceerde onderzoeken op het gebied van gezondheid en de kwaliteit van de lucht in de omgeving van APN is opgenomen in onderstaande tabel.

Publicatie	Instituut	Titel
2022	Gelderland-Midden GGD Noord- en Oost- Gelderland GGD Gelderland-Zuid	Luchtkwaliteit en Gezondheid in Gelderland Rapportage februari 2022 over de luchtkwaliteit in 2019
2021	GGD Gelderland-Zuid	Gezondheidskundige beoordeling GGD uitstoot PAK APN
2021	GGD Gelderland-Zuid	Gezondheidskundige duiding GGD uitstoot PAK APN
2019	GGD Noord- en Oost- Gelderland GGD Gelderland-Midden GGD Gelderland-Zuid	Luchtkwaliteit in Gelderland

ONDERZOEKSRAAD
VOOR VEILIGHEID

Bezoekadres
Lange Voorhout 9
2514 EA Den Haag
T 070 333 70 00
F 070 333 70 77

Postadres
Postbus 95404
2509 CK Den Haag

www.onderzoeksraad.nl

Inhoud
Samenvatting
Beschouwing
Aanbevelingen
Lijst van afkortingen
1 Inleiding
2 Introductie systeem en normen
3 Tata Steel, IJmuiden
4 Chemours, Dordrecht
5 Asfalt Productie Nijmegen
6 Analyse en conclusies
7 Aanbevelingen
Bijlagen

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

T. van Rooijen

BEL/BS

Telefoonnummer +31235145396

rooijent@noord-holland.nl

Verzenddatum

19 APR. 2023

Kenmerk

1975294/1975298

Uw kenmerk

Betreft: Rapport OvV - Industrie en omwonenden

Geachte leden,

Op 13 april 2023 publiceerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) het rapport *Industrie en omwonenden*. De OvV heeft onderzocht hoe industriële emissies door industrie en overheid worden beheerst en hoe omwonenden worden beschermd tegen de bijbehorende gezondheidsrisico's. De OvV heeft dit gedaan aan de hand van drie casussen, waarvan Tata Steel IJmuiden er één is. U vindt het rapport als bijlage bij deze brief.

Inhoud rapport op hoofdlijnen
De OvV constateert in het rapport dat in algemene zin verbeteringen mogelijk zijn in de uitvoering van het systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en in hoe de beheersing van emissies de gezondheid van omwonenden beschermt.

Op basis van de drie onderzochte casussen geeft de OvV in haar rapport een algemene beschouwing van het stelsel en mogelijke verbeteringen daarin. Daarnaast richt de OvV enkele aanbevelingen aan de bij het stelsel betrokken partijen. De aanbevelingen kunt u in het rapport terugvinden op bladzijde 14 en 15.

De OvV trekt in het rapport lessen op drie gebieden. Allereerst moeten omwonenden kunnen vertrouwen dat zowel overheid als bedrijf zich verantwoordelijk voelen en zorg dragen voor een gezonde leefomgeving. Daarnaast moeten de mogelijkheden binnen het systeem van normering, vergunningverlening, toezicht en handhaving beter worden benut. En tot slot verdienen zowel de ontwikkeling als het benutten van kennis rondom de bescherming van de gezondheid van omwonenden van industrie een impuls.

Reactie GS
Wij hebben kennisgenomen van het onderzoek en de aanbevelingen die moeten bijdragen aan de verbetering van de gezondheid van omwonenden bij industrie.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Dreef 3
2012 HR Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Zoals wij in onze eerste reactie op het rapport al hebben aangegeven[1], heeft de provincie een actieve rol bij de bescherming van de leefomgeving en gezondheid van inwoners. Wij onderschrijven de aanbevelingen van de OvV en zien hierin ook ondersteuning van de koers die de provincie sinds enige jaren heeft ingezet op het dossier gezonde leefomgeving en specifiek Tata Steel.

Inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat overheid en bedrijven zich verantwoordelijk voelen voor een gezonde leefomgeving. Dat vraagt om een provincie die proactief de leefomgeving en gezondheid van inwoners beschermt en daarover open het gesprek voert met omwonenden. De provincie is blij dat de OvV ziet dat de provincie de afgelopen jaren een actievere houding heeft aangenomen. Tegelijk zijn daarin ook nog verdere stappen te zetten.

De OvV heeft haar aanbevelingen gericht op het stelsel als geheel en alle betrokken partijen (overheden, omwonenden en bedrijven) daarbinnen. Het adresseren van de aanbevelingen is een gezamenlijke opgave, die de provincie dan ook in gezamenlijkheid graag oppakt.

Vervolg
Conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor de veiligheid is aan Gedeputeerde Staten gevraagd binnen zes maanden na publicatie van het rapport hun standpunt kenbaar te maken ten aanzien van de aanbevelingen. Ons college gaat het rapport de komende periode nauwgezet bestuderen en onderzoeken hoe opvolging kan worden gegeven aan de aanbevelingen die aan ons zijn gericht. Daarvoor zullen we onder meer afstemmen met Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, omwonenden en andere betrokken partijen. Wij informeren u hierover uiterlijk na het zomerreces.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris

plv. drs HR van der Stelt

voorzitter

A.Th.H. van Dijk

1 bijlage(n)

- Rapport OvV

[1] https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2023/April_2023/Provincie_eens_met_Onderzoekraad_voor_Veiligheid_actievere_bescherming_gezondheid_omwonenden_van_industrie

Provincie Noord-Holland

Interim-Statencommissie

Dossiernummer	12677
Extern Zaak ID	2034236
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	26 juni 2023
Agendapunt	13.a
Titel	Mobiliteit: Eindresultaat Urgentieconferentie en gevolgen voor de Noord-Hollandse OV-concessies (B-agenda interimcommissie 26 juni 2023)
Organisatieonderdeel	BEL/MOB

Geagendeerd	Vergaderdatum
Ingekomen stukken ter kennisname	31 mei 2023
Interim-Statencommissie	**26 juni 2023**

Toelichting

Het college van Gedeputeerde Staten informeert Provinciale Staten over het eindresultaat van de Urgentieconferentie van het bestuurlijk Nationaal OV Beraad en de gevolgen hiervan voor de Noord-Hollandse OV-concessies.

Geachte,

Wij, gedeputeerden van twaalf provincies en de voorzitters van twee vervoerregio's en het OV-bureau Groningen Drenthe, doen een klemmend beroep op u als fractievoorzitter om een impasse te doorbreken en daarmee de neergang van het Nederlandse OV een halt toe te roepen.

Sinds jaar en dag speelt ons openbaar vervoer een belangrijke, verbindende rol in Nederland. In een samenleving die – in tijden van grote uitdagingen – op zoek is naar meer verbinding, is goed OV belangrijker dan ooit. Helaas neemt de verbindingskracht van ons OV met grote snelheid af. Minder OV schaadt niet alleen de belangen van miljoenen reizigers, het verhindert ook een duurzame aanpak van maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen, klimaat, de energietransitie, de bereikbaarheid van onderwijs, werk en andere basisvoorzieningen. Anders gezegd: de verslechtering van het OV is merkbaar door heel de maatschappij heen. Wij zijn steeds minder met elkaar verbonden. Gaat het slecht met het OV, dan gaat het slecht met Nederland.

Het voorzieningenniveau (in termen van uren dienstregeling) daalde tussen 2019 en 2022 in heel Nederland met **10 tot 15 procent** en zal zonder uw tussenkomst in 2024/2025 opnieuw met **10 tot 15 procent afnemen**. Tegelijkertijd wordt het OV snel duurder voor reizigers. Dit jaar **stegen ticketprijzen al 7 procent,** komend jaar wordt een **stijging van ruim 11 procent verwacht.**

Dit kan voorkomen worden. Alle partijen – Rijksoverheid, reizigersorganisaties, OV-bedrijven, provincies en vervoerregio's –zien de urgentie van de situatie. Daarom zijn er vanaf december 2022 intensieve besprekingen geweest tussen de Rijksoverheid, vervoerders, reizigersorganisaties én decentrale overheden. Het is gelukt om een panklaar afsprakenpakket te ontwerpen, op basis van gemeenschappelijke financiële draagkracht en gemeenschappelijke inspanningen op het gebied van personeel, de verhouding kosten/opbrengsten en het weer aantrekkelijk maken van het OV voor reizigers. Echter, ondanks de grote maatschappelijke gevolgen ziet het kabinet geen mogelijkheid om financieel te investeren in dit pakket, en zo een verdere neergang van het OV te voorkomen.

Wij vragen u daarom om het Kabinet ertoe te bewegen om alsnog tot een afsprakenpakket met de OV-partners te komen waarmee verdere neergang wordt voorkomen en weer een beweging naar groei kan ontstaan. En om daar in 2023, 2024 en 2025 tezamen 1 miljard euro aan bij te dragen, aanvullend op bijdragen en toezeggingen van OV-bedrijven, reizigersorganisaties en ons als decentrale overheden. Net als in voorgaande jaren zijn vervoerders en decentrale overheden bereid om (financieel) aan een oplossing bij te dragen. Het wordt dan ook tijd dat dit kabinet daadkracht toont. Twaalf provincies en de twee vervoerregio's zijn verenigd om alles uit de kast halen om Nederland weer te verbinden en het voorzieningenniveau niet nog verder achteruit te laten gaan.

Graag zouden wij met een kleine delegatie een gesprek met u willen inplannen om kort uiteen te zetten waarom het belang van OV individuele ministeries en Kamercommissies overstijgt

Met vriendelijke groet en in afwachting van uw antwoord,

Avine Fokkens	*Gedeputeerde Provincie Friesland*
Stijn Smulders	*Gedeputeerde Provincie Noord-Brabant*
Maarten van Gaans	*Gedeputeerde Provincie Limburg*
Melanie van der Horst	*Voorzitter Vervoerregio Amsterdam & Wethouder Amsterdam*

Frederik Zevenbergen	*Gedeputeerde Mobiliteit Provincie Zuid-Holland*
Arne Schaddelee	*Gedeputeerde Provincie Utrecht*
Harry van der Maas	*Gedeputeerde Provincie Zeeland*
Jan de Reus	*Gedeputeerde Provincie Flevoland*
Jeroen Olthof	*Gedeputeerde Provincie Noord-Holland*
Bert Boerman	*Gedeputeerde Provincie Overijssel*
Jan van der Meer	*Gedeputeerde Provincie Gelderland*
Nelleke Vedelaar	*Gedeputeerde Provincie Drenthe*
Jeffrey Keus	*Bestuurscommissie Vervoersautoriteit MRDH, Portefeuillehouder OV en Wethouder Leidschendam*
Melissa van Hoorn	*Bestuur OV-bureau Groningen Drenthe en Gedeputeerde Provincie Groningen*

Toelichting: Wat vragen wij van het Kabinet?

Wij vragen van het kabinet in aanvulling op de grote inspanningen en bijdragen van OV-bedrijven, reizigersorganisaties en decentrale overheden voor OV een bijdrage van in totaal 1 miljard euro verspreid over drie jaar (2023-2025), om daarmee:

- ***Vanaf 2023 weer reëel om te gaan met de indexatie van de BDU Verkeer en Vervoer aan beide vervoerregio's MRDH en VRA***
- ***Ook de OV-sector voor de gestegen energieprijzen te compenseren***
- ***De OV-sector in een transitiefase te compenseren voor lagere inkomsten uit het Studenten-OV-kaart-contract vanuit de coronaperiode en vanwege de wijziging leenstelsel***
- ***Doorstroming en verduurzaming van het OV te bevorderen met investeringsmiddelen***
- ***Bij te dragen aan het betaalbaar houden voor het hele OV in Nederland, bijvoorbeeld door de BTW op OV vanaf 2024 naar 0% te brengen, of via speciale proposities aan reizigers***

Wat gebeurt er als een afsprakenpakket urgente OV-vraagstukken niet alsnog tot stand komt?

- De dienstregelingen van NS en het bus-, tram-, metro- en regionaal treinvervoer zijn inmiddels 10%-15% afgeschaald vergeleken met 2019. Verdere neergang is komende jaren aan de orde. Wij vrezen dat er van de 17,2 miljoen uren dienstregeling bus, tram, metro en regionale trein in 2019 er in 2024/2025 minder dan 13 miljoen over zijn. Een achteruitgang van 25% in 5 jaar.

  ***Ter illustratie**: In de recent vastgestelde ontwerpbegroting 2024 van OV-bureau Groningen Drenthe wordt voor 2024 een tekort van €8,2 miljoen voorzien (oplopend t/m 2027 tot een totaal tekort van € 29 miljoen). Dit tekort wordt:*
  - *Deels opgevangen door het weerstandvermogen van OV-bureau GD komende jaren tot € 0,- af te bouwen, met alle risico's van dien, en waardoor toekomstige bijdragen aan bijvoorbeeld kostenbesparende of kwaliteitsverhogende doorstromingsmaatregelen niet meer aan de orde kunnen zijn*
  - *Deels opgevangen door in het hele bestaande netwerk generiek of op minder gebruikte momenten frequenties van bestaande lijnen verder te verlagen*
  - ***Deels opgevangen door een verdere aanpassing in de dienstregeling; het beëindigen van de 'ontsluitende 'streeklijnen 43, 59, 77, 36, 174 en 17 en de ontsluitende stadslijnen 8 en 19**.*

  In vervoersplannen 2024 van andere regio's vallen vergelijkbare keuzen te verwachten.

- Prijzen van regionale bus-, tram- en metrokaartjes stegen in 2023 met 7 procent. Het uitblijven van pakketafspraken zal ertoe lijden dat de prijzen in 2024 ruim 11 procent stijgen in 2024. OV wordt hierdoor voor veel Nederlanders onbetaalbaar, en de vervoersarmoede neemt toe.
- Duurder OV betekent ook dat de concurrentiepositie ten opzichte van de auto verzwakt. Dit maakt het moeilijker om de klimaatdoelen te behalen.
- Zonder een serieuze investering van het kabinet in de bereikbaarheid van Nederland worden basisvoorzieningen als huisartsen, supermarkten en banen nog minder bereikbaar. Een

duurzame reis wordt nog minder aantrekkelijk voor forenzen, een student komt moeilijker naar school en de kloof tussen Nederlanders onderling groeit.

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

R. Postma

BEL/MOB

Telefoonnummer +31235145684

ruurd.postma@noord-holland.nl

Verzenddatum

30 MEI 2023

Kenmerk

2034236/2034241

Uw kenmerk

Betreft: Gevolgen uitblijven rijksbijdrage urgentiepakket OV

Geachte leden,

De budgetten voor het OV voor volgend jaar staan flink onder druk. Om te overleven zal de sector het OV komend jaar enorm moeten afschalen. Dit heeft verstrekkende gevolgen, niet alleen voor de bereikbaarheid van Noord-Holland, maar ook voor woningbouwplannen, de klimaattransitie en onze economie.

Het tekort is ontstaan door lagere inkomsten als gevolg van de afname van reizigers in de bus sinds de coronacrisis, in combinatie met de huidige prijsstijgingen. En dat terwijl de operationele kosten zijn gestegen. Dit betekent dat, als er geen extra budget beschikbaar komt, er minder bussen gaan rijden en dat sommige routes zelf volledig worden geschrapt.

Het Rijk, de decentrale overheden en de vervoerbedrijven, hebben met elkaar op 16 februari en 19 april jl. in het Nationaal OV Beraad gesproken over hoe zij met deze uitdagingen moeten omgaan. Het doel was te komen tot een effectief maatregelenpakket welke in balans was.

Dat wil zeggen dat alle partijen een bijdrage moeten leveren in redelijke verhoudingen tot elkaar. Aan diverse tafels werden vervolgens de voorliggende vraagstukken en mogelijke pakketelementen besproken, waarbij de uitkomsten inhoudelijk in lijn waren met bovengeschetste pakketgedachte.

Staatssecretaris Vivianne Heijnen van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gaf in haar bijdrage uitdrukkelijk aan dat zij bereid was in Kabinetsverband geld te zoeken als er een goed maatregelenpakket lag. Aanwezigen waren het eens over de noodzaak om nu het OV in 2023 en 2024 overal in het land op peil te houden en vervolgens de groei weer op te zoeken.

In vervolg op onze brief van 29 maart jl. moeten wij u helaas meedelen dat het niet is gelukt om landelijke afspraken te maken over de urgente vraagstukken in het OV die in 2023 en 2024 spelen. De staatssecretaris heeft alsnog aangegeven dat het Rijk geen extra middelen beschikbaar kan stellen. Daarmee komen het voorzieningenniveau en de betaalbaarheid van het OV de komende periode nog verder onder druk te staan.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Een lager voorzieningenniveau heeft ernstige gevolgen voor onze ambities op het gebied van duurzame mobiliteit, aantrekkelijke en gezonde leefomgeving, vitale economie en verstedelijking, de bereikbaarheid van de regio én de mobiliteit van onze inwoners, met name voor degenen die afhankelijk zijn van het OV voor hun dagelijkse verplaatsingen. Kortom de financiële situatie van het OV brengt onze doelstellingen voor wonen, werken en recreëren in gevaar.

Gevolgen voor de Noord-Hollandse OV-concessies
De provincie is opdrachtgever voor het busvervoer in de gebieden Gooi en Vechtstreek, Haarlem-IJmond en Noord-Holland Noord.
Door 5 factoren is het huidige beschikbare budget onvoldoende om het huidige voorzieningenniveau in 2024 (en verder) op peil te houden. Ook kan een nieuwe forse tariefstijging in 2024 niet voorkomen worden:

1. Achterblijvende reizigersopbrengsten (80% van het niveau 2019);
2. Huidige prijsstijgingen (fors stijgende kosten voor energie, lonen, etc.);
3. Korting op de bijdrage voor het studentenvervoer;
4. Achterblijvende indexatie van het provinciefonds;
5. Geen extra middelen voor de decentrale overheden om het vervoeraanbod voor 2024/2025 op peil te houden.

De eerste 3 factoren zorgen ervoor dat Connexxion/Transdev voor alle drie de Noord-Hollandse concessies de businesscase niet meer rond krijgt en daarom niet het huidige aanbod van OV in stand kan houden. De indexatie (factor 4) van de exploitatiesubsidie wordt voor Noord-Holland gehaald uit de Stelpost Indexatie in de begroting. Daarmee blijft het budget voor OV gelijk. Blijft staan dat de indexatie van het provinciefonds lager is dan de indexatie van onze uitgaven. De 5e factor zorgt ervoor dat wij als provincie geen (extra) middelen van het Rijk krijgen om het gat in de businesscase als gevolg van de eerste 3 factoren, te dichten.

<u>OV-aanbod in 2023</u>
In november 2022 hebben wij u geïnformeerd over de acties die wij met Connexxion/Transdev hebben ondernomen om het OV in onze concessies op peil te houden (brief Transitieplan met kenmerk 1901331/1901365). Daarin hebben wij u geïnformeerd over ons voornemen om de concessies Noord-Holland Noord en Gooi en Vechtstreek te herijken.

Met name de herijking van de concessie Noord-Holland Noord is door het uitblijven van landelijke afspraken in een stroomversnelling gekomen. Daar wordt samen met gemeenten en NS gewerkt aan ideeën om te komen tot verbeteringen/versterkingen in het OV-systeem. Onze inzet is om te komen tot een robuuste en toekomstbestendige concessie. Werktitel van de exercitie is 'niet meer, maar beter/anders OV'. Hier wordt ook getracht om invulling te geven aan de Ambitie Publieke mobiliteit, zoals op 20 februari 2023 met u gedeeld werd in de commissie Mobiliteit en Bereikbaarheid (brief met kenmerk 1901331/1901365). De herijking wordt dus vooral gezien als behouden van een aantrekkelijke concessie met een basisniveau kwaliteit en een belangrijke maatschappelijke functie. Deze ambitie komt nu verder onder druk te staan, aangezien het huidige niveau verder zal teruglopen. Daarbij willen wij voorkomen dat de herijking een bezuinigingsronde wordt.

OV-aanbod in 2024
Wij zien geen mogelijkheid meer om met efficiency-maatregelen het totale gat (voor onze provincie circa € 5 miljoen per jaar vanaf 2024) te dichten, zodat wij het voorzieningenniveau in 2024 op peil kunnen houden. Dat betekent dat wij nu, zeer tegen onze wens, moeten gaan nadenken over afschaling van het OV in 2024.

Concrete gevolgen
Wat de concrete gevolgen zijn voor de Noord-Hollandse OV-concessies, is op dit moment nog niet precies te zeggen. Maar u moet denken aan het terugbrengen van frequenties op buslijnen, het niet meer doorrijden na 20.00 uur, buslijnen opheffen of het niet meer rijden van bussen op zondagen, etc. Over de exacte invulling van het pakket, kunnen wij u naar verwachting in het najaar informeren.
Daarnaast zullen de tarieven voor de reizigers ook in 2024 fors gaan stijgen (prognose +11%), na de eerdere stijging in 2023 van +7,24%.

Tenslotte
Het is van groot belang dat er snel actie wordt ondernomen om deze problemen aan te pakken, zodat een verdere verschraling van het OV wordt vermeden. En de gevolgen voor de ruimtelijke opgaven beperkt blijven. Provincies en vervoerregio's blijven gezamenlijk een beroep doen op het hele Kabinet (zie meegestuurde bijlage).

Daarom verzoeken u deze brief ter bespreking op de interim-commissie Mobiliteit & Bereikbaarheid van 19 juni 2023 te plaatsen. Omdat een deel van uw leden nieuw is in deze Staten, bieden wij u ook een technische briefing aan over de rol en taken van de provincie in het OV en de betaalbaarheid van het OV voor de reizigers in zijn algemeenheid te bespreken. Daarin komt onder andere aan bod welke doelen wij willen bereiken, wie de stakeholders zijn, welke onderwerpen er op dit moment spelen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

plv.

provinciesecretaris

H.J. Schartman

voorzitter

A.Th.H. van Dijk

Bijlage: Brief van 15 bestuurders van provincies, Vervoerregio Amsterdam, Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en OV-bureau Groningen-Drenthe aan de fractievoorzitters van de Tweede Kamer

Provincie Noord-Holland

Interim-Statencommissie

Dossiernummer	12731
Extern Zaak ID	1895542
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	26 juni 2023
Agendapunt	14.a
Titel	Ruimte: Ontheffingsverzoek tijdelijke huisvesting Oekraïners Twiskeweg naast nr. 107 Oostzaan (B-agenda interim-commissie 26-06-2023)
Organisatieonderdeel	BEL/RO

Geagendeerd	Vergaderdatum
Interim-Statencommissie	**26 juni 2023**
Ingekomen stukken ter kennisname	30 juni 2023

Toelichting

De gemeente Oostzaan heeft een ontheffingsverzoek ingediend voor het plaatsen van 21 woonunits in NNN voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen. GS staan positief tegenover dit verzoek, maar willen nader onderzoeken of en op welke wijze ontheffing van de instructieregels NNN kan worden verleend. GS leggen hiertoe het ontheffingsverzoek voor aan PS.

Gemeentehuis
Bezoekadres Kerkbuurt 4, 1511 BD Oostzaan
Postadres Postbus 20, 1530 AA Wormer
Telefoon 075 651 2100
Fax 075 651 2244
E-mail antwoord@oostzaan.nl
Internet www.oostzaan.nl

GS van de Provincie Noord-Holland
Postbus 3007
2001 DA Haarlem
(via: post@noord-holland.nl)

Uw kenmerk / Uw brief
Ons kenmerk
Datum 3 mei 2023
Behandelend ambtenaar Harry Smits
Afdeling Ruimte

Onderwerp Ontheffingsverzoek voor de realisatie van het huisvestingsplan voor Oekraïense vluchtelingen.

Geachte heer/mevrouw ,

Zoals bij u bekend wil de regio Zaanstreek-Waterland ("de regio") Oekraïense vluchtelingen, statushouders en spoedzoekers huisvesten in tijdelijke mobiele woonunits, die de regio al heeft aangeschaft. Iedere gemeente in de regio zal een afgesproken aantal woonunits dienen te realiseren. Daaraan ligt het binnen de regio afgesproken solidariteitscriterium ten grondslag. Ook de staatssecretaris heeft aangegeven dat solidariteit tussen gemeenten onderling van groot belang is.

Met onze brief van 27 september 2022 hebben wij u gemeld dat er in Oostzaan slechts één locatie geschikt bevonden is als huisvestingslocatie die voldoet aan de in die brief genoemde criteria. Op basis van de door ons aangevoerde argumenten heeft uw college een ontheffing van de Omgevingsverordening voor deze locatie verleend voor het plaatsen van deze woonunits.

Bij nader onderzoek hebben we nu moeten vaststellen dat deze locatie met name op het criterium snel bouw- en woonrijp hebben van de locatie niet voldoet. Om de uiterst slappe bodem, die ook nog eens omgeven is door water, van voldoende stevigheid te voorzien is veel meer tijd van voorbelasting nodig dan oorspronkelijk gedacht. Daarnaast treden er bij nader inzien mogelijk ook nog andere gevolgen op. Zo zijn we inmiddels al gewezen op een mogelijke noodzaak voor constante bronbemaling, de invloed op de waterkwaliteit, het dichtslibben van de watergangen in het gebied en de nog niet beoordeelde gevolgen voor de grondwaterstand voor de andere woningen aan het Zuideinde. Ook dit vraagt nog om veel onderzoek en de benodigde tijd hiervoor. Tijd die we niet meer kunnen verliezen als we de Oekraïners, die al meer dan ¾ jaar op een hotelkamer verblijven, snel een beter perspectief op huisvesting willen bieden. Bovendien zal deze locatie tot veel hogere investeringskosten leiden dan oorspronkelijk gedacht. Vooral vervelend voor de Oekraïners, maar ook vervelend

voor ons en natuurlijk ook vervelend voor u, maar we kunnen niet anders dan het adagium hanteren 'beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald'. Daarom komen wij nu met een nieuw verzoek voor ontheffing van de omgevingsverordening voor een ander locatie t.w. kadastraal perceel OZN00-A-2976.

Nu zult u denken maar er was toch maar 1 geschikte locatie in Oostzaan! Dat klopt maar tegelijkertijd ook niet. Ten tijde van ons verzoek was er wel een 2de locatie in beeld. Deze locatie werd vanwege de ligging aan de rand van het Twiske, binnen het Natura 2000 regime en daarom lastig qua RO regime niet als mogelijkheid opgenomen.

De gemeente wil met dit verzoek nu toch ontheffing van de omgevingsverordening voor deze locatie aan u vragen. De grond van deze locatie is stukken beter dan die van de locatie aan 't Skoon/zuideinde. Hier kunnen de gewenste 21 tijdelijke woningen zonder dat de ondergrond wordt geroerd sneller en tegen geringere investeringskosten geplaatst worden. Dit willen we doen met een tijdelijke omgevingsvergunning voor maximaal 10 jaar. Na het verstrijken van deze periode van 10 jaar worden de 21 tijdelijke woningen weer verwijderd en wordt het terrein in haar oorspronkelijke staat teruggebracht. De gemeente zal als vergunningverlener handhavend optreden als de tijdelijke woningen na afloop van de vergunningstermijn niet worden verwijderd. Vanwege het Natura 2000 verzoeken wij Gedeputeerde Staten om een ontheffing van de Omgevingsverordening. Ter onderbouwing van dit verzoek zullen wij achtereenvolgens ingaan op:

- De urgente opgave
- De inzet binnen de regio Zaanstreek-Waterland
- Het huisvestingsplan van Oostzaan
- De mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van de Omgevingsverordening
- Het concrete verzoek aan Gedeputeerde Staten

Daarom vragen wij u wederom om uw medewerking tot het verlenen van een tijdelijke ontheffing van de omgevingsverordening voor deze locatie voor het plaatsen van 21 tijdelijke woningen voor de huisvesting van Oekraïners voor de periode van maximaal 10 jaar.

De urgente opgave

De onderbouwing hiervan hebben wij u al gegeven in onze brief van 27 september 2022 en is in deze niet veranderd.

De inzet binnen de regio Zaanstreek-Waterland

Ook de argumentatie hiervoor is hetzelfde als in onze brief van 27 september 2022 met uitzondering van:

In Oostzaan is, nu de locatie Zuideinde/Skoon, langs de Kolkweg, toch minder geschikt blijkt te zijn dan gedacht, alleen het perceel aan de Twiskeweg in Natura-2000 gebied de enige andere optie. De in de brief van 27 september 2022 genoemde argumenten zijn er nog steeds. Behalve dat tijdens een gehouden informatiebijeenkomst de maatschappelijke weerstand tegen deze tijdelijke ontwikkeling aan de rand van het Twiske minder groot was dan eerder gedacht.
Oostzaan wil daarom het huisvestingsplan voor het plaatsen van 21 tijdelijke woningen voor Oekraïners op de locatie aan de Twiskeweg tussen het al aanwezige kantoorgebouw met opstallen van het Recreatieschap en de reeds aanwezige sporthal, kadastraal perceel OZN00-A-2956 ontwikkelen.

Om u enig beeld te geven over de situatie op deze locatie is in bijlage 1 bij deze brief de locatie in beeld gebracht. Hieruit is duidelijk af te leiden, dat met het toestaan van het realiseren van de 21 tijdelijke woningen op deze locatie, deze locatie hiervan geen substantieel negatieve invloed voor het Natura 2000 gebied zal ondervinden. Sterker nog deze locatie zal naar onze mening een betere en sterkere uitstraling krijgen dan nu het geval is.
Deze locatie ligt ingeklemd tussen een tweetal aanzienlijke bebouwingsoppervlakten. Aan de ene zijde gevormd door het kantoor/bezoekerscentrum met opstallen van het recreatieschap Twiske-Waterland en aan de andere zijde door een sporthal met aangrenzende parkeerplaats. Het plaatsen van de woonunits, die qua uitstraling een ecologische look & feel krijgen, hiertussen in zullen naar onze mening dan ook geen afbreuk doen aan de uitstraling van deze locatie, maar deze zelfs versterken. Bovendien zijn er op meerdere plekken in 't Twiske reeds gebouwen en een camping aanwezig en worden er door het recreatieschap nog gebouwen gepland ter ondersteuning van hun bedrijfsvoering.

Het huisvestingsplan van Oostzaan

Oostzaan wil 21 tijdelijke woningen voor Oekraïners realiseren op de locatie Twiskeweg, kadastraal perceel OZN00-A-2956. Het Perceel bevindt zich tussen het kantoor en de opstallen van het recreatieschap en de sporthal.



Van dit perceel zal alleen de onderste helft richting de Twiskeweg worden ingericht voor het plaatsen van deze woningen. Het bebouwd oppervlak zal bestaan uit 4 rijtjes met woningen met een bebouwd oppervlak per rijtje van 190 m2. Dus in z'n totaliteit 760m2.

De woonunits zijn ingetogen van karakter, worden qua look & feel aangepast aan de natuurlijke inrichting van het gebied en bestaan uit maximaal één bouwlaag met een bouwhoogte van 3 meter. Er wordt rekening gehouden met de zichtlijnen in het landschap doordat blokvorming en daarmee verdichting van bebouwing wordt vermeden. De woonunits zullen op stelconplaten worden geplaatst waardoor de bebouwing (incl. stelconplaten) weer eenvoudig is te verwijderen, zodat het plangebied na het tijdelijk gebruik weer in oude staat kan worden teruggebracht. De stelconplaten worden neergelegd op een zandbed waarin ook de kabels- en leidingen komen te liggen. Er wordt één ontsluiting aangelegd, op de Twiskeweg.

Hierna is een schets opgenomen die een indicatie geeft hoe de feitelijke realisatie eruit zou kunnen komen te zien. De schets zal voor de vergunningprocedure worden omgezet in een definitief plan nadat u als Gedeputeerde Staten hebt besloten op ons ontheffingsverzoek. Zoals van ons mag worden verwacht, zijn wij tot dat moment namelijk voorzichtig met het verrichten van extra werkzaamheden en het maken van extra kosten.



Ook is de indeling van een aangeschafte woonunit van Ursem opgenomen alsmede een impressie van de woonunits. De kopse gevels worden afgewerkt met groene beplanting en de voor- en achterkant van de woningen met een houtstructuur omdat dit het meest passend is bij de landschappelijke omgeving. De kosten hiervan zijn echter aanzienlijk en moeten nog voor toestemming bij het Rijk worden voorgelegd. Vanuit eerdergenoemde kostenoverwegingen worden verdere stappen t.a.v. de beeldkwaliteit van de woonunits pas gezet nadat u als Gedeputeerde Staten hebt besloten op ons ontheffingsverzoek.





