



KokxDeVoogd

De staat van morgen. Start vandaag.

# Gezondheid en de Omgevingswet

(Extra) sturingsmogelijkheden voor gezondheid met de Omgevingswet



14 september 2023

Victor Eiff, Harm Borgers, Anna Tersteeg en Feie Herkes | KokxDeVoogd

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding .....</b>	<b>3</b>
1.1 Opdracht en vraagstelling .....	3
1.2 Afbakening van dit onderzoek .....	4
1.3 Aanpak en methodiek .....	5
1.4 Opbouw rapport .....	6
<b>2. Gezondheid Noord-Brabant .....</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding.....	8
2.2 Gezondheid en de ambitie van de Provincie Noord-Brabant .....	8
2.3 Uitvoeringsagenda Gezondheid 2022-2023 .....	9
2.4 Bestuursakkoord ‘Samen maken we Brabant 2023 – 2027’ .....	12
2.5 Sturing op gezondheid .....	12
2.6 Conclusie .....	16
<b>3. Omgevingswet: een korte introductie .....</b>	<b>17</b>
3.1 Inleiding.....	17
3.2 De Omgevingswet: maatschappelijke bedoeling en verbeterdoelen.....	17
3.3 Gezondheid in het stelsel van de Omgevingswet .....	20
3.4 Conclusie .....	23
<b>4. Gezondheid en de Omgevingswet .....</b>	<b>24</b>
4.1 Inleiding.....	24
4.2 Beleidscyclus .....	24
4.3 Direct sturen in de fase van beleidsontwikkeling .....	25
Instrument 1: Omgevingsvisie .....	25
4.4 Direct sturen in de fase van beleidsdoorwerking .....	31
Instrument 2: programma’s.....	31
4.5 Direct sturen in de fase van beleidsuitvoering .....	33
Instrument 3: Omgevingsverordening.....	33
Instrument 3a: Omgevingswaarden .....	34
Instrument 3b: Instructieregels .....	35
Instrument 3c: Rechtstreeks werkende regels .....	36
Instrument 3d: Maatwerkregels.....	37
Instrument 3e: Beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten: toetsen op gezondheid .....	38
Instrument 4: Ontheffing.....	39
Instrument 5: Projectbesluit .....	39
Instrument 6: Omgevingsvergunning .....	40
4.6 Direct sturen in de fase van beleidsmonitoring.....	41
Instrument 7: Toezicht en handhaving .....	41

Instrument 8: Monitoring en evaluatie .....	42
4.7 Indirect sturen in beleidscyclus van de Omgevingswet .....	43
Instrument 9: Interacties .....	43
Bevoegdhedenovereenkomst.....	44
Informatieketens .....	44
Omgevingstafel .....	44
Vergunningstafel .....	44
4.8 Conclusie .....	44
<b>5. Bevindingen .....</b>	<b>46</b>
5.1 Inleiding.....	46
5.2 Instrumentele mogelijkheden van de Omgevingswet .....	46
5.3 Toepassing van het instrumentarium: 3 specifieke vragen .....	49
ZZS en gezondheidsschade .....	51
Vermindering blootstelling aan negatieve milieueffecten .....	53
5.4 Toepassing van de instrumenten van de Omgevingswet: rolkeuzen van de provincie en mogelijke scenario's.....	55
<b>6. Aanbevelingen.....</b>	<b>62</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>64</b>
1. Ontwikkeling en uitdagingen gezondheid Provincie Noord-Brabant .....	64
2. Praatplaat Gezondheid .....	68
3. Sturing op gezondheid door andere partijen.....	69
In de provincie: GGD-en en gemeenten .....	69
Sturing op gezondheid in andere provincies .....	71
4. Beleidscyclus van de Omgevingswet en provinciale rol en bevoegdheid .....	74
Provinciale omgevingsvisie .....	74
Programma's.....	74
Juridische borging in de omgevingsverordening .....	75
Maatwerk en soms ook omgevingsvergunning .....	75
Anders werken bij de toepassing van al deze instrumenten.....	76
5. Literatuurlijst.....	78
6. Leden kernteam en klankbordgroep Gezondheid .....	80
Leden kernteam.....	80
Leden klankbordgroep.....	80

# 1. Inleiding

## 1.1 Opdracht en vraagstelling

Dit onderzoek gaat over *gezondheid* zoals beschreven in het *Beleidskader Gezondheid* van de provincie Noord-Brabant.<sup>1</sup> De provincie gaat daarbij uit van een brede opvatting van het begrip gezondheid. Dat gaat zowel over de afwezigheid van ziekte als het doel dat mensen goed in hun vel zitten en de vaardigheden hebben om de uitdagingen van het leven aan te kunnen. Hierbij worden zes dimensies van gezondheid onderscheid: *lichaamsfuncties; mentale functies; zingeving; kwaliteit van leven; meedoen; dagelijks functioneren*.<sup>2</sup> In de rest van dit rapport wordt dit brede begrip van gezondheid bedoeld, tenzij anders vermeld.

Hoe de provincie Noord-Brabant haar Beleidskader voor Gezondheid concretiseert, is nader uitgewerkt in de *Uitvoeringsagenda Gezondheid 2022-2023*<sup>3</sup>. De essentie van die agenda is dat alle provinciale begrotingsprogramma's het thema 'gezondheid' zoveel mogelijk meekoppelen en dat de provincie vanuit een netwerk de transitie van zorg naar gezondheid dichterbij brengt. Meer specifiek is in de *Uitvoeringsagenda* de volgende actie beschreven:<sup>4</sup>

*In de Omgevingswet is vastgelegd dat bij het maken van keuzes in de fysieke leefomgeving overheden rekening moeten houden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Hierdoor biedt de Omgevingswet kansen om gezondheid meer dan voorheen een plek te geven in de instrumenten van de wet zoals de omgevingsvisie en -vergunningen. Daarom onderzoekt de provincie in 2022-2023 welke nieuwe mogelijkheden de Omgevingswet biedt voor sturen op gezondheid. Welke instrumenten of activiteiten kan de provincie inzetten om te werken aan een gezonde en veilige leefomgeving en wat is daarbij nodig en mogelijk? Eind 2023 beschikt de provincie over de resultaten van dit onderzoek. Deze zal zij verwerken in de volgende Uitvoeringsagenda Gezondheid.*

Ter uitvoering van deze actie heeft de provincie Noord-Brabant aan bureau KokxDeVoogd de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de (extra) instrumentele mogelijkheden van de Omgevingswet ter bescherming en bevordering van gezondheid in Noord-Brabant. De focus ligt daarbij op de aanvullende (juridische) mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, naast de mogelijkheden die de provincie nu al gebruikt.

Dit onderzoek is bedoeld voor de provincie om beter inzicht te krijgen in de juridische mogelijkheden en onmogelijkheden van de Omgevingswet met betrekking tot gezondheid. Met dit inzicht krijgt de provincie een breder handelingsperspectief en kan zij deze juridische mogelijkheden meenemen bij de agendering van acties voor het stimuleren van een gezonde leefomgeving. Tevens is dit onderzoek bedoeld ter uitvoering van de actie uit het Provinciaal Milieu- en Waterplan 2016-2022, om te kijken welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt om bij te dragen aan gezondheid.