T.a.v. het parkeren is de ASVV (Aanbevelingen voor Verkeersvoorzieningen Binnen de Bebouwde Kom) 2021 uitgangspunt. Wij komen daarbij uit op een parkeernorm van 1,0. Om zoveel als mogelijk de natuurlijke uitstraling van het gebied te waarborgen wordt voor de inrichting van de parkeerplaatsen gebruik gemaakt van grasbetontegels (solidrain). Enerzijds is dit klimaat adaptief. Anderzijds behoudt het parkeren een groene uitstraling, passend bij de landschappelijke omgeving. Het parkeren wordt overigens niet op de locatie waar de tijdelijke woningen komen te staan (zie hiervoor ook de afbeelding hierboven) gerealiseerd. Deze parkeerplekken worden toegevoegd aan de parkeerplekken die er nu al zijn langs de Twiskeweg. Dit past ook bij het uitgangspunt dat op het beoogde perceel zo min mogelijk verharding wordt aangebracht om de ecologie van het gebied zo min mogelijk te belasten.

De mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing van de Omgevingsverordening

Ten behoeve van de realisatie van het huisvestingsplan zal een tijdelijke omgevingsvergunning worden aangevraagd en worden verleend voor een periode van maximaal tien jaar. Er is daarom sprake van een ruimtelijk plan als bedoeld in Bijlage 1,

onder 84, sub d, bij de Omgevingsverordening[1]. De Omgevingsverordening laat ruimte voor een provinciaal oordeel ingeval een ruimtelijk plan dat niet past binnen de regels over, van, voor Natura 2000. Op grond van artikel 13.4 van de Omgevingsverordening beschikt uw college van Gedeputeerde Staten over de bevoegdheid ontheffing te verlenen als bedoeld in artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening ("Wro") en van de regels in hoofdstuk 6 van de Omgevingsverordening. *In die situatie vindt dan op provinciaal niveau een belangenafweging plaats.* Vereist is dat het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met deze regels te dienen provinciaal belangen. Ten behoeve van deze afweging geven wij u als Gedeputeerde Staten aanvullend het volgende mee:

(I) <u>De realisatie van de tijdelijke woningen is geen *reguliere* nieuwe stedelijke ontwikkeling:</u>
De woonunits zijn eenvoudig te (ver)plaatsen en weer te verwijderen en dus niet bedoeld om permanent in of met de grond te zijn bevestigd. Bovendien zijn de woonunits ingetogen van karakter en gemaakt van ander materiaal dan een (stenen) woning. Ze hebben maximaal één bouwlaag. Als onderkomen is een modulaire woonunit -ook qua afmetingen- beter vergelijkbaar met een stacaravan, zoals ook uit bovenstaande tekeningen blijkt. Er is daarom sprake van een specifieke stedelijke ontwikkeling. Op basis hiervan kan in ieder geval worden geconcludeerd dat het onderhavige huisvestingsplan naar zijn aard en -beperkte- omvang geen *reguliere* nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Dit benadrukt nog eens het uitzonderlijke karakter van de voorgenomen ontwikkeling.

(II) <u>De realisatie van de woonunits heeft geen permanente gevolgen voor Natura 2000</u>
De realisatie van de tijdelijke woonunits heeft geen permanente gevolgen voor het NNN-gebied. De beoogde huisvesting is namelijk tijdelijk van aard en zal na uiterlijk 10 jaar weer worden verwijderd. De te verstrekken tijdelijke omgevingsvergunning borgt vanwege de maximale looptijd van tien jaar dat deze verwijdering ook daadwerkelijk plaatsvindt. Gelijktijdig met de verwijdering van de woonunits zullen ook de stelconplaten (en overige verharding), het zandbed en de kabels en leidingen worden verwijderd. Daarmee wordt de locatie gegarandeerd in de oorspronkelijke staat teruggebracht. Er zijn daarom geen

[1] Wat onder 'ruimtelijk plan' moet worden verstaan, is bepaald in Bijlage 1, nr. 84, bij de Omgevingsverordening. Deze begripsomschrijving omvat allereerst het bestemmingsplan, wijzigingsplan of uitwerkingsplan en de beheersverordening (onder a, b en c). Daarnaast kwalificeren ook specifieke typen omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan als ruimtelijk plan. Onder d zijn opgenomen de omgevingsvergunning voor afwijking ten behoeve van (i) het gebruiken van bouwwerken en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen,[1] alsook (ii) ten behoeve van (tijdelijk) ander gebruik van gronden of bouwwerken voor een termijn van ten hoogste tien jaar.[1] Aanvullend valt ook de omgevingsvergunning voor buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan binnen de begripsomschrijving (onder e).[1] Tot slot wordt het integrale 'projectuitvoeringsbesluit' voor versnelde uitvoering van bouwprojecten in de zin van artikel 2.10 van de Crisis- en Herstelwet als ruimtelijk plan aangemerkt (onder f).

permanente gevolgen omdat bij de realisatie van het huisvestingsplan de grond niet wordt geroerd en volledig intact blijft.

(III) Er is sprake van een unieke locatie en een unieke crisissituatie:
Er is sprake van een unieke crisissituatie gelet op de enorme druk op de asielketen, te meer vanwege de toestroom vluchtelingen uit Oekraïne. De huidige crisis en noodopvang voor deze vluchtelingen heeft al veel te lang geduurd en leidt tot een opeenstapeling van problemen. Daarom is er dringend fysieke ruimte nodig voor het realiseren van tijdelijke woningen om deze vluchtelingen uit Oekraïne een menswaardige en gezonde woonsituatie te bieden zoals door het Rijk geëist. Deze eis en de grote maatschappelijke impact van de huidige druk op de asielketen betekent dat dit belang naar aard en omvang voldoende zwaarwegend is om realisatie van het huisvestingsplan voor middellange termijn ook binnen het Natura 2000 te rechtvaardigen. Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat realisatie van het huisvestingsplan voor de middellange termijn in Natura 2000, ten behoeve van huisvesting voor Oekraïners, een unieke situatie betreft, met een uiterst hoge urgentie en van groot algemeen belang.

Het concrete verzoek aan GS om een ontheffing van de Omgevingsverordening

Met inachtneming van bovenstaande argumentatie verzoeken burgemeester en wethouders van de gemeente Oostzaan uw college van Gedeputeerde Staten gebruik te maken van uw ontheffingsbevoegdheid om het onderhavige huisvestingsplan in Natura 2000 mogelijk te maken zodat op de locatie kadastraal perceel OZN00-A-2956 tijdelijke woningen voor een periode van maximaal 10 jaar kunnen worden gerealiseerd ten behoeve van de huisvesting van Oekraïense vluchtelingen.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Oostzaan,

De secretaris	De burgemeester
R, Brekelmans	M.B. Polak

Bijlage bij de ontheffingsaanvraag van de omgevingsverordening voor het plaatsen van 21 tijdelijke woningen gevormd door 32 woonunits op de beoogde locatie aan de Twiskeweg/Noorderlaaik.

Fotorapportage m.b.t. de ligging en omgeving van de locatie waarop de woonunits geplaatst gaan worden.

Foto 1; Sporthal aan de bovenzijde en gebouwen recreatieschap aan de onderzijde van de beoogde locatie



Foto 2 en 3: gebouwen recreatieschap aan de bovenzijde en sporthal aan de onderzijde





Foto 4 en 5: gebouwen van het recreatieschap





Foto 6: frontaanzicht beoogde locatie



Foto 7: Sporthal aan de westkant van de beoogde locatie



Foto 8: De bebouwing voor de brug



Foto 9: Overview richting het zuiden genomen vanaf de sportverenigingsvelden



Foto 10: Overview vanaf de brug richting het recreatiepark ‘t Twiske



Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
Door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Postbus 3007
2001 DA HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

J. Dam

BEL/RO

Telefoonnummer +31235145123

jolanda.dam@noord-holland.nl

Verzenddatum

- 1 JUNI 2023

Kenmerk

1895542/2041123

Uw kenmerk

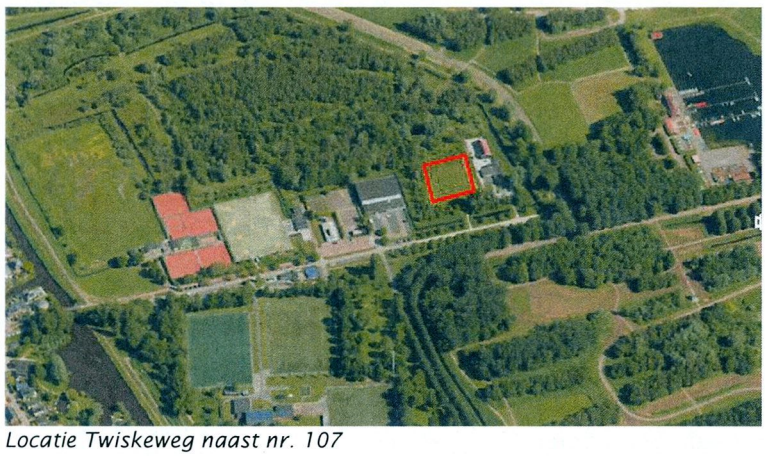
Betreft: Ontheffingsverzoek gemeente Oostzaan tijdelijke huisvesting voor Oekraïners aan de Twiskeweg naast nr. 107

Geachte leden,

Hierbij verzoeken wij u deze brief (met bijlagen) ter bespreking op de B-agenda van uw Statencommissie van 19 juni 2023 te plaatsen.

Wat is de aanleiding?

De gemeente Oostzaan heeft ons gevraagd met toepassing van artikel 13.4 een ontheffing te verlenen van de Omgevingsverordening NH2020 voor de plaatsing van 21 tijdelijke woonunits voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne op gronden aan de Twiskeweg naast nr. 107 Oostzaan. De gronden liggen in het recreatiegebied 't Twiske. Het gevraagde past niet binnen de instructieregels voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN).



Locatie Twiskeweg naast nr. 107

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08



Beoogde huisvestingslocatie

Wat vragen wij aan de commissie?

Wij kijken vanuit een positieve grondhouding naar de plannen van de gemeente Oostzaan. We vernemen graag uw visie op het verzoek van de gemeente om medewerking te verlenen aan de realisatie van tijdelijke woonunits door middel van een ontheffing van de instructieregels van het werkingsgebied Natuurnetwerk Nederland.

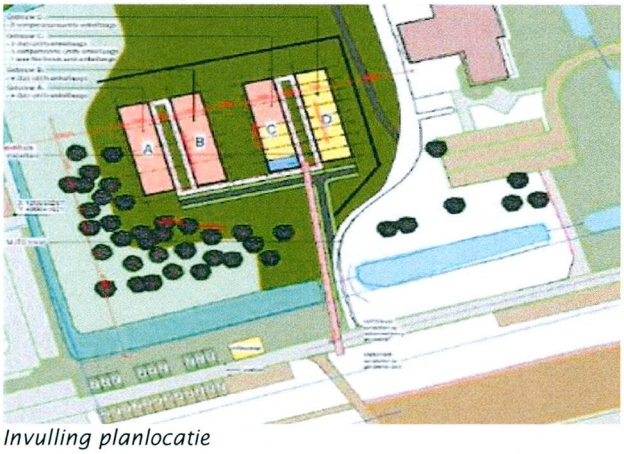
Als uw commissie onze positieve grondhouding deelt, zullen wij de procedure hiertoe ingang zetten. Voorwaarde is wel dat de gemeente Oostzaan de juridische noodzaak voldoende kan motiveren en voldoet aan overige wet- en regelgeving zoals de Wet natuurbescherming.

De positieve grondhouding omtrent het plaatsen van 21 tijdelijke woonunits voor opvang vluchtelingen uit Oekraïne staat los van de nog te beoordelen QuickScan NNN. Deze moet nog door de Omgevingsdienst bekeken worden.

Het ruimtelijk plan

De gemeente wil in recreatiegebied 't Twiske 21 tijdelijke woonunits plaatsen voor de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. De locatie ligt aan de rand van het recreatiegebied tussen het kantoor en bezoekerscentrum van het Recreatieschap Twiske-Waterland en een sporthal met parkeerplaats. In het verleden is de locatie in gebruik geweest als voetbalveld en thans is sprake van een grasveld.

Op de locatie worden 4 rijtjes met woonunits geplaatst met per rijtje een bebouwd oppervlak van 190m²; in totaal 760m². De woonunits bestaan uit maximaal één bouwlaag. Deze worden op een zandbed geplaatst, waarin de benodigde kabels en leidingen komen te liggen. Er wordt één ontsluiting aangelegd, op de Twiskeweg.



Invulling planlocatie

Er wordt rekening gehouden met de zichtlijnen in het landschap doordat blokvorming en daarmee verdichting van bebouwing wordt vermeden. De gemeente geeft aan dat de woonunits ingetogen zijn van karakter en zullen qua look & feel worden aangepast aan de natuurlijke inrichting van het gebied. De bestaande groenstructuur blijft intact.

Na afloop van de termijn kunnen de woningen en het zandbed met kabels en leidingen eenvoudig worden verwijderd.

Voorlopige beoordeling

Gezien de ligging in het MRA landelijk gebied en het NNN toetsen wij het plan aan de instructieregels van deze werkingsgebieden. Het gebied is tevens aangewezen als een Natura 2000-gebied.

In haar verzoek van 3 mei 2023 verzoekt de gemeente formeel ontheffing te verlenen van de regels die gelden voor Natura 2000.Voor activiteiten die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000 gebieden is een vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming nodig. In de bij de aanvraag gevoegde QuickScan Wet natuurbescherming wordt geconcludeerd dat er geen significante effecten zullen optreden. In dat geval zou geen vergunning nodig zijn. De Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN) zal dit namens GS verder beoordelen. Dit valt verder buiten het kader van de ontheffing van de Omgevingsverordening.

<u>Instructieregels MRA Landelijk Gebied</u>
Het plan is in overeenstemming met de in artikel 6.9 van de verordening opgenomen instructieregels voor het MRA Landelijk Gebied. Er is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling die voldoet aan de vereiste dat het plan past binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken. Gezien de aard en omvang van het plan en de tijdelijkheid hiervan is sprake van voldoende ruimtelijke kwaliteit.

<u>Natuurnetwerk Nederland</u>
In de huidige situatie is sprake van een grasveld met daar omheen bomen met laag opgaand groen. Het grasveld wordt een aantal malen per jaar intensief gemaaid. In het verleden was op deze locatie een voetbalveld aanwezig en in de huidige situatie kan het grasveld gebruikt worden voor dagrecreatie.

Artikel 6.43 van de verordening biedt ruimte voor nieuwe activiteiten in NNN voor zover deze activiteiten niet leiden tot aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied en voor zover er sprake is van aantasting de waarden worden gecompenseerd. Voorwaarde is dat de oppervlakte van het NNN ten minste gelijk blijft.

Vanuit het NNN bezien is met de plaatsing van de tijdelijke woonunits sprake van aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden doordat de grasontwikkeling wordt weggenomen, de ruimtelijke condities en samenhang worden aangetast en de oppervlakte van het NNN afneemt. Er is hiervoor door de gemeente geen compensatielocatie aangedragen.

Artikel 6.43 bevat ook een mogelijkheid om activiteiten toe te staan indien sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en de negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden, oppervlakte en samenhang worden beperkt en de overblijvende effecten gelijkwaardig worden gecompenseerd. Wij gaan ervan uit dat huisvesting van Oekraïense vluchtelingen is te onderbouwen als groot openbaar belang. Dit neemt niet weg dat er compensatie moet zijn voor de effecten.

Maatschappelijke behoefte
Het is evident dat sprake is van een zeer urgente maatschappelijke behoefte aan nieuwe huisvesting, ook specifiek voor opvang van de Oekraïense vluchtelingen. Wij zien dit als een bijzondere omstandigheid waardoor onverkorte toepassing van de OVNH2020 zou leiden tot een onevenredige belemmering van het gemeentelijke ruimtelijk beleid. Hierbij is van groot belang dat het gaat om een tijdelijke ontwikkeling voor een periode van 10 jaar.

Vanuit het oogpunt van onze provinciale taak ten aanzien van natuurbescherming voelen wij ons verplicht toch nader te onderzoeken in welke mate sprake is van aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN en of al dan niet sprake is van een onomkeerbare situatie. Aan de hand van de uitkomsten van nader onderzoek zullen wij beoordelen welke passende maatregelen genomen moeten worden, om de effecten van de ontwikkeling op de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN-gebied te compenseren dan wel de effecten te beperken. In de ontheffing zullen wij hiertoe passende voorwaarden opnemen. Nader onderzoek kan ertoe leiden dat blijkt dat sprake is van een dusdanige ernstige aantasting wezenlijke kenmerken en waarden dat de provinciale belangen met betrekking tot natuur en landschap doorslaggevend zijn.

Om welk GS-besluit gaat het?

Op 30 mei 2023 hebben wij besloten om:
- Een positieve grondhouding in te nemen met betrekking tot het verzoek van gemeente Oostzaan omtrent het verlenen van een ontheffing NNN ten behoeve van de realisatie van tijdelijke woonunits;
- Te onderzoeken of en op welke wijze ontheffing kan worden verleend van de instructieregels voor het NNN;
- Over deze aanvraag een advies te vragen aan PS en daartoe bijgaande brief ter bespreking aan te bieden voor de B-agenda van de Interim-commissie.

Op welk PS vastgesteld beleidskader is dit voorstel gebaseerd of wat is de wettelijke grondslag voor dit voorstel?

Dit voorstel is gebaseerd op de Omgevingsverordening NH2020, waarin de regels voor NNN in de weg staan voor het realiseren van tijdelijke woonunits op de genoemde locatie. Gezien de urgentie en de bijzondere omstandigheden geschetst door de gemeente (zie bijgevoegde brief), vragen wij u om een advies over eventuele ontheffing van het NNN voor de ontwikkeling.

Is dit voorstel eerder behandeld in een commissie of in PS?

Eerder hebben wij u een ontheffingsverzoek van de gemeente Oostzaan voorgelegd voor de realisatie van 50 tijdelijke woonunits op de locatie Zuideinde/Skoon. Mede op basis van uw positieve grondhouding voor dit plan hebben wij op 7 december 2022, kenmerk 1895292/1937058, een ontheffing verleend.

De gemeente heeft echter een ontheffing aangevraagd voor een nieuwe locatie, omdat zij bij nader onderzoek heeft moeten constateren dat de locatie Zuideinde/Skoon niet op korte termijn bouw- en woonrijp gemaakt kan worden. Wij kunnen ons vinden in deze onderbouwing en willen om die reden het voorliggende ontheffingsverzoek in overweging nemen.

Wat zijn de effecten van het voorstel?

Provinciale medewerking door het verlenen van een ontheffing maakt dat de Omgevingsverordening NH2020 niet in de weg staat voor realisatie van de tijdelijke woonunits. Andere wetgeving, zoals de Wet natuurbescherming, kan nog wel belemmerend zijn.

De benodigde ontheffing voor tijdelijke woonunits betekent dat de beoogde ontwikkeling plaats kan vinden. De locatie zal echter niet worden ontgrenst.

Wat zijn de financiële aspecten/risico's?

Geen.

Met wie is dit (extern) afgestemd?

Extern - in overleg met de gemeente Oostzaan

Wanneer en hoe is/wordt er over dit besluit gecommuniceerd?

Nadat de GS-besluitenlijst wordt gepubliceerd, wordt er een nieuwsbericht geplaatst op de website van de provincie. Na behandeling in uw Statencommissie wordt de gemeente Oostzaan door ons op de

hoogte gesteld van de uitkomst van de commissiebehandeling. Indien PS positief adviseert plaatsen we een tweede nieuwsbericht.

Vindt er een evaluatie van dit besluit plaats?

Nee, er komt geen evaluatie.

Is er een link met Europa?

Nee, er is geen link met Europa. De Natura 2000-gebieden zijn wel aangewezen op basis van Europees recht. De bescherming van deze gebieden is in het Nederlands recht geregeld in de Wet natuurbescherming. De beoordeling of voor de ontwikkeling een toestemming op grond van de Wet natuurbescherming nodig is valt buiten het kader van deze brief.

Wat is vervolgprocedure?

In het geval dat de commissie positief reageert op de aanvraag, starten wij het nader onderzoek naar de effecten van deze ruimtelijke ingreep op het NNN, waarna wij een definitief besluit nemen omtrent de gevraagde ontheffing ten behoeve van de realisatie van maximaal 21 tijdelijke woonunits aan de Twiskeweg naast nr.107 Oostzaan.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

plv.

provinciesecretaris
H.J. Schartman

voorzitter
A.Th.H. van Dijk

Bijlagen:

- Ontheffingsverzoek van de gemeente
- Bijlage overwegingen

Provincie Noord-Holland

Interim-Statencommissie

Dossiernummer	12788
Extern Zaak ID	1959873
Vertrouwelijk	Nee
Vergaderdatum	26 juni 2023
Agendapunt	15.a
Titel	IPO Bestuur 31 mei 2023 en IPO kaderbrief 2024 (B-agenda interim-commissie 26-06-2023)
Organisatieonderdeel	BEL/B&S

Geagendeerd	**Vergaderdatum**
Interim-Statencommissie	**26 juni 2023**
Ingekomen stukken ter kennisname	30 juni 2023

Toelichting

GS bespreken de agenda voor de IPO Bestuur van het Inter Provinciaal Overleg op 31 mei 2023 en de IPO kaderbrief en informeren PS over de IPO kaderbrief.

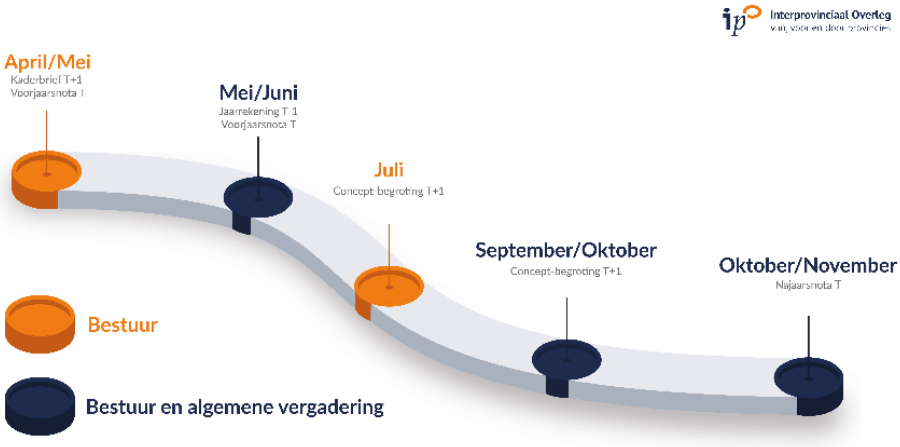
Vergadering van het IPO-bestuur

Op 13 april 2023
Agendapunt 2c

Datum	13 april 2023
Portefeuillehouder	Nelleke Vedelaar
Inlichtingen bij	Collin Stolwijk/Wilco Kras
Telefoon	06-31632633/06-30168532
Onderwerp	Kaderbrief 2024

Kern van het onderwerp
De bespreking van de kaderbrief in het IPO-bestuur markeert de start van het begrotingsproces 2024 van de vereniging. In de kaderbrief worden inhoudelijke en financiële ontwikkelingen beschreven die na bespreking in het bestuur worden betrokken bij de verdere uitwerking van de Begroting 2024. Dit biedt provincies een vroegtijdig inzicht dat betrokken kan worden bij de eigen provinciale begrotingsvoorbereiding, zowel financieel technisch als inhoudelijk, zowel binnen Gedeputeerde Staten (GS) als met Provinciale Staten (PS).

Dit jaar wordt de Kaderbrief 2024 tegelijkertijd aangeboden en besproken met de Voorjaarsnota (VJN) 2023, zodat ook direct een relatie gelegd wordt welke wijzigingen uit de Voorjaarsnota (VJN) doorwerken naar de Kaderbrief.



De kaderbrief is een instrument dat door GS gebruikt kan worden in het eigen begrotingsproces, om het gesprek met PS aan te gaan over de nut en noodzaak van en de bijdrage van de samenwerking met de andere 11 provincies aan verschillende beleidsdoelstellingen van de eigen provincie: “waarom werken wij samen met de andere provincies t.a.v. deze doelstelling, wat kost het en wat levert het ons op?” De uitkomsten van de besprekingen tussen GS en PS zullen worden betrokken bij de nadere uitwerking van de op te stellen begroting 2024 voor zowel het IPO-bureau als IPO-BIJ12.

Bij het IPO-bureau gaat het vooral om beleidskeuzes ten aanzien van de belangenbehartiging. Bij IPO-BIJ12 gaat het over de uitvoering en ondersteuning van opdrachten van de gezamenlijke provincies. In alle gevallen betreft het werkzaamheden die bij het IPO-bureau en/of IPO-BIJ12 zijn of worden ondergebracht om op deze wijze de gedeelde provinciale opgaves efficiënter en effectiever te realiseren.

De intensiteit waarmee de Kaderbrief 2024 op de Provinciehuizen besproken wordt zal, gelet op het proces direct na de Statenverkiezingen 2023 en de uitwerking van de `focus in de samenwerking´ voor de werkwijze van de vereniging, mogelijk minder zijn. Mede hierop anticiperend heeft het bestuur in 2022 besloten tot het opstellen van een inhoudelijk beleidsarme kaderbrief 2024. In deze kaderbrief is – gelet op deze drie punten – alleen datgene toegelicht wat een financiële aanpassing vraagt ten opzichte van de begroting 2023.

Voor 2024 geldt voor de begroting voor het IPO-bureau een afname van 1,6 miljoen. Dit is het gevolg van een andere financiering van het Kennisplatform verkeer en vervoer minus de benodigde extra gelden voor de loon- en prijscompensatie. Voor 2024 geldt voor IPO-BIJ12 een verhoging van de provinciale bijdrage met 15,068 miljoen. Ruim 10 miljoen betreft de open-einde-regeling faunaschade, voorts een kleine 2 miljoen voor indexering van loon en materieel en net als in de Voorjaarsnota (VJN) is budget voorzien voor de noodzakelijke verbetering en vernieuwing van de (functionaliteiten van de) technische applicaties.

Voorstel/gevraagd besluit

1. Aan de leden van het IPO-bestuur wordt voorgesteld de kaderbrief te wegen, en desgewenst te besluiten tot doorontwikkelen van deze kaderbrief tot een concept begroting 2024.
2. Aan de leden van het IPO-bestuur wordt voorgesteld deze kaderbrief ook vrij te geven voor het gesprek met PS in de provincies, en ter informatie aan te bieden aan de leden van de Algemene Vergadering (AV). In de inwerkperiode van de nieuwe Algemene Vergadering (AV) zal ook voorzien worden in technische briefings over de P&C documenten.
3. De leden van het IPO-bestuur worden verzocht eventuele aandachtspunten uit de Provinciale Staten terug te geven in de IPO-bestuursvergadering van uiterlijk juni 2023.

Bijlagen

- Kaderbrief 2024

Financieel Beeld

Uit deze kaderbrief blijkt wat het indicatieve financiële volume is van IPO-Bureau en IPO-BIJ12 voor het komend begrotingsjaar. Vertrekpunt hierbij is de goedgekeurde omvang van de Meerjarenraming 2024-2026. Vervolgens is hieraan het totaal van de voorstellen uit de Voorjaarsnota 2023 en deze kaderbrief toegevoegd. De totale indicatieve omvang van de Begroting 2024 is dan het resultante hiervan.

	2023	2024	2025	2026	2027
I. Begroting IPO-bureau					
A. Omvang BGR 2023 incl. MJR (goedgekeurd)	29.430	29.335	29.904	30.553	30.553
1. Effect Voorjaarsnota 2023 voor 2023	0				
Doorwerking meerjarig effect VJN2023		0	0	0	0
B. Omvang BGR 2023 en MJR incl. VJN 2023	**29.430**	**29.335**	**29.904**	**30.553**	**30.553**
Totaal effect Kaderbrief 2024		-1.588	-1.453	-942	-86
C. Omvang BGR 2023 en MJR incl. KB2024	**29.430**	**27.747**	**28.451**	**29.611**	**30.467**
II. Begroting IPO-BIJ12					
Omvang BGR 2023 incl. MJR (goedgekeurd)	85.837	84.534	82.734	82.694	82.694
1. Effect Voorjaarsnota 2023 voor provincies	865				
Diverse baten in 2023	6.457				
Doorwerking meerjarig effect VJN2023		134	134	134	134
B. Omvang BGR 2023 en MJR incl. VJN 2024	**93.159**	**84.668**	**82.868**	**82.828**	**82.828**
Totaal effect Kaderbrief 2024		14.933	13.476	13.476	13.238
C. Omvang BGR 2023 en MJR incl. KB2024	**93.159**	**99.601**	**96.344**	**96.304**	**96.066**
Effect op provinciale bijdrage					
IPO-bureau	0	-1.588	-1.453	-942	-86
IPO-BIJ12	865	15.065	13.608	13.608	13.370
Totaal mutaties	**865**	**13.477**	**12.155**	**12.666**	**13.284**

x € 1.000

Op basis van de bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat op basis van deze eerste indicatie de lasten in 2024 voor de IPO vereniging gaan toenemen met € 13,48 miljoen t.o.v. de jaarschijf 2024 van de meerjarenraming. Deze toename is met name toe te wijzen aan de Open-eind-regeling faunaschades.

Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

Kaderbrief 2024

BIJ12 | Werkt voor provincies

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding....3
Hoofdstuk 2 Uitgangspunten voor de begroting 2024....5
Hoofdstuk 3 IPO-bureau....9
1. Ruimtelijke Ontwikkeling waardoor water en wonen....10
2. Milieu, Energie en Klimaat....11
3. Vitaal Platteland....12
4. Mobiliteit....15
5. Regionale Economie....16
6. Cultuur en erfgoed....17
7. Financiën en Openbaar bestuur....18
8. Werkgeverszaken....19
9. Verenigingszaken....20
10. Digitalisering....21
11. Bestuurszaken....22
12. Financieel totaalbeeld IPO-bureau....24
Hoofdstuk 4 IPO - BIJ12....26
1. Profiel IPO-BIJ12....29
2. Directie en Bedrijfsvoering....29
3. Expertiseteam Stikstof en Natura 2000....30
4. Natuurinformatie en Natuurbeheer....30
5. Faunazaken....31
6. GBO-provincies....33
Hoofdstuk 5 Wijzigingen begroting 2024....36
Bijlage 1. Indicatie bijdrage 2024 per provincie voor IPO bureau....38
Bijlage 2. Indicatie bijdrage 2024 per provincie voor IPO-BIJ12 Faunaschade....39
Bijlage 3. Indicatie bijdrage 2024 per provincie voor IPO-BIJ12....39
Bijlage 4. Afkortingen overzicht....40

Hoofdstuk 1

Inleiding

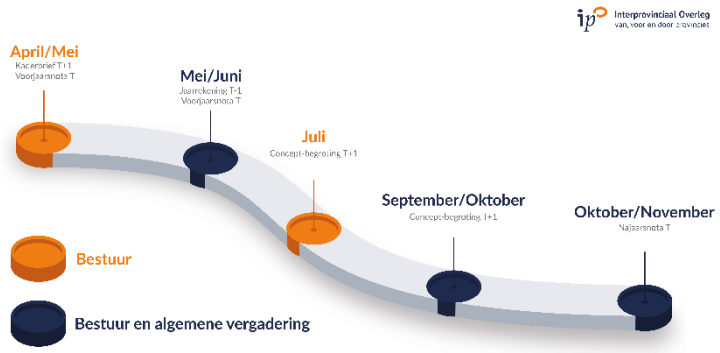
Doel en structuur van de kaderbrief

De kaderbrief vormt de basis voor de nieuw op te stellen begroting 2024 van de IPO Vereniging: het IPO-bureau en IPO-BIJ12.

In de kaderbrief 2024 zijn ontwikkelingen benoemd die aanvullend zijn op de meerjarenraming 2024-2026. De meerjarenraming 2024-2026 is onderdeel van de vastgestelde Begroting 2023. Met de opgenomen financiële doorvertaling van genoemde ontwikkelingen geeft de kaderbrief 2024 een eerste financiële vertaling voor het komend begrotingsjaar.

Plaats kaderbrief in de Planning & Control cyclus

In de P&C-cyclus plant, stuurt en verantwoordt het bestuur van de vereniging de uitvoering van de werkzaamheden die de samenwerkende provincies hebben belegd bij de vereniging van de gezamenlijke provincies (IPO), bestaande uit IPO-bureau en IPO-BIJ12. De kaderbrief is het eerste document in de P&C-cyclus voor het begrotingsjaar 2024. Het is een instrument dat gebruikt kan worden door Gedeputeerde Staten (GS) in hun eigen begrotingsproces, om het gesprek met Provinciale Staten (PS) aan te gaan over de nut en noodzaak van en de bijdrage van de samenwerking met de andere 11 provincies aan verschillende beleidsdoelstellingen van de eigen provincie: “waarom werken wij samen met de andere provincies op t.a.v. deze doelstelling, wat kost het en wat levert het ons op?” Dat gesprek tussen GS en PS kan worden gevoerd via de in de individuele provincies geijkte manier: in de plenaire vergadering; via beleidscommissies of andere vormen.



Leeswijzer kaderbrief 2024

In hoofdstuk 2 zijn ontwikkelingen en onderwerpen opgenomen die de gehele IPO Vereniging aan gaan en derhalve van invloed zijn op de begroting van zowel het IPO-bureau als IPO-BIJ12. Dit zijn de uitgangspunten voor de kaderbrief van zowel IPO-BIJ12 als IPO-bureau. De hoofdstukken 3 en 4 bevatten de ontwikkelingen voor het komende begrotingsjaar van IPO-bureau en IPO-BIJ12. In hoofdstuk 5 worden de financiële ontwikkelingen voor de begroting 2024 samengevat en zijn de provinciale bijdragen opgenomen.

Hoofdstuk 2

Uitgangspunten voor de begroting 2024

Verkiezingen Provinciale Staten 2023

In maart 2023 zijn er verkiezingen geweest voor Provinciale Staten. Dit betekent dat het IPO-bestuur de kaderbrief 2024 vaststelt aan de vooravond van de nodige wisselingen in IPO-bestuur, BAC's, bestuurlijke kopgroepen, etc. Ook in de samenstelling van de Algemene Vergadering (AV) zullen de nodige wisselingen aan de orde zijn. Om deze reden is ervoor gekozen om in voorliggende kaderbrief geen grote beleidswijzigingen of accentverschuivingen ten opzichte van de vastgestelde meerjarenraming 2024 e.v. op te nemen. De kaderbrief bouwt voort op eerder genomen besluiten en bevat alleen onontkoombare ontwikkelingen of de doorwerking van eerder genomen bestuurlijke besluiten.

Meerjarenraming 2024-2026 als basis

In de kaderbrief 2024 zijn ontwikkelingen benoemd die aanvullend zijn op de vastgestelde meerjarenraming 2024-2026. De meerjarenraming 2024-2026 is onderdeel van de Begroting 2023 en voor zover bekend al onderdeel van de provinciale meerjarenbegrotingen. Doorlopende werkzaamheden die al onderdeel zijn van de jaarschijf 2024 uit de lopende begroting zijn in voorliggende kaderbrief dus niet nog eens opgenomen.

Focus in de samenwerking

Het IPO-bestuur heeft in 2022 het traject 'focus in de samenwerking' gestart. Bureau AEF heeft een advies aan het bestuur opgesteld. Na bespreking in de Staten en de Algemene Vergadering (AV) heeft het bestuur in maart 2023 besloten om:

1. kennis te nemen van het adviesrapport 'Naar meer slagvaardigheid' en de analyses te onderschrijven;
2. de 'laaghangend fruit'-maatregelen die passen bij scenario 0 te implementeren en daar waar nodig de interne werkwijze binnen de provincie op in te richten;
3. de algemeen directeur de opdracht te geven om in de bestuursvergadering van 11 mei 2023 met voorstellen te komen die invulling geven aan scenario 1 en daarbij scenario's 2 en 3 nader te verkennen.

Beleidskeuzes voor begrotingsjaar 2023 e.v.

Voor de begroting 2023 zijn er bestuurlijke prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt die een effect hebben (gehad) op de meerjarenbegroting van IPO. De programma's Cultuur & Erfgoed en Kwaliteit Openbaar Bestuur (KOB) zijn, om een voorbeeld te noemen, in de begroting 2023 voor het laatst opgenomen en komen financieel vooralsnog – in lijn met het bestuursbesluit hierover - niet terug in de meerjarenbegroting 2024 e.v. In voorliggende kaderbrief, die de meerjarenbegroting 2024 – 2026 als uitgangspunt hanteert, komen deze programma's tekstueel wel aan de orde maar blijven ze financieel vooralsnog buiten de begroting 2024 e.v. Het nieuwe IPO-bestuur zal, mede op basis van de uitgebrachte adviezen van BAC's en bestuurlijke kopgroepen, en in samenhang met de uitwerking van het traject 'Focus in de samenwerking' door de algemeen directeur een nadere afweging maken over de taken en beleidsopgaven van het IPO voor 2024 en verder. Bij die afweging, voorzien rond de zomer 2023, zullen expliciet de financiële consequenties moeten worden meegewogen. De bestuursbesluiten zullen vervolgens in de (concept) begroting 2024 worden verwerkt.

IPSN

Tot en met de begroting 2023 is het programma IPSN opgenomen onder het programma Vitaal Platteland (VP). Met ingang van de begroting 2024 zal het IPSN als een apart programma worden gepresenteerd. Dit is overeenkomstig de zelfstandige opdracht van het programma en verbetert de verantwoording over en inzichtelijkheid in de binnen het programma uitgevoerde activiteiten op het stikstofdossier ten behoeve van de provincies.

Verdeelsleutels

In 2022 is gestart met het opstellen van een nieuwe methodiek voor de doorberekening van de lasten aan provincies. Dit heeft geleid tot een voorstel voor het hanteren van één verdeelsleutel voor alle onderdelen van de IPO-vereniging per begrotingsjaar 2024. Dit model is opgebouwd uit het gewogen gemiddelde van alle bijdragen van IPO-BIJ12 (percentage totale bijdrage IPO-BIJ12) gecombineerd met het IPO-bureau-verdeelpercentage. Deze beide percentages zijn verwerven tot één integraal percentage (mengpercentage IPO-bureau/IPO-BIJ12).

Het IPO-bestuur heeft in maart 2023 met dit voorstel ingestemd. Voor de begroting 2024 van IPO-bureau en IPO-BIJ12 zal deze nieuwe verdeel methodiek gehanteerd worden. Deze nieuwe methodiek zal niet leiden tot een wijziging van de nominale bijdrage per provincie aan de totale begroting van de IPO-vereniging.

Loon- en prijscompensatie

Voor de indexatie maken we gebruik van de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB), zoals opgenomen in de kerngegevenstabel raming maart 2023 (CEP 2023). Op basis hiervan indexeren we in 2024 de personele budgetten met 5,2%[1] en de materiële budgetten met 3,9%[2].

Financieel beeld kaderbrief

Uit deze kaderbrief blijkt wat het indicatieve financiële volume is van IPO-bureau en IPO-BIJ12 voor het komend begrotingsjaar 2024 en voor de jaren daarna. Dit volume is in de volgende tabel opgenomen.

	2023	2024	2025	2026	2027
I. Begroting IPO-bureau					
A. Omvang BGR 2023 incl. MJR (goedgekeurd)	29.430	29.335	29.904	30.553	30.553
1. Effect Voorjaarsnota 2023 voor 2023	0				
Doorwerking meerjarig effect VJN2023		0	0	0	0
B. Omvang BGR 2023 en MJR incl. VJN 2023	**29.430**	**29.335**	**29.904**	**30.553**	**30.553**
Totaal effect Kaderbrief 2024		-1.588	-1.453	-942	-86
C. Omvang BGR 2023 en MJR incl. KB2024	**29.430**	**27.747**	**28.451**	**29.611**	**30.467**
II. Begroting IPO-BIJ12					
Omvang BGR 2023 incl. MJR (goedgekeurd)	85.837	84.534	82.734	82.694	82.694
1. Effect Voorjaarsnota 2023 voor provincies	865				
Diverse baten in 2023	6.457				
Doorwerking meerjarig effect VJN2023		134	134	134	134
B. Omvang BGR 2023 en MJR incl. VJN 2024	**93.159**	**84.668**	**82.868**	**82.828**	**82.828**
Totaal effect Kaderbrief 2024		14.933	13.476	13.476	13.238
C. Omvang BGR 2023 en MJR incl. KB2024	**93.159**	**99.601**	**96.344**	**96.304**	**96.066**
Effect op provinciale bijdrage					
IPO-bureau	0	-1.588	-1.453	-942	-86
IPO-BIJ12	865	15.065	13.608	13.608	13.370
Totaal mutaties	**865**	**13.477**	**12.155**	**12.666**	**13.284**

x € 1.000

Naar de begroting 2024

[1] Kerngegevenstabel, regel "Loonvoet sector overheid"

[2] Kerngegevenstabel, regel "Prijs materiele overheidsconsumptie (imoc)"

De kaderbrief bevat de beleidsinhoudelijke en financiële uitgangspunten voor het komende begrotingsjaar. Voor voorliggende kaderbrief 2024 is, zoals hierboven uiteengezet is, gekozen voor een voornamelijk financieel-technische benadering. De begroting 2024 zal mede bepaald worden door nadere bestuurlijke besluitvorming over de Focus in de Samenwerking en mogelijk ook door beleidsinhoudelijke en financiële keuzes of her-prioritering van het nieuwe bestuur.

Financiële consequenties van bestuursvoorstellen, bijvoorbeeld ten aanzien van Focus in de Samenwerking maar mogelijk ook andere voorstellen, zullen helder moeten zijn. Besluiten van het bestuur met consequenties voor de begroting 2024 en verder zullen in de (concept) begroting 2024 worden verwerkt. Direct na de zomer wordt de begroting 2024 aan het IPO-bestuur aangeboden.

Hoofdstuk 3

IPO-bureau

1. Ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer en wonen

In de begroting zijn voor ROWW zes beleidsopgaves opgenomen:

1.1 Ruimtelijke ontwikkeling
1.2 Water
1.3 Wonen
1.4 Implementatie Omgevingswet
1.5 Beheerbijdrage Digitaal Stelsel Omgevingswet
1.6 Nederlands Hydrologisch Instrumentarium.

1.2 Beleidsopgave water

In het BO IHW is besloten om het waterkwaliteitsportaal de komende jaren te vervangen, want het huidige systeem is aan het eind van zijn technische levensduur. Van deze vernieuwing hebben ook provincies profijt ten aanzien van gebruiksgemak voor invoergegevens grondwater in kader van KRW, grip op de uitvoering van maatregelen uit stroomgebied beheersplannen en het leidt tot lagere beheerlasten op termijn. Dit vraagt om een investering van 350.000 euro per jaar voor de jaren 2024 en 2025, waaraan het IPO dan 38.000 euro conform de verdeelsleutel aan bijdraagt. Wij dekken deze extra lasten uit het budget voor nieuw beleid (zie programma 11).

Lasten 2023-2027

		Kaderbrief			
Beleidsopgave	**VJN 2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
1.1 Ruimtelijke ontwikkeling					
1.2 Water	38	38	38		
1.3 Wonen					
1.4 Implementatie Omgevingswet					
1.5 Digitaal Stelsel Omgevingswet					
1.6 Nederlands Hydrologisch Instrumentarium					
Totaal	**38**	**38**	**38**	**0**	**0**

x € 1.000

2. Milieu, Energie en Klimaat

In de begroting zijn voor Milieu, Energie en Klimaat 11 beleidsopgaves opgenomen:
2.1 Gezonde leefomgeving
2.2 Circulaire Economie
2.3 Klimaat en Energie
2.4 Omgevingsveiligheid
2.5 VTH-stelsel en Omgevingswet
2.6 Abonnementen/Kennisdeling/Internationaal.
2.7 Coördinatie Klimaatakkoord
2.9 Regionale Energie Strategie 2.0
2.11 Industrie en bedrijventerreinen
2.12 Warmtetransitie
2.13 Energie-infrastructuur.

Lasten 2023-2027

		Kaderbrief			
Beleidsopgave	**VJN 2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
2.1 Gezonde leefomgeving					
2.2 Circulaire Economie					
2.3 Klimaat en Energie					
2.4 Omgevingsveiligheid					
2.5 VTH-stelsel en Omgevingswet					
2.6 Abonnementen/Kennisdeling/Internationaal					
2.7 Coördinatie Klimaatakkoord					
2.9 Regionale Energie Strategie 2.0					
2.11 Industrie en bedrijventerreinen					
2.12 Warmtetransitie					
2.13 Energie-infrastructuur					
Totaal	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

x € 1.000

3. Vitaal Platteland

In de begroting zijn voor Vitaal platteland negen beleidsopgaves opgenomen:
3.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
3.2 Duurzame Landbouw
3.3 Klimaatakkoord Landbouwgebruik
3.4 Programma Natuur
3.5 Natuurwetgeving
3.6 Faunabeheer
3.7 Natuurbeleid
3.8 EU-Biodiversiteit en Natura2000
3.9 Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN)

3.2 Duurzame Landbouw

Landbouw is een majeur thema dat raakt aan verschillende provinciale kerntaken. De interprovinciale inzet op landbouwbeleid is lange tijd op een basisniveau is ingevuld. Komende jaren zal het thema echter om meer inzet vragen.

Er vindt een grote verschuiving plaats in de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij het landbouwbeleid tussen Rijk en provincies. Lange tijd lag het landbouwbeleid voornamelijk bij het Rijk. Waar het natuurbeleid werd gedecentraliseerd behield het Rijk bij landbouw in hoofdlijn de sturing op ontwikkeling en uitvoering van het landbouwbeleid. Die verdeling verschuift sterk. De gebiedsgerichte en regionale aanpak, gekoppeld aan andere opgaven als klimaat, natuur, water en vermindering van stikstofuitstoot, zorgen voor een steeds nadrukkelijkere rol en verantwoordelijkheid voor provincies in het landbouwbeleid. De verwachting is dat die rol in het NSP-GLB, het Landbouwakkoord en het NPLG nadere uitwerking krijgt.

Die verschuiving vraagt om nadere uitwerking en concretisering van afspraken, standpuntbepaling en belangenbehartiging, ook op gebied van EU- en nationale regelgeving die vragen om een stevigere inzet (bijvoorbeeld aanpassing mestwetgeving, nieuwe regels voor gewasbescherming). Ook voor het NSP-GLB is er sprake van een nieuwe governance met een nadrukkelijkere rol voor het IPO.

Bovengeschetste ontwikkeling betekent dat de IPO-organisatie een grotere inzet (capaciteit, werkbudget en beschikbare kennis) zal moeten leveren op het landbouwdossier dan voorheen. De afgelopen jaren was er sprake van extra budget voor de inhuur van extra menskracht (2 fte) voor de ontwikkeling van het GLB. Met de afronding van de ontwikkeling van het GLB is dat budget komen te vervallen. Daardoor moet het IPO momenteel met een kleinere bezetting invulling geven aan een opgave die groeit. Dit wordt deels ingevuld door een groter beroep te doen op provinciale capaciteit. Daarbij is ook meermaals gebleken dat het voor provincies niet altijd haalbaar is om capaciteit te leveren voor de gezamenlijke landbouwopgaven.

Deze ontwikkelingen betekenen dat er een noodzaak zal zijn om extra landbouwcapaciteit binnen de IPO-organisatie te organiseren. Op basis van de afspraken, die naar verwachting in het Landbouwakkoord dan wel NPLG worden gemaakt, zal in beeld worden gebracht welke extra inzet noodzakelijk is.

Consequenties als niet wordt gehonoreerd bij Begroting 2024
Provincies kunnen zich gezamenlijk onvoldoende voorbereiden op de ontwikkelingen en uitdagingen op het landbouwdossier en kunnen zich onvoldoende voorbereiden op ontwikkelingen in Den Haag, en op de beleidsinvulling die van provincies wordt verwacht. Dat zet ook druk op invulling en haalbaarheid van het provinciale beleid, waaronder de provinciale gebiedsprogramma's.

3.6 Faunabeheer

Het faunabeheer heeft meer dan ooit maatschappelijke aandacht, bijvoorbeeld door de komst van de wolf. Enerzijds leidt dit ertoe dat provincies meer tijd willen nemen om te komen tot een nieuw interprovinciaal wolvenplan, anderzijds verschillen provincies van mening over de wenselijkheid van de aanwezigheid en beschermbaarheid van de wolf en de aan het Rijk af te geven signalen daarover.

Er is extra urgentie op dit dossier gekomen door veranderingen in de systematiek van faunabeheer, onder meer door het sluiten van de jacht op schadeveroorzakende diersoorten als haas en konijn (n.a.v. aangenomen motie Tweede Kamer) en mogelijk in de toekomst ook voor houtduif en wilde eend.

Wat de financiële consequenties hiervan zullen zijn (directe schadevergoeding door toegenomen schade en uitvoeringskosten voor schadebestrijding en populatiebeheer) is nog niet in beeld gebracht (primaire verantwoordelijkheid tot impact-analyse ligt bij LNV) maar de verwachting is dat dit in de tientallen miljoenen per jaar kan gaan lopen. Indien blijkt dat extra inzet noodzakelijk is dan is de verwachting dat dit door provincies niet uit reguliere inzet menskracht geleverd kan worden, en dat aanvullende provinciale inzet noodzakelijk is. Daarnaast is de landelijke vrijstelling voor het beheer van de vos door de bestuursrechter vernietigd, hetgeen tot veel onduidelijkheid ten aanzien van de geldigheid van de vrijstelling voor andere soorten heeft geleid.

Strategische inzet faunabeheer o.a. t.b.v. beheersbaar houden van (kosten) faunaschade is een thema waarop provincies samen willen werken en daarom is dit ook een terugkerend thema in de BAC VP. Beheersbaarheid c.q. terug dringen kosten faunaschade is een langlopend thema, waar o.a. in wordt voorzien door verkenning naar alternatieve drempel-systematiek (eigen risico agrariër), getrokken door IPO-BIJ12 (oplevering voorzien in de loop van 2023).

Vooralsnog is het uitgangspunt dat de uitwerking van deze onderdelen via de bestaande begroting van Vitaal Platteland en IPO-BIJ12 wordt gerealiseerd. Indien extra capaciteit of inzet alsnog noodzakelijk blijkt te zijn dan zal dit in het kader van de P&C-cyclus in beeld worden gebracht.

Consequenties als niet wordt gehonoreerd bij Begroting 2024

Als bestaande capaciteit onvoldoende blijkt zal in de BAC VP een nadere prioritering moeten worden bepaald. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat gezamenlijke inzet op het beheersbaar houden van faunaschade pas op een later moment ingevoerd kan worden.

3.8 EU-biodiversiteit en Natura 2000

In EU-verband wordt gewerkt aan nieuwe kaders ten aanzien van natuurbescherming en natuurherstel. Met name een mogelijke uitbreiding van het verslechteringsverbod buiten Natura2000 kan grote invloed hebben op provinciale beleidsinvulling. Rijk en provincies zitten inhoudelijk op één lijn over de onwenselijkheid van een dergelijk verslechteringsverbod maar de lidstaat Nederland staat daar binnen Europa alleen in. Met LNV wordt gekeken naar alternatieven voor een vergunningstelsel om invulling te geven aan een eventueel verslechteringsverbod buiten Natura2000.

Tegelijkertijd is duidelijk dat implementatie van deze verordening om extra inzet zal vragen van de lidstaat, en daarmee ook van provincies, gezien hun beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid.

De consequenties van de verordening, de extra inzet die nodig is op belangenbehartiging en gezamenlijke standpuntbepaling, en voor de implementatie van de verordening zal nog verder

worden uitgewerkt. Indien hiervoor extra capaciteit of inzet noodzakelijk is dan zal dit in het kader van de P&C-cyclus in beeld worden gebracht.

Consequenties als niet wordt gehonoreerd bij Begroting 2024

Provinciale inzet zal beperkt worden ingebracht, waardoor de implementatie van de wetgeving voor individuele provincies mogelijk tot extra inzet zal leiden.

3.9 Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN)

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven zal het IPSN met ingang van de begroting 2024 als apart programma worden gepresenteerd.

Lasten 2023-2027

		Kaderbrief			
Beleidsopgave	**VJN 2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
3.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid					
3.2 Duurzame Landbouw					
3.3 Klimaatakkoord Landbouwgebruik					
3.4 Programma Natuur					
3.5 Natuurwetgeving					
3.6 Faunabeheer					
3.7 Natuurbeleid					
3.8 Natura 2000 en EU-Biodiversiteit					
3.9 Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur					
Totaal	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

x € 1.000

4. Mobiliteit

In de begroting zijn voor Mobiliteit zes beleidsopgaves opgenomen:

4.1 Duurzame Mobiliteit
4.2 Openbaar vervoer
4.3 Verkeersveiligheid
4.4 Fiets
4.5 KpVV
4.6 Goederenvervoer & Logistiek.

4.5 KpVV

Het IPO-bestuur heeft 9 februari 2023 besloten het KpVV-programma per 1 januari 2024 via een begrotingssubsidie te financieren. De begrotingssubsidies worden door de provincies direct aan CROW-KpVV verstrekt. Dit heeft als gevolg dat de begroting van het IPO in 2024 niet meer zal worden belast met het hiermee verbonden budget van 1,8 miljoen.

Lasten 2023-2027

		Kaderbrief			
Beleidsopgave	**VJN 2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
4.1 Duurzame Mobiliteit					
4.2 Openbaar vervoer					
4.3 Verkeersveiligheid					
4.4 Fiets					
4.5 Kennisplatform Verkeer en Vervoer		-1.800	-1.800	-1.800	-1.800
4.6 Goederenvervoer & Logistiek					
Totaal	**0**	**-1.800**	**-1.800**	**-1.800**	**-1.800**

x € 1.000

5. Regionale economie

In de begroting zijn voor Regionale economie zes beleidsopgaves opgenomen:
5.1 Agenda Samenhangend Investeren
5.2 Regionale Arbeidsmarkt, Human Capital
5.3 Circulaire Economie
5.4 Europees Regionaal Beleid
5.5 Digitalisering Regionale Economie
5.7 Ruimtelijke economie

Er zijn geen bijzonderheden voor dit programma.

Lasten 2023-2027

		Kaderbrief			
Beleidsopgave	**VJN 2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
5.1 Agenda Samenhangend Investeren					
5.2 Regionale Arbeidsmarkt/Human capital					
5.3 Circulaire Economie					
5.4 Europees regionaal beleid					
5.5 Digitalisering Regionale Economie					
5.7 Ruimtelijke economie					
Totaal	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

x € 1.000

6. Cultuur en erfgoed

Voor de begroting 2023 zijn er bestuurlijke prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt die een effect hebben op de meerjarenbegroting van IPO. Het programma Cultuur & Erfgoed is financieel niet opgenomen in de meerjarenbegroting 2024 e.v. Cultuur & Erfgoed maakt derhalve geen deel uit van deze (financieel-technisch ingestoken) kaderbrief. Het nieuwe bestuur zal echter nog wel een nadere afweging maken over de taken en beleidsopgaven van het IPO voor 2024 en verder. Cultuur & Erfgoed maakt onderdeel uit van deze nadere bestuurlijke afweging. Dit is in lijn met de bestuurlijke afspraken rondom de focus in de samenwerking, zoals hiervoor ook aangegeven.

Lasten 2023-2027

Niet van toepassing

7. Financiën en Openbaar bestuur

Het voorstel is om dit programma in de begroting 2024 te hernoemen naar Financiën en Openbaar bestuur. Binnen dit programma brengen we in de begroting 2024 dan taken onder die samenhangen met consultaties en wetgevingstrajecten en onderwerpen/activiteiten die inzetten op versterking en waarborging van goede interbestuurlijke verhoudingen in het openbaar bestuur in Nederland. Ook de financiële afhandeling van de compensatie Zeeland tot – conform de bestuurlijke afspraak – de implementatie van de herijking van het verdeelmodel Provinciefonds brengen we vanaf de begroting 2024 onder in dit programma. Hiermee gaat het om de huidige begrotingsonderdelen 7.1, 7.2.2, 7.4 en 10.4. Er is met deze wijziging in de indeling van de begroting 2024 geen sprake van financiële bijstelling van de begroting.

Het huidige programma 7: Kwaliteit openbaar bestuur in de begroting 2023 en de meerjarenbegroting zoals we die tot op heden kennen, telt vijf beleidsopgaves:
7.1 Consultatie- en wetgevingstrajecten
7.2 Lerend netwerk en uitwisseling ‘best practices’
7.4 Overheidsfinanciën
7.5 Vitale vereniging
7.6 Europa

Lasten 2023-2027

		Kaderbrief			
Beleidsopgave	**VJN 2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
7.1 Consultatie- en wetgevingstrajecten					
7.2 Provinciale rol in de ruimte					
7.4 Financiële verhoudingen					
7.5 Vitale vereniging					
7.6 Europa					
Totaal	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

x € 1.000

8. Werkgeverszaken

In de begroting zijn voor Werkgeverszaken drie beleidsopgaves opgenomen:
8.1 CAO
8.2 Rechtspositie politiek ambtsdragers en integraliteit
8.3 Ontwikkelen en borgen goed publiek werkgeverschap.

Lasten 2023-2027

		Kaderbrief			
Beleidsopgave	**VJN 2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
8.1 CAO					
8.2 Rechtspositie en integriteit politiek ambtsdragers					
8.3 Doorontwikkelen en borgen goed provinciaal en publiek werkgeverschap					
Totaal	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

x € 1.000

9. Verenigingszaken

Het voorstel is om in de begroting 2024 een nieuw programma Verenigingszaken op te nemen. Hieronder scharen we activiteiten als evenementen, bijeenkomsten en vergaderingen in het belang van de gezamenlijkheid, van de samenwerking en van de kennisuitwisseling. Dit betreft bijeenkomsten met en voor de Statenleden, de Algemene Vergadering (AV), de Colleges van Gedeputeerde Staten, de commissies, en het bestuur. Het gaat om de huidige programma's 7.5.1 en 7.5.2 uit de begroting 2023 e.v. De output van het programma 7.5.3. in de lopende begroting was expliciet gericht op de verkiezingen in 2023. Die specifieke doelstelling vervalt voor de begroting 2024. De bijbehorende output voortvloeiend uit de verkiezingen, zoals nieuwe Algemene Vergadering (AV), nieuwe commissies, bestuur, versterkte samenwerking met de Staten ook in 2024 gebaat bij (door-)ontwikkeling. Deze output is integraal onderdeel van de voorziene output bij Verenigingszaken. Er is met deze wijziging in de indeling van de begroting 2024 geen sprake van financiële bijstelling van de begroting.

10. Digitalisering

In de begroting zijn voor de Interprovinciale Digitale Agenda drie beleidsopgaves opgenomen:
10.1 Afhechting programma Interprovinciale Digitale Agenda
10.2 Activiteiten passend in profiel IPO-BIJ12
10.3 Belangenbehartiging digitalisering

De bestuurlijk kopgroep Digitalisering is conform bestuurlijke afspraak en planning begin 2023 opgehouden te bestaan. De taken en opgaven rondom digitalisering zijn hiermee voor provincies vanzelfsprekend niet opeens afgerond. De kopgroep heeft hierover een advies aan het IPO-bestuur opgesteld. Het bestuur zal – in het kader van de uitwerking van AEF – ook nader spreken over de manier waarop taken rondom digitalisering door de provincies zelf en via IPO in de komende jaren worden opgepakt.

Lasten 2023-2027

		Kaderbrief			
Beleidsopgave	**VJN 2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
10.1 Afhechting programma Interprovinciale Digitale Agenda					
10.2 Activiteiten passend in profiel BIJ12					
10.3 Belangenbehartiging digitalisering					
Totaal	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

x € 1.000

11. Bestuurszaken

Het voorstel is om in de begroting 2024 een nieuw programma Bestuurszaken op te nemen. Hieronder scharen we werkzaamheden ten behoeve van de samenhang en samenwerking tussen de grote transities in de fysieke leefomgeving, mede in samenwerking met de andere koepels en het rijk, inclusief de gebiedsgerichte aanpak. Binnen het kader van deze provinciale rol in de ruimte valt hieronder ook de kennisfunctie en het versterken van het leerproces. Daarnaast brengen we in dit programma de intensivering van de samenwerking tussen IPO en HNP onder. Daaronder valt in elk geval ook de inhoudelijke afstemming met het HNP en de Europese dossiers van de vereniging, de onderlinge afstemming van werkzaamheden en de (gezamenlijke) Europese belangenbehartiging. Hiermee gaat het om de huidige begrotingsonderdelen 7.2.1, 7.2.3 en 7.6. Er is met deze wijziging in de indeling van de begroting 2024 geen sprake van financiële bijstelling van de begroting.

In het programma Overig staan een aantal onderwerpen die niet bij de overige programma's zijn onder te brengen.

11.1 Werkbudget en budget voor nieuw beleid
11.2 Stelpost L&P-compensatie
11.4 Compensatie Zeeland

11.1 Werkbudget en budget voor nieuw beleid

We hebben bij beleidsopgave 1.2 Water aangegeven dat we de hogere lasten binnen die beleidsopgave (€ 38.000 in 2024 en 2025) willen dekken ten laste van het budget voor nieuw beleid. Dat budget is geraamd binnen dit programma. Voor nieuw beleid resteert daarmee in 2024 € 376.000, € 830.000 in 2025 en € 819.000 vanaf 2026.

11.2 Stelpost L&P-compensatie

Voor de indexatie maken we gebruik van de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB), zoals opgenomen in de kerngegevenstabel raming maart 2023 (CEP 2023). Op basis hiervan indexeren we in 2024 de personele budgetten met 5,2%[3] en de materiële budgetten met 3,9%[4]. In onze meerjarenramingen hebben wij (op basis van de kerngegevens maart 2022) via een stelpost rekening gehouden met een indexatie van 3,6% voor personele budgetten en 2,3% voor materiele budgetten, met uitzondering van de bedrijfsvoering budgetten.

De hogere percentages resulteren ten opzichte van de reeds opgenomen stelpost in een financieel effect van € 0,21 miljoen in 2024 oplopend naar € 1,71 miljoen in 2027. In de Begroting 2024 rekenen wij de indexatie exact door.

Consequenties als niet wordt gehonoreerd bij Begroting 2024

Het niet honoreren van de indexering is feitelijk een bezuiniging. Dit zal op den duur leiden tot het niet kunnen realiseren van de opgaven. Provincies worden via het accres naast volumeontwikkelingen van het Rijksuitgavenniveau tevens gecompenseerd voor loon- en prijsstijgingen.

[3] Kerngegevenstabel, regel "Loonvoet sector overheid"
[4] Kerngegevenstabel, regel "Prijs materiele overheidsconsumptie (imoc)"

Lasten 2023-2027

Beleidsopgave	VJN 2023	Kaderbrief 2024	2025	2026	2027
11.1 Werkbudget & Budget voor Nieuw Beleid					
* Ten laste van werkbudget	-38				
* Ten laste van budget voor nieuw beleid		-38	-38		
11.2 Stelpost L&P-compensatie		212	347	858	1.714
11.4 Compensatie Zeeland					
Totaal	**-38**	**174**	**309**	**858**	**1.714**

x € 1.000

12. Financieel totaalbeeld IPO-bureau

In de voorgaande hoofdstukken komen enkele ontwikkelingen aan de orde waarvan de financiële gevolgen in dit hoofdstuk op programmaniveau samengebracht worden.

		Kaderbrief			
Beleidsopgave	**VJN 2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
1. ROWW	38	38	38	0	0
2. Milieu, Energie en Klimaat	0	0	0	0	0
3. Vitaal Platteland	0	0	0	0	0
4. Mobiliteit	0	-1.800	-1.800	-1.800	-1.800
5. Regionale Economie	0	0	0	0	0
6. Cultuur	0	0	0	0	0
7. Kwaliteit Openbaar Bestuur	0	0	0	0	0
8. Werkgeverszaken	0	0	0	0	0
9. Verenigingszaken	0	0	0	0	0
10. Interprovinciale Digitale Agenda	0	0	0	0	0
11. Overig	-38	174	309	858	1.714
Totaal	**0**	**-1.588**	**-1.453**	**-942**	**-86**

x € 1.000

Op basis van de bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat de lasten voor IPO-bureau ten opzichte van de meerjarenraming 2024 gaan afnemen met € 1,6 miljoen. De mutaties binnen de lasten is toegelicht bij de diverse programma's.

Indicatie volume IPO-bureau Begroting 2024

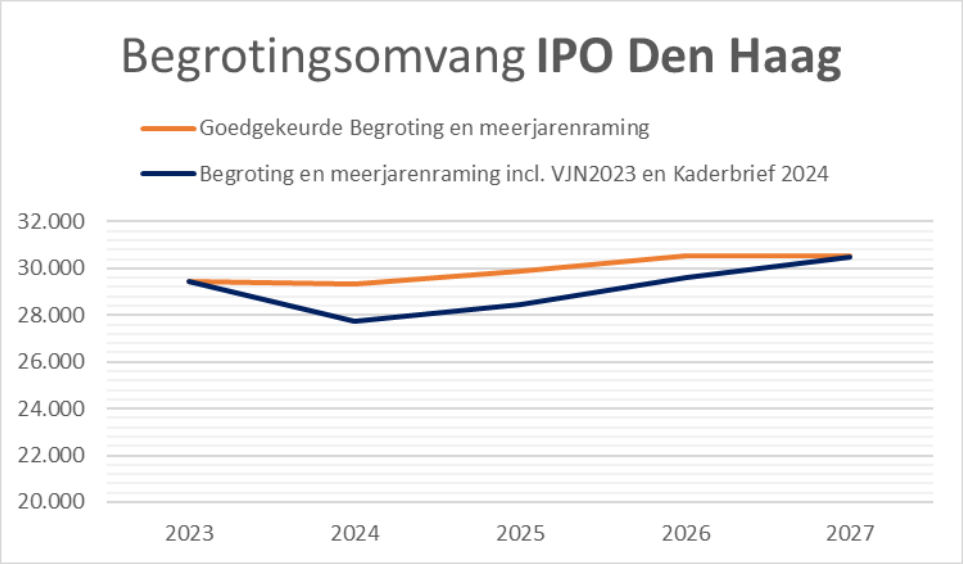
Met deze kaderbrief wordt een indicatie gegeven van het financiële volume van de IPO-bureau voor het komend begrotingsjaar. De indicatie is in het financieel overzicht hierna weergegeven.