---

<sup>1</sup> Provincie Noord-Brabant, Beleidskader gezondheid 2021-2030. Drie gezonde levensjaren erbij voor iedere Brabander! Mei 2021.

<sup>2</sup> De provincie heeft het begrip positieve gezondheid gebaseerd op de inzichten die Machteld Huber in 2012 introduceerde.

<sup>3</sup> Provincie Noord-Brabant. Samenwerken aan gezondheid in Brabant. Drie gezonde levensjaren erbij in 2030. Uitvoeringsagenda Gezondheid 2022-2023. Mei 2023.

<sup>4</sup> Uitvoeringsagenda Gezondheid 2022-2023, pag. 25.

De hoofdvraag voor dit onderzoek is door de provincie Noord-Brabant geformuleerd en luidt als volgt:

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

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

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

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

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

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

*Welke instrumenten vanuit de Omgevingswet kan de provincie inzetten, en vervolgens op welke wijze, om:*

- 3. cumulatie van gezondheidseffecten te voorkómen of verminderen;*
- 4. gezondheidsschade door potentieel ZZS te voorkómen op basis van het verzorgingsbeginsel;*
- 5. het aantal Brabanders dat blootgesteld wordt aan negatieve milieueffecten te verminderen.*

## **1.2 Afbakening van dit onderzoek**

Het gaat de provincie uitdrukkelijk niet om een beschrijven van wat de Omgevingswet stelt dat door de provincie of andere overheden moet worden geregeld vanwege gezondheid, zoals de toepassing van milieunormen. Dat spreekt namelijk voor zich. Het gaat ook niet om wat er reeds in de provinciale omgevingsvisie en omgevingsverordening is geregeld, want dat is immers al bekend en behoeft geen onderzoek.

Dit is een beschrijvend onderzoek en geen exploratief onderzoek: ons is niet gevraagd om de relatie te leggen tussen de inhoud van het provinciaal gezondheidsbeleid en het wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet. De afbakening van dit rapport is derhalve:

- beschrijvend wat de provincie vanwege de bescherming of bevordering van gezondheid *extra* kan doen met het instrumentarium uit de Omgevingswet;
- beschrijvend wat de provincie *extra* moet doen, wil zij optimaal gebruik maken van deze kansen van de Omgevingswet en aan welke eisen dat dan moet voldoen om effect te hebben.

Uitgaande van deze afbakening gaat dit rapport over de *juridische mogelijkheden (en de begrenzing daarvan)* van de provincie Noord-Brabant om de Omgevingswet te gebruiken voor de sturing op gezondheid. Dat gaat zowel over de *bescherming* als de *bevordering* van die gezondheid. Het Beleidskader Gezondheid is daarbij een gegeven c.q. uitgangspunt.

Buiten scope is de vraag wat bestuurlijk en maatschappelijk haalbaar of gewenst is. De focus in dit rapport is wat de provincie, instrumenteel gezien, (extra) kan doen op het gebied van gezondheid, ongeacht eventuele bestuurlijke keuzes die t.z.t. worden gemaakt, op basis van o.a. dit rapport. Conform de onderzoeksopdracht ligt de nadruk met name op de *zes kerninstrumenten* van de Omgevingswet: de omgevingsvisie, programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en projectbesluit. Het gaat daarbij om de concrete mogelijkheden met die instrumenten, die praktisch uitvoerbaar en handhaafbaar zijn voor de provincie. Dit onderzoek blijft dus niet steken in algemeenheden zoals "gezondheid betrekken bij het opstellen van een programma". Het gaat de provincie met name om de *nieuwe mogelijkheden* die de Omgevingswet biedt, dus wat de provincie nu nog niet toepast of al geregeld

heeft in de huidige omgevingsvisie of omgevingsverordening. Het kan daarbij wel gaan om al bestaande mogelijkheden in de huidige regelgeving, die blijven bestaan onder de Omgevingswet maar nog niet benut zijn door de provincie.

Het gaat niet louter om een inventarisatie van de instrumenten, maar ook om een analyse en weging van de instrumentele mogelijkheden gelet op impact, draagvlak en moeilijkheidsgraad ervan. Hiervoor is overigens geen uitgebreid draagvlakonderzoek verlangd en uitgevoerd, wel is door ons een indicatieve inschatting gedaan, op basis van ons expertoordeel, aangevuld met enkele interviews met deskundigen uit het provinciaal netwerk.

Omdat het een beschrijvend onderzoek is naar de extra mogelijkheden die het instrumentarium van de Omgevingswet biedt om te sturen op gezondheid en geen exploratief onderzoek naar de toepassing ervan in de specifieke context van de provincie Noord-Brabant, blijft buiten scope de inhoudelijke lading van de mogelijkheden en aanbevelingen over wat kansrijk is met toepassing van de Omgevingswet. De provincie verwacht wel dat de resultaten van dit onderzoek gaan ondersteunen bij het maken van keuzes in de mogelijkheden waarmee zij verder aan de slag wil, om deze ook inhoudelijk te laden en toe te passen. Welke activiteiten daarvoor uitgevoerd zullen gaan worden, kan opgenomen worden in toekomstig beleid. Hoe de provincie dat kan doen met toepassing van de beleidscyclus van de Omgevingswet is opgenomen in de aanbevelingen bij dit rapport.

Omdat de Omgevingswet, als nieuw wettelijk stelsel dat per 1 januari 2024 in werking treedt, uiteraard nu nog niet volledig is geïmplementeerd in de provincie Noord-Brabant, kan in dit rapport nog niet worden uitgegaan van een bestaande bestuurlijke praktijk met sluitend integraal beleid en met een goed functionerende uitvoeringspraktijk zoals de wetgever die beoogd heeft met de Omgevingswet. Om te weten wat extra kan met de Omgevingswet zou die situatie idealiter al wel het geval zijn geweest. Ondanks deze ‘theoretische beperking’ is het wel goed mogelijk om nu reeds te analyseren wat momenteel – vooruitlopend op de Omgevingswet – al wordt gedaan aan de sturing op gezondheid en om dat te verrijken met informatie over de extra mogelijkheden van de Omgevingswet.

### **1.3 Aanpak en methodiek**

Voor beantwoording van de onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van documenten over gezondheid en de Omgevingswet van o.a. de provincie Noord-Brabant, de GGD-en en omgevingsdiensten in Noord-Brabant, het RIVM en het IPO. Daarnaast is gebruik gemaakt van de Omgevingswet en de parlementaire behandeling van deze wet, alsmede de uitvoeringsbesluiten bij die wet en dan met name het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. In bijlage 7.5 is een literatuurlijst opgenomen.