- Vertrekpunt is de goedgekeurde omvang van de Meerjarenraming 2024-2026 bij de IPO Begroting 2023 (zie A.).
- Vervolgens is hieraan het (meerjarig) effect van de voorstellen uit de Voorjaarsnota 2023 toegevoegd (zie 1.). Omdat het effect van de Voorjaarsnota 2023 per saldo budgetneutraal is, wijzigt de omvang van de begroting niet (zie B.).
- Rekening houdend met de totaaleffecten van de voorstellen in deze kaderbrief, ontstaat een indicatie van de begrotingsomvang voor 2024 (€ 27,7 miljoen) (zie C.).

	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
I. Begroting IPO-bureau					
A. Omvang BGR 2023 incl. MJR (goedgekeurd)	29.430	29.335	29.904	30.553	30.553
1. Effect Voorjaarsnota 2023 voor 2023	0				
Doorwerking meerjarig effect VJN2023		0	0	0	0
B. Omvang BGR 2023 en MJR incl. VJN 2023	**29.430**	**29.335**	**29.904**	**30.553**	**30.553**
Totaal effect Kaderbrief 2024		-1.588	-1.453	-942	-86
C. Omvang BGR 2023 en MJR incl. KB2024	**29.430**	**27.747**	**28.451**	**29.611**	**30.467**

x € 1.000

In de Begroting 2023 (incl. meerjarenraming 2024-2026) hadden we een grafiek opgenomen waarin het verloop van de Begroting 2023 meerjarig was weergegeven. Aan die grafiek hebben wij het financieel beeld inclusief de gevolgen van de kaderbrief toegevoegd.



Verdeling bijdragen per provincie
In bijlage 1 bij deze kaderbrief is de jaarschijf 2024 vertaald in de bijdragen per provincie voor IPO-bureau. Ter vergelijking is ook het bedrag opgenomen uit de IPO Meerjarenraming 2024-2026.

Hoofdstuk 4

IPO-BIJ12

IPO-BIJ12

Het jaarplan/begroting van IPO-BIJ12 bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Expertiseteam Stikstof en Natura 2000
2. Natuurinformatie en Natuurbeheer
3. Faunazaken
4. Adviescommissie Schade Grondwater (ACSG)
5. Drugsafvaldumpingen
6. Gemeenschappelijke beheer organisatie (GBO-provincies)
7. Interne organisatie.

Deze kaderbrief bevat onderwerpen en ontwikkelingen die (pas) vanaf 2024 gaan spelen bij IPO-BIJ12 en voor zover ze op dit moment zijn te voorzien. Deels gaat het om ontwikkelingen die zijn gestart in 2022 en/of 2023 en zijn genoemd in de Voorjaarsnota 2023. Voor een aantal van deze ontwikkelingen worden wijzigingen voorgesteld voor de Begroting 2024. Al deze wijzigingen zijn in het voortraject afgestemd met de provincies en hebben vaak een meerjarig karakter. De wijzigingen zijn noodzakelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden die IPO-BIJ12 in opdracht van de provincies uitvoert. Voor een aantal van deze ontwikkelingen worden in de voorjaarsnota wijzigingen voorgesteld voor de Begroting 2024. Een aantal van de wijzigingen werken (al dan niet structureel) door in de begroting van 2024. Ook deze zijn toegelicht in de voorjaarsnota.

Samenvatting begrotingswijzigingen

Wijzigingen begroting 2024 e.v.

		Kaderbrief			
Organistaie onderdeel onderwerp	VJN	2024	2025	2026	2027
2. Interne organisatie					
0,0 Indexatie 2024 personele kosten 5,2%		206	206	206	206
0,0 Indexatie 2024 materiële overheidsconsumptie (imoc): 3,9%		122	122	122	122
2.1 Gevolgen CAO 2022	477-	477-	477-	477-	477-
2.2 Formatieplaats directiesecretaresse	9	9	9	9	9
2.3 Formatieplaats directiesecretaresse IPSN	80	80	80	80	80
2.4 Budget neutrale verschuiving SN2000	51	51	51	51	51
2.5 Ontwikkeling kosten schade wolven	44	44	44	44	44
VJN 2.7 Wet Digitale Overheid	200				
Totaal 2. Interne organisatie	**94-**	**34**	**34**	**34**	**34**
3. Stikstof en Natura 2000					
0,0 Indexatie 2024 personele kosten 5,2%		84	84	84	84
0,0 Indexatie 2024 materiële overheidsconsumptie (imoc): 3,9%		324	324	324	324
2.1 Gevolgen CAO 2022	75	75	75	75	75
3.2 Budget neutrale verschuiving SN2000	51-	51-	51-	51-	51-
3.3 Formatieplaats directiesecretaresse IPSN	80-	80-	80-	80-	80-
VJN 3.2 Informatiepunt AERIUS	852				
VJN 3.2 Gebruikersregisseur AERIUS	358				
Totaal 3. Stikstof en Natura 2000	**1.154**	**353**	**353**	**353**	**353**
4. Natuurinformatie en Natuurbeheer					
0,0 Indexatie 2024 personele kosten 5,2%		182	182	182	182
0,0 Indexatie 2024 materiële overheidsconsumptie (imoc): 3,9%		360	360	360	360
2.1 Gevolgen CAO 2022	166	166	166	166	166
2.2 Formatieplaats directiesecretaresse	9	9	9	9	9
4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur - Kennisontwikkeling natuur	529	404	390		
6.6 Verschuiving middelen en functies van NINB naar GBO	343-	343-	343-	343-	343-
VJN 4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur – verbetering natuurinformatie 'Vł	2.146				
Totaal 4. Natuurinformatie en Natuurbeheer	**2.506**	**776**	**762**	**372**	**372**
5. Faunazaken					
0,0 Indexatie 2024 personele kosten 5,2%		80	80	80	80
0,0 Indexatie 2024 materiële overheidsconsumptie (imoc): 3,9%		61	61	61	61
2.1 Gevolgen CAO 2022	62	62	62	62	62
5.1 Open-eind-regeling afhandelen faunaschades		10.737	10.737	10.737	10.737
5.2 AEWA		285			
5.3 Ontwikkeling kosten schade wolven	80	80	80	80	80
Totaal 5. Faunazaken	**142**	**11.305**	**11.020**	**11.020**	**11.020**
Drugsafvaldumpingen					
VJN 6.1 Middelen 2021 en 2022	778				
VJN 6.1 Subsidieregeling drugsafvaldumpingen	1.500				
Totaal Drugsafvaldumpingen	**2.278**				
6. Gemeenschappelijke beheer organisatie (GBO-provincies)					
0,0 Indexatie 2024 personele kosten 5,2%		252	252	252	252
0,0 Indexatie 2024 materiële overheidsconsumptie (imoc): 3,9%		233	233	233	233
2.1 Gevolgen CAO 2022	147	147	147	147	147
6.1 Vereenvoudiging en uniformering applicatielandschap (rationalisatie)		1.200			
6.2 Technisch beheer ICT – indexering	50	50	50	50	50
6,4 Archeodepot	28	28	28	28	28
6,5 Landelijk Zwemwater Register	46	46	46	46	46
6.6 Verschuiving middelen en functies van NINB naar GBO	343	343	343	343	343
6.7 Web-bvb	131-	131-	131-	131-	131-
6.8 LVO (landelijke voorziening overstromingsinformatie)		110	238	238	
6.9 CDS - Uitbreiding INSPIRE met high value datasets		250	250	250	250
6.10 Informatieveiligheid (security)		300	300	300	300
6.11 Ontwikkelingen beeldmateriaal (BM5)		100			
VJN 7.4 Vereenvoudigen en uniformeren applicatielandschap	650				
VJN 7.8 Landelijk Grondwaterregister	175				
Totaal 6. Gemeenschappelijke beheer organisatie (GBO-provincies)	**1.308**	**2.928**	**1.756**	**1.756**	**1.518**
AdviesCommissie Schade Grondwater (ACSG)					
0,0 Indexatie 2024 personele kosten 5,2%		33	33	33	33
0,0 Indexatie 2024 materiële overheidsconsumptie (imoc): 3,9%		14	14	14	14
2.1 Gevolgen CAO 2022	27	27	27	27	27
Totaal AdviesCommissie Schade Grondwater (ACSG)	**27**	**74**	**74**	**74**	**74**
Totaal effect	**7.322**	**15.469**	**13.998**	**13.608**	**13.370**
4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur - Kennisontwikkeling natuur	529	404	390		
VJN 3.2 Informatiepunt AERIUS	852				
VJN 3.2 Gebruikersregisseur AERIUS	358				
VJN 4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur – verbetering natuurinformatie 'Vł	2.146				
VJN 6.1 Subsidieregeling drugsafvaldumpingen	1.500				
VJN 6.1 Middelen 2021 en 2022	778				
VJN 7.10 Subsidies	294				
Totaal effect ten laste van provincies	**865**	**15.065**	**13.608**	**13.608**	**13.370**

De nummers voor de onderwerpen in de tabel corresponderen met de hoofdstuk- en alineanummers bij de tekstuele uitleg in deze kaderbrief onderdeel IPO-BIJ12.

1. Profiel IPO-BIJ12

BIJ12 is onderdeel van de vereniging IPO. IPO-BIJ12 voert structurele werkzaamheden uit voor de ondersteuning van de provincies bij de uitvoering van gemeenschappelijke opgaven, voornamelijk in het domein van de transitie natuur en stikstof. In mandaat van de 12 provincies voert IPO-BIJ12 twee wettelijke regelingen uit: de afhandeling van de faunaschades en de Subsidieregeling opruiming drugsafval. IPO-BIJ12 verbindt de provincies met expertise en ondersteunt provinciale commissies, zoals de Adviescommissie Schade Grondwater (ACSG) en de Stichting Certificering.

Als onderdeel van onze taken verwerken wij gegevens tot betrouwbare informatie op basis waarvan provincies besluiten kunnen nemen. Dit draagt bij aan de versterking van de informatiepositie van provincies. De kracht van IPO-BIJ12 ligt in de versterking van de provincies op de gemeenschappelijke opgaven: uitvoering van regelingen, ondersteunen van de provincies met kennis, uniformering en standaardisering van gegevens en informatie.

IPO-BIJ12 is georganiseerd in vier inhoudelijke units: Expertiseteam Stikstof en Natura 2000, Natuurinformatie en Natuurbeheer, Faunazaken en ACSG en Gemeenschappelijke Beheer Organisatie. Deze worden ondersteund door de unit Bedrijfsvoering. IPO-BIJ12 is gevestigd in Utrecht.

Aan alle opdrachten en taken die IPO-BIJ12 uitvoert, liggen wettelijke taken of (inter)bestuurlijke afspraken ten grondslag. De werkzaamheden van IPO-BIJ12 zijn structureel van aard en hebben financiële en kwalitatieve meerwaarde voor de provincies.

2. Directie en Bedrijfsvoering

2.1 Gevolgen CAO 2022

Bij het vaststellen van de IPO-BIJ12-begroting 2023 is rekening gehouden met de CAO-verhogingen van 2022. Het extra structureel benodigd budget van € 660.000 is in de Begroting 2023 toegevoegd bij Interne organisatie. Dit budget wordt herverdeeld over de units van IPO-BIJ12. Dit zijn budget neutrale verschuivingen.

2.2 Formatieplaats directiesecretaresse

Door de uitbreiding en verzwaring van de taken van de directiesecretaresse is deze geherwaardeerd. Deze herwaardering leidt tot een extra structureel benodigd budget van € 8.575 bij zowel Interne Organisatie als bij de unit NINB.

2.3 Formatieplaats directiesecretaresse IPSN

De functie van directiesecretaresse IPSN wordt structureel ingevuld. Hiervoor wordt deze formatieplaats structureel toegevoegd aan de formatie van de unit Bedrijfsvoering. Dit betekent een structureel budget neutrale verschuiving van € 80.000 van het budget voor IPSN van de unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000 naar de unit Bedrijfsvoering.

2.4 Budget neutrale verschuiving Expertiseteam Stikstof en Natura 2000

De unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000 heeft behoefte aan extra ondersteuning vanuit de discipline Communicatie. Hiervoor wordt budget (€ 51.000) structureel overgeheveld van het uitvoeringsbudget van de unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000 naar de unit Bedrijfsvoering.

2.5 Communicatie wolf

Voor communicatie m.b.t. de wolf wordt structureel 0,5 fte communicatie capaciteit (€ 44.000) toegevoegd aan de formatie van de unit Bedrijfsvoering (zie ook Voorjaarsnota paragraaf 5.2 Ontwikkeling kosten door schade wolven).

3. Expertiseteam Stikstof en Natura 2000

3.1. Gebruikersregisseur AERIUS

Voor gebruikersregie AERIUS en voor het Informatiepunt ontvangt IPO-BIJ12 voor 2023 subsidie van het ministerie van LNV. Het is de bedoeling van LNV en IPO-BIJ12 om hier een langjarige financiering van te maken. De medefinanciering vanuit LNV is akkoord bevonden door het IPO-bestuur in de vergadering van 15 december 2022. Het betreft een subsidiebedrag van € 851.750 voor het Informatiepunt en van € 358.400 voor gebruikersregie AERIUS. De verantwoording over de besteding van deze budgetten vindt rechtstreeks aan het ministerie van LNV plaats en wordt ter informatie meegenomen in de P&C-cyclus van de IPO-vereniging.

3.2 Adviseur Communicatie bij Bedrijfsvoering

De Unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000 hevelt per 2023 structureel de kosten voor 0,5 fte schaal 11 vanuit het uitvoeringsbudget over naar het P-budget voor Bedrijfsvoering. Het betreft een bedrag van € 51.000.

3.3 Directiesecretaresse IPSN

De functie van directiesecretaresse IPSN wordt structureel ingevuld en toegevoegd aan de formatie van Bedrijfsvoering (zie ook paragraaf 2.2). Dit betekent een structureel budget neutrale verschuiving van € 80.000 van het budget IPSN bij de unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000 naar de unit Bedrijfsvoering.

4. Natuurinformatie en Natuurbeheer

De ondersteuning van de provincies bij hun taken op het gebied van natuurinformatie en natuurbeheer wordt in 2024 voortgezet. IPO-BIJ12 biedt de provincies daarbij meerwaarde door een efficiënte uitvoering van taken die alle 12 provincies ondersteunen, waaronder landelijke informatieproducten, methodieken en de gezamenlijke aanbesteding van monitoring en onderzoek. Tevens biedt IPO-BIJ12 de provincies ondersteuning met kennis over natuurbeleid, natuurinformatie en natuurbeheer.

Vooruitkijkend naar 2024 zien wij de volgende ontwikkelingen die op termijn kunnen leiden tot wijziging van taken. Deze zullen in beginsel opgevangen worden binnen de bestaande financiële kaders. Waar dat niet mogelijk is zullen wij daar bestuurlijke besluitvorming voor voorbereiden:

- Versterking van de verantwoording van het natuurbeheer in het kader van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap door extra inzet op audits van gecertificeerde beheerders en een verbetering van de aansluiting van natuurinformatie op de evaluatie van natuurbeheer.
- Bijdragen aan verbeterde natuurinformatie ten behoeve van de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van natuurbeheer, waaronder de aanpak stikstof, en de verantwoording over de natuurdoelen in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied en het beheer van invasieve exoten.

4.1 Uitvoeringsprogramma Natuur – verbetering natuurinformatie ‘VHR compleet'

Verbetering van natuurinformatie voor beleidsvorming, verantwoording en uitvoering van wettelijke taken is onderdeel van de opgave van het Uitvoeringsprogramma Natuur. Eind 2022 hebben

provincies en rijk in bestuurlijk overleg de nadere invulling van deze opgave vastgesteld conform scenario ‘VHR compleet’.

Eind 2022 heeft LNV-middelen beschikbaar gesteld via een subsidie voor de uitvoering van afspraken in het Bestuurlijk Overleg Natuur, betreffende maatregelen voor versterking van de monitoring. Deze middelen zullen deels in 2024 worden besteed, afhankelijk van besluitvorming in het IPO-bestuur.

4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur - Kennisontwikkeling natuur

Eind 2020 hebben de provincies en het rijk het Uitvoeringsprogramma Natuur vastgesteld. Onderdeel daarvan zijn opgaven voor kennisontwikkeling voor natuurbeheer en natuurherstel. Ter uitvoering hiervan heeft IPO-BIJ12 eind 2022 een subsidie van het ministerie van LNV ontvangen voor aanvullende financiering kennisontwikkeling natuur (OBN UPN) van € 1.322.900. In de jaarrekening is hiervoor een voorziening getroffen van € 1.322.900. Deze middelen worden ingezet in de periode 2023 – 2025.

5. Faunazaken

5.1 Aanpassing tegemoetkoming Faunaschade

De raming van de open-eind-regeling afhandelen faunaschades is in het Jaarplan 2023 vastgesteld op ongeveer € 42 miljoen. De raming bestaat uit de vergoedingen die grondgebruikers krijgen op basis van het provinciale faunaschade beleid (tegemoetkomingen faunaschade, edelherten- en ganzenregeling en dassenovereenkomsten). Ook vallen de taxatiekosten, die worden gemaakt om de hoogte van de faunaschade vast te stellen, hieronder. De kosten zijn o.a. afhankelijk van het faunaschade beleid, het aantal aanvragen, het aantal schadeveroorzakende dieren, de hoogte van de schade en de gewasprijs.

De begroting 2024 wordt op basis van de huidige inzichten en de raming van de open-eind-regeling geactualiseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de tegemoetkomingen voor gewas en vee en de daarbij behorende taxatiekosten van 2022. De definitieve cijfers voor 2022 worden in april verwacht en worden besproken in de BAC VP.

Voor vaststelling van de definitieve begroting zal het actuele beeld van het aantal aanvragen en de prijs van de droge stof prijs voor gras (die dit voorjaar bekend zijn) worden verwerkt in de definitieve cijfers. Voor de kaderbrief wordt het bedrag voor 2024 geschat op ongeveer € 52 miljoen (zie onderstaande tabel).

Prognose tegemoetkomingen 2024

Prognose beleidsjaar 2023 obv werkelijke kosten 2022								
Provincies	**Tegemoetkomingsschade**	**Taxatie**	**Leges**	**Leges retour**	**Ganzen-subsidies**	**Wolf**	**Edelhert-regeling**	**Totaal**
Groningen	1.488	96	1	25	72	4	-	**1.627**
Fryslân	12.593	764	14	216	85	92	-	**13.148**
Drenthe	1.112	227	37	47	9	273	-	**1.066**
Overijssel	2.403	230	131	111	-	33	-	**2.619**
Gelderland	4.456	737	254	176	427	79	60	**5.679**
Utrecht	3.976	293	148	121	103	1	-	**4.398**
Noord-Hollanc	12.795	727	174	344	174	-	-	**13.526**
Zuid-Holland	5.357	371	164	191	25	-	-	**5.726**
Zeeland	1.856	195	85	92	58	9	-	**2.094**
Noord-Braban	622	168	5	40	8	101	-	**661**
Limburg	1.250	327	-	-	-	16	-	**1.562**
Flevoland	560	32	8	10	-	5	-	**585**
Totaal	**48.469**	**4.168**	**1.020**	**1.373**	**960**	**613**	**60**	**52.692**

5.2. AEWA

Provincies nemen deel aan de internationale ganzenaanpak onder de vlag van AEWA. Voor deze deelname wordt voor 2021-2024 een contributie gevraagd. Met de huidige onderzoeksvoorstellen (zie hierna) is een totaalbedrag gemoeid van € 1.482.163 excl. btw voor vier jaar. Het Rijk betaalt hiervan € 379.170 excl. btw. Voor de provincies rest dus een bedrag van € 1.102.993 over een periode van vier jaar.
De AAC VP heeft in 2021 positief geadviseerd over dit voorstel, alleen is de financiering niet geregeld. De provincie Friesland heeft gevraagd om dit alsnog via de begroting van IPO-BIJ12 te regelen in 2024.

Anders dan bij de besluitvorming over de contributie aan AEWA en de onderzoeksvoorstellen voor 2017-2020 wordt voor 2024 de op 23 maart 2023 door het IPO-bestuur vastgestelde nieuwe verdeelsleutel gehanteerd. De kostenverdeling die hieruit volgt staat in tabel 3.

Tabel 3: Verdeling kosten onderzoek + contributie EGMP 2021-2024 over provincies volgens Jansen-2 en Jansen-3 (2021-2023) en de nieuwe verdeelsleutel (2024)						
Provincie		**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**Totaal**
Drenthe	11,00%	€ 33.472	€ 35.612	€ 30.590	€ 31.335	€ 131.009
Flevoland	2,30%	€ 6.999	€ 7.446	€ 6.396	€ 6.552	€ 27.393
Friesland	10,40%	€ 31.646	€ 33.669	€ 28.922	€ 29.626	€ 123.863
Gelderland	11,30%	€ 34.385	€ 36.583	€ 31.425	€ 32.190	€ 134.582
Groningen	5,50%	€ 16.736	€ 17.806	€ 15.295	€ 15.668	€ 65.505
Limburg	8,70%	€ 26.473	€ 28.166	€ 24.194	€ 24.783	€ 103.616
Noord-Brabant	15,60%	€ 47.469	€ 50.504	€ 43.383	€ 44.439	€ 185.795
Noord-Holland	7,80%	€ 23.735	€ 25.252	€ 21.691	€ 22.220	€ 92.897
Overijssel	10,70%	€ 32.559	€ 34.640	€ 29.756	€ 30.481	€ 127.436
Utrecht	5,20%	€ 15.823	€ 16.835	€ 14.461	€ 14.813	€ 61.932
Zeeland	4,30%	€ 13.084	€ 13.921	€ 11.958	€ 12.249	€ 51.213
Zuid-Holland	7,20%	€ 21.909	€ 23.309	€ 20.023	€ 20.510	€ 85.751
Totaal onderzoek		**€ 282.290**	**€ 301.743**	**€ 256.095**	**€ 262.865**	**€ 1.102.993**
Contributie		**€ 22.000**	**€ 22.000**	**€ 22.000**	**€ 22.000**	**€ 88.000**
TOTAAL		**€ 304.290**	**€ 323.743**	**€ 278.095**	**€ 284.865**	**€ 1.190.993**

5.3 Ontwikkeling kosten schade door wolven

De BAC VP heeft op 26 januari 2023 ingestemd met het voorstel voor bekostiging van extra inzet op het wolvendossier om tijdige afhandeling van de aanvragen mogelijk te maken, voor de publicatie van de schadecijfers, en voor extra inzet ten behoeve van communicatie:

- Afhandeling aanvragen en schadecijfers 1 fte schaal 9, € 80.000
- Communicatie 0,5 fte schaal 10, € 44.000

De begroting van respectievelijk de personeelskosten unit Faunazaken en de personeelskosten unit Bedrijfsvoering worden met deze bedragen verhoogd.

6. GBO-provincies

6.1 Vereenvoudiging en uniformering applicatielandschap (rationalisatie)

In 2023 is gestart met de verkenning naar wat nodig is voor de vernieuwing van de verouderde applicaties. In 2023 wordt geïnvesteerd in de versterking van de basis van de informatievoorzieningen en licenties die voor meerdere applicaties worden ingezet (de zgn. basisinfrastructuur). Deze investeringen zorgen voor een kostenefficiënte en kwaliteitsverhogende nieuwbouw en herbouw van bestaande applicaties. Hierbij wordt extra aandacht gegeven aan het waarborgen van informatiebeveiliging en privacy. Belangrijkste focus hierbij is het gebruik van generieke componenten om te komen tot een vereenvoudiging van het ICT-landschap, en daarmee het vergemakkelijken van beheer en verlagen van bijbehorende kosten.
Ook zijn per applicatie aanvullende middelen noodzakelijk voor herbouw en nieuwbouw ervan. Per applicatie wordt een businesscase voorgelegd aan het IPO-bestuur. De verwachting is dat in 2023 op basis van businesscases voor een drietal applicatie besluiten worden voorgelegd: Archeodepot, Provisa en Ibis. In 2024 start eenzelfde traject voor andere applicaties. Hiervoor zal een bedrag van € 1.200.000 gereserveerd worden. Op basis van besluitvorming van het IPO-Bestuur worden de definitieve bedragen verwerkt in de Voorjaarsnota 2024.

6.2 Technisch beheer ICT - indexering

In de begroting van 2023 is een te laag percentage berekend voor indexering van de hosting en beheercontracten met de diverse leveranciers. Om dit te compenseren is een structurele verhoging van het budget voor technisch beheer en hosting nodig van € 50.000. Deze verhoging wordt daarom doorgevoerd in de Kaderbrief 2024.

6.3 Atlas voor de Leefomgeving.

In 2022 is de provinciale viewer waarop de data van de risicokaart getoond werd, uitgefaseerd. Deze is vervangen door de viewer van de Atlas van de Leefomgeving. De Atlas van de Leefomgeving is een voorziening die is bedoeld voor informatie aan de burger. Deze is in beheer bij RIVM.
Het IPO is samen met de ministeries van I&W en LNV-opdrachtgever voor het beheer en de (door)ontwikkeling van de Atlas en betaalt hiervoor een jaarlijkse bijdrage van € 170.000.
De bijdragen van de provincies aan deze atlas zullen worden verhoogd als gevolg van het besluit van het IPO-bestuur over de over de informatieproducten Externe Veiligheid naar aanleiding van de verkenning Externe Veiligheid. Op basis hiervan wordt een verhoging van € 170.000 naar € 225.000 verwacht. Verwacht wordt dat dit binnen de begroting van IPO-BIJ12 wordt gevonden.

6.4 Archeodepot
De BAC Cultuur heeft in 2022 positief geadviseerd over de verhoging van het structurele budget voor Archeodepot met € 27.500. Dit is nodig vanwege toegenomen kosten voor noodzakelijk technisch onderhoud van de bestaande applicatie. Deze verhoging wordt daarom doorgevoerd in de Kaderbrief 2024.

6.5 Landelijk Zwemwater Register (LZR)
De BAC ROWW heeft in 2022 positief geadviseerd over de verhoging van het structurele budget voor LZR met € 45.500. Dit is nodig vanwege toegenomen kosten voor noodzakelijk technisch onderhoud van de bestaande applicatie. Deze verhoging wordt doorgevoerd in de Kaderbrief 2024.

6.6 Verschuiving middelen en functies van NINB naar GBO
In de begroting van de unit NINB is structureel budget opgenomen voor het inrichten en onderhouden van de basisinfrastructuur (uitvoeringskosten). Dit budget wordt met ingang van 2023 budgetneutraal structureel overgeheveld naar de begroting van de unit GBO. Daarnaast vindt een budget neutrale verschuiving plaats van formatie (functioneel beheerder en informatieanalist) van de capaciteit van de unit NINB naar de unit GBO (personeelskosten). Het gaat om in totaal € 343.405.

6.7 Web-bvb
In 2022 is de applicatie Web-bvb uitgefaseerd en afgesloten. Op dit moment heeft IPO-BIJ12 geen vervangende applicatie in beheer. Het beheerbudget van € 130.520 komt daarmee structureel te vervallen.

6.8 LVO (Landelijke Voorziening Overstromingsinformatie)
Op 27 oktober 2022 heeft de BAC ROWW positief geadviseerd over het aangaan van een Samenwerkingsovereenkomst Landelijke Voorziening Overstromingsinformatie (LVO) met de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat/Ministerie van I&W. De samenwerkingsovereenkomst is afgesloten ten behoeve van het uitvoeren van het implementatieplan dat moet leiden tot de Landelijke Voorziening Overstromingsgegevens. In het IPO-bestuur van februari 2023 is besloten dat IPO-BIJ12 een kassiersfunctie vervult in dit traject. Voor de komende jaren gaat het om de volgende bedragen:

- 2024 € 110.000 (incl. BTW)
- 2025 € 237.500 (incl. BTW)
- 2026 € 237.500 (incl. BTW)

6.9 CDS - Uitbreiding INSPIRE met high value datasets
Sinds 2007 gelden de Europese INSPIRE-richtlijnen. Deze schrijven voor aan welke Europese standaardendata over de leefomgeving moet voldoen en maken uitwisseling van die data tussen Europese landen mogelijk. De INSPIRE-datasets van de provincies worden via de applicatie CDS (Centrale Data Serviceomgeving) samengesteld. In 2022 zijn in Europees verband nieuwe voorwaarden afgesproken waaraan de datasets moeten voldoen. Deze voorwaarden worden in 2023 geïmplementeerd. Na de implementatie wordt verwacht dat structureel meer beheeractiviteiten nodig zijn voor het beheer van deze datasets door IPO-BIJ12 en door PDOK (Publieke Dienstverlening Op de Kaart, een platform voor het ontsluiten van geo-datasets van Nederlandse overheden). Op basis van de implementatie worden de beheerkosten in de loop van 2023 definitief berekend. Vooruitlopend hierop wordt een bedrag van € 250.000 gereserveerd in de Kaderbrief 2024. Het definitieve bedrag wordt opgenomen in de Begroting 2024.

6.10 Informatieveiligheid (security)

De eisen van informatieveiligheid zijn vastgelegd in de richtlijn BIO en de ISO 27001. Vanuit Europa zijn nieuwe richtlijnen (NIS2 – Network and Information Systems Directive) vastgesteld die strenger zijn dan de huidige richtlijnen. Om hieraan te kunnen voldoen zullen extra investeringen nodig zijn in de huidige informatievoorzieningen die door IPO-BIJ12 worden beheerd en ontwikkeld. Dit zal ook impact hebben op de kosten voor de nieuwbouw en herbouw van verouderde applicaties (zie 6.1). Het is nog onduidelijk wat de financiële consequenties zijn van deze aangescherpte richtlijnen. Vooralsnog wordt uitgegaan van 20% van het ICT-budget. Dit betekent dat in de Kaderbrief vooralsnog rekening wordt gehouden met een toename van € 300.000. In de loop van 2023 zal meer inzicht ontstaan in de financiële gevolgen van de aangescherpte richtlijnen.

6.11 Ontwikkelingen beeldmateriaal (BM5)

In diverse beleidsvelden, zoals Natuur en ook Energie, zal meer worden gewerkt met Artificiële Intelligentie (AI). De AI interpreteert satellietbeelden/luchtfoto's/Actuele hoogtebestanden ten behoeve van handhaving en inventarisatie. Om dit over de jaren te kunnen doen is een goede positionering van de data noodzakelijk. Eén van de manieren om dit te doen is het maken van true-orthofoto's. Dit zijn luchtfoto's die recht van boven gemaakt worden. Om dit voor heel Nederland en niet per provincie te realiseren is een geschat extra budget in 2024 nodig van € 100.000. Deze uitbreiding van budget komt voort uit de aanbevelingen uit het rapport 'Gebruik en ontwikkelingen van beeldmateriaal en hoogtedata bij de provincies' van 18 januari 2023, door Geonovum/provincie Gelderland. In 2023 wordt hiervoor een voorstel uitgewerkt dat wordt besproken in de AAC/BAC ROWW en wordt voorgelegd aan het IPO-bestuur. Hiervoor wordt in de Kaderbrief 2024 € 100.000 gereserveerd. Op basis van het besluit van het IPO-Bestuur wordt het definitieve bedrag opgenomen in de Begroting 2024, dan wel gecorrigeerd in de Najaarsnota 2024.

Wijzigingen Begroting 2024

Bovenstaande levert het volgende beeld voor de provinciale bijdragen in de begroting 2024.

Totaaloverzicht provinciale bijdragen meerjarenbegroting 2024 (x €1.000)

	2023	2024	2025	2026	2027
II. Begroting BIJ12					
A. Omvang BGR 2023 incl. MJR (goedgekeurd)	83.274	82.434	80.634	80.594	80.594
1. Effect Voorjaarsnota 2023 voor 2023	865				
Doorwerking meerjarig effect VJN2023		134	134	134	134
B. Omvang BGR 2023 en MJR incl. VJN 2023	**84.139**	**82.568**	**80.768**	**80.728**	**80.728**
Totaal effect Kaderbrief 2024					
Kaderbrief 2024		14.931	13.864	13.864	13.236
C. Omvang BGR 2023 en MJR incl. KB2024	**84.139**	**97.499**	**94.632**	**94.592**	**93.964**

Hoofdstuk 5
Wijzigingen begroting 2024

In de tabel hierna zijn alle in deze kaderbrief opgenomen wijzigingen met financiële consequenties op totaalniveau weergegeven.

	2023	2024	2025	2026	2027
I. Begroting IPO-bureau					
A. Omvang BGR 2023 incl. MJR (goedgekeurd)	29.430	29.335	29.904	30.553	30.553
1. Effect Voorjaarsnota 2023 voor 2023	0				
Doorwerking meerjarig effect VJN2023		0	0	0	0
B. Omvang BGR 2023 en MJR incl. VJN 2023	**29.430**	**29.335**	**29.904**	**30.553**	**30.553**
Totaal effect Kaderbrief 2024		-1.588	-1.453	-942	-86
C. Omvang BGR 2023 en MJR incl. KB2024	**29.430**	**27.747**	**28.451**	**29.611**	**30.467**
II. Begroting IPO-BIJ12					
Omvang BGR 2023 incl. MJR (goedgekeurd)	85.837	84.534	82.734	82.694	82.694
1. Effect Voorjaarsnota 2023 voor provincies	865				
Diverse baten in 2023	6.457				
Doorwerking meerjarig effect VJN2023		134	134	134	134
B. Omvang BGR 2023 en MJR incl. VJN 2024	**93.159**	**84.668**	**82.868**	**82.828**	**82.828**
Totaal effect Kaderbrief 2024		14.933	13.476	13.476	13.238
C. Omvang BGR 2023 en MJR incl. KB2024	**93.159**	**99.601**	**96.344**	**96.304**	**96.066**
Effect op provinciale bijdrage					
IPO-bureau	0	-1.588	-1.453	-942	-86
IPO-BIJ12	865	15.065	13.608	13.608	13.370
Totaal mutaties	**865**	**13.477**	**12.155**	**12.666**	**13.284**

x € 1.000

IPO-bureau
Het begrotingsvolume van IPO-bureau neemt in 2024 af van € 29,3 miljoen naar € 27,7 miljoen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de uitnamen van het Kennisplatform Verkeer en vervoer uit de IPO-begroting. De toename van de lasten in de meerjarenraming houdt verband met de L&P-indexatie.

IPO-BIJ12
Het begrotingsvolume van IPO-BIJ12 neemt in 2024 toe van € 84,5 miljoen naar € 99,6 miljoen. Deze toename wordt voornamelijk veroorzaakt door de Open-eind-regeling faunaschades en de L&P-indexatie.

Bijlage 1. Indicatie bijdrage 2024 per provincie voor IPO bureau

		1. ROWW	2. Milieu, Energie en Klimaat	3. Vitaal Platte-land	4. Mobili-teit	5. Regionale Economie	6. Cultuur	7. Kwaliteit Openbaar Bestuur	8. Werk-gevers-zaken	10. Digitali-sering	10. Overig		Totaal 11. Overig	Totaal IPO Begroting
											11.1 Werk-budget en 11.2 L&P-com-pensatie	11.4 Compen-satie Zeeland		
Te verdelen bedrag ->		**4.287**	**2.783**	**3.653**	**1.571**	**975**	**0**	**2.623**	**745**	**2.894**	1.517	6.700	**8.217**	**27.747**
Provincie	**Proc. aandeel**													
Groningen	6,8%	292	189	248	107	66	0	178	51	197	103	279	382	1.710
Fryslân	9,5%	407	264	347	149	92	0	249	71	275	144	501	645	2.498
Drenthe	8,1%	348	226	297	128	79	0	213	61	235	123	107	230	1.816
Overijssel	9,4%	404	262	345	148	92	0	247	70	273	143	912	1.055	2.897
Flevoland	5,3%	227	147	194	83	52	0	139	40	153	80	3	84	1.119
Gelderland	10,7%	457	297	390	168	104	0	280	80	309	162	1.809	1.971	4.055
Utrecht	7,8%	334	217	284	122	76	0	204	58	225	118	215	333	1.853
Noord-Holland	8,2%	350	227	298	128	80	0	214	61	236	124	579	703	2.298
Zuid-Holland	9,2%	393	255	335	144	89	0	240	68	265	139	79	218	2.007
Zeeland	6,0%	255	166	218	94	58	0	156	44	172	90		90	1.254
Noord-Brabant	10,9%	467	303	398	171	106	0	286	81	315	165	1.461	1.626	3.753
Limburg	8,3%	354	230	301	130	80	0	216	61	239	125	754	879	2.491
Totaal	**100,0%**	**4.288**	**2.783**	**3.654**	**1.571**	**975**	**0**	**2.623**	**746**	**2.895**	1.517	6.700	**8.217**	**27.747**

x € 1.000

Ten opzichte van eerdere jaren zijn de provincies in dit overzicht in volgorde van Noord naar Zuid weergegeven.

Bijlage 2. Indicatie bijdrage 2024 per provincie voor IPO-BIJ12 Fauna

Prognose beleidsjaar 2023 obv werkelijke kosten 2022								
Provincies	**Tegemoetkomingsschade**	**Taxatie**	**Leges**	**Leges retour**	**Ganzen-subsidies**	**Wolf**	**Edelhert-regeling**	**Totaal**
Groningen	1.488	96	1	25	72	4	-	**1.627**
Fryslân	12.593	764	14	216	85	92	-	**13.148**
Drenthe	1.112	227	37	47	9	273	-	**1.066**
Overijssel	2.403	230	131	111	-	33	-	**2.619**
Gelderland	4.456	737	254	176	427	79	60	**5.679**
Utrecht	3.976	293	148	121	103	1	-	**4.398**
Noord-Hollanc	12.795	727	174	344	174	-	-	**13.526**
Zuid-Holland	5.357	371	164	191	25	-	-	**5.726**
Zeeland	1.856	195	85	92	58	9	-	**2.094**
Noord-Braban	622	168	5	40	8	101	-	**661**
Limburg	1.250	327	-	-	-	16	-	**1.562**
Flevoland	560	32	8	10	-	5	-	**585**
Totaal	**48.469**	**4.168**	**1.020**	**1.373**	**960**	**613**	**60**	**52.692**

Bijlage 3. Indicatie bijdrage 2024 per provincie voor IPO-BIJ12

Provincies 2024-2026	**Mengpercentage:**	**Totale provinciale bijdrage BIJ12**	**Form-desk GBO**	**AEWA. 2024**	**Totaal**
Groningen	6,80%	3.023.441	4.508	15.668	3.043.617
Fryslân	9,49%	4.220.331		29.626	4.249.957
Drenthe	8,12%	3.611.793	4.231	31.335	3.647.359
Overijssel	9,43%	4.195.243		30.481	4.225.724
Gelderland	10,67%	4.747.152		32.190	4.779.342
Utrecht	7,78%	3.460.756	5.201	14.813	3.480.770
Noord-Holland	8,17%	3.633.719	4.831	22.220	3.660.771
Zuid-Holland	9,16%	4.073.789		20.510	4.094.299
Zeeland	5,96%	2.650.395	3.901	12.249	2.666.544
Noord-Brabant	10,89%	4.846.164	5.660	44.439	4.896.263
Limburg	8,25%	3.669.077	4.670	24.783	3.698.530
Flevoland	5,30%	2.358.552		6.552	2.365.104
Totaal	**100%**	**44.490.414**	**33.000**	**284.866**	**44.808.280**

(exclusief Open-eindregeling Faunzazaken).

Bijlage 4. Afkortingen overzicht

A

AAC: Ambtelijke Adviescommissie

AEWA: The African-Eurasian Migratory Waterbird Agreement

AHN: Actueel Hoogte bestand Nederland

AI: Artificiële Intelligentie

ANLb: Agrarisch Natuur- en landschapsbeheer

AV: Algemene Vergadering

B

BAC: Bestuurlijke Adviescommissie

Besi: Beslisinstrument beschermde soorten

BGT: Basisregistratie Grootschalige Topografie

C

CDS: Centrale dataservice omgeving

CGBD: Catalogus Groen Blauwe Diensten

COR: Centrale ondernemingsraad

D

DG Stikstof:

DMS: Document Management Systeem

DNL: collectief Droogteschade.nl

E

F

G

GGA: Gebiedsgerichte Aanpak

GLB: Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

GLO: Gegevensleverings Overeenkomst

GLP: Gegevensleverings Protocol

H

I

IAWM: Interprovinciale Ambtelijke Werkgroep Monitoring

IBIS: Interprovinciaal Bedrijven Terreinen Informatie Systeem

IDA: Interprovinciale Digitale Agenda

IKN: Informatiekaart Natuur

ISOR: Informatie Systeem Overige Ramptypen

ISPN: Programmaorganisatie Stikstof en Natuur

J

K

L

LDO: Landelijke database overstromingsgegevens

LGR: Landelijk Grondwater Register

LMS: Learning Management Systeem

LZR: Landelijk Zwemwater Register

M

MARF: Maatschappelijke Adviesraad Faunaschade

N

NCN: Natuur Collectieven Nederland

NDFF: Nationale Databank Flora en Fauna

NDVH: Nationale Databank Vegetatie en Habitats

NEM: Netwerk Ecologische Monitoring

NHI: Nederlands Hydrologisch Instrumentarium

NINB: Natuur Informatie en Natuur Beheer

NIS2: Network and Information Systems Directive

NPLG: Nationaal Programma Landelijk Gebied

NSP: Nationaal Strategisch Plan

O

OBN: Kennisnetwerk ‘Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit

P

PBL: Plan Bureau voor de Leefomgeving

PMO: Project Management Ondersteuning

POB: Persoonlijk Ontwikkelbudget

PPC: Provinciale producten catalogus

Provisa: provinciale selectie archieflijsten

Q

R

RIVM: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu

RNN: Rekentool natuurkwaliteit

RRGS: Register risicosituaties gevaarlijke stoffen

RTLG: Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied

S

SIU VV/VH: Stikstof in Uitvoering Vergunningverlening/Toezicht en Handhaving

SKP: Standaard kostprijzen

SLA: Service Level Agreement

SNL: Subsidiestelsel Natuur- en landschapsbeheer

SSRS: Stikstof Registratie Systeem

T

U

UPN: Uitvoeringsprogramma Natuur

V

VRN: Voortgangsrapportage Natuur

VTH: Vergunningen, toezicht en handhaving

W

WSN: Wet stikstofreductie en natuurverbetering

X

Y

Z

Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

Voorjaarsnota 2023
IPO-Bureau

Inhoudsopgave

Inleiding, algemeen beeld en leeswijzer 5
1. Ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer en wonen 8
1.1. Ruimtelijke ontwikkeling 8
1.2. Water 8
1.3. Wonen 9
1.4. Implementatie Omgevingswet/Interprovinciale coördinatie DSO 10
1.5. Beheerbijdrage Digitaal Stelsel Omgevingswet 10
1.6. Nederlands Hydrologisch Instrumentarium 11
Financiën 12
2. Milieu, energie en Klimaat 13
2.1. Gezonde leefomgeving 13
2.2. Circulaire Economie 13
2.3. Klimaat en Energie 13
2.4. Omgevingsveiligheid 14
2.5. VTH-stelsel en Omgevingswet 14
2.6. Abonnementen/Kennisdeling/Internationaal 15
2.7. Coördinatie uitvoering Klimaatakkoord/Beleidsprogramma 15
2.9. Regionale Energie Strategie 2.0 15
2.11. Industrie en bedrijventerreinen 16
2.12. Warmtetransitie 17
2.13. Energie-infrastructuur 17
Financiën 19
3. Vitaal platteland 20
3.1. Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 20
3.2. Duurzame Landbouw 20
3.3. Klimaatakkoord landbouwgebruik 21
3.4. Programma Natuur 21
3.5. Natuurwetgeving 22
3.6. Faunabeheer 22
3.7. Natuurbeleid 22
3.8. EU-Biodiversiteit en Natura2000 23
3.9. Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN) 24
Financiën 26
4. Mobiliteit 27

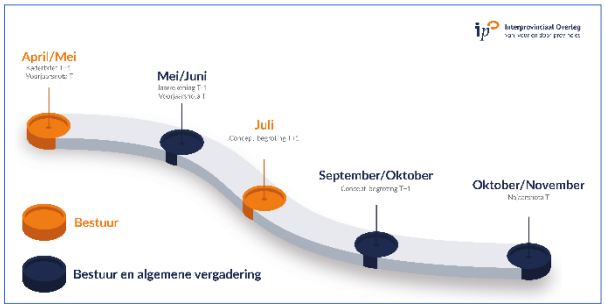
4.1. Duurzame Mobiliteit 27
4.2. Openbaar vervoer 27
4.3. Verkeersveiligheid 28
4.4. Fiets 28
4.5. Kennisplatform Verkeer en Vervoer 29
4.6. Goederenvervoer & Logistiek 29
5. Regionale economie 31
5.1. Agenda Samenhangend Investeren 31
5.2. Regionale Arbeidsmarkt, Human Capital 31
5.3. Circulaire economie 32
5.4. Europees regionaal beleid 32
5.5. Digitalisering Regionale Economie 33
5.7. Ruimtelijke economie 33
6. Cultuur en erfgoed 35
6.1. Cultuur 35
6.2. Erfgoed 35
6.3. Cultuureducatie 36
6.4. Bibliotheekstelsel en innovatie 36
Financiën 38
7. Kwaliteit Openbaar Bestuur 39
7.1. Consultaties en wetgevingstrajecten 39
7.2. Provinciale rol in de ruimte 39
7.4. Financiële verhoudingen 39
7.5. Vitale vereniging 40
7.6. Europa 41
Financiën 42
8. Werkgeverszaken 43
8.1. CAO 43
8.2. Rechtspositie en integriteit politiek ambtsdragers 43
8.3. Doorontwikkelen en borgen goed provinciaal en publiek werkgeverschap 43
Financiën 44
9. Digitalisering 45
9.1. Afhechting programma Interprovinciale Digitale Agenda (IDA) 45
9.2. Activiteiten passend in profiel IPO-BIJ12 46
9.3. Belangenbehartiging digitalisering 46
Financiën 48

10. Overig 49
10.1. Werkbudget budget voor nieuw beleid 49
10.2. Stelpost L&P-compensatie 49
10.4. Compensatie Zeeland 49
Financiën 50
Bijlage: Afkortingenlijst 51

Inleiding, algemeen beeld en leeswijzer

Doelstelling voorjaarsnota

Met de voorjaarsnota verantwoorden wij de voortgang van de begroting. De voorjaarsnota wordt ter vaststelling aangeboden aan het IPO-bestuur en ter informatie aan de Algemene Vergadering (AV). De voorjaarsnota kan gepaard gaan met een wijziging van de begroting. Bij een door het bestuur vastgestelde wijziging met financiële consequenties wordt deze aan de Algemene Vergadering (AV) voorgelegd ter goedkeuring.



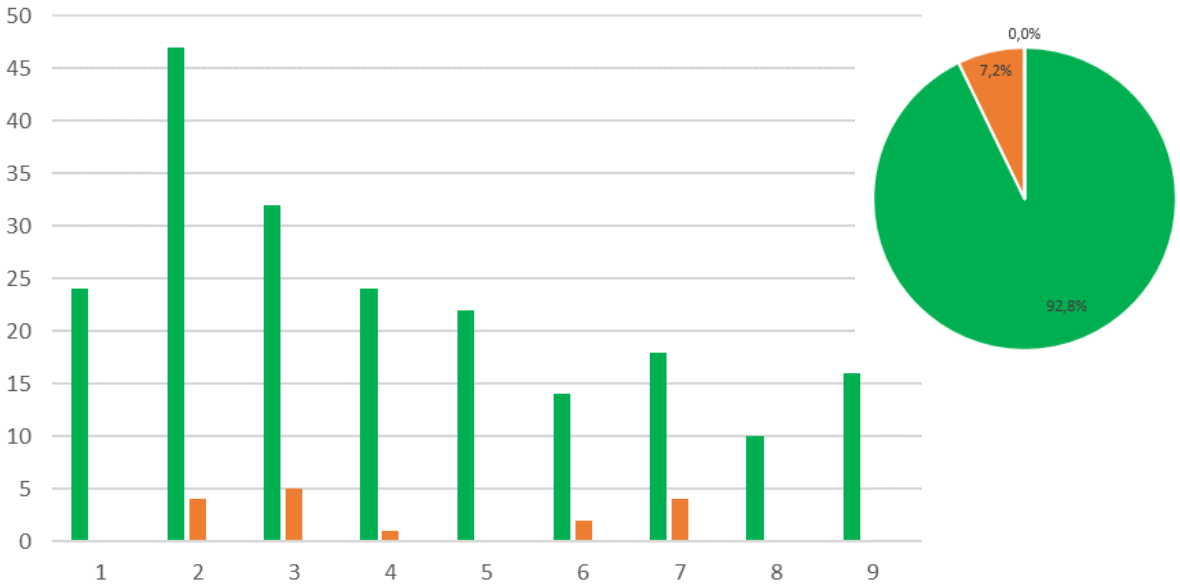
Beeld Voorjaarsnota 2023

Via een kleurensystematiek verantwoorden wij de voortgang van de in de Begroting 2023 opgenomen inhoudelijke prestaties en daarmee samenhangende lasten.

Inhoudelijk beeld

De inhoud van de Voorjaarsnota 2023 (en hierna de Najaarsnota 2023 en het Jaarverslag 2023) volgt de indeling van de Begroting 2023. Dat is gebruikelijk omdat deze documenten spiegelen aan de door de Algemene Vergadering (AV) goedgekeurde begroting.

In de voorjaarsnota is de inhoudelijke voortgang van de activiteiten via een kleurenindicator aangegeven. In de grafiek hierna is het totaalbeeld hiervan weergegeven. Per programma is aangegeven bij hoeveel activiteiten de indicator groen, oranje of rood is gehanteerd. Ook is rechts het totaalbeeld gepresenteerd.

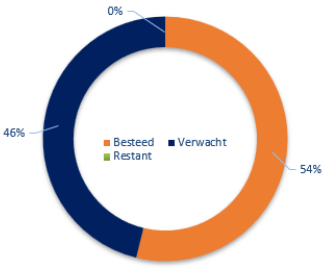


Ten opzichte van de Begroting 2023 zien we op totaalniveau een kleine afwijking op de voortgang:

- Uit de rechtergrafiek blijkt dat 93% van de activiteiten op schema ligt.
- Bij 7% dreigt zich een afwijking voor te doen.

Financiën

De grafiek hiernaast geeft de besteding weer van de totale programma-lasten (€ 14,5 miljoen) in de Begroting 2023. Op peildatum 1 maart 2023 is van de programmalasten € 7,8 miljoen besteed, oftewel 46%.



In de voorjaarsnota hebben we ook de voortgang van de uitgaven via een kleurenindicator aangegeven. Wij hebben bij enkele uitgaven een rode indicator gehanteerd omdat hierbij begrotingswijzigingen voorgesteld worden. Deze wijzigingen zijn per saldo budgetneutraal. In de tabel hierna is aangegeven om welke uitgaven het gaat en of deze doorwerken in de Kaderbrief 2024.

Begrotingsvoorstellen	Voorjaarsnota 2023	Doorwerking Kaderbrief 2024
Vervanging waterkwaliteitsportaal	38	38
Werkbudget/Nieuw beleid	-38	-38
Saldo begrotingswijziging IPO-bureau	**0**	**0**

x € 1.000

De hierboven weergegeven begrotingswijzigingen hebben betrekking op programmalasten en is per saldo budgetneutraal omdat de extra lasten worden gedekt uit het werkbudget.

In de tabel hierna hebben wij de omvang van de gewijzigde Begroting 2023 IPO-bureau weergegeven.

Programma	Primaire Begroting 2023	VJN 2023	Gewijzigde Begroting 2023
1. ROWW	4.136	38	4.174
2. Milieu, Energie en Klimaat	2.839		2.839
3. Vitaal Platteland	3.710		3.710
4. Mobiliteit	3.362		3.362
5. Regionale Economie	967		967
6. Cultuur	201		201
7. Kwaliteit Openbaar Bestuur	3.508		3.508
8. Werkgeverszaken	966		966
9. IDA	2.815		2.815
10. Overig	6.925	-38	6.887
Totaal lasten IPO Den Haag	**29.430**	**0**	**29.430**

x € 1.000

Structuur voorjaarsnota

De voorjaarsnota IPO-bureau bestaat uit 10 programma's waarin verantwoording wordt afgelegd over alle activiteiten (output 2023) uit de Begroting 2023. Hiervoor gebruiken we een kleurindicator waarbij activiteiten met een oranje of rode indicator in ieder geval toegelicht zijn. Het betreft afwijkingen op inhoud of geld.

Duiding groen-oranje-rode indicatoren

- Groen
  - Geen afwijkingen in prestatie en planning
  - Geen knelpunt in middelen

- Oranje
    - Prestatie wordt niet volledig behaald of aard opgave is niet meer consistent met sturing die hieraan is gegeven.
    - Prestatie loopt achter op planning maar is niet problematisch of
    - Middelen dreigen af te wijken van de begroting
- Rood
    - Prestatie wordt niet of nauwelijks behaald of
    - Prestatie loopt achter op planning, realisatie is problematisch of
    - Middelen wijken af van de begroting, een begrotingswijziging is nodig.

Ieder programma sluit af met een financiële paragraaf. In deze paragraaf geven wij via een tabel en een grafiek inzicht in de besteding van het programmabudget (peilmoment 1 maart 2023).
In de betreffende tabel is een kolom 'Begrotingswijziging Voorjaarsnota 2023' opgenomen.
De bedragen in deze kolom hebben betrekking op wijzigingen binnen de programmabudgetten.

1. Ruimtelijke ontwikkeling, waaronder waterbeheer en wonen

1.1. Ruimtelijke ontwikkeling

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Ondersteunen van/belangenbehartiging op de invulling van de juiste condities t.b.v. provincies om te komen tot provinciaal ruimtelijk arrangement per 1 juli 2023 en wederkerige afspraken per oktober 2023.		
2. Ondersteunen/belangenbehartiging t.b.v. van provincies om te komen tot een provinciaal MIEK in voorjaar 2023.		
3. Ondersteunen/belangenbehartiging t.b.v. van provincies om te komen tot gebiedsprogramma's als uitwerking van NPLG per 1 juli 2023.		
4. Inhoudelijk bijdragen aan de NOVEX, zodat deze de provinciale uitvoeringskracht versterkt.		
5. Bewaken dat Rijksnormering (o.a. klimaatadaptatie, woningbouw etc.) de beleidsruimte van provincies versterkt door in te zetten dat eventuele Rijksinstructieregels provincies voldoende afwegingsruimte geven richting gemeenten.		

1.2. Water

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Bijdragen aan regionale waterkeringen ontwikkelprogramma en aan de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) die kennis genereren voor de wettelijke taakuitoefening van provincies inzake waterbeleid.		
2. Invulling geven aan bestuurlijke afspraken rondom Informatiehuis Water (bijdrage en detachering).		
3. Belangen behartigen in het kader van klimaatruimtelijke adaptie via de Samenwerkingsagenda 2030 voor o.a. de gebouwde omgeving, natuur en landbouw, een robuust watersysteem en vitaal en kwetsbaar.		
4. Samen met de relevante medeoverheden wordt een tussenevaluatie opgezet (in 2024) halverwege de laatste planperiode van de KRW (2022-2027). In 2027 wordt beoogd te hebben voldaan aan de eisen van de KRW.		
5. Belangen behartigen in - en bijdragen aan - het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), waar het de Kaderrichtlijn Water (KRW) doelstellingen en Bodem en water sturend in dit programma betreft.		

Output 2023	Inhoud	Geld
6. Belangen behartigen vanuit IPO position paper grondwater in het kader van en kennisontwikkeling/deling via de Studiegroep Grondwater rond grondwaterkwantiteit, -kwaliteit en de afstemming tussen drinkwater en warmtetransitie. En belangen behartigen in de Implementatie- en Uitvoeringsagenda Drinkwater van Rijk, IPO, UvW, VNG en VEWIN.		

Toelichting

2. Bestuurlijke afspraken Informatiehuis Water

In het BO IHW is besloten om het waterkwaliteitsportaal de komende jaren te vervangen, want het huidige systeem is aan het eind van zijn technische levensduur. Van deze vernieuwing hebben ook provincies profijt ten aanzien van gebruiksgemak voor invoergegevens grondwater in kader van KRW, grip op de uitvoering van maatregelen uit stroomgebiedbeheerplannen en het leidt tot lagere beheerlasten op termijn. Dit vraagt om een investering van € 350.000 per jaar voor de komende 3 jaren, waaraan het IPO dan € 38.000 conform de verdeelsleutel bijdraagt. Deze investering wordt als onvermijdelijk beschouwd. Wij dekken deze extra lasten voor 2023 uit ons werkbudget.

1.3. Wonen

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Ondersteunen van/belangenbehartiging op de invulling van de juiste condities t.b.v. provincies om te komen tot realisatie van de wederkerige afspraken inzake woningbouw.		
2. Inzet om de monitor over woningbouwopgave af te ronden.		
3. Belangenbehartiging om de juiste financiële condities te creëren t.a.v. onrendabele publieke toppen in woningbouw, bereikbaarheid etc.		
4. Belangenbehartiging om voor provincies voldoende wettelijk instrumentarium en bevoegdheden te verkrijgen in de Wet versterking regie huisvesting.		
5. Belangenbehartiging voor klimaatadaptatie en natuurinclusief gebouwde omgeving met bijbehorende maatlat en handreiking.		

1.4. Implementatie Omgevingswet/Interprovinciale coördinatie DSO

Output 2023	Inhoud	Geld
Implementatie De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2024 in werking. Maar ook na deze datum zal het nodig zijn als provincies gezamenlijk op te trekken om volgens de Omgevingswet te gaan werken. Tegelijkertijd zullen rond de inwerkingtreding van de Omgevingswet de programmateams implementatie Omgevingswet van de individuele provincies verdwijnen en opgaan in de lijn. Het IPO-programmateam Implementatie Omgevingswet zal tot 1 april 2023 aanblijven om onderstaande taken over te dragen aan de (nog te werven) medewerkers die zich gaan bezighouden met de interprovinciale coördinatie Digitaal Stelsel Omgevingswet (zie hierna) of de beleidsinhoudelijke programmalijnen binnen het IPO: 1. Periodiek overleg met provinciale programmamanagers (of hun opvolgers) en overleggen met verschillende inhoudelijk betrokkenen vanuit provincies om knelpunten te signaleren en voortgang te monitoren; 2. Te fungeren als aanspreekpunt en kennisplatform voor zowel provincies als het gezamenlijke programma Aan de Slag met de Omgevingswet; 3. Deelname Programmaraad, Opdrachtgeversberaad, interbestuurlijke afstemming om provinciale vraag in te brengen, aanbod terug te leggen bij provincies en provinciale belangen te behartigen; 4. Het waar nodig aanbieden van ondersteuningsproducten specifiek voor provincies om hun implementatieopgave ook na inwerkingtreding te ondersteunen. ***Interprovinciale coördinatie Digitaal Stelsel Omgevingswet*** 5. Ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben de gezamenlijke provincies een blijvende rol in de organisatie van het beheer en de doorontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet Landelijke voorziening (DSO-LV). Als gebruiker én als medeopdrachtgever en -financier, samen met het Rijk, de gemeenten en de waterschappen. Het IPO zal de interprovinciale inbreng voor beheer en doorontwikkeling van het DSO-LV gaan coördineren. In 2023 zal de interprovinciale coördinatie Digitaal Stelsel Omgevingswet conform dit voorstel worden ingericht.	    	    

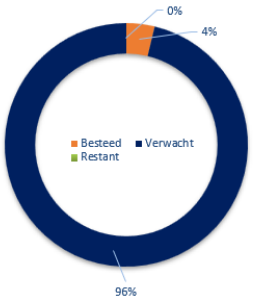
1.5. Beheerbijdrage Digitaal Stelsel Omgevingswet

Output 2023	Inhoud	Geld
1. In het bestuursakkoord Omgevingswet uit 2015 en het Financieel Akkoord uit 2016 is afgesproken dat de koepels verantwoordelijk zijn voor het beheer en de doorontwikkeling van het Digitaal Stelstel Omgevingswet Landelijke Voorziening (DSO-LV). De onderdelen die het programma DSO heeft opgeleverd worden in opdracht van de koepels beheerd en de provincies dragen hier jaarlijks € 1,6 mln. (prijspeil 2020; excl. Indexatie) aan bij.		

1.6. Nederlands Hydrologisch Instrumentarium

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Het Nederlands Hydrologisch Instrumentarium (NHI) voorziet in de nodige hydrologische modellen die voor provincies en partners van essentieel belang zijn bij het maken van beleidsplannen en toekomstscenario's. Het IPO-bestuur heeft ingestemd met de samenwerkingsovereenkomst.		
2. Het beheer van deze voorziening is ondergebracht bij IPO-BIJ12 en er wordt nader onderzocht wat hiervoor benodigd is. *NB. Het betreft hier geen beheer maar vertegenwoordiging in de stuurgroep door IPO-BIJ12.*		

Financiën



In de onderstaande tabel en de grafiek hiernaast is de uitputting weergegeven van de programmabudgetten binnen dit programma.

Beleidsopgave	Begroting 2023	Begr.wijz. VJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Begr.wijz. NJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Realisatie	Verplicht	Verwacht	Restant
1.1 Ruimtelijke ontwikkeling	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.2 Water	587	38	625	0	625	0	0	625	0
1.3 Wonen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.4 Implementatie Omgevingswet	102	0	102	0	102	0	102	0	0
1.5 Digitaal Stelsel Omgevingswet	1.750	0	1.750	0	1.750	0	0	1.750	0
1.6 Nederlands Hydrologisch Instrumenta	232	0	232	0	232	0	0	232	0
Totaal	**2.672**	**38**	**2.710**	**0**	**2.710**	**0**	**102**	**2.607**	**0**

x € 1.000

Toelichting

De uitputting van de budgetten loopt volgens planning. De toename van de begrote lasten zijn toegelicht bij beleidsopgave 1.2.

2. Milieu, energie en Klimaat

2.1. Gezonde leefomgeving

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Borgen van de doorwerking van de handreiking voor geur en de handreiking voor geluid.		
2. Door ontwikkelen van een integratiekader voor de provinciale opgaven voor gezonde leefomgeving.		
3. Kennis uitwisselen rondom Schone Lucht Akkoord (SLA) en doorwerking in provinciale omgevingsvisies.		

2.2. Circulaire Economie

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Belangenbehartiging/lobbyen en bijdragen aan het opzetten en uitvoeren van een landelijk programma van Rijk en decentrale overheden van een intercompartimentale aanpak van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), waaronder PFAS ('ZZS-pact').		
2. Advies geven aan het Rijk over de rol van provincies als bevoegd gezag ten aanzien van de informatie- en minimalisatieplicht inzake ZZS.		

2.3. Klimaat en Energie

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Goede afhechting wijzigingswetgeving, waaronder verbreding energiebesparingsplicht bedrijven, normering werk gerelateerde mobiliteit, opvolging Meerjarenafspraak energie-efficiëntie-(MJA3/MEE) convenanten en koolstofdioxide- (CO_2) heffing industrie.		
2. Kennis opbouwen relatie Omgevingswet – VTH-taken – Klimaatakkoord.		
3. Opstellen van een analyse over uitvoerbaarheid/betaalbaarheid van nieuwe regelgeving op het terrein van klimaat en energie in relatie tot MTH.		
4. Verkenning ontwikkeling klimaatinstallaties (waterstof, Carbon Capture Utilization/Storage (CCU/CCS), etc.) en benodigd VTH-instrumentarium.		

2.4. Omgevingsveiligheid

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Uitvoeren van de IPO-meerjarenagenda voor de zes Brzo (Besluit risico's zware ongevallen) - omgevingsdiensten gericht op de verbetering van de uitvoeringspraktijk ten aanzien van majeure risicovolle bedrijven en risicorelevante bedrijven.		
2. Uitvoeren gezamenlijke agenda omgevingsveiligheid 2021-2024 met Rijk en gemeenten.		
3. In het kader van de Omgevingswet bijdragen aan een uitvoerbare invulling van de Modernisering Omgevingsveiligheid voor zogenoemde aandachtsgebieden en het Register Externe Veiligheid (REV).		
4. Integreren van de informatieproducten Externe Veiligheid en de Risicokaart in één interbestuurlijk afgestemde informatievoorziening Omgevingsveiligheid.		
5. Verder professionaliseren van de samenwerking van de Brzo-toezichthouders in het samenwerkingsverband BRZO+ en borgen van adequate Rijksfinanciering, in het kader van het convenant BRZO+.		

2.5. VTH-stelsel en Omgevingswet

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Vullen van de instrumentenkoffer met operationele instrumenten, waaronder uitwerking bestuurlijke boete en handreiking financiële zekerheidsstelling waarvoor IPO heeft gelobbyd. Met name uitwerking van het instrument financiële zekerheidstelling vergt vanwege complexe regelgeving veel inzet.		
2. Bijdragen aan de uitwerking van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (uitwerking adviescommissie Van Aartsen), waarvoor door de gezamenlijke provincies commitment is uitgesproken hier stevig op in te zetten gezien het belang voor de rol en positie van de provincies, zodat dit in lijn is met de provinciale visie op een robuust en toekomstbestendig stelsel: trekker van de pijler onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving en leveren van input aan de andere pijlers.		
3. Borgen dat de aanbevelingen van de projecten waarvoor IPO-trekker was in het kader van de Uitvoeringsagenda VTH/aanpak Milieucriminaliteit worden uitgewerkt via het interbestuurlijk programma: professionalisering van de beleids- en uitvoeringscyclus (big 8), onafhankelijkheid en implementatie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS; verbinding tussen bestuurs- en strafrecht).		