Naast de literatuurstudie zijn twee workshops gehouden met vertegenwoordigers die vanuit de provincie betrokken zijn bij de beleidsvorming, de beleidsuitvoering en de juridische advisering, vanuit de Brabantse GGD'en en Brabantse omgevingsdiensten (de klankbordgroep; zie bijlage 7.6). Het doel van de workshops was enerzijds om kennis over te dragen over de werking en principes van de Omgevingswet, in het bijzonder in relatie tot het thema gezondheid, en anderzijds om zicht te krijgen op de verwachtingen van deze klankbord bij de extra mogelijkheden die het instrumentarium en de nieuwe werkwijze van de Omgevingswet bieden. Hiertoe zijn de deelnemers in de workshops aan de hand van thema's (*workshop 1*) en een casus (*workshop 2*) met elkaar in discussie gegaan over de extra mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, de rol die de provincie Noord-Brabant hierbij bestuurlijk en ambtelijk kan vervullen, welke partijen hierbij kunnen worden betrokken en de randvoorwaarden en belemmeringen die zich hierbij kunnen voordoen.

De klankbordgroep heeft schriftelijk kunnen reflecteren op een concept van dit rapport en op 28 augustus 2023 is het finale concept met de klankbordgroep besproken.

Met een kernteam van de provincie Noord-Brabant, bestaande uit vertegenwoordigers vanuit verschillende beleidsthema's (milieu, gezondheid en landbouw; zie bijlage 7.6) is wekelijks overleg gevoerd over de aanpak en voortgang van het onderzoek, de schriftelijke bronnen die in het onderzoek kunnen worden gebruikt en de inhoud van de conceptteksten van het rapport.

## 1.4 Opbouw rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

In **hoofdstuk 2** is beschreven wat de provincie Noord-Brabant verstaat onder gezondheid, welke doelstellingen worden nagestreefd en welke beleidsontwikkelingen al hebben plaatsgevonden. Daarnaast wordt ingegaan op de positionering van gezondheid in het provinciaal beleid en voor welke uitdagingen de provincie staat, zowel in beleid en uitvoering als maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven. Ook wordt een doorkijk gegeven in ontwikkelingen op het gebied van gezondheid bij andere provincies op basis van rapportages van IPO en publicaties van onder andere RIVM en de GGD-en in de provincie Noord-Brabant en daarbuiten. Daarbij komt tevens aan het licht dat andere instanties andere invullingen van 'gezondheid' hanteren dan provincie Noord-Brabant. Dit hoofdstuk 2 sluit af met een beschrijving en analyse hoe de provincie Noord-Brabant het thema gezondheid organisatorisch en in de vorm van werkwijzen en -processen heeft ingericht.

In **hoofdstuk 3** wordt het stelsel Omgevingswet geïntroduceerd. Eerst wordt ingegaan op de *maatschappelijke doelstelling* van de wet. Daarna wordt kort ingegaan op de onderliggende verbeterprincipes die de wetgever nastreeft met de Omgevingswet: *begrijpelijkheid, samenhangende benadering van beleid en uitvoering, maatwerk met bestuurlijke afwegingsruimte, voortvarende realisatie*. Vervolgens wordt beschreven hoe gezondheid in de Omgevingswet is verwerkt, als een belang dat meeweegt bij de sturing op de samenhangende ('integrale') bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.

In **hoofdstuk 4** wordt ingegaan op de mogelijkheden voor de provincie Noord-Brabant om te sturen op de realisatie van het beleid voor gezondheid, door 'extra' toepassingen van de instrumenten uit de Omgevingswet. Dit gebeurt in dit hoofdstuk 4 vanuit een dubbele invalshoek:

- directe sturing, dat wil zeggen sturing door bestuurlijk-juridische toepassing van een instrument;
- indirecte sturing, dat wil zeggen sturing door middel van interactie vanwege het instrumentarium.

In hoofdstuk 4 wordt kort toegelicht dat de Omgevingswet gebruikt maakt van de integrale gesloten beleidscyclus. Vervolgens beschrijft het hoofdstuk per wettelijk instrument concrete wat de mogelijkheden, verwachte impact, draagvlak en moeilijkheidsgraad voor de toepassing ervan is, uitgaande van de directe en indirecte sturing.

In **hoofdstuk 5** worden de vijf deelvragen behandeld. Daarbij wordt ook in beeld gebracht waar 'overlap' aanwezig is en sturingsmogelijkheden kunnen worden gecombineerd om gezondheid mee te koppelen (integratie) in programma's van de provincie. Hiermee wordt tevens de hoofdvraag beantwoord.

In **hoofdstuk 6** doen wij aanbevelingen, met advies over de wijze waarop de provincie Noord-Brabant gebruik kan maken van de extra mogelijkheden van de Omgevingswet om gezondheid te beschermen en te bevorderen.



## 2. Gezondheid Noord-Brabant

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft wat de provincie Noord-Brabant verstaat onder gezondheid, welke doelstellingen worden nagestreefd en welke beleidsontwikkelingen al hebben plaatsgevonden. Daarnaast wordt ingegaan op de positionering van gezondheid in het provinciaal beleid en het Bestuursakkoord 2023 - 2027 en voor welke uitdagingen de provincie staat, zowel in beleid en uitvoering als maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving en analyse hoe de provincie Noord-Brabant het thema gezondheid organisatorisch en in de vorm van werkwijzen en -processen heeft ingericht.

### 2.2 Gezondheid en de ambitie van de Provincie Noord-Brabant

In mei 2021 stelde de provincie Noord-Brabant het Beleidskader Gezondheid 2021-2030 vast. Hierin is de hoofdambitie neergelegd van drie extra gezonde levensjaren voor iedere Brabander in 2030. In het Beleidskader gezondheid zijn de ambities en de werkwijze van de omgevingsvisie overgenomen. Dit betekent dat in 2050 op alle aspecten beter gepresteerd wordt dan de wettelijke minimale norm en dat de vijf kernwaarden voor het handelen van de provincie worden gehanteerd bij het maken van keuzes.

#### **Kernwaarden voor het handelen van de provincie<sup>5</sup>**

1. We gaan voor meerwaarde-creatie
2. We gaan voor technische en sociale innovatie
3. We gaan voor kwaliteit boven kwantiteit
4. We gaan voor steeds beter
5. We gaan voor proactief en preventief boven gevolgbeperking en herstel.

Voor het invullen van wat de hoofddoelstelling van drie gezonde levensjaren erbij voor iedere Brabander betekent, gebruikt de provincie het begrip 'positieve gezondheid' zoals ontwikkeld door Machteld Huber.

#### **Positieve gezondheid<sup>6</sup>**

Gezondheid wordt niet alleen gezien als de aan- of afwezigheid van ziekte, maar als het vermogen van mensen om met de fysieke, emotionele en sociale levensuitdagingen om te gaan en zoveel mogelijk eigen regie te voeren.

Waar in dit rapport gesproken wordt over de ambities van de provincie Noord-Brabant ten aanzien van gezondheid, wordt op deze bovenstaande definitie gedomd. Het is op sommige plekken in het rapport noodzakelijk 'positieve gezondheid' te gebruiken, wanneer bijvoorbeeld een bron geciteerd wordt waarin die woordkeuze gebruikt wordt. Voor het overige spreken wij van 'gezondheid'.

---

<sup>5</sup> Omgevingsvisie Kwaliteit van Brabant, 38-42.

<sup>6</sup> Naar een nieuw begrip van gezondheid: Pijlers voor Positieve Gezondheid, Machteld Huber.