4. Onderzoeken op welke wijze de effecten van inzet en beleid meetbaar kunnen worden gemaakt voor het sturen op resultaat voor het VTH-beleid.		

2.6. Abonnementen/Kennisdeling/Internationaal

Output 2023	Inhoud	Geld
IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law): Cofinanciering van projecten met Inspectie Leefomgeving en Transport, Omgevingsdienst.nl, ministerie I&W en EU-partners. Gericht op kwaliteit en slagkracht van provincies op het gebied van toezicht en handhaving.		

2.7. Coördinatie uitvoering Klimaatakkoord/Beleidsprogramma

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Coördinatie van de uitvoering bestuurlijke afspraken naar aanleiding van Beleidsprogramma (mei/juni 2022); verwerken voortschrijdende inzichten en organiseren randvoorwaarden.		
2. Blijvend monitoren en in gesprek over voldoende uitvoeringslasten en investeringsmiddelen.		
3. Signaleren, adviseren en standpunt bepalen in AAC en BAC en uitvoeren belangbehartiging via consultaties, position papers, webinars etc.		
4. Organiseren van afgestemde lobby en communicatie-activiteiten met provincies, ook ten aanzien van EU-voorstellen zoals Fitfor55 en Repower EU.		
5. Organiseren van kennisvergaring en -deling rondom innovaties		
6. Onderhouden samenwerking met ministeries, VNG, Unie van Waterschappen (UvW) en andere partners verbonden aan het Klimaatakkoord/Beleidsprogramma.		
7. Organiseren wisselwerking met andere ruimtelijke transities.		
8. Doorontwikkeling data en monitoring.		

2.9. Regionale Energie Strategie 2.0

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Bijdragen aan het halen van de ambities om via de regionale energiestrategieën (RES'en) 35 terrawattuur (TWh) grootschalige elektriciteitsproductie op land in 2030 te realiseren door deel te nemen in het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie (NP RES) en als belangenbehartiger knelpunten en kansen inbrengen namens de		

provincies als liaison, in het Interbestuurlijk Managementteam en het Opdrachtgevend Beraad (OGB).		
2. Herijking RES-ambitie (najaar 2022) laten landen, werkzaamheden afhankelijk van uitkomsten proces.		
3. Bijdragen aan en analyseren van RES-monitor en provincies adviseren omtrent de uitkomsten.		
4. Agenderen casuïstiek bij betrokken ministeries en koepels, gericht op invulling afspraak uit RES'en.		
5. Adviseren over diverse randvoorwaarden, zoals netaansluiting/ netcongestie, planmer, nieuwe milieunormen wind, ondersteuning vanwege Nevele-uitspraak, voorkeursvolgorde zon, SDE, kwaliteitsbudget, versnelling vergunningsprocedures, ruimtelijke inbedding/ruimtelijke puzzel.		
6. Bijdragen aan het kennisnetwerk Shine en Blow waarvoor tevens facilitering door RVO op kosten van IPO.		
7. Voorbereiden uitvoeringstafel elektriciteit.		

Toelichting

5. Adviseren over randvoorwaarden

Het organiseren van de goede randvoorwaarden (op inhoud en samenwerking) om de RES-doelstelling te realiseren in 2030 moet opnieuw gebeuren (herijking vindt nu plaats gezien de huidige situatie en uitdagingen).

2.11. Industrie en bedrijventerreinen

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Bijdragen leveren aan en provincies adviseren over de invulling van een nationaal waterstofprogramma.		
2. Ondersteunen en adviseren provincies bij uitvoering van de clusters energiestrategie (CES'en) en relatie met zesde cluster en daarbij zorgen dat CES-kaders aansluiten bij provinciale wensen/behoeften		
3. Bijdragen leveren aan en provincies adviseren over de PIDI/MIEK richting het jaarlijks beslismoment investeringen energie-infrastructuur (in eerste hand gericht op industrie).		
4. Organiseren afstemming omtrent offshore windparken over aanlandlocaties en transport op land van energie.		
5. Behartigen belangen als bevoegd gezag omtrent CO2-heffing en volgen van de uitwerking van de normering van de CO2.		

Toelichting

2. Clusters energiestrategie (CES'en)

Uitvoering Cluster 6 aanpak stokt. Nog geen akkoord met C6-organisatie over opzetten landelijke C6-aanpak. Daarom zijn de eerste provincies vooruitlopend op nadere afspraken hiermee aan de slag gegaan.

5. CO2-heffing

Inzet nodig om provincies aangesloten te krijgen op maatwerkafspraken Rijk, waar afspraken worden gemaakt over reduceren CO2-uitstoot van de grootgebruikers. Geen betrokkenheid van provincies op aankomend NP Verduurzaming Industrie. Aan beide wordt door IPO gewerkt.

2.12. Warmtetransitie

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Als belangenbehartiger standpunten inbrengen bij de totstandkoming van de warmtewet, waarbij oog is voor de betaalbaarheid van de warmte/energietransitie.		
2. Landelijk ondersteunen, adviseren en organiseren randvoorwaarden voor de implementatie van de Warmtewet.		
3. Invullen van liaison-rol in het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (daarbij landelijk ondersteunen, adviseren en organiseren randvoorwaarden).		
4. Landelijk ondersteunen en adviseren ten aanzien van verduurzaming maatschappelijk en bedrijfsmatig vastgoed.		
5. Standpuntbepaling en advisering over groen gas en ondersteunen van eventuele provinciale rol bij de implementatie/ruimtelijke inpassing.		
6. Voorbereiden uitvoeringstafel gebouwde omgeving.		

2.13. Energie-infrastructuur

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Landelijk ondersteunen en organiseren randvoorwaarden voor de per provincie op te stellen MIEK-en.		
2. Invulling geven aan een landelijke, interbestuurlijke cockpit waarin regie wordt gevoerd op alle korte en lange termijn activiteiten.		
3. Inbreng leveren in diverse beleidsontwikkelingen en kamerbrieven ten aanzien van energie infrastructuur, waaronder het landelijk Programma Energie Hoofdstructuur.		
4. Uitwisseling organiseren met andere ruimtelijke transities (vroegtijdig inzicht in en programmeren van energiebehoefte; in beeld brengen en landelijke acties met betrekking tot het versnellen vergunningverlening en ruimtelijke procedures; ruimteclaim energie-infra).		

5. Voorbereiden uitvoeringstafel elektriciteit. 6. Het nemen van een regierol binnen de uitvoering van het LAN door het trekken van en deelnemen aan verschillende werksporen en werkgroepen.		

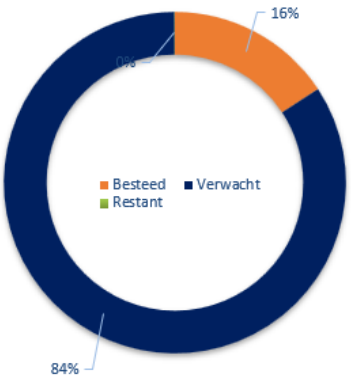
Toelichting

6. Regierol uitvoering LAN

Capaciteit en middelen voor de voortgang en invulling van het LAN zijn momenteel krap, er wordt veel verwacht van deelname van het IPO maar is weinig ruimte om overal gedegen inspanning te leveren.

Financiën

In de onderstaande tabel en de grafiek hiernaast is de uitputting weergegeven van de programmabudgetten binnen dit programma.



Beleidsopgave	Begroting 2023	Begr.wijz. VJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Begr.wijz. NJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Realisatie	Verplicht	Verwacht	Restant
2.1 Gezonde leefomgeving	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.2 Circulaire Economie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.3 Klimaat en Energie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.4 Omgevingsveiligheid	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.5 VTH-stelsel en Omgevingswet	201	0	201	0	201	0	0	201	0
2.6 Abonnementen/Kennisdeling/Interna	21	0	21	0	21	0	21	0	0
2.7 Coördinatie Klimaatakkoord	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.8 6000 mw op land	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.9 Regionale Energie Strategie 1.0	41	0	41	0	41	0	21	20	0
2.10 Monitoring RES	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.11 Industrie en bedrijventerreinen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.12 Warmtetransitie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.13 Energie-infrastructuur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	**263**	**0**	**263**	**0**	**263**	**0**	**41**	**221**	**0**

x € 1.000

Toelichting

De uitputting van de budgetten loopt volgens planning.

3. Vitaal platteland

3.1. Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Ondersteunen proces van de implementatie van het GLB-NSP in de provincies, en de voorbereiding van het gezamenlijk programmeren vanaf 2023, door het organiseren van het netwerk van provinciale betrokkenen.		
2. Bewaken van de voortgang van de bestuurlijke afspraken die in 2022 zijn gemaakt over het GLB.		
3. Nadere concretisering van GLB agenderen in en uitwerken met betrokken AAC-werkgroepen.		

Toelichting

1. Implementatie GLB-NSP

Voor de communicatie over het gezamenlijke GLB-stelsel is extra inzet nodig, die in de praktijk niet door provincies geleverd kan worden in de vorm van extra menskracht. Er wordt een voorstel voorbereid hoe deze inzet geleverd kan worden, waarbij de mogelijkheid van een beperkte financiële bijdrage per provincie wordt verkend.

3.2. Duurzame Landbouw

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Behartigen belangen bij realisatie perspectief landbouw van LNV en afstemmen beleidsontwikkelingen met andere beleidsopgaven zoals stikstof, de realisatie van een gunstige staat van instandhouding natuur en de opgaven uit Klimaatakkoord.		
2. Behartiging belangen provincies bij inbrengen van dossier duurzame landbouwdossier perspectief landbouw in het NPLG en in verschillende IPO-programma's. Voor provincies is het voor transitie landelijk gebied noodzaak dat perspectief landbouw goed uitgewerkt en geïnstrumenteerd wordt.		
3. Inbrengen van het dossier perspectief landbouw in wetgevingstrajecten, zoals herziening mestwetgeving, pachtwet.		
4. Organiseren kennisuitwisseling tussen provincies op het vlak van verduurzaming van de landbouw. Hierbij ligt een belangrijke agendazettende rol bij de provinciale deskundigen.		
5. Ondersteuning van provinciale uitwerking instrumenten gericht op verduurzaming landbouw.		

Toelichting

1. en 2.
Vanwege de snelle totstandkoming van het landbouwakkoord is er meer inzet gevraagd dan eerder was voorzien. Hierop wordt inmiddels inzet geleverd.

Een aandachtspunt zijn handhavingsverzoeken voor gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij Natura2000-gebieden. Op verzoek van de AAC VP is in 2022 in afstemming met provincies een analyse opgesteld. Daarbij is geconstateerd dat verdere uitwerking van dit dossier buiten de IPO-begroting valt, maar dat het wel van belang is dat provincies hierop inzet leveren, en dat hierover ook afstemming met het ministerie noodzakelijk is.

3.3. Klimaatakkoord landbouwgebruik

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Voorbereiden afronding bestuurlijke afspraken, voor zover nog niet vervat in het klimaatakkoord over o.a. regelgeving, instrumenten, middelen en provinciale rol met betrekking tot bossenstrategie, natuur en de structurele aanpak van het veenweidedossier. Inhoudelijke inbreng op deze dossiers wordt door provincies zelf geleverd.		
2. Inbrengen dossier in het traject van het NPLG		
3. Signaleren, adviseren en voorbereiden standpuntbepaling over de activiteiten waar in het klimaatakkoord ook een trekkende of regierol voor provincies is benoemd (met name veenweide en natuurbeleid/bomen, bos en natuur) en bevorderen dat deze ook in samenhang met andere beleidsopgaven wordt opgepakt.		
4. Inbreng leveren in uitwerking afspraken over groen gas/biogas, vanuit landbouwperspectief (zie ook 3.2).		

3.4. Programma Natuur

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Gezamenlijk volgen voortgang eerste fase programma natuur, en waar nodig aanvullende bestuurlijke afspraken maken over de voortgang.		
2. Uitvoering lerende evaluatie programma natuur (als onderdeel van lerende evaluatie Natuurpact) en maken afspraken over meenemen aanbevelingen		
3. Zorgdragen voor afstemming met en integratie van natuurherstelmaatregelen met de structurele aanpak stikstof. Borgen van de samenhang met het reguliere natuurbeleid. Voor deze inzet is aanvullende inzet randvoorwaardelijk.		
4. Voorbereiden van het gezamenlijke proces voor de totstandkoming van bestuurlijke afspraken die gericht zijn op de uitwerking van de tweede fase van het programma natuur, voor de periode 2023 tot 2030.		

Output 2023	Inhoud	Geld
5. Samen met het Rijk en partners uit relevante sectoren verder uitwerken van een groei-agenda natuurinclusief met die partijen die het verschil willen maken en hierop al energie zetten (meevaren op de boeggolf van bijvoorbeeld Bouwend Nederland), die kansen benoemt en benut én kaders meegeeft aan de andere maatschappelijke opgaven op het gebied van landbouw, energie, wonen en klimaat.		

3.5. Natuurwetgeving

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Belangen behartigen bij beleidsontwikkelingen Rijk op deze wettelijke provinciale taak en o.a. inzetten op beleidsneutraliteit implementatie natuur in omgevingswet.		
2. Provincies en Rijk adviseren over beleidsontwikkelingen over stijgende faunaschades (medio 2023), juridische ontwikkelingen faunabeheer (zie ook hierna) en gezamenlijke aanpak ontheffingverlening Wet Natuurbescherming/Omgevingswet, onder meer ten aanzien van windturbineprojecten.		
3. Toetsen gedragscodes op de provinciale uitvoeringspraktijk en uitvoerbaarheid.		

3.6. Faunabeheer

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Adviseren over en ontwikkelen van innovatief en waar mogelijk maatschappelijk gedragen faunabeleid en zorgen voor standpuntbepaling dat leidt tot minder kosten voor provincies voor faunaschade.		
2. Afstemmen lijst met invasieve soorten (waarvoor provincies verantwoordelijkheid dragen) met provincies om haalbaarheid en uitvoerbaarheid te kunnen toetsen.		
3. Gezamenlijke inzet formuleren op rijksbeleid ten aanzien van de jacht, en de verwachte bijbehorende kosten.		

3.7. Natuurbeleid

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Provinciale belangen behartigen bij beleidsontwikkelingen Rijk en hierover afstemmen via werkgroepen met de provincies.		

2. Implementeren van afspraken taskforce versnelling Natuurpact.		
3. Uitwerken derde lerende evaluatie Natuurpact, en gezamenlijke uitwerking van een aanpak van de aanbevelingen.		
4. Opleveren jaarlijkse voortgangsrapportage natuur. Dit betreft een rapportage voor Provinciale Staten over de voortgang van de afspraken in het natuurpact.		
5. Afstemmen nieuwe beleidsontwikkelingen met provincies.		

3.8. EU-Biodiversiteit en Natura2000

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Als belangenbehartiger van provincies input inbrengen in EU-besluitvorming biodiversiteit. EU-kaders zijn van grote impact op provinciale beleidsinvulling.		
2. Inbreng leveren in nieuwe beleidsstukken, waaronder het strategische plan Natura2000 (N2000) en het beleidskader doelwijziging, wordt mede beleid bepaald over N2000 en doelbereik.		
3. Organiseren gezamenlijke processen ter afstemming en vaststelling van de beleidsstukken voortkomende uit de actualisatie van doelensysteem N2000.		
4. Inbrengen van resultaat in NPLG.		
5. Faciliteren kennisuitwisseling over voortgang en voert regie op verbetering van de afstemming van de provincies met andere voortouwnemers van N2000-beheerplannen.		
6. Voor LNV het aanspreekpunt zijn voor de afstemming rondom N2000-issues.		
7. Faciliteren en initiëren pilots tot het opstellen van natuurdoelanalyses.		
8. Op gebied van monitoring wordt centraal invulling gegeven aan verantwoording waar alle provincies baat bij hebben.		

Toelichting

1., 2., 5.

In EU-verband wordt gewerkt aan nieuwe kaders ten aanzien van natuurbescherming en natuurherstel. Met name een mogelijke uitbreiding van het verslechteringsverbod buiten Natura2000 kan grote invloed hebben op provinciale beleidsinvulling. Rijk en provincies zitten inhoudelijk op één lijn over de onwenselijkheid van een dergelijk verslechteringsverbod, maar de lidstaat Nederland staat daar binnen Europa alleen in. Met LNV wordt gekeken naar alternatieven voor een vergunningstelsel om invulling te geven aan een eventueel verslechteringsverbod buiten Natura2000.

Doordat nu met het NPLG VHR-doelen (doelen die volgen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn) opgenomen moeten worden, is de wijze waarop Rijk en provincies samen werkten aan het proces van de Actualisatie van het Natura 2000 doelensysteem gewijzigd. LNV werkt in afstemming met IPO/provincies aan een gewijzigd plan van aanpak, waarbij de provincies de ingenomen positie binnen dit proces zullen heroverwegen. De grote inzet die deze trajecten vragen, betekent dat op andere onderdelen van dit dossier (waaronder afstemming beheerplannen) minder inzet geleverd kan worden.

3.9. Interprovinciale Programmaorganisatie Stikstof en Natuur (IPSN)

Output 2023	Inhoud	Geld
Het IPSN-programmaplan, vastgesteld door het MT van de IPO-vereniging op 21 maart 2022 en door de Bestuurlijke Commissie Stikstof op 19 mei 2022, bevat een verdere invulling van het besluit dat in juli 2021 door het IPO Bestuur werd genomen om de ambtelijke organisatie door te ontwikkelen naar een interprovinciale programmaorganisatie stikstof en natuur. In 2022 is gestart met de implementatie van dit programmaplan, waarbij de organisatie is ingericht naar vier programmalijnen die bijdragen aan het hoofddoel van IPSN: “Provincies zijn beter in staat om aan hun integrale opgave voor stikstofreductie en natuurverbetering te voldoen, de hiervoor benodigde beleidskeuzes te maken, maatregelen uit te voeren en hier duidelijke (samenwerkings)-afspraken over te maken met het Rijk”. De vier programmalijnen betreffen: • Uitvoeringsbeleid VTH en ondersteunend instrumentarium • Beleidsontwikkeling gebiedsgerichte aanpak • Strategie en visie landelijk gebied • Ondersteunen (inter)bestuurlijke besluitvorming		

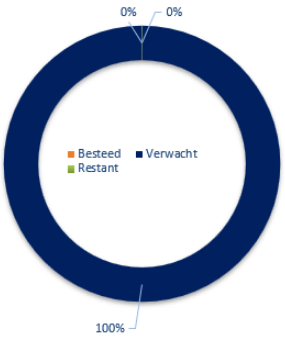
Toelichting

De uitvoering van het programma loopt conform planning. De dynamiek van het stikstofdossier vraagt echter soms om (eerder onvoorziene) aanvullende inzet van capaciteit die nodig is om te (blijven) voldoen aan de opgave van IPSN, zoals bijvoorbeeld gecoördineerde provinciale inbreng voor de Piekbelastersaanpak, de bij de Najaarsnota 2022 al genoemde aanvullende opgave die is ontstaan door de komst van het NPLG en de samenwerking/opdrachtgeversrol t.a.v. de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG). Daarnaast is op het thema Monitoring en Data meer inzet nodig om de (in de toekomst deels structurele) taken te kunnen uitvoeren.

Binnen het programma is – om bovengenoemde redenen - een actualisatie uitgevoerd van de benodigde capaciteit en middelen om uitvoering te kunnen blijven geven aan de opgave van IPSN.

Behalve het programmabudget dat is opgenomen onder de stelpost IPSN (verdeeld over de begroting van het IPO-bureau en IPO-BIJ12) wordt bij de actualisatie ook de in 2022 naar IPO-BIJ12 structureel overgehevelde € 940.000 betrokken. Het streven is om de uitvoering binnen het bestaande totale programmabudget voor 2023 vorm te geven. Mocht dit niet passen dan volgt op een later moment afstemming met de provincies en eventueel een voorstel tot budgetaanpassing.

Financiën



In de onderstaande tabel en de grafiek hiernaast is de uitputting weergegeven van de programmabudgetten binnen dit programma.

Beleidsopgave	Begroting 2023	Begr.wijz. VJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Begr.wijz. NJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Realisatie	Verplicht	Verwacht	Restant
3.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2 Duurzame Landbouw	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.3 Klimaatakkoord Landbouwgebruik	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.4 Programma Natuur	53	0	53	0	53	0	0	53	0
3.5 Natuurwetgeving	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.6 Faunabeheer	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.7 Natuurbeleid	211	0	211	0	211	0	0	211	0
3.8 Natura 2000 en EU-Biodiversiteit	26	0	26	0	26	0	0	26	0
3.9 Stikstof	75	0	75	0	75	0	0	75	0
Totaal	**364**	**0**	**364**	**0**	**364**	**0**	**0**	**364**	**0**

x € 1.000

Toelichting

De programmabudgetten zijn op het peilmoment van de Voorjaarsnota 2023 nog niet aangesproken.

4. Mobiliteit

4.1. Duurzame Mobiliteit

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Positie houden bij realisatie van de afspraken uit het Klimaatakkoord alsmede de aanvullende bestuurlijke afspraken via: ○ Uitvoering Klimaatakkoord Mobiliteit (SUM) en bijbehorende monitor inclusief bestuurlijk ambassadeurschap; ○ Integratie van laadinfra en waterstof infra via de provinciale regierol Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL)/Regionale Agenda Laadinfrastructuur (RAL); ○ Actieagenda duurzaam Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW) in de nationale agenda's Klimaat neutrale en Circulaire Infrastructuur en Schoon en Emissieloos Bouwen; ○ Regie, coördinatie en support op de voortgang/realisatie van de Regionale Mobiliteitsprogramma's (RMP's) - gebiedsopgave 3.0 - inclusief de monitor.		
2. Lessen uit de coronapandemie doorzetten en vertalen naar ambities van de bestuurlijke agenda mobiliteit in het algemeen en werkgeversaanpak in het bijzonder: zakelijk reizen op duurzame manier via o.a. Coalitie Anders Reizen.		
3. Inzet van provincies vanuit Klimaatakkoord verbinden met de Europese Green Deal en het op te stellen Europese programma 'Duurzame en Slimme Mobiliteit'.		
4. Realiseren van een nationale aanpak Betalen naar Gebruik, conform het standpunt van de gezamenlijke provincies tevens in de context van de brede aanpak Financiële Verhoudingen 2025.		

4.2. Openbaar vervoer

Output 2023	Inhoud	Geld
Openbaar vervoer (OV) 1. Zeker stellen van transitie van OV (publieke mobiliteit) waarbij vertaling van ervaring uit coronapandemie op OV-gebruik naar OV-ambities wordt meegenomen.		
Toekomst concessies (NOVB) 2. Zeker stellen van bestuurlijke afspraken via NOVB ten aanzien van garantie met het Rijk, ten aanzien van aanbestedingskalender, sociale veiligheid, toegankelijkheid en Mobility-as-a-Service (MaaS).		
Toekomstbeeld Openbaar Vervoer (TBOV) 3. Verder uitwerken TBOV 2040 met ontwikkelagenda, onderzoeksprogramma 2021 en doorontwikkelen als programma met uitwerking voor knooppunten, ontwikkelen van BRT als een volwaardig		

Output 2023	Inhoud	Geld
alternatief, standpuntbepaling ten aanzien van vervoersarmoede en agenderen omvorming mobiliteitsaanbod in dunbevolkte(re) regio's.		
Spoor(ordening) 4. Monitoren en evalueren van (aanvullende) bestuurlijke afspraken afsprakenkader werken voor derden.		
5. Standpunt bepalen op meerdere (in)formele consultaties op wetgevingstrajecten en nieuw beleid vanuit de rijksoverheid, invloed uitoefenen op Hoofdrailnet-concessie vanaf 2025 en realiseren innovatie aanpak exploitatiekosten Fietsparkeren bij stations.		

4.3. Verkeersveiligheid

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Belangenbehartiging in relatie tot een herijking van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid (SPV) met een financieringsstrategie en ten aanzien van investeringen innovatie/vernieuwende middelen SPV.		
2. Belangenbehartiging rondom de tranches SPV waar het gaat om de inhoud en verdeelsleutels.		
3. Belangenbehartiging ten behoeve van datataskforce verkeersveiligheid en landelijke implementatie van 5 SPI's.		
4. Belangenbehartiging ten behoeve van het toelatingskader Licht Elektrische Voertuigen (LEV-Kader) en het RVV 1990.		
5. (Mede) implementeren van de richtlijn betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (Road Infrastructure Safety Management, hierna: RISM II).		

4.4. Fiets

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Standpuntbepaling inzet op Nationaal Toekomstbeeld Fiets (NTF) en financieringsstrategie.		
2. Formaliseren van rollen, verantwoordelijkheden en financiën in het addendum op het bestuursakkoord Fiets parkeren bij Stations.		
3. Provinciale inbreng zeker stellen in de 'Normen fietsparkeren bij nieuwe ontwikkelingen'.		
4. Belangen behartigen ten aanzien van fiets en fietsparkeren bij (OV-) knooppunten en woningbouwlocaties.		

5. Standpunt bepalen en belangen behartigen binnen het netwerk Tour de Force.		

Toelichting

2. addendum op het bestuursakkoord Fiets parkeren bij Stations

Er is een impasse op de inhoud (rollen/verantwoordelijkheden) ten aanzien van het Bestuursakkoord. Vooralsnog heeft deze impasse geen (financiële) gevolgen voor provincies. Door middel van bemiddeling, via I&W, wordt getracht uit deze impasse te komen.

4.5. Kennisplatform Verkeer en Vervoer

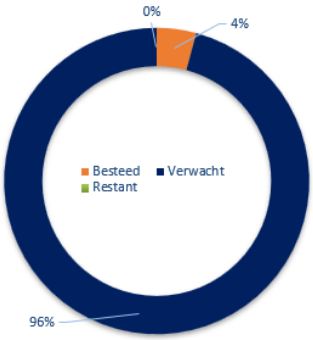
Output 2023	Inhoud	Geld
Het KpVV-programma levert een bijdrage aan kennisontwikkeling in aanvulling op de prioritaire ambities van het programma Mobiliteit. Het IPO vult het opdrachtgeverschap namens de gezamenlijke provincies zo in, dat het programma goed aansluit op de prioriteiten van de provincies.		

4.6. Goederenvervoer & Logistiek

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Standpunt bepalen, belangen behartigen en stimuleren van (de verduurzaming van) modaal shift van weg naar water en spoor.		
2. Verduurzamen goederenvervoer en logistiek (o.a. binnenvaart, wegtransport, clean energy hubs).		
3. Belangenbehartiging t.a.v. de uitvoering van Vrachtwagenheffing en de terugsluis.		
4. Standpunt bepalen en belangen behartigen ten aanzien van ‘ruimtelijke sturing logistiek’ (verdoving/verloodsing).		
5. Belangenbehartiging in verbinding met de Europese Green Deal en het Europese programma ‘Duurzame en Slimme Mobiliteit’.		

Financiën

In de onderstaande tabel en de grafiek hiernaast is de uitputting weergegeven van de programmabudgetten binnen dit programma.



Beleidsopgave	Begroting 2023	Begr.wijz. VJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Begr.wijz. NJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Realisatie	Verplicht	Verwacht	Restant
4.1 Duurzame Mobiliteit	211	0	211	0	211	0	0	211	0
4.2 Openbaar vervoer	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.3 Verkeersveiligheid	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4.4 Fiets	99	0	99	0	99	0	88	11	0
4.5 Kennisplatform Verkeer en Vervoer	1.800	0	1.800	0	1.800	0	0	1.800	0
4.6 Goederenvervoer & Logistiek	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	**2.110**	**0**	**2.110**	**0**	**2.110**	**0**	**88**	**2.022**	**0**

x € 1.000

Toelichting

De uitputting van de budgetten loopt volgens planning.

5. Regionale economie

5.1. Agenda Samenhangend Investeren

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Het opstellen en uitwerken van een Samenhangend Investeringsstrategie. Dit leidt tot het verder intensiveren van de (economische) samenwerking, gericht op ontwikkelkracht en innovatie in de regio's, tussen provincies onderling én met het Rijk op onderdelen van de transitiethema's (EZK).		
2. De gerichte doorontwikkeling van de programmeringstafels om (boven)regionale innovatieprogramma's op te schalen en te versnellen; inclusief de herziening van het projectenboek, uitmondend in de eerste 'innovatiedeals'.		
3. Komen tot een samenwerkings- en afsprakenkader tussen Rijk, provincies, ROM's, MKB en VNG op het gebied van breed en innovatief MKB, met speciale aandacht voor het co-financieringsvraagstuk en de invulling van gezamenlijk opdrachtgeverschap met EZK ten aanzien van de bovenregionale agenda van de ROM's. (ROM 3.0).		
4. Inzet op regionale verankering en sterke positionering van de rol van de provincies bij de herijking van het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid van het Rijk, wat zich onder meer vertaalt in de herziening van de KIC en KIA's.		

5.2. Regionale Arbeidsmarkt, Human Capital

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Invulling van de coördinerende en ondersteunende rol van provincies richting de eerstverantwoordelijke partijen (Rijk, gemeenten, sociale partners), en in nauwe samenspraak met de VNG.		
2. Belangenbehartiging voor erkenning voor de regionale HCA-aanpakken als waardevolle aanvulling op het traditionele arbeidsmarktbeleid, waarmee deze regionale structuren meer benut worden bij het opstellen en de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid.		
3. Belangenbehartiging voor meer integrale financiering en regionale fondsvorming voor talentontwikkeling.		
4. Belangenbehartiging richting een skills gerichte benadering en het bieden van ondersteuning bij het inzichtelijk maken van de benodigde skills op de arbeidsmarkt van de toekomst.		
5. Belangenbehartiging richting het vergroten van de mogelijkheden om verenigbare steun (EU) te kunnen verlenen aan HCA-initiatieven.		

5.3. Circulaire economie

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Inzet op de realisatie van de 5 actielijnen van de Krachtenkaart Circulaire Economie (CE) waaraan de gezamenlijke provincies zich verbonden hebben, waaronder het samen met VNG, UvW en I&W komen tot een aanpak voor circulair inkopen en aanbesteden.		
2. Middels coördinatie en begeleiding zorgen dat door provincies uitvoering gegeven wordt aan de afspraken tussen Rijk en provincies om het MKB te ondersteunen in de transitie naar Nederland Circulair in 2050, door op basis van de Krachtenkaart Circulaire Economie o.a. regionale circulaire ecosystemen te versterken.		
3. Belangenbehartiging op inzet van het Rijk gericht op de intensivering van de samenwerking en ondersteuning van de in de Krachtenkaart geformuleerde ambities, en de inzet van gezamenlijke instrumentarium.		
4. Belangenbehartiging op positie en rol van provincies als regisseurs van de regionale economie bij het Rijk, gezien de meer prioritaire positie van het beleid gericht op CE bij het kabinet.		

5.4. Europees regionaal beleid

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Monitoring door IPO/HNP van de implementatie nieuwe financieringsinstrumenten en programma's die inmiddels van start zijn gegaan. (REACT-EU, JTF, BAR, RRF, Operationele Programma's (2021-2027). Waarbij met name aandacht is voor de regionale uitvoering in maatwerk programma's.		
2. Belangenbehartiging door IPO/HNP om post-2027 tot een zo groot mogelijke nationale envelop structuurfondsen voor Nederland te komen, alsmede meer middelen voor grensoverschrijdende en transnationale programma's (Interreg) en voldoende investeringsmiddelen voor klimaat en groene transitie.		
3. Belangbehartiging door IPO/HNP gericht op het keren van de centralisatietrend bij het cohesiebeleid, alsmede het realiseren dat er voldoende middelen beschikbaar blijven voor ontwikkelde regio's binnen het cohesiebeleid. Ook ontwikkelde regió's moeten van innovatie-instrumenten gebruik kunnen blijven maken.		

5.5. Digitalisering Regionale Economie

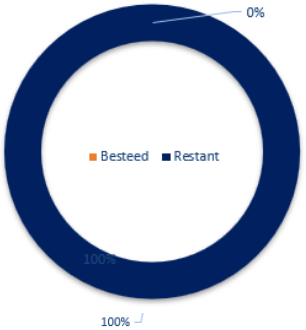
Output 2023	Inhoud	Geld

1. Bijdragen aan de versnelling van de digitale transformatie in het MKB. Hiertoe is een actieagenda opgesteld door EZK, provincies, gemeenten en MKB NL die zich richt op het beter ontsluiten van de vraagarticulatie in de regio, kennisdeling en kennisontwikkeling en beter ontsluiten van het digitaliseringsaanbod en evt. ontwikkelen van nieuw instrumentarium.		
2. Uitvoering geven aan de vastgestelde (dynamische) werkagenda digitalisering, waarin kennisdeling en belangenbehartiging ten aanzien van voor regionale economie relevante thema's zijn opgenomen, zoals het versnellen van de connectiviteit van het platteland en kleine gemeenten, cyberweerbaarheid van het MKB en sleuteltechnologieën		
3. Regie op de ruimtelijke regionale inpassing van initiatieven, zoals datacenters, en hierover afspraken maken met het Rijk. Hierbij staat een integrale afweging van belangen (wonen, natuur, stikstof, energie, water, economie) centraal.		

5.7. Ruimtelijke economie

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Belangenbehartiging op de rol en positie van provincies op het onderwerp ruimtelijke economie-werklocaties, met de focus op bedrijventerreinen. Daarmee wordt het economisch perspectief ingebracht in de opgaven en transities in het ruimtelijk domein, onder meer middels specifieke stapelkaarten.		
2. Belangenbehartiging en coördinatie ten aanzien van de uitvoering door provincies van de bestuurlijke afspraken Grip op grote bedrijfsvestigingen en het vervolg daarop. Afgesproken is het omgevingsbeleid voor grootschalige bedrijfsvestigingen met name op het gebied van clustering, sturen op regionale en nationale meerwaarde én selectiviteit, te versterken. Hiervoor zijn 6 actielijnen ontwikkeld.		
3. Lichte samenwerking in IPO-verband gericht op kennisdeling van best practices, ten behoeve van de invulling van de Retailagenda door provincies.		

Financiën



In de onderstaande tabel en de grafiek hiernaast is de uitputting weergegeven van de programmabudgetten binnen dit programma.

Beleidsopgave	Begroting 2023	Begr.wijz. VJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Begr.wijz. NJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Realisatie	Verplicht	Verwacht	Restant
5.1 Stimuleren innovatief en breed MKB	100	0	100	0	100	0	0	100	0
5.2 Regionale Arbeidsmarkt/Human capit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.3 Circulaire Economie	76	0	76	0	76	0	0	76	0
5.4 Europees regionaal beleid	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.5 Taskforce HRE en samenwerkingsagen	30	0	30	0	30	0	0	30	0
5.6 Vrijetijdseconomie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.7 Ruimtelijke economie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	**207**	**0**	**207**	**0**	**207**	**0**	**0**	**206**	**0**

x € 1.000

Toelichting

De programmabudgetten zijn op het peilmoment van de Voorjaarsnota 2023 nog niet aangesproken.

6. Cultuur en erfgoed

6.1. Cultuur

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Via belangenbehartiging proactief inzetten op de rol van provincies waarbij conform het position paper Cultuur wordt ingezet op heldere positionering en wettelijke verankering van de rol van provincies in het landelijk cultuurbeleid.		
2. Adviseren over het Rijkscultuurstelsel met aandacht voor de regionale component, werking subsidieregelingen, stedelijke cultuurregio's en faciliteert standpuntbepaling.		
3. Inzetten op een proactieve en agenderende rol van de gezamenlijke provincies richting de partners in het cultuurbestel, waaronder de Raad voor Cultuur.		
4. Inzetten op een actieve belangenbehartiging in bijvoorbeeld de actuele voorbereiding van het Rijkscultuurbestel na 2024.		

6.2. Erfgoed

Output 2023	Inhoud	Geld
1. De interprovinciale position paper erfgoed en het uitvoeringsprogramma zijn de leidraad voor de onderhandelingen met het Rijk over rol en middelen voor provincies; waaronder middelen voor de grote restauraties bij voorkeur via een gemeenschappelijk programma Rijk en provincies.		
2. Inzetten op versterking van de verbinding van erfgoed met ruimtelijke opgaven met een vervolg op de Erfgoed Deal (waaronder vrijkomende monumenten als kerken).		
3. Inzetten op belangenbehartiging, voldoende middelen/rol van provincies in het nieuw op te stellen Rijkskader Erfgoed Telt.		
4. Borgen van de provinciale belangen in de nieuw vast te stellen bestuurlijke afspraken over restauraties en de uitvoeringsorganisatie met Rijk en VNG.		
5. Aansluiting van erfgoed borgen bij de agenda (brief) Ruimtelijke Ordening, inzake de grote transitieopgaven Wonen en Bereikbaar, Klimaat- en energie zoals bij verduurzaming, landschappen en natuur en kwaliteit van de leefomgeving. Zoals benoemd in de Kamerbrief over nationale regie in de ruimtelijke ordening van 17 mei 2022 waarin de borging van erfgoed bij de transitie-opgaven is benoemd.		

6.3. Cultuureducatie

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Voor OCW-aanspreekpunt zijn voor programma Cultuureducatie met Kwaliteit 2021-2024 en alleen een rol vervullen voor faciliteren kennisuitwisseling.		
2. In 2023 betrokken worden bij de herijking van bestuurlijke afspraken cultuur en onderwijs.		
3. Participeren in de opbouw van een nieuw Rijkskader voor cultuur waar cultuureducatie een onderdeel van is.		

Toelichting

2. Cultuurparticipatie

In de meerjarencultuurbrief (4 november 22) heeft de staatssecretaris aangekondigd een nationaal akkoord amateurkunst te willen sluiten in 2023 met het IPO en de VNG. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat dit binnen de lopende begroting 2023 kan worden opgevangen. Mocht blijken dat dat niet het geval is dan komen we in de najaarsnota hierop terug.

6.4. Bibliotheekstelsel en innovatie

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Op basis van het Bibliotheekconvenant 2020-2023 voor het bibliotheekstelsel, waarin duidelijk staat dat de provincies rol en positie hebben in de innovatie, samenwerken met netwerkpartners OCW, VNG, Koninklijke Bibliotheek, SPN en VOB, zodat bibliotheken beter in staat zijn om bij te dragen aan maatschappelijke opgaven en focus wordt gegeven aan de uitvoering van de Wet stelsel openbare bibliotheken.		
2. Partijen stemmen op basis van een netwerkagenda af en werken aan concrete acties om het convenant uit te voeren en inzet in belangenbehartiging en advisering over vervolg convenant na 2023.		
3. Bij Rijk als stelselpartner aandacht claimen voor helderheid rollen, beleidsvrijheid, (rijks)middelen en positionering provincies in het Bibliotheekstelsel.		
4. Samen met VNG en andere stelselpartners inzetten op de opgave uit het regeerakkoord, dat in iedere gemeente een toekomstbestendige bibliotheekvoorziening aanwezig is en daartoe nodige lobby-inzet en belangenbehartiging.		

Toelichting

2. Uitvoering bibliotheekconvenant

Er is besloten voor de periode 2024-2027 een nieuw convenant Bibliotheken af te sluiten tussen OCW, IPO, VNG, SPN, VOB en KB. Daarmee worden de overleggen tussen de stelselpartijen geïntensiveerd.

In de Kamerbrief ‘versterken van het stelsel van Openbare Bibliotheken (2022)’ d.d. 4 november 2022 heeft de staatssecretaris aangekondigd een zorgplicht voor provincies te willen opnemen in de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorziening per 2025. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat dit binnen de lopende begroting 2023 kan worden opgevangen. Mocht blijken dat dat niet het geval is dan komen we in de najaarsnota hierop terug.

Financiën

Binnen dit programma zijn geen programmamiddelen geraamd in de begroting.

7. Kwaliteit Openbaar Bestuur

7.1. Consultaties en wetgevingstrajecten

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Wettelijke taken uitvoeren bij consultaties en wetgeving die zich in 2023 aandienen.		
2. Proactief signaleren en, desgewenst, lobbyen bij de Staten-Generaal.		

7.2 Provinciale rol in de ruimte

Output 2023	Inhoud	Geld
1. De drie grote transities in de fysieke leefomgeving in samenwerking en samenhang realiseren – mede in samenwerking met VNG en UvW, inclusief de gebiedsgerichte aanpak.		
2. Zorgdragen en oog hebben voor de noodzakelijke interbestuurlijke en financiële verhoudingen.		
3. Binnen het kader van de grote transities het versterken van de interprovinciale kennisfunctie: versterken van de uitwisseling van 'best practices' tussen de provincies, en ook tussen de provincies en andere partners, en versterken van het onderlinge en gezamenlijke leerproces rondom de gebiedsgerichte aanpak.		

7.4. Financiële verhoudingen

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Besluit over en daarbij inzet op een stabiel, robuust belastinggebied m.i.v. 2030 vanwege de introductie van Betalen naar Gebruik.		
2. Gezamenlijke uitwerking met het rijk van een nieuwe financieringssystematiek die na 2025 operationeel zal gaan worden		
3. Besluit over een mogelijk groter belastinggebied.		
4. Een voor de uitvoering van de transities geëigende uitkeringsstelsel, met minimale uitvoeringslasten en maximale beleidsvrijheid, en geen verplichte cofinanciering.		
5. Voldoende financiële middelen voor de grote opgaven en transities – betrokkenheid bij de artikel 2- wet Financiële verhoudingenonderzoeken die hiervoor zullen worden uitgevoerd.		
6. De implementatie van het geactualiseerde verdeelmodel Provinciefonds die gezamenlijk met BZK wordt uitgevoerd.		

Output 2023	Inhoud	Geld
7. Implementeren aanbevelingen beleidsdoorlichting BTW-compensatiefonds (2021) gericht op verbeterde werking van het fonds voor de provincies.		
8. Monitoren en daarbij beperken fiscale risico's verzelfstandiging ProRail.		
9. Lid begeleidingsgroep onderzoek naar uniforme methodiek bepaling rente stortplaatsen, waardoor elke provincie dezelfde berekeningsmethodiek hanteert.		
10. Instelling van een gezamenlijke leerstoel financiële verhoudingen (€ 25.000 per jaar).		
11. Herijken van de EMU-saldonorm voor de komende jaren		

Toelichting

Het gehele financiële fundament onder de financiële verhoudingen staat op dit moment ter discussie; de verwachting is dat de discussie in geheel 2023 (en ook daarna) voortduurt. Sinds het aantreden van het nieuwe kabinet in januari 2022, die in zijn regeerakkoord een nieuwe financieringssystematiek aankondigt, een mogelijke verruiming van het belastinggebied, omvangrijke incidentele middelen voor de uitvoering van de transities en een daarbij passend uitkeringsstelsel is het IPO samen met de VNG en de Unie in gesprek met de fondsbeheerders om duidelijkheid te krijgen wat dit inhoudt. En om uitzicht te krijgen op een stabiele financieringssituatie. Dit is temeer van belang omdat provincies als gevolg van het vastzetten van het volumeaccres vanaf 2026 zo'n € 300 miljoen per jaar mislopen.
Pas bij de Voorjaarsnota 2023 (dus in april/mei 2023) zal het kabinet duidelijkheid geven over oplossingsrichtingen.
Met name voor de transities gericht op stikstof/natuur en wonen/bereikbaarheid zijn de gesprekken over het beschikbaar krijgen van de middelen uit de fondsen nog gaande met de verschillende departementen. Aangezien provincies te maken hebben met omvangrijke aanloopkosten, begint de tijd te dringen voor het snel verkrijgen van de benodigde financiële middelen.

7.5. Vitale vereniging

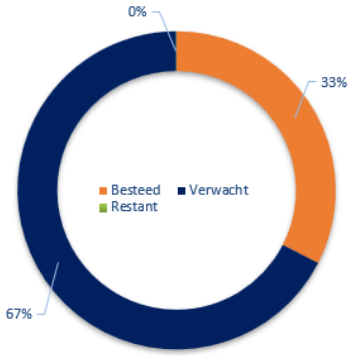
Output 2023		
1. Evenementen (waaronder jaarcongres, Algemene Vergadering (AV)-bijeenkomsten, technische briefings).		
2. Netwerk-functie (waaronder versterken relatie met Staten, themabijeenkomsten, gezamenlijke bijeenkomsten met rijk en decentrale overheden).		
3. Aandacht voor de Statenverkiezingen 2023, en de daaruit voortvloeiende ontwikkelingen zoals nieuw bestuur, nieuwe Algemene Vergadering (AV), nieuwe adviescommissies, informeren Provinciale Staten, extra bijeenkomsten, etc.		

7.6. Europa

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Met HNP-belangen behartigen op dossiers agrofood, klimaat en energie, regionale economie, gezonde en duurzame leefomgeving, circulaire economie, mobiliteit, digitalisering én leveren bij EU-instellingen input gericht op de provinciale agenda, een gebiedsgerichte aanpak en voldoende EU-budget.		
2. Met HNP zorgdragen voor afstemming en inbreng voor de BNC-fiches (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) met provincies. Samen met de VNG en UvW de positie van decentrale overheden verstevigen in de fase van Nederlandse standpuntbepaling en de interbestuurlijke samenwerking op Europese dossiers met het Rijk optimaliseren.		
3. KED en HNP publiceren de wekelijkse Europese Ster en het KED beheert de online EU- fondsenwijzer 2021-2027 (initiatief HNP/IPO) en verleent juridisch advies inzake staatssteunvraagstukken.		

Financiën

In de onderstaande tabel en de grafiek hiernaast is de uitputting weergegeven van de programmabudgetten binnen dit programma.



Beleidsopgave	Begroting 2023	Begr.wijz. VJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Begr.wijz. NJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Realisatie	Verplicht	Verwacht	Restant
7.1 Consultatie- en wetgevingstrajecten	21	0	21	0	21	0	0	21	0
7.2 Naar Krachtig Groen Herstel/Gebiedsc	132	0	132	0	132	0	0	132	0
7.3 Strategische kennisfunctie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.4 Financiële verhoudingen	105	0	105	0	105	0	9	96	0
7.5 Vitale vereniging	213	0	213	0	213	0	0	213	0
7.6 Europa	259	0	259	0	259	0	228	31	0
Totaal	**730**	**0**	**730**	**0**	**730**	**0**	**237**	**492**	**0**

x € 1.000

Toelichting

De uitputting van de budgetten loopt volgens planning.

8. Werkgeverszaken

8.1. CAO

Output 2022	Inhoud	Geld
1. Implementeren, monitoren en doorontwikkelen cao-afspraken.		
2. Ondersteunen Bestuurlijke Onderhandelingsdelegatie voor nieuwe cao.		

8.2. Rechtspositie en integriteit politiek ambtsdragers

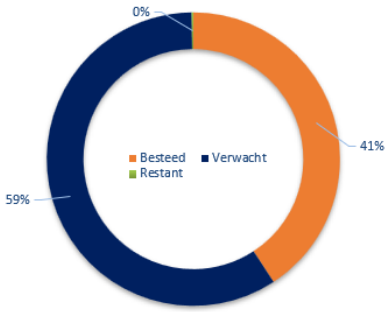
Output 2022	Inhoud	Geld
1. Belangen behartigen voor rechtspositie politiek ambtsdragers (provinciale sector).		
2. Bijdragen leveren aan consultatie wetgeving en beleid politiek ambtsdragers (met name voor pensioen).		
3. Voorbereiden aanbestedingen en contractbeheer (o.a. uitvoering APPA).		

8.3. Doorontwikkelen en borgen goed provinciaal en publiek werkgeverschap

Output 2022	Inhoud	Geld
1. Lobbyen/belangen behartigen namens de samenwerkende provincies voor goed publiek werkgeverschap binnen en met zelfstandige publieke werkgevers (ZPW).		
2. Afstemmen met medeoverheden ter voorbereiding cao- en pensioenonderhandelingen en consultatie wetgeving.		
3. Consultatie wetgeving (wettelijke taak).		
4. Afstemmen met AAC Werkgeverszaken voor ontwikkeling provinciale organisaties en goed werkgeverschap.		
5. Borgen werking van en bemensing gezamenlijke inter- respectievelijk bovensectorale geschillenbeslechting.		

Financiën

In de onderstaande tabel en de grafiek hiernaast is de uitputting weergegeven van de programmabudgetten binnen dit programma.



Beleidsopgave	Begroting 2023	Begr.wijz. VJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Begr.wijz. NJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Realisatie	Verplicht	Verwacht	Restant
8.1 CAO	202	0	202	0	202	0	107	95	0
8.2 Rechtspositie en integriteit politiek ar	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8.3 Doorontwikkelen en borgen goed pro	63	0	63	0	63	0	1	62	0
Totaal	**264**	**0**	**264**	**0**	**264**	**0**	**108**	**156**	**0**

x € 1.000

Toelichting

De uitputting van de budgetten loopt volgens planning.

9. Digitalisering

9.1. Afhechting programma Interprovinciale Digitale Agenda (IDA)

Output 2022	Inhoud	Geld
Programmalijn Data 1. Implementatie van een algoritmeregister bij de provincies (uitvoering in 2023).		
2. Leveren van bijdrage aan uitvoering van de doelen in het nog op te stellen Programmaplan Interbestuurlijke Datastrategie (IBDS) voor 2023.		
Programmalijn Dienstverlening 3. Ontwikkelen van een modelaanpak voor de implementatie van provincies van Annex II (procedures) en Annex III (ondersteuning) van de Europese Single Digital Gateway.		
4. Ontwikkelen van een modelaanpak voor en ondersteuning van provincies bij implementatie van Europese en Nederlandse wetten en richtlijnen op het gebied van digitale dienstverlening. Dit betreft o.a. de Wet digitale overheid, Archiefwet 2021 en de herziening van de Wet hergebruik overheidsinformatie in het kader van de Europese Open Datarichtlijn (uitvoering in 2023/2024).		
Programmalijn Bedrijfsvoering 5. Coördinatie van inspanningen provincies voor invoering Wet open overheid in het kader van het interbestuurlijke programma Woo, inclusief aansluiting op Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI) in het kader van actieve openbaarmaking. Voor dit project ontvangt het IPO tot en met 2026 een jaarlijkse subsidie van € 187.500 inclusief btw vanuit het ministerie van BZK.		
Programmalijn Innovatie 6. Dutch Societal Innovation Hub (Nederlandse innovatiehub op het gebied van publieke dienstverlening), met Europese co-financiering (looptijd t/m 2026, met twee opties voor verlenging met nog eens 2 jaar).		
7. Uitvoering interprovinciale innovatiestrategie bij provincies, vanuit de drie uitgangspunten: we treden vol in de digitale transformatie, we voeren regie op onze eigen veranderingen en we sluiten aan bij de brede beweging binnen de overheid. Bij aanvang van de nieuwe coalitieperiode wordt de innovatiestrategie herijkt op basis van de ambities van het nieuwe IPO-bestuur (looptijd 2023-2025).		
8. Programmatische aanpak Ethiek, met onder andere aandacht voor begeleidingsethiek, vaardigheidsontwikkeling en advisering door een onafhankelijke ethische commissie.		

Toelichting

Ad 3: de verwachting is dat het IPO vanuit het ministerie van BZK in 2023 een eenmalige projectsubsidie van € 362.419 inclusief btw ontvangt voor de projectkosten voor SDG Annex II en III. De aanvraag hiervoor is ingediend en vooraf goedgekeurd, maar de beschikking is nog niet ontvangen.

9.2. Activiteiten passend in profiel IPO-BIJ12

Output 2023	Inhoud	Geld
1. Inrichting benodigde datavoorzieningen voor de grote transities in de fysieke leefomgeving ("Rol in de Ruimte"): Wonen (interbestuurlijke woonmonitor), Energietransitie (kernset indicatoren energietransitie) en Stikstof (stikstofanalyses etc. m.b.v. AERIUS).		
2. Beheer van koppelvlak tussen nationale portalen Ondernemersplein en Rijksoverheid.nl en de Producten- en Dienstencatalogi van afzonderlijke provincies.		
3. Beheer van Provinciale Producten Catalogus (PPC).		
4. Gezamenlijke aanbestedingen van ICT-(raam) contracten namens de twaalf provincies, IPO en IPO-BIJ12 van grote aanbestedingstrajecten met een duidelijke business case, vanuit een nieuw in te richten centrale inkoop- en contractmanagementfunctie bij IPO-BIJ12 (mits IPO-bestuur hiertoe besluit).		
5. Contractmanagement en -beheer voor gezamenlijk aanbestede ICT-(raam)contracten.		
6. Opstart informatieknooppunt Cyber Security provincies: de aansluiting van de gezamenlijke provincies op het Landelijk Dekkend Stelsel, waarmee provincies directe toegang krijgen tot dreigingsinformatie over cybercrime vanuit het Nationaal Cyber Security Centre bij het ministerie van JenV.		
7. Beheer van een platform voor trainingsmateriaal op het gebied van digitale vaardigheden voor de gezamenlijke provincies.		

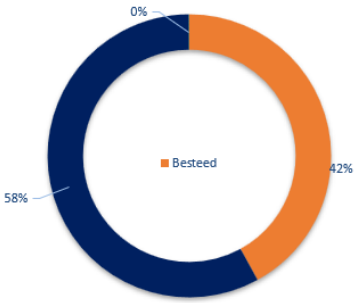
9.3. Belangenbehartiging digitalisering

Output 2023	Inhoud	Geld
Digitalisering is een onmisbare randvoorwaarde voor de maatschappelijke opgaven van de gezamenlijke provincies. De belangenbehartigingsagenda op het gebied van digitalisering is in 2022 geïdentificeerd in een onderzoek waarbij alle kernopgaven binnen IPO zijn geraadpleegd. De belangenbehartigingsagenda op het gebied van digitalisering kent vanaf 2023 drie pijlers: digitalisering voor de regionale economie, digitalisering voor "Rol in de Ruimte" en "Eén digitale overheid".		

Output 2023	Inhoud	Geld
De Europese strategie Europe's Digital Decade, de Nederlandse Digitaliseringsstrategie, de Interbestuurlijke Datastrategie en de Werkagenda Digitalisering van het kabinet Rutte-IV hebben consequenties en brengen verplichtingen met zich mee voor provincies. Vanuit de genoemde pijlers behartigt het Interprovinciaal Overleg de belangen van de gezamenlijke provincies in deze interbestuurlijke samenwerkingsverbanden.		

Financiën

In de onderstaande tabel en de grafiek hiernaast is de uitputting weer gegeven van de programmabudgetten binnen dit programma.



Beleidsopgave	Begroting 2023	Begr.wijz. VJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Begr.wijz. NJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Realisatie	Verplicht	Verwacht	Restant
9.1 Programmalijn Data	620	0	620	0	620	0	84	535	0
9.2 Programmalijn Dienstverlening (laster	200	0	200	0	200	0	173	27	0
9.3 Programmalijn Bedrijfsvoering	150	0	150	0	150	0	150	0	0
9.4 Innovatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9.5 Digivaardige organisatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9.6 IDA Algemeen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	**970**	**0**	**970**	**0**	**970**	**0**	**407**	**562**	**0**

x € 1.000

Toelichting

De uitputting van de budgetten loopt volgens planning. Voor de in de Begroting 2023 opgenomen programmabaten bij beleidsopgave 9.2 (aldaar pagina 77) van € 450.000 melden we bij deze voorjaarsnota het vermoeden dat subsidiegelden mogelijk zijn uitgegeven aan niet IDA-gerelateerde doelen. We zijn op dit moment e.e.a. aan het uitzoeken. Het mogelijke tekort dat hierdoor is ontstaan, zal door de vereniging IPO worden opgelost. Uiterlijk bij de Najaarsnota 2023 komen wij daartoe met een oplossingsvoorstel.

10. Overig

10.1. Werkbudget budget voor nieuw beleid

Output 2023	Inhoud[1]	Geld
• Sinds de Begroting 2021 zijn de werkbudgetten binnen de afzonderlijke programma's gecentraliseerd en gehalveerd. • Vanaf de Begroting 2023 nemen we in de begroting een vierjarig perspectief op voor alle beleidsopgaven, dat qua hoogte aansluit op de Kaderbrief 2023 (excl. autonome ontwikkelingen). Voor 2024 en verder gaan de bestuurlijke adviescommissies voor alle beleidsopgaven het gesprek aan te gaan over de afweegbaarheid en horizonbepaling, vanuit de focus in de samenwerking. De ruimte in de meerjarenraming 2024-2026 tussen de Kaderbrief 2023 en de Begroting 2024 is als stelpost 'Ruimte voor nieuw beleid' opgenomen binnen deze beleidsopgave.	n.v.t.	

10.2. Stelpost L&P-compensatie

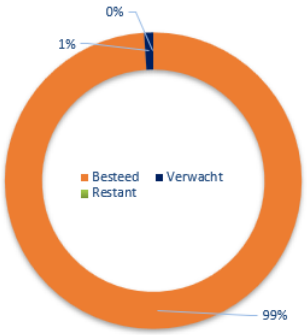
Output 2023	Inhoud	Geld
Voor de indexatie maken we gebruik van de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB), zoals opgenomen in de kerngegevenstabel raming maart 2022 (CEP 2022). Op basis hiervan hadden we in de Kaderbrief 2023 de personele budgetten met 3,6% geïndexeerd. Bij het doorrekenen van de nieuwe CAO is gebleken dat deze indexatie onvoldoende hoog is geweest. Per saldo was sprake van een tekort van € 582.000 in 2023. De materiële budgetten zijn incidenteel in 2023 niet verhoogd, met uitzondering van de bedrijfsvoeringsbudgetten. Daar passen we een indexatie van 2,3% toe.	n.v.t.	

10.4. Compensatie Zeeland

Output 2023	Inhoud	Geld
• Vanwege een weeffout in het verdeelmodel provinciefonds ontving de provincie Zeeland van de overige 11 provincies € 6,7 miljoen ter aanvulling op de uitkering uit het Provinciefonds. • In de BAC Financiën van 27 maart 2020 is besloten om deze afspraak te verlengen tot aan de implementatie van de herijking van het Provinciefonds. • De weeffout heeft betrekking op het peiljaar (2008) dat gehanteerd is voor de bepaling van het veronderstelde rendement op dividend. Dividendinkomsten zijn onderdeel van de Overige Eigen Middelen die ingehouden worden op de provinciefondsuitkering. Sinds 2016 zijn de dividendinkomsten voor Zeeland nihil. • De financiële afhandeling verloopt vanwege het administratieve karakter via de IPO-kassiersfunctie.	n.v.t.	

Financiën

In de onderstaande tabel en de grafiek hiernaast is de uitputting weergegeven van de programmabudgetten binnen dit programma.



Beleidsopgave	Begroting 2023	Begr.wijz. VJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Begr.wijz. NJN 2023	Begroting 2023 na wijz.	Realisatie	Verplicht	Verwacht	Restant
10.1 Werkbudget	225	-38	187	0	187	0	119	68	0
10.2 Stelpost L&P-compensatie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10.3 Compensatie Zeeland	6.700	0	6.700	0	6.700	6.700	0	0	0
10.4 Nog te verdelen apparaatslasten	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10.5 Saldo voorjaarsnota/najaarsnota	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	**6.925**	**-38**	**6.887**	**0**	**6.887**	**6.700**	**119**	**68**	**0**

x € 1.000

Toelichting

De verlaging van de lasten zijn toegelicht bij de betreffende beleidsopgaven.

Bijlage: Afkortingenlijst

Afkorting	Volledige omschrijving
AAC	ambtelijke adviescommissie
AADV	Altijd Actuele Digitale Vergunning
ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
ACS	ambtelijke commissie stikstof
AI	articiële intelligentie
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APK	Algemene Periodieke Keuring
Appa	Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers
AV	Algemene Vergadering
AZ	ministerie van Algemene Zaken
BAC	bestuurlijke adviescommissie
BAR	Brexit Adjustment Reserve
BCS	Bestuurlijke Commissie Stikstof
BDU	brede doeluitkering
BLOW	bestuursovereenkomst landelijke ontwikkeling windenergie
BNC	beoordeling nieuwe commissievoorstellen
BNG	betalen naar gebruik
BOb	Bestuurlijk Omgevingsberaad
BOD	Bestuurlijke Onderhandelingsdelegatie
BOFv	Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen
BRB	Beraad Ruimtelijk Beleid
BRO	Basis Registratie Ondergrond
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
BUZA	ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BZPW	bestuurlijk Stichting Zelfstandige Publieke Werkgevers
CdK	Commissaris van de Koning
CE	circulaire economie
CES	cluster energiestrategie
CO2	koolstofdioxide
COELO	onafhankelijk onderzoeksinstituut verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen
CvdR	Comité van de Regio's
DSO	Digitaal Stelsel Omgevingswet
EFRO	Europees Fonds voor Regionale economie
ERIAFF	European Regions for Innovation in Agriculture, Food and Forestry
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESIF	Europese structuur- en investeringsfondsen
EU	Europese Unie

EZK	ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FTK	financieel toetsingskader
GIR	Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte
GLB-NSP	gemeenschappelijk landbouwbeleid-nationaal strategisch plan
GWW	grond-, weg- en waterbouw
HNP	Huis Nederlandse Provincies (in Brussel)
HRE	herstel regionale economie
I&W	ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IBP	interbestuurlijk programma
IDA	Interprovinciale Digitale Agenda
IFV	Interbestuurlijke en financiële verhoudingen
IHW	Informatiehuis Water
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPS	interprovinciaal programma stikstof
IPSN	interprovinciaal programma stikstof en natuur
JTF	Just Transition Fund
KIA	kennis- en innovatieagenda
KED	Kenniscentrum Europa Decentraal
KIC	kennis- en innovatieconvenant
KOB	kwaliteit openbaar bestuur
KpVV	Kennisplatform Verkeer en Vervoer
KRW	Kaderrichtlijn Water
LCW	Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling
LEV	licht elektronische voertuigen
LGR	Landelijke Grondwater Register
LHS	landelijke handhavingsstrategie
LNV	ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LV	landelijke voorziening
LVMB	Landelijk Verkeersmanagement Beraad
MAP's	EU-milieuactieprogramma's
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MJA/MEE	meerjarenafspraak energie-efficiëntie
MKB	midden- en kleinbedrijf
MRB	motorrijtuigenbelasting
MTH	milieu, toezicht en handhaving
N2000	Natura2000
NAL	Nationale Agenda Laadinfrastructuur
NAP	Actieprogramma Nitraatrichtlijn
NAS	nationale klimaatadaptatiestrategie
NBTC	Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen

NGO	niet-gouvernementele organisatie
NGR	Nationaal Geo Register
NHI	Nederlands Hydrologisch Instrumentarium
NMP	Nationaal Milieuprogramma
NOVB	Nationaal Openbaarvervoerberaad
NOVI	Nationale Omgevingsvisie
NPLG	Nationale Programma Landelijke Gebied
NP-RES	Nationaal Programma Regionale Energiestrategie
NSP	nationaal strategisch plan
NTF	Nationaal Toekomstbeeld Fiets
O&F	organisatie & formatie
OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OEM	overige eigen middelen
OGB	opdrachtgeversberaad
Olo	Omgevingsloket Online
OM	Openbaar Ministerie
OV	openbaar vervoer
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PFAS	poly- en perfluoralkylstoffen
PHEV	plug in hybride elektrische voertuigen
PIDI/MIEK	Nationaal Programma Infrastructuur Duurzame Industrie/ Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat
RAL	Regionale Agenda Laadinfrastructuur
REIS	regionale energie-infrastructuur
RES'en	regionale energiestrategieën
REV	Register Externe Veiligheid
RFF	Recovery and Resilience Facility
RISM	Road infrastructure safety management
RMP	regionaal mobiliteitsprogramma
ROM's	regionale ontwikkelingsmaatschappijen
ROWW	ruimtelijke ontwikkeling, water en wonen
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDG's	Sustainable Development Goals
SDN	Safety Delta Nederland
Shine	sustainable houses in inclusive neighbourhoods
SLA	schoneluchtakkoord
SPN	Stichting Samenwerkende Provinciale Ondersteuningsinstellingen Nederland
SPUK	specifieke uitkering
SPV	Strategisch Plan Verkeersveiligheid
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
SUM	stand van zaken uitvoering Klimaatakkoord Mobiliteit
SZW	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBOV	toekomstbeeld openbaar vervoer

TdF	Tour de Force
Twa	terrawattuur
UP CE	landelijk Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOB	Vereniging Openbare Bibliotheken
VP	vitaal platteland
VSO	Verbond voor Sectorwerkgevers Overheid
VTH	vergunningverlening, toezicht en handhaving
WKO	warmte- en koudeopslag
WKP	waterkwaliteitsportaal
Woo	Wet open overheid
WSOB	Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan
ZPW	zelfstandige publieke werkgevers
ZZS	zeer zorgwekkende stoffen

Werkt voor provincies

Voorjaarsnota IPO-BIJ12 2023

1. Inleiding

Op 8 september 2022 stelde het IPO-bestuur het Jaarplan en Begroting 2023 van IPO-BIJ12 vast. Op 8 november 2022 heeft de Algemene Vergadering (AV) hiermee ingestemd. Om het IPO-bestuur te informeren over de uitvoering van het Jaarplan wordt hieronder per onderdeel van IPO-BIJ12 de voortgang toegelicht. Hierin worden alleen ontwikkelingen die afwijken van de reguliere uitvoering en planning toegelicht. De ontwikkelingen voor zover nu te voorzien, staan hieronder.

Voor een aantal van deze ontwikkelingen worden wijzigingen voorgesteld voor de Begroting 2023. Al deze wijzigingen zijn in het voortraject afgestemd met de provincies en hebben vaak een meerjarig karakter. De wijzigingen zijn noodzakelijk voor de uitvoering van de werkzaamheden die IPO-BIJ12 in opdracht van de provincies uitvoert.