Het begrip ‘positieve gezondheid’ is in de praktijk herkenbaar langs zes dimensies van die gezondheid. De provincie Noord-Brabant hanteert deze dimensies bij haar doelstelling van drie gezonde levensjaren erbij voor elke Brabander:



**Lichaamsfuncties:** Je gezond voelen, fitheid, klachten en pijn, slapen, eten, conditie, bewegen. *(Ik voel me gezond)*



**Kwaliteit van leven:** Geniet, gelukkig zijn, lekker in je vel zitten, balans, je veilig voelen, hoe je woont, rondkomen met je geld. *(Ik geniet van het leven)*



**Mentale functies:** Onthouden, concentreren, communiceren, vrolijk zijn, jezelf accepteren, omgaan met verandering, gevoel van controle. *(Ik voel me goed)*



**Meedoen:** Sociale contacten, serieus genomen worden, samen leuke dingen doen, steun van anderen, erbij horen, zinvolle dingen doen, interesse in de maatschappij. *(Ik heb contact met andere mensen)*



**Zingeving:** Zinvol leven, levenslust, idealen willen bereiken, vertrouwen hebben, accepteren, dankbaarheid, blijven leren. *(Ik vertrouw op de toekomst)*



**Dagelijks functioneren:** Zorgen voor jezelf, je grenzen kennen, kennis van gezondheid, omgaan met tijd, omgaan met geld, kunnen werken, hulp kunnen vragen. *(Ik kan goed voor mezelf zorgen)*

## 2.3 Uitvoeringsagenda Gezondheid 2022-2023

De doelstelling van het Beleidskader Gezondheid zijn vertaald naar de Uitvoeringsagenda Gezondheid 2022-2023.<sup>7</sup> Voor de jaren 2022 en 2023 is beschreven welke concrete acties de provincie zal uitvoeren, onderscheiden naar de 3 sporen:

1. van norm naar continue verbetering;
2. van zorg naar positieve gezondheid, en;
3. de ontwikkeling van de monitor gezondheid.

In onderstaande tabel zijn de concrete acties bij deze drie sporen weergegeven:

Spoor	Actie	Beoogd effect
<b>Van Norm naar Continue verbetering</b>	Alle begrotingsprogramma's koppelen gezondheid	Begrotingsprogramma's dragen blijvend bij aan gezondheid <sup>8</sup>
	Alle begrotingsprogramma's nemen minstens één gezondheidsindicator op in de P&C-cyclus	De bijdrage van programma's aan gezondheid wordt geëvalueerd en gezondheid is een integraal onderdeel van beleidskeuzes

<sup>7</sup> Samenwerken aan gezondheid in Brabant. Drie gezonde levensjaren erbij in 2030. Uitvoeringsagenda Gezondheid 2022-2023. Provincie Noord-Brabant, mei 2022.

<sup>8</sup> In de Uitvoeringsagenda zijn 30 concrete acties vanuit de provincie weergegeven over de verschillende begrotingsprogramma's

	In alle voorstellen aan Provinciale Staten wordt de impact op gezondheid geëxpliciteerd	De impact van gezondheid op Statenvoorstellen is expliciet
	Coördinatie en ondersteuning van de continue verbetering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie van de 'meekoppelkansen in de beleidsprogramma's</li> <li>• Onderzoek naar mogelijkheden voor sturing op gezondheid via de Omgevingswet</li> <li>• Positieve gezondheid als onderdeel van het strategisch personeelsbeleid van de provincie</li> </ul>
<b>Van Zorg naar Positieve gezondheid</b>	Provincie brengt partijen bij elkaar die transitie van zorg naar positieve gezondheid stimuleren	Meer draagvlak en slagkracht voor de transitie
	Provincie ontwikkelt en deelt nieuwe kennis over positieve gezondheid (programma Active Living)	Meer inzicht in effecten van interventies met positief resultaat voor actief bewegen
	In 2022 en 2023 organiseert de provincie 'de Dag van de Gezondheid'	Publieke aandacht voor partijen, initiatieven en thema's die de transitie dichterbij brengen
	Onderzoek naar de immunisatieportefeuille voor financiering van veelbelovende initiatieven	Versneld mogelijk maken van nieuwe woon-zorgvormen en zorgconcepten op gebiedsniveau
	Onderzoek naar de inzet van EU-programma's ter financiering van initiatieven	Initiatieven voor positieve gezondheid hebben beter toegang tot financiële middelen
<b>Ontwikkelen Brabantse monitor Gezondheid</b>	Ontwikkelen Brabantse monitor Gezondheid	Informatie over gezondheid wordt samengebracht, zodat de provincie en zijn partners impactvolle beleidskeuzes kunnen maken. Daartoe wordt ook een tool binnen de monitor ontwikkeld, waarmee daadwerkelijk het effect van interventies kan worden gemeten.

Het is dus de bedoeling dat het gezondheidsbeleid voornamelijk 'meekoppelt' met de begrote beleidsprogramma's. Dat betekent dat de realisatie van de uitvoeringsagenda volgens de reguliere begrotingen verloopt. De provincie onderzoekt daarnaast de mogelijkheden voor aanvullende financiering vanuit de EU. Het kernteam gezondheid houdt regie op de doelstellingen van het Beleidskader en de Uitvoeringsagenda en spant zich in voor de doorwerking van gezondheid in de reguliere begrotingsprogramma's.

### ***De vertaling van het beleidskader gezondheid en uitvoeringsagenda gezondheid naar een omgevingsprogramma***

Het Beleidskader Gezondheid en de Uitvoeringsagenda Gezondheid kunnen samen beschouwd worden als een 'programma' volgens de Omgevingswet. Althans, vanuit inhoudelijk perspectief. Maar formeel gezien zijn deze twee beleidsdocumenten opgezet als een 'klassiek' beleidsprogramma: in de documenten is aangegeven welke doelen de provincie wil bereiken, welke middelen ze daarvoor wil gebruiken en binnen welke tijd de doelen bereikt moeten worden. Beide documenten bevatten geen juridische basis om zaken af te dwingen, zoals 'beleidsregels' (conform artikel 1.3 lid 4 van de Algemene Wet Bestuursrecht) of 'algemeen verbindende voorschriften'.

Met beleidsregels leggen bestuursorganen vast hoe zij omgaan met hun bevoegdheden en de beslisruimte bij die bevoegdheden. Bijvoorbeeld hoe zij belangen tegen elkaar afwegen, hoe feiten worden vastgesteld, of hoe wettelijke voorschriften worden uitgelegd. Deze beleidsregels zijn zelfbindend en een bestuursorgaan kan bij een besluit naar deze beleidsregels verwijzen.

Algemeen verbindende voorschriften (avv) zijn inhoudelijke regels met een rechtstreekse werking naar degenen waarvoor deze regels bedoeld zijn. Bij provincies wordt een avv opgenomen in een verordening zoals de omgevingsverordening als bedoeld in de Omgevingswet. Het gaat hier dus om provinciale normstelling op basis van haar regelgevende bevoegdheid, waarbij de provincie uit is op naleving.

Het Beleidskader Gezondheid en de Uitvoeringsagenda Gezondheid zijn naar onze indruk onvoldoende opgezet volgens het integrale maatschappelijk doel zoals dat beschreven is in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Bijvoorbeeld; de wijze waarop het beleid en de maatregelen van de provincie voor gezondheid aanvullend zijn op het beleid en de maatregelen voor gezondheid van Brabantse gemeenten en organisaties. Ook voldoen beide documenten niet aan de formele vereisten van een vrijwillig programma volgens de Omgevingswet. Daartoe moet er invulling worden gegeven aan: a) de wijze waarop participatie bij de opstelling van het programma is ingericht (artikel 10.8 Omgevingsbesluit) b) de deugdelijke voorbereiding van het besluit tot vaststelling met kans op inspraak voor belanghebbenden, c) als de inhoud van het programma daartoe aanleiding geeft, dient een milieueffectrapport (MER) te worden uitgevoerd (artikel 16.4.1 Ow) waarbij in dat geval sprake is van de verplichting om het programma via de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Awb voor te bereiden, d) het treffen van maatregelen om aan gestelde omgevingswaarden te voldoen, indien deze zijn geformuleerd (artikel 3.5 b Ow), e) de monitoring te worden ingericht en uitgevoerd, indien omgevingswaarden zijn geformuleerd en de maatregelen in een programma niet afdoende blijken te zijn (afdeling 20.1 Ow).

Omdat een programma de maatregelen moet benoemen waarmee de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving worden bereikt, betekent dit dat er ook aandacht besteed moet worden aan zaken zoals de inzet van financiële instrumenten, de inzet van communicatie- en informatie-instrumenten, afspraken met andere organisaties, het stellen van regels in bijvoorbeeld de provinciale verordening en het stellen van beleidsregels voor afweging van belangen door het bestuursorgaan zelf.

## 2.4 Bestuursakkoord ‘Samen maken we Brabant 2023 – 2027’

In het reeds gepubliceerde bestuursakkoord ‘Samen maken we Brabant 2023-2027’ krijgt gezondheid een prominente plek. Het akkoord heeft het streven van *drie gezonde levensjaren erbij voor elke Brabander in 2030* overgenomen.<sup>9</sup> Gezondheid is hierin zowel een op zichzelf staand beleidsdoel, als een onderdeel van de doelstelling voor milieubescherming en -verbetering. De pijlers voor gezondheid komen grotendeels overheen met die uit het Beleidskader en de Uitvoeringsagenda gezondheid:

- We dragen vanuit al onze begrotingsprogramma’s en ons vergunningen-, toezicht- en handhaving-instrumentarium bij aan een gezond Brabant. We streven naar steeds beter.
- Onze inzet op gezondheid geschiedt vanuit drie sporen:
  - Provinciaal beleid mag geen negatieve gezondheidseffecten kennen en/of hebben;
  - Van zorg naar gezondheid met als doel het accent te verschuiven naar preventie in plaats van genezing;
  - We investeren in datagedreven werken op het gebied van gezondheid als fundament onder onze beleidskeuzes.
- We ontwikkelen en delen onze kennis over positieve gezondheid. Ook ontwikkelen we een monitor gezondheid die ons en onze partners inzicht geeft hoe we ervoor staan als het gaat om gezondheid en gezonde leefomgeving. Wij organiseren de inzet van kennis van onze (kennis)partners op de drie sporen hierboven.
- We ontwikkelen een verbeteraanpak waarmee Brabant bijdraagt aan het behalen van gezondheidswinst door middel van schonere lucht. Zo onderzoeken we of we ultrafijnstof en de gevolgen ervan op onze gezondheid beter in beeld kunnen brengen. Hierbij maken we onder andere gebruik van lopende onderzoeken en reeds bekende resultaten. We kijken hoe we kunnen bijdragen aan het terugdringen van het vrijkomen van ultrafijnstof in de lucht en daarmee aan de gezondheid van onze Brabanders.
- We ondersteunen het initiatief om te komen tot een expertisecentrum voor long covid en Q-koortspatiënten in Brabant. Dit doen we in samenspraak met alle relevante organisaties.

Met betrekking tot gezondheid als onderdeel van de doelstellingen voor milieubescherming en -verbetering milieu staat in het bestuursakkoord dat [...] *Brabant een fijne en gezonde plek [moet zijn] om te leven, wonen en te ondernemen, nu en in de toekomst. Schone lucht, water en bodem en weinig tot geen milieuhinder zijn daarvoor basisvoorwaarden en dragen bij aan het welzijn en de gezondheid van Brabanders.*<sup>10</sup> Deze onderwerpen zijn ook opgenomen in het Beleidskader Milieu en vormen de basis voor de uitwerking in de Uitvoeringsagenda Milieu.

## 2.5 Sturing op gezondheid

Het is een bestuurlijke keus hoe de provincie haar rol en sturing invult. In het bestuursakkoord ‘Samen maken we Brabant 2023-2027’ zijn een aantal waarden en uitgangspunten gedefinieerd voor de bestuursstijl van Gedeputeerde Staten.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Bestuursakkoord Samen maken we Brabant 2023-2027, 14.

<sup>10</sup> Bestuursakkoord Samen maken we Brabant 2023-2027, 39.

<sup>11</sup> Bestuursakkoord Samen maken we Brabant 2023-2027, 6-7.

*Wij staan voor **gelijkwaardigheid**. Iedereen telt en doet mee. We bevorderen diversiteit, sociale veiligheid en inclusie. We zijn tegen elke vorm van uitsluiting van mensen op basis van afkomst, geloof, beperking, gender, leeftijd of geaardheid. We onderschrijven het Regenboogstembus-akkoord. In de afgelopen decennia is breed in Nederland het 'systeem' centraal komen te staan. Sturen op de hoeveelheid werk en het zichtbare resultaat is de norm. Hierdoor lijkt in veel sectoren, ook in het openbaar bestuur, de mens naar de achtergrond verdwenen. Wij willen een mensgericht bestuur zijn. Het gaat ons om de Brabander, nu en in de toekomst. Wij maken onze keuzes in het licht van het algemeen belang van onze inwoners. Hierbij zoeken wij vooral naar overeenkomsten in plaats van naar het vergroten van verschillen.*

*We zijn een **betrokken** bestuur. We besturen of werken niet 'vanuit de provincietoren', maar gaan erop uit en weten wat er in de samenleving en bij onze partners speelt. We doen het samen. We zijn zichtbaar en benaderbaar. We luisteren écht: begrijpen en verstaan we elkaar goed? Daarbij zijn we ook eerlijk. Met zo veel verschillende belangen in Brabant, is het niet altijd mogelijk iedereen tevreden te stellen. We kunnen er wel voor zorgen dat onze besluiten uitlegbaar zijn en in begrijpelijke, heldere taal zijn geschreven.*

*We zijn **open, integer en eerlijk**. Wij geloven erin dat het beste naar boven komt als we alle belangen en invalshoeken openlijk op tafel leggen en daar onze afweging in maken. Voordat plannen worden opgesteld, gaan wij graag met betrokkenen in gesprek zodat we weten wat er speelt binnen de samenleving. Daarmee hopen wij het onderlinge begrip te verbeteren. We besluiten bij meerderheid, maar pas wel nadat we zoveel mogelijk standpunten gehoord hebben. Bij besturen horen populaire en impopulaire maatregelen. We communiceren open en eerlijk over onze besluiten, ook als deze niet bij iedereen op draagvlak kunnen rekenen.*