In de Kaderbrief 2024 komen ook een aantal onderwerpen aan de orde die zowel voor 2023 als voor 2024 gelden. Deze leest u ook terug in deze Voorjaarsnota. Begrotingswijzigingen die alleen gelden voor 2024 staan in de Kaderbrief 2024 (en dus niet in deze Voorjaarsnota).

Samenvatting begrotingswijzigingen

Tabel 1: Wijzigingen bij Voorjaarsnota 2023 inclusief doorwerking begroting 2024 e.v.

Organistaie onderdeel / onderwerp	VJN	2024	2025	2026	2027
2. Interne organisatie					
2.1 Formatieplaats directiesecretaresse	9	9	9	9	9
2.2 Formatieplaats directiesecretaresse IPSN	80	80	80	80	80
2.3 Budget neutrale verschuiving SN2000	51	51	51	51	51
2.4 Gevolgen CAO 2022	477-	477-	477-	477-	477-
2.6 Ontwikkeling kosten schade wolven	44	44	44	44	44
2.7 Wet Digitale Overheid	200				
Totaal 2. Interne organisatie	**94-**	**294-**	**294-**	**294-**	**294-**
3. Stikstof en Natura 2000					
2.4 Gevolgen CAO 2022	75	75	75	75	75
3.2 Informatiepunt AERIUS	852				
3.2 Gebruikersregisseur AERIUS	358				
3.3 Formatieplaats directiesecretaresse IPSN	80-	80-	80-	80-	80-
3.4 Budget neutrale verschuiving SN2000	51-	51-	51-	51-	51-
Totaal 3. Stikstof en Natura 2000	**1.154**	**56-**	**56-**	**56-**	**56-**
4. Natuurinformatie en Natuurbeheer					
2.1 Formatieplaats directiesecretaresse	9	9	9	9	9
2.4 Gevolgen CAO 2022	166	166	166	166	166
4.1 Verschuiving middelen en functies van NINB naar GBO	343-	343-	343-	343-	343-
4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur – verbetering natuurinformatie 'VHR compleet'	2.146				
4.3 Uitvoeringsprogramma Natuur - Kennisontwikkeling natuur	529	404	390		
Totaal 4. Natuurinformatie en Natuurbeheer	**2.506**	**235**	**220**	**169-**	**169-**
5. Faunazaken					
2.4 Gevolgen CAO 2022	62	62	62	62	62
5.1 Open-eind-regeling afhandelen faunaschades	pm				
5.2 Ontwikkeling kosten schade wolven	80	80	80	80	80
Totaal 5. Faunazaken	**142**	**142**	**142**	**142**	**142**
6. Drugsafvaldumpingen					
6.1 Subsidieregeling drugsafvaldumpingen	1.500				
6.1 Middelen 2021 en 2022	778				
Totaal 6. Drugsafvaldumpingen	**2.278**				
7. Gemeenschappelijke beheer organisatie (GBO-provincies)					
2.4 Gevolgen CAO 2022	147	147	147	147	147
7.1 Technisch beheer ICT – indexering	50	50	50	50	50
7.2 Archeodepot	28	28	28	28	28
7.3 Landelijk Zwemwater Register	46	46	46	46	46
7.4 Vereenvoudigen en uniformeren applicatielandschap	650				
7.6 Verschuiving middelen en functies van NINB naar GBO	343	343	343	343	343
7.7 Web-bvb	131-	131-	131-	131-	131-
7.8 Landelijk Grondwaterregister	175				
Totaal 7. Gemeenschappelijke beheer organisatie (GBO-provincies)	**1.308**	**483**	**483**	**483**	**483**
Advies Commissie Schade Grondwater (ACSG)					
2.4 Gevolgen CAO 2022	27	27	27	27	27
Totaal Advies Commissie Schade Grondwater (ACSG)	**27**	**27**	**27**	**27**	**27**
Totaal effect	**7.322**	**538**	**523**	**134**	**134**
3.2 Informatiepunt AERIUS	852				
3.2 Gebruikersregisseur AERIUS	358				
4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur – verbetering natuurinformatie 'VHR compleet'	2.146				
4.3 Uitvoeringsprogramma Natuur - Kennisontwikkeling natuur	529	404	390		
6.1 Subsidieregeling drugsafvaldumpingen	1.500				
6.1 Middelen 2021 en 2022	778				
7.10 Subsidies	294				
Totaal effect ten laste van provincies	**865**	**134**	**134**	**134**	**134**

2. Directie en Bedrijfsvoering

2.1 Formatieplaats directiesecretaresse
Door de uitbreiding en verzwaring van de taken van de directiesecretaresse is deze geherwaardeerd. Deze herwaardering leidt tot een extra structureel benodigd budget van € 8.575 bij zowel Interne Organisatie als bij de unit NINB.

2.2 Formatieplaats directiesecretaresse IPSN
De functie van directiesecretaresse IPSN wordt structureel ingevuld. Hiervoor wordt deze formatieplaats structureel toegevoegd aan de formatie van de unit Bedrijfsvoering. Dit betekent een structurele budgetneutrale verschuiving van € 80.000 van het budget IPSN bij de unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000 naar de unit Bedrijfsvoering.

2.3 Budgetneutrale verschuiving Expertiseteam Stikstof en Natura 2000
Binnen de unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000 is extra capaciteit voor communicatie nodig. Hiervoor wordt budget (€ 51.000) structureel budgetneutraal overgeheveld van de unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000 naar de unit Bedrijfsvoering.

2.4 Gevolgen CAO 2022
Bij het vaststellen van de IPO-BIJ12-begroting 2023 is rekening gehouden met de CAO verhogingen van 2022. Het extra structureel benodigde budget van € 660.000 is in de Begroting 2023 toegevoegd bij Interne organisatie. Dit budget wordt herverdeeld over de units van IPO-BIJ12. Dit zijn interne budgetneutrale verschuivingen.

2.5 Nieuwe website IPO-BIJ12
Voor de bouw van de nieuwe website van IPO-BIJ12 is het in de Begroting 2022 opgenomen budget niet toereikend gebleken. Verwacht wordt dat het extra benodigd budget van € 75.000 binnen de begroting kan worden opgevangen. Zo niet, dan zal dit worden opgenomen in de Najaarsnota 2023.

2.6 Communicatie wolf
Op advies van de BAC VP wordt voor communicatie m.b.t. de wolf structureel 0,5 fte communicatie capaciteit (€ 44.000) toegevoegd aan de formatie van de unit Bedrijfsvoering (zie paragraaf 5.2, Ontwikkeling kosten door schade wolven).

2.7 Wet Digitale Overheid
De Wet Digitale Overheid (WDO) regelt dat Nederlandse burgers en bedrijven veilig en betrouwbaar kunnen inloggen bij de (semi-)overheid. Om te voldoen aan de WDO moeten IPO-BIJ12 en IPO-bureau nader onderzoek doen en zal, naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek, maatregelen geïmplementeerd moeten worden. Het is nog niet inzichtelijk welk budget precies nodig is voor zowel het onderzoek als de implementatie van de maatregelen. Vooralsnog wordt uitgegaan van een bedrag van € 200.000. Op basis van het onderzoek zullen de kosten worden gecorrigeerd en verwerkt in de jaarrekening. Het niet benodigde deel van dit budget zal met de jaarrekening aan de provincies worden gerestitueerd.

3. Expertiseteam Stikstof en Natura 2000

3.1 Samenwerking met Interprovinciaal Programma Stikstof en Natuur (IPSN)
Voor de ondersteuning van IPO-BIJ12 aan IPSN wordt gewerkt aan een werkplan dat samen met IPSN wordt vastgesteld. Binnen IPO-BIJ12 betreft dit de unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000, een deel van de unit Natuurinformatie en Natuurbeheer en de unit Bedrijfsvoering. Dit werkplan wordt uitgewerkt binnen de begroting die hiervoor voor IPO-BIJ12 beschikbaar is gesteld.

Het in de Begroting 2023 opgenomen budget is voldoende om de lopende taken uit te voeren. Indien wijzigingen optreden - bijvoorbeeld - als gevolg van
- ontwikkelingen in het stikstof – natuur dossier,
- ontwikkelingen bij IPSN en/of
- ontwikkelingen rondom de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied bij LNV

zal in de Najaarsnota 2023 een voorstel worden gedaan voor aanpassingen.

3.2 Gebruikersregisseur AERIUS

Voor de gebruikersregie AERIUS en voor het Informatiepunt ontvangt IPO-BIJ12 voor 2023 subsidie van het ministerie van LNV. Het is de bedoeling van LNV en IPO-BIJ12 om hier een langjarige financiering van te maken. De medefinanciering vanuit LNV is akkoord bevonden door het IPO-bestuur in de vergadering van 15 december 2022. Het betreft een subsidiebedrag van € 851.750 voor het Informatiepunt en van € 358.400 voor gebruikersregie AERIUS. De verantwoording over de besteding van deze budgetten vindt rechtstreeks aan het ministerie van LNV plaats en wordt ter informatie meegenomen in de P&C-cyclus van de IPO-vereniging.

3.3 Directiesecretaresse IPSN

De functie van directiesecretaresse IPSN wordt structureel ingevuld en toegevoegd aan de formatie van de unit Bedrijfsvoering (zie ook paragraaf 2.2). Dit betekent een structurele budgetneutrale verschuiving van € 80.000 van het budget IPSN bij de unit Expertiseteam Stikstof en Natura 2000 naar de unit Bedrijfsvoering.

3.4 Budgetneutrale verschuiving naar Unit Bedrijfsvoering voor Communicatie

De unit Expertiseteam hevelt per 2023 structureel de kosten voor 0,5 fte schaal 11 vanuit het uitvoeringsbudget over naar het P-budget voor Bedrijfsvoering voor communicatietaken. Het betreft een bedrag van € 51.000.

4. Natuurinformatie en Natuurbeheer

4.1 Verschuiving middelen en functies van NINB naar GBO

De ICT basisinfrastructuur wordt gebruikt voor de inrichting van onder andere natuurapplicaties. Met de vaststelling van de ICT architectuurkaders wordt deze werkwijze bestendigd. Tot nu toe werden de kosten voor de basisinfrastructuur jaarlijks omgeslagen over de applicaties die daar gebruik van maken. Voorgesteld wordt om de middelen voor gebruik van de ICT basisinfrastructuur voor natuurapplicaties te verschuiven naar de unit GBO. Dit vereenvoudigt de interne processen en geeft meer flexibiliteit om de basisinfrastructuur door te ontwikkelen aan de hand van de gehele opgave voor het ontwikkelen en beheren van applicaties voor de provincies.

Hiertoe worden Uitvoeringskosten natuurinformatie (€ 115.426) en Uitvoeringskosten Natuurbeheer (€ 38.475) verlaagd en de begrotingspost Uitvoeringskosten GBO met in totaal € 153.901 verhoogd. Deze bedragen zijn gebaseerd op de reële kosten voor licenties, hosting en beheer van de ICT basisinfrastructuur zoals die in 2023 gelden.

In 2021 is het beheer van de informatieproducten Natuur in het kader van de Omgevingswet bij IPO-BIJ12 belegd. De personele kosten en de uitvoeringskosten zijn opgenomen in de begroting van de unit NINB. Na uitwerking van de verschillende rollen blijkt dat enkele taken beter vanuit de unit GBO kunnen worden uitgevoerd. Dit leidt tot verschuiving van 2 functies naar GBO. Hiervoor worden de Personele kosten van NINB structureel met € 189.504 verlaagd en de Personele kosten van GBO met een gelijk bedrag verhoogd.
Deze verschuivingen hebben geen budgettaire gevolgen voor de provincies. Zie ook paragraaf 7.6.

4.2 Uitvoeringsprogramma Natuur – verbetering natuurinformatie 'VHR compleet'

Verbetering van natuurinformatie voor beleidsvorming, verantwoording en uitvoering van wettelijke taken is onderdeel van de opgave van het Uitvoeringsprogramma Natuur. Eind 2022 hebben provincies en rijk in bestuurlijk overleg de nadere invulling van deze opgave vastgesteld conform scenario 'VHR compleet'.

Eind 2022 heeft LNV middelen beschikbaar gesteld via een subsidie van € 2.146.000 voor de uitvoering van afspraken in het Bestuurlijk Overleg Natuur, betreffende maatregelen voor versterking van de monitoring. Deze middelen zullen in 2023 en deels in 2024 worden besteed, afhankelijk van besluitvorming in het IPO-bestuur.

4.3 Uitvoeringsprogramma Natuur - Kennisontwikkeling natuur
Eind 2020 hebben de provincies en het rijk het Uitvoeringsprogramma Natuur vastgesteld. Onderdeel daarvan zijn opgaven voor kennisontwikkeling voor natuurbeheer en natuurherstel. Ter uitvoering hiervan heeft BIJ12 eind 2022 een subsidie van het ministerie van LNV ontvangen voor aanvullende financiering kennisontwikkeling natuur (OBN UPN) van € 1.322.900. Deze middelen worden ingezet in de periode 2023 – 2025.

4.4 Monitoring wolven
In de Begroting 2023 is een stelpost van € 250.000 opgenomen voor de dekking van de gestegen kosten voor de monitoring van wolven. Deze stelpost wordt geheel ingezet binnen de unit Natuurinformatie en natuurbeheer. Voor een deel zal hiervoor aanvullende structurele formatieruimte worden gecreëerd (0,5 fte, schaal 11). De overige middelen worden ingezet voor uitvoeringskosten natuurbeheer.

5. Faunazaken

5.1 Open-eind-regeling afhandelen faunaschades
De raming van de open-eind-regeling afhandelen faunaschades is in het Jaarplan 2023 vastgesteld op ongeveer € 42 miljoen. De raming bestaat uit de vergoedingen die grondgebruikers krijgen op basis van het provinciale faunaschadebeleid (tegemoetkomingen faunaschade, edelherten- en ganzenregeling en dassenovereenkomsten). Ook vallen de taxatiekosten, die worden gemaakt om de hoogte van de faunaschade vast te stellen, hieronder. In 2023 zullen deze door een indexering van 8% extra stijgen. De kosten zijn daarnaast o.a. afhankelijk van het faunaschadebeleid, het aantal aanvragen, het aantal schadeveroorzakende dieren, de hoogte van de schade en de gewasprijs.
Voor deze Voorjaarsnota is op basis van de huidige inzichten de raming van de open-eind-regeling geactualiseerd. Op basis van het huidige beeld wordt voorgesteld om de raming van de tegemoetkomingen met ruim € 10 miljoen naar boven bij te stellen voor 2023 (zie tabel 4). Hierbij is tevens rekening gehouden met een toename van de taxatiekosten door de groeiende omvang van de aanvragen en de indexering. Zoals elk jaar wordt over 2023 bij de Jaarrekening 2023 op basis van de werkelijke uitbetalingen afgerekend met de provincies.

5.2 Ontwikkeling kosten schade door wolven
De BAC VP heeft op 26 januari 2023 ingestemd met het voorstel voor bekostiging van extra inzet op het wolvendossier om tijdige afhandeling van de aanvragen mogelijk te maken, voor de publicatie van de schadecijfers, en voor extra inzet ten behoeve van communicatie:

- Afhandeling aanvragen en schadecijfers 1 fte schaal 9, € 80.000
- Communicatie 0,5 fte schaal 10, € 44.000

De begroting van respectievelijk de personeelskosten unit Faunazaken en de personeelskosten unit Bedrijfsvoering worden met deze bedragen verhoogd.

6. Regeling Drugsafvaldumpingen

6.1 Subsidieregeling drugsafvaldumpingen
Er is tot en met 2024 jaarlijks een bedrag van maximaal € 1 miljoen beschikbaar, inclusief uitvoeringskosten, voor de Subsidieregeling opruiming drugsafval. In 2021 is dit bedrag niet helemaal uitgekeerd en was sprake van een restantbudget van € 416.568,13. Hiervan is € 95.666,56 in 2022 uitgekeerd. In 2022 bedroeg het restantbedrag € 456.783,33. Het restantbudget bedraagt in totaal dus € 777.684,90.

Op 21 oktober 2021 heeft de minister van J&V de Kamer geïnformeerd over de ‘Opvolging toezeggingen en moties drugsbeleid’ (kenmerk 4260813). In de Kamerbrief is een verruiming van de huidige subsidieregeling opgenomen. Uit de verruimde regeling volgt dat particulieren recht krijgen op vergoeding van de opruimkosten tot maximaal € 200.000 met terugwerkende kracht. Decentrale overheden worden gedeeltelijk gecompenseerd.
De BAC MTH heeft geadviseerd om de restantbudgetten van 2021 en 2022 van de subsidieregeling niet te restitueren en in te zetten voor de verruiming van de regeling. Voorgesteld wordt om dit

bedrag beschikbaar te houden. Met de restantbudgetten van 2021 en 2022 is het mogelijk om de subsidies met terugwerkende kracht te verlenen.

Eerdergenoemde Kamerbrief voorziet in een extra incidentele bijdrage van € 1,5 miljoen voor deze verruiming die na uitputting van de middelen van 2021 én 2022 kan worden ingezet. In 2023 zal deze incidentele bijdrage van het Rijk aan de begroting van IPO-BIJ12 worden toegevoegd.

7. GBO PROVINCIES

7.1 Technisch beheer ICT – indexering

Het percentage voor indexering van de hosting en het beheercontract met Atos is in januari 2023 bekend geworden. Dit bedraagt 5,24%. Dit is meer dan waarmee rekening is gehouden in de begroting van 2023. Dit geldt ook voor de contracten met andere leveranciers. Om het verschil te compenseren wordt structureel € 50.000 toegevoegd aan de begroting.

7.2. Archeodepot

De BAC Cultuur heeft in 2022 positief geadviseerd over de verhoging van het structurele budget voor Archeodepot met € 27.500. Dit is nodig vanwege toegenomen kosten voor noodzakelijk technisch onderhoud van de bestaande applicatie. Deze verhoging is niet opgenomen in de Begroting 2023 en wordt derhalve geeffectueerd in de Voorjaarsnota 2023.

7.3 Landelijk Zwemwater Register (LZR)

De BAC ROWW heeft in 2022 positief geadviseerd over de verhoging van het structurele budget voor LZR met € 45.500. Dit is nodig vanwege toegenomen kosten voor noodzakelijk technisch onderhoud van de bestaande applicatie. Deze verhoging is niet opgenomen in de Begroting 2023 wordt derhalve geeffectueerd in de Voorjaarsnota 2023.

7.4 Vereenvoudigen en uniformeren applicatielandschap (rationalisatie)

In 2022 heeft de nadruk gelegen op het veilig en toegankelijk maken van de veelal sterk verouderde informatievoorzieningen (applicaties) die bij IPO-BIJ12 in beheer zijn en op de maatregelen die nodig zijn om te kunnen voldoen aan de security-standaarden (ISO 27001 en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid BIO). IPO-BIJ12 heeft daarnaast aanvullende investeringen gedaan in maatregelen waarmee de applicaties veilig zijn voor de gebruikers. Door deze investeringen is de levensduur van de verouderde applicaties bovendien verlengd.

In 2023 is gestart met de verkenning naar wat nodig is voor de vernieuwing van de verouderde applicaties. Hiervoor is het nodig om de basis te versterken van informatievoorzieningen en licenties die voor meerdere applicaties worden ingezet (de zgn basisinfrastructuur). Voor de verbetering van de security zijn investeringen en aanvullende maatregelen nodig. Deze investeringen zorgen voor een kostenefficiënte en kwaliteitsverhogende nieuwbouw en herbouw van de verouderde applicaties.
Ook zijn per applicatie aanvullende investeringen noodzakelijk in verband met de specifieke eisen voor herbouw en nieuwbouw ervan.

Per applicatie wordt een businesscase voorgelegd aan het IPO-bestuur. De verwachting is dat dit jaar op basis van businesscases voor een drietal applicatie besluiten kunnen worden voorgelegd: Archeodepot, Provisa en Ibis. Omdat nog niet bekend is welke bedragen in de businesscases zullen worden opgenomen, wordt een bedrag van € 650.000 gereserveerd, zodat direct na besluitvorming door het IPO-bestuur gestart kan worden met de vernieuwing. Afhankelijk van de daadwerkelijke bedragen en de besluitvorming wordt dit bedrag in de najaarsnota 2023, jaarrekening 2023 of de Voorjaarsnota 2024 gecorrigeerd.

7.5 Formdesk kostenverdeling 12 provincies

IPO-BIJ12 biedt de provincies de mogelijkheid e-formulieren te ontwikkelen in een gezamenlijke Formdesk omgeving. Hier hebben de afgelopen jaren 7 provincies gebruik van gemaakt. IPO-BIJ12 ontwikkelt en beheert ook zelf in deze omgeving formulieren waarvan alle 12 provincies gebruik maken. Alle kosten voor het gebruik en beheer van Formdesk worden echter gedeeld door de eerdergenoemde 7 provincies. Die verdeling wordt vanaf 2023 rechtgetrokken door de kosten voor beheer en support door IPO-BIJ12 (€ 60.000) van de gemeenschappelijke formulieren te delen door 12 provincies met als argument dat IPO-BIJ12 deze voorziening inzet voor alle provincies.

Kosten voor gebruik van de gemeenschappelijke omgeving zal voor rekening van de 7 deelnemende provincies blijven (€ 33.000). De totale kosten blijven gelijk, maar een aantal provincies zal meer en een aantal zal minder gaan bijdragen. In deze voorjaarsnota wordt genoemde kostenverdeling gecorrigeerd, hetgeen leidt tot een kleine verschuiving in de bijdrage per provincie.

7.6 Verschuiving middelen en functies van NINB naar GBO

In de begroting van NINB is structureel budget opgenomen voor het inrichten en onderhouden van de basisinfrastructuur (uitvoeringskosten). Dit budget wordt met ingang van 2023 structureel overgeheveld naar de begroting van de unit GBO. Het gaat om € 153.901. Daarnaast vindt een verschuiving plaats van formatie (functioneel beheerder en informatieanalist) van de capaciteit van de unit NINB naar de unit GBO (personeelskosten). Hiermee is een structureel bedrag van € 189.504 gemoeid.

7.7 Web-bvb

In 2022 is de applicatie Web-bvb uitgefaseerd en afgesloten. Op dit moment heeft IPO-BIJ12 geen vervangende applicatie in beheer. Het beheerbudget van € 130.520 komt daarmee vanaf 2023 structureel te vervallen.

7.8 Landelijk Grondwaterregister

In 2023 is extra noodzakelijke functionaliteit in de applicatie gewenst die niet was voorzien ten tijde van de begroting. Hiervoor wordt een verkenning uitgevoerd en € 175.000 gereserveerd voor de implementatie hiervan. Dit bedrag wordt indien nodig gecorrigeerd in de najaarsnota of wordt verrekend in de jaarrekening 2023.

7.9 Uitvoering projecten programma Interprovinciale Digitale Agenda (IDA)

Het is de bedoeling dat het resultaat van een aantal projecten uit de IDA landt bij IPO-BIJ12 voor structurele uitvoering. In 2023 wordt hiervoor een businesscase opgesteld op basis waarvan een voorstel wordt voorgelegd aan het IPO-Bestuur. In de businesscase worden de volgende uitvoeringsactiviteiten onderzocht:

- Vernieuwing en beheer basissysteem werkgelegenheidsgegevens (Lisa): transitie en beheer van de applicatie naar IPO-BIJ12
- Ontwikkeling en beheer brugfunctie Single Digital Gateway
- Coordineren van gezamenlijke aanbestedingsprojecten voor de provincies.

Vooralsnog wordt uitgegaan van incidentele kosten van € 450.000 en structurele kosten van ongeveer € 400.000 vanaf 2024.

De dekking van de middelen in 2023 voor de uitvoering van projecten uit de IDA is verwerkt in de begroting voor de IDA bij het IPO-Bureau. Op basis van het besluit van het IPO-bestuur op basis van de businesscase worden de definitieve bedragen verwerkt in de Begroting 2024, dan wel verwerkt in de jaarrekening of de Voorjaarsnota 2024.

7.10 Subsidies

In 2023 ontvangt de unit GBO een drietal subsidies. De bijdrage van de provincies kan met deze bedragen worden verlaagd. Het gaat om:

- € 190.000 van RWS voor het Beheer en onderhoud van gevaren- en risicokaarten in het kader van de implementatie van de EU-richtlijn overstromingsrisico's (EU-ROR). De daadwerkelijke bijdrage wordt bepaald op basis van de werkelijke kosten in 2023 en wordt in het eerste kwartaal van 2024 naar boven of naar beneden bijgesteld op basis van een 50/50-verdeling tussen provincies en RWS.
- € 14.000 van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties voor de LGR-aansluiting op het BRO.
- € 89.900 van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties t.b.v. ISO 27001 certificering.

Totaaloverzicht wijzigingen Voorjaarsnota 2023

Bovenstaande levert het volgende beeld voor de begroting 2023 en de provinciale bijdragen.

Tabel 2: Totaalbeeld begroting 2023 met mutaties Voorjaarsnota 2023

Voorjaarsnota 2023, onderdeel BIJ12

	Primaire Begroting	Mutatie Voorjaarsnota	Mutatie Najaarsnota	Gewijzigde Begroting
Lasten	**2023**	**2023**	**2023**	**2023**
Interne organisatie	7.167	-94		7.073
Regeling Drugsafvaldumpingen	970	2.278		3.248
Expertiseteam Stikstof en N2000	9.999	1.154		11.153
Natuurinformatie en Natuurbeheer	12.539	2.506		15.045
Faunazaken	44.633	142		44.775
Secretariaat ACSG	959	27		986
GBO-provincies	9.571	1.308		10.880
Totaal lasten BIJ12	**85.837**	**7.322**	**0**	**93.159**

	Primaire Begroting	Mutatie Voorjaarsnota	Mutatie Najaarsnota	Gewijzigde Begroting
Baten	**2023**	**2023**	**2023**	**2023**
Bijdragen provincies uitvoerende taken	83.274	865		84.139
Diverse baten	2.263	6.457		8.720
Onttrekking aan geoormerkte middelen	300	0		300
Totaal baten	**85.837**	**7.322**	**0**	**93.159**

x € 1.000

Tabel 3: Mutaties bijdragen provincies op basis van wijzigingen Voorjaarsnota 2023

Aanpassing provinciale bijdragen ten behoeve van dekking structurele kosten 2023 begroting BIJ12

Provincies	Totale provinciale bijdrage	Interne organisatie (gewogen percentage totale begroting)	Bijdrage Interne organisatie	ACSG en natuurtaken N2000 en Stikstof, Natuurinformatie en Natuurbeheer, Faunazaken (gewogen percentage)	Bijdrage uitvoeringskosten ACSG en natuurtaken Stikstof en N2000, Natuurinformatie en Natuurbeheer, Faunazaken (gewogen)	Overheveling IPO	Faunazaken actualisatie tegemoetkoming en/ taxatiekosten, ganzenregeling	GBO (verdeelsleutel op basis van deelname applicatie)
Groningen	-21.268	6,16%	-4.972	5,77%	-95.330	0	0	79.034
Fryslân	473.091	9,31%	52.321	9,56%	338.084	0	0	82.686
Drenthe	148.929	8,76%	-9.446	9,06%	84.210	0	0	74.164
Overijssel	154.593	10,46%	-19.349	10,98%	90.850	0	0	83.092
Gelderland	282.494	10,28%	26.284	10,31%	152.319	0	0	103.891
Utrecht	-76.270	7,10%	-14.046	6,67%	-153.433	0	0	91.209
Noord-Holland	64.798	7,91%	-3.455	7,83%	-16.463	0	0	84.716
Zuid-Holland	17.966	8,58%	-5.881	8,27%	-76.797	0	0	100.644
Zeeland	-75.971	5,71%	-19.073	5,46%	-125.279	0	0	68.381
Noord-Brabant	95.765	11,96%	-32.199	12,49%	28.740	0	0	99.224
Limburg	-69.525	9,13%	-46.622	9,35%	-104.778	0	0	81.875
Flevoland	-129.732	4,64%	-17.124	4,27%	-178.046	0	0	65.439
Totaal	**864.870**	100%	**-93.562**	100%	**-55.923**	**0**	**0**	**1.014.355**

Tabel 4: overzicht open-eind-regeling Faunaschade

Prognose beleidsjaar 2023 obv werkelijke kosten 2022								
Provincies	**Tegemoetkomingsschade**	**Taxatie**	**Leges**	**Leges retour**	**Ganzen-subsidies**	**Wolf**	**Edelhert-regeling**	**Totaal**
Groningen	1.488	96	1	25	72	4	-	**1.627**
Fryslân	12.593	764	14	216	85	92	-	**13.148**
Drenthe	1.112	227	37	47	9	273	-	**1.066**
Overijssel	2.403	230	131	111	-	33	-	**2.619**
Gelderland	4.456	737	254	176	427	79	60	**5.679**
Utrecht	3.976	293	148	121	103	1	-	**4.398**
Noord-Holland	12.795	727	174	344	174	-	-	**13.526**
Zuid-Holland	5.357	371	164	191	25	-	-	**5.726**
Zeeland	1.856	195	85	92	58	9	-	**2.094**
Noord-Brabant	622	168	5	40	8	101	-	**661**
Limburg	1.250	327	-	-	-	16	-	**1.562**
Flevoland	560	32	8	10	-	5	-	**585**
Totaal	**48.469**	**4.168**	**1.020**	**1.373**	**960**	**613**	**60**	**52.692**

(X 1000)

Provincie Noord-Holland

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten
Uw contactpersoon
M.W. Vos
CZ/FIN

Telefoonnummer +31235145010
vosm@noord-holland.nl

Verzenddatum

31 MEI 2023

Kenmerk
1959873/2043518

Uw kenmerk

Betreft: Interprovinciaal Overleg en BIJ12: Kaderbrief 2024

Geachte leden,

Graag informeren wij u over het volgende onderwerp:
Interprovinciaal Overleg en BIJ12: Kaderbrief 2024

Inleiding
Op 13 april 2023 heeft het bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) de kaderbrief 2024 voor het IPO en BIJ12 vastgesteld. De kaderbrief vormt de basis voor de begrotingen 2024 van het IPO en BIJ12 die op een later moment met uw Staten gedeeld zullen worden. Middels deze brief willen wij u informeren over de kaderbrief en hoe deze tot stand is gekomen. In de bijlage vindt u de toelichting vanuit het IPO en de kaderbrief 2024.

In verband met de verkiezingen en de vorming van nieuwe colleges is de kadernota van IPO en BIJ12 beleidsarm. Er worden op dit moment geen nieuwe beleidskeuzes gevraagd voor 2024.

Op basis van de kaderbrief 2024 neemt de IPO-begroting ten opzichte van 2023 met € 1.600.000 af. De bijdrage aan het IPO van de provincie Noord-Holland daalt met € 175.000, ten opzichte van de begroting 2023, naar een bedrag van € 2.298.000. De daling komt doordat de financiering van het kennisplatform verkeer en vervoer nu direct vanuit de provincies zelf is geregeld. Voorheen financierden de provincies het kennis platform indirect via het IPO.

Ondanks dat de kaderbrief beleidsarm is opgesteld neemt de BIJ12 begroting toe met een bedrag van €15.068.000. Dit komt doordat dankzij de hoge inflatie het duurder is om bestaand beleid uit te

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

voeren. Meer dan €10.000.000 van deze toename komt voort uit de open-einde regeling faunaschade, € 2.000.000 indexatie en het overige deel bestaat uit de doorwerking van de voorjaarsnota 2023. Deze is ter informatie toegevoegd aan deze brief. De begrote bijdrage van de provincie Noord-Holland aan BIJ12 voor 2024 is €17.222.771. Dit is een stijging van € 3.558.268. Waarvan € 3.059.331 voortkomt uit de open-einde regeling faunaschade. Doordat de prijzen van landbouwgewassen zijn gestegen nemen de kosten dankzij faunaschade verder toe. Hierdoor nemen ook de kosten voor de open-einde regeling faunaschade toe. De overige € 498.937 komt voort uit de indexatie van de budgetten voor 2024.

Gedeputeerde Staten hebben voor de vergadering van het IPO bestuur ingestemd met de kadernota 2024. Provinciale Staten worden nu in staat gesteld om eventuele aandachtspunten te formuleren en te delen. De betrokken bestuurder als lid van het IPO-bestuur zal deze vervolgens teruggeven aan het IPO.

Tot slot

Op basis van de door het IPO bestuur vastgestelde kaderbrief 2024 wordt de begrotingen 2024 opgesteld voor het IPO en BIJ12. Deze zal samen met de jaarrekening en de resultaatbestemming van 2022 met u worden gedeeld.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

plv.

provinciesecretaris
H.J. Schartman

voorzitter
A.Th.H. van Dijk

2 bijlage(n)

1. Toelichting vanuit het IPO op de kaderbrief 2024 + De kaderbrief IPO en BIJ12 2024
2. Ter informatie: de voorjaarsnota IPO en BIJ12 2023