*We zijn een **verantwoordelijk** bestuur. We houden de lange termijn ontwikkeling van Brabant in het vizier, stellen daarbinnen haalbare doelen en voeren deze ook uit. We handelen rechtmatig, integer en rechtstatelijk. Ofwel, we houden ons aan de wet en hebben waarden als vrijheid, rechtvaardigheid en (rechts)gelijkheid hoog in het vaandel staan. We anticiperen op (inter)nationale trends en ontwikkelingen en vertalen deze tijdig naar de betekenis voor Brabant en benutten de kansen hieruit.*

*Met een open, stabiele en zelfbewuste manier van besturen, beogen wij Brabant toekomstbestendig te ontwikkelen, maar ook het vertrouwen van onze bevolking in de politiek weer terug te winnen.*

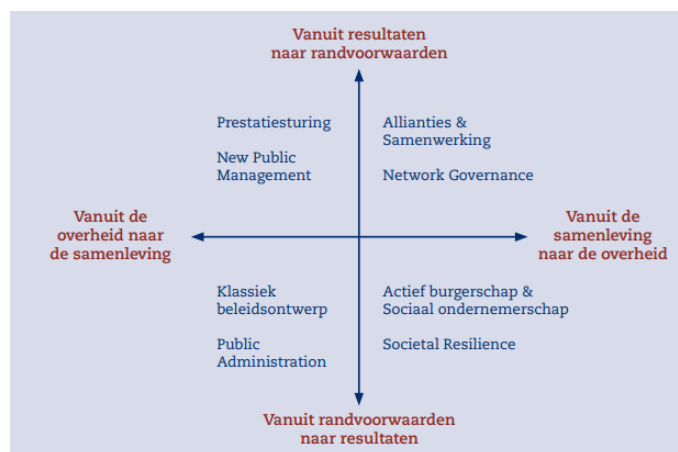
Op basis van deze sturingsfilosofie kan de provincie een actieve rol aannemen en sturen op maatschappelijke opgaven zoals gezondheid.<sup>12</sup> Daarbij is het relevant te vermelden dat alle overheden

---

<sup>12</sup> In bijlage 7.3 wordt ingegaan op hoe andere partijen in de provincie Noord-Brabant en andere provincies hun sturingsrol vormgeven ten aanzien van gezondheid.

vanuit de Omgevingswet worden gestimuleerd om publieke waarde te realiseren via regulering, maar ook via allianties en samenwerkingsverbanden.<sup>13</sup>

Concreet zijn er verschillende manieren waarop overheden kunnen sturen op (onder andere) gezondheid. Een gangbaar model voor de beschrijving van sturingsmogelijkheden is het NSOB-model. Het model bestaat uit vier kwadranten die elk een andere rol van de overheid vertegenwoordigen: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de responsieve overheid.<sup>14</sup> Met behulp van deze kwadranten kan worden bepaald welke inspanningen of sturing een overheid wil leveren vanuit welke rol.



*Figuur 1: NSOB-model. Perspectieven op vier rollen van de overheid (NSOB 2014)*

In het klassieke overheidssturen (*public administration*) typeert een neutrale overheid waarin politieke ambities vertaald worden naar beleid, regels en de inzet van middelen. In het *new public management* staat het overheidssturen meer in het teken van prestaties en efficiëntie door middel van goede afspraken. De *network governance* richt zich op integraliteit, samenwerking, netwerken en flexibiliteit. De overheid zoekt aansluiting bij de wensen en initiatieven van de maatschappij. De laatste vorm van overheidssturing is gericht op maatschappelijke veerkracht (*societal resilience*). Hierin is de overheid dusdanig faciliterend, adaptief en responsief ten opzichte van maatschappelijke initiatieven dat deze prioriteit krijgen boven de kaders van de overheidsorganisatie.<sup>15</sup>

Met oog op gezondheidsbescherming en -bevordering op provinciaal niveau zijn de (sturings)rollen als volgt te concretiseren, die deels overeenkomen met de rollen voor de provincie Noord-Brabant die BrabantAdvies onderscheidde in zijn rapport gericht op de provinciale ambities voor gezondheid:<sup>16</sup>

- De rechtmatige provincie richt zich vooral op het toetsen, controleren en regels stellen ten aanzien van gezondheidsbescherming. Deze regels werken door in milieuvergunningen en de omgevingsverordening. In het rapport van BrabantAdvies is deze rol gericht op de 'leefomgeving':

<sup>13</sup> Het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven die zelf publieke waarde realiseren, zonder directe overheidsbetrokkenheid, valt daar ook onder. De Omgevingswet bevordert dat er ruimte wordt geboden aan initiatiefnemers en de wet bevordert de onderlinge samenwerking en afstemming tussen bestuursorganen (artikel 2.1 en 2.2 Ow).

<sup>14</sup> M. van der Steen (et al.), Leren door doen, Overheidsparticipatie in een energieke samenleving, NSOB 2014.

<sup>15</sup> NSOB, Naar een ge(s)laagde strategie (2014), 12-15.

<sup>16</sup> Een gezond Brabant voor iedereen - BrabantAdvies

stimuleren van een principe van continue verbetering op het gebied van milieukwaliteit en het bevorderen van de bijdrage die het omgevingsbeleid kan hebben op positieve gezondheid;

- De presterende provincie biedt handvatten en afwegingskaders aan gemeenten, stimuleert autonome activiteiten voor gezondheidsbevordering en heeft een eigen provinciaal beleid hiervoor.
- De netwerkende provincie zoekt aansluiting bij andere thema's, overheden of partners en lobbyt voor oplossingen. Hierbij past de rol 'van zorg naar gezondheid' uit het rapport van BrabantAdvies: bijdragen aan de transitie van het gezondheidssysteem. Door in goede randvoorwaarden te voorzien voor preventie, door innovatie van zorgsysteem en zorgvoorzieningen te stimuleren. En door integraal en collectief maatwerk te stimuleren voor hotspots van gezondheidsachterstanden en minder zichtbare kwetsbare groepen
- De responsieve provincie verbindt en faciliteert middels subsidies, taskforce en kennisdelen. Grote gebiedsgerichte opgaven worden vertaald naar behoeften op kleinere (gemeentelijke) schaal.<sup>17</sup> In het rapport van BrabantAdvies is deze rol getypeerd als 'verbinden': de gezondheidsopgave verdient inspirerend en verbindend leiderschap, een lange adem van inzet over de bestuursperiode heen en het verbinden van kennisopbouw en '*best practices*'

---

<sup>17</sup> Inspiraties gezonde leefomgeving voor provincies concept 07032023 (003).pdf, 18.



## 2.6 Conclusie

De provincie Noord-Brabant heeft haar beleid met betrekking tot gezondheid neergelegd in een Beleidskader Gezondheid 2021-2030 (mei 2021). Dit beleidskader is nader uitgewerkt in de Uitvoeringsagenda Gezondheid (2022/2023). Waar het gaat om de mogelijkheden tot sturing op gezondheid vanuit de Omgevingswet valt ten eerste op dat dit beleid tot stand is gekomen na de vaststelling van de Brabantse Omgevingsvisie in 2018. Daarmee bevat de Brabantse Omgevingsvisie nog niet (volledig) het gedachtegoed en de aanpak voor het sturen op gezondheid, ingevuld met behulp van de zes dimensies van het begrip ‘positieve gezondheid’. Dat gebeurt wel in het Beleidskader en de Uitvoeringsagenda, maar dus niet in de omgevingsvisie. Dit kan alsnog worden ontwikkeld bij de volgende actualisatie van de Brabantse Omgevingsvisie, om integraler richting te geven aan het uitgangspunt van het gezondheidsbeleid dat alle provinciale begrotingsprogramma’s het thema ‘gezondheid’ zoveel mogelijk meekoppelen en dat de provincie netwerken ondersteunt om de transitie van zorg naar (positieve) gezondheid dichterbij te brengen. De provincie geeft overigens wel uitvoering aan de rol als responsieve overheid (“verbinder”) door het organiseren van de “De dag van de Gezondheid”.<sup>18</sup> Ten tweede zijn het Beleidskader Gezondheid en de Uitvoeringsagenda Gezondheid opgezet als een ‘klassiek’ beleidsprogramma. De principes van de Omgevingswet, zoals ‘decentraal, tenzij’ en het integraal of samenhangend werken, zijn hierin nog niet volledig opgenomen. Dat is te ontwikkelen door het Beleidskader en de Uitvoeringsagenda op te heffen en de inhoud over te hevelen naar de omgevingsvisie (voor zover het gaat om het lange termijn gezondheidsbeleid) en naar een Programma zoals bedoeld in artikel 3.4 Omgevingswet (voor zover het gaat om de uitwerking en agendering van maatregelen in de fysieke leefomgeving en van samenwerking, ter realisatie van het gezondheidsbeleid).

Organisatorisch heeft de provincie Noord-Brabant het beleid voor gezondheid als een opzichzelfstaand thema ingericht, met de wil om dit beleid te koppelen aan de verschillende begrotingsprogramma’s binnen de provincie. Er wordt gezocht naar ‘koppelkansen’ voor gezondheidsbescherming en -bevordering. Dit heeft tot gevolg dat er (nog) geen uniforme werkwijze of proces is vastgelegd voor het thema gezondheid. Voor een resultaatgerichte invulling hiervan is het belangrijk dat de provincie Noord-Brabant zich bewust is van de verschillende impact van de keuzen in sturingsmechanismen, rollen en werkwijzen die worden gemaakt in de begrotingsprogramma’s en die ook autonoom zouden kunnen worden gemaakt vanuit het perspectief van het provinciaal gezondheidsbeleid. Verderop in dit rapport gaat het over de mogelijkheden die de Omgevingswet daarvoor biedt.

---

<sup>18</sup> 30 juni 2023: Dag van de Gezondheid - Provincie Noord-Brabant. In 2022 organiseerde de provincie deze dag voor de eerste keer.

## 3. Omgevingswet: een korte introductie

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk introduceert de Omgevingswet. Eerst wordt ingegaan op de *maatschappelijke doelstelling* van die wet, want dat is een belangrijk onderdeel van de vernieuwing die optreedt met de Omgevingswet. Daarna wordt kort ingegaan op de onderliggende verbeterprincipes, die de wetgever nastreeft met de introductie van de Omgevingswet: *begrijpelijkheid, samenhangende benadering van beleid en uitvoering, maatwerk met afwegingsruimte, voortvarende realisatie door vlotte besluitvorming*. Vervolgens wordt toegelicht hoe gezondheid in de Omgevingswet is verwerkt, als een belang dat meeweegt bij de provinciale sturing op de bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.

### 3.2 De Omgevingswet: maatschappelijke bedoeling en verbeterdoelen

De Omgevingswet geldt per 1 januari 2024. Het doel van de wet is om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en behouden en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van een goede omgevingskwaliteit om daarmee maatschappelijke behoeften te vervullen. Dit gebeurt onder het motto: *waarborgen voor kwaliteit, ruimte voor ontwikkelingen*.<sup>19</sup>

De wetgever heeft deze bedoeling verwerkt in de Omgevingswet zelf, in een artikel met de titel ‘maatschappelijke doelen van de wet’.

#### **Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)**

*Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:*

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en*
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.*

Het bereiken van deze maatschappelijke doelen kan volgens de wetgever niet goed genoeg plaatsvinden met de bestaande wet- en regelgeving, die versnipperd is over een uitgebreid stelsel met 26 wetten en heel veel uitvoerende regelgeving. Dat is historisch zo ontstaan, om begrijpelijke redenen, maar zonder een bovenliggende architectuur om de optelsom te kunnen maken van alle deelbelangen bij de fysieke leefomgeving. Dat verandert met de Omgevingswet, die veel van die bestaande wet- en regelgeving bundelt, zoals voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur, water en erfgoed. Bij deze bundeling is in het ontwerp van de Omgevingswet uitgegaan van vier verbeterdoelen. Die verbeterdoelen moeten de weg vrijmaken voor alle overheden én private partijen om de maatschappelijke doelen van artikel 1.3 Omgevingswet te kunnen realiseren.

---

<sup>19</sup> MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 20.

De verbeterdoelen zijn, kortgezegd:<sup>20</sup>

- i. inzichtelijke regels en procedures;
- ii. samenhang in de beleidscyclus;
- iii. lokaal maatwerk en afwegingsruimte;
- iv. snellere besluitvorming met oog op voortvarende realisatie.

Het realiseren van zowel het maatschappelijk doel als de vier verbeterdoelen kan volgens de wetgever veelal het beste plaatsvinden op decentraal niveau, door het bestuur van gemeenten, waterschappen en provincies. Op dat niveau vindt de meeste besluitvorming plaats en kunnen belangen concreet worden afgewogen binnen de kaders van de wet. De relevantie van het decentraal bestuur is daarom bewust en expliciet in de Omgevingswet verwoord in het richtinggevend principe van ‘*decentraal tenzij*’.<sup>21</sup> Dit principe gaat uit van de subsidiariteit<sup>22</sup> in de onderlinge verhoudingen tussen overheidsorganen en geeft eerst ruimte aan het gemeentebestuur (en het waterschapsbestuur in geval van watertaken), daarna het provinciebestuur en dan pas het Rijk. In de Omgevingswet krijgt de gemeente daarom zoveel mogelijk de gelegenheid om het maatschappelijke doel van de Omgevingswet te realiseren met concreet eigen beleid, lokale regels en lokale uitvoering van maatregelen.<sup>23</sup>

Het principe van ‘decentraal tenzij’ betekent dat de provincie Noord-Brabant niet de volledige vrijheid heeft om de wettelijke instrumenten van de Omgevingswet naar eigen inzicht toe te passen voor het beleidsdoel omtrent gezondheid. Het provinciebestuur moet uitgaan van de voorrang van de gemeente. In artikel 2.3 Omgevingswet is voorgeschreven dat de provincie weliswaar eigen wettelijke taken en bevoegdheden heeft, die zij echter alleen uitvoert als dat nodig is:

- a. met het oog op een *provinciaal belang* en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of;
- b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

#### ***Bevoegdheid en provinciaal belang***

In de Omgevingswet is geen definitie van provinciaal belang gegeven; deze is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. In het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening stelde de Afdeling advisering van de Raad van State dat een provinciaal belang vooral afhankelijk is van het schaalniveau en de complexiteit van de (omgevingsrechtelijke) kwestie en als aan een belang bovengemeentelijke aspecten kleven.<sup>24</sup> Deze uitleg bij de Wet op de ruimtelijke ordening is niet zonder meer toepasbaar op de Omgevingswet. In het kader van die wet wordt primair van de gemeente verlangd om alle belangen af te wegen en de besluitvorming ook af te stemmen met andere overheden (art. 2.2 Omgevingswet). Er wordt verondersteld dat gemeentes daarbij rekening houden met het beleid van hogere overheden en hun bindende regels in acht zullen nemen. ‘Rekening houden’ met hoger

<sup>20</sup> MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 25.

<sup>21</sup> MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 75.

<sup>22</sup> Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau.

<sup>23</sup> Deze voorrang van de gemeente is tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3, eerste lid van de Omgevingswet.

<sup>24</sup> R. Kegge: Sturing en Toezicht door Rijk en provincie op gemeentelijke besluiten onder Omgevingswet; van bestuurlijke afwegingsruimte naar meer regie. In: Tijdschrift voor Omgevingsrecht, 2022, Aflevering 2.

beleid betekent dat gemeenten dat beleid van provincies en het rijk in de gemeentelijke belangenafweging moet betrekken, maar hiervan gemotiveerd mogen afwijken.

Het provinciaal beleid bindt, ook als dat is beschreven in een instrument van de Omgevingswet zoals de omgevingsvisie of een omgevingsprogramma, in beginsel alleen de provincie zelf. Dit betekent dat bij regie op het provinciaal beleid en de behartiging van het provinciaal belang juridische doorwerking zal moeten worden geregeld via de inzet van andere, bindende, instrumenten uit het arsenaal van de Omgevingswet. Zonder die geregelde juridische doorwerking is alleen sprake van bovengenoemde opdracht om 'rekening te houden met elkaars beleid'. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat dit in de meeste situaties afdoende zou moeten zijn in het verkeer tussen bestuursorganen van gemeentes, waterschappen, provincies en rijk. Het draait in dat verkeer om vertrouwen.<sup>25</sup>

Een voorbeeld in de praktijk hiervan is *Verordening ruimte 2014* van de provincie Noord-Brabant, waarin gebiedsnormen voor geur zijn opgenomen. Deze normen hebben tot doel de maximale cumulatieve geurbelasting ten gevolge van veehouderijen in Noord-Brabant te beperken tot deze normen. Gemeenten zijn vrij om eigen beleid ten aanzien van de cumulatieve geurbelasting te formuleren, mits de provinciale normen daarbij niet worden overschreden. De provincie wil met deze normen voorkomen dat er nieuwe overbelaste gebieden ontstaan, gebieden waar de provinciale norm wordt overschreden. Daarnaast wil de provincie ervoor zorgen dat geurbelasting in deze gebieden afneemt. Daarom zijn in de verordening ontwikkelingen van veehouderijen in een situatie waar sprake is van zo'n overbelasting slechts onder voorwaarden mogelijk. Hiermee wordt de ontwikkeling naar een zorgvuldige veehouderij gestimuleerd en neemt de overbelasting af,<sup>26</sup> terwijl tevens sprake is van gemeentelijke beleidsruimte.

Met betrekking tot gezondheid is het denkbaar dat de provincie Noord-Brabant het provinciaal belang in het kader van de Omgevingswet baseert op het advies van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) voor de gezonde leefomgeving. In dat advies onderscheidt PBL vier belangrijke thema's voor de gezonde leefomgeving: gezondheidsbescherming, gezondheidsbevordering, gezondheidsachterstanden en vergrijzing. Voor het duurzaam terugdringen van gezondheidsverschillen tussen groepen met een hoge en een lage sociaaleconomische status (SES) of positie (SEP), is behalve gezondheidsbescherming (waarvoor al veel normen zijn) juist ook gezondheidsbevordering en de toegankelijkheid van voorzieningen van belang. Deze thema's kunnen bij de uitwerking van de omgevingsvisie al een belangrijke rol krijgen.

Naast het principe van 'decentraal tenzij' heeft de provincie ook te voldoen aan vier stelselmatige voorwaarden om tot beleidsvorming en eventueel regulering over te gaan. Die voorwaarden leiden wij af uit het algehele juridisch stelsel van het staatsrecht, bestuursrecht en omgevingsrecht, waar de Omgevingswet onderdeel van is. Wij vatten deze stelselmatige voorwaarden hier puntig samen.

---

<sup>25</sup> Het begrip 'vertrouwen' tussen bestuursorganen komt ca. 50 keer voor in de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet.

<sup>26</sup> Verordening ruimte 2014, Provincie Noord-Brabant.

#### ***Stelselmatige voorwaarden***

1. *Attributie*

De provincie kan alleen optreden als zij een wettelijk toebedeelde taak of bevoegdheid heeft. Het staat de provincie niet vrij om zonder taak of bevoegdheid te handelen (vroeger: 'willekeur').<sup>27</sup>

2. *Doelgericht*

De provincie dient te handelen binnen het (maatschappelijk) doel van de wet. Het staat de provincie niet vrij een ander doel na te streven dan binnen het wettelijke kader.<sup>28</sup>

3. *Specialiteitsbeginsel*

De wetgever verbindt vaak specifieke voorwaarden of instructieregels aan de provinciale taak of bevoegdheid. Als daar sprake van is, dan moet de provincie die voorwaarde of regel opvolgen. De provincie is dan gebonden aan de inhoud ervan zonder eigen beleidsruimte. Vaak is wel sprake van enige beoordelingsruimte om de voorwaarde of regel te interpreteren, in verband met de context van toepassing.<sup>29</sup>

4. *Samenwerken, zo nodig onder provinciale coördinatie*

De Omgevingswet vereist dat de provincie rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen bij de uitoefening van de eigen taken en bevoegdheden. Ook vereist de wet dat de provincie en de andere bestuursorganen de taken en bevoegdheden zo nodig op elkaar afstemmen.<sup>30</sup> De provincie heeft hierin een coördinerende rol.<sup>31</sup>

### **3.3 Gezondheid in het stelsel van de Omgevingswet**

Met Omgevingswet wordt duidelijk dat gezondheid één van de belangen is, die met deze wet behartigd moeten worden. In de wet is expliciet een koppeling gelegd tussen het maatschappelijk doel (artikel 1.3 Ow) en de bescherming van gezondheid, in artikel 2.1 Ow.

#### **Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)**

- 1. Een bestuursorgaan [...] oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.*
- 2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.*

<sup>27</sup> Artikel 2.18 Omgevingswet.

<sup>28</sup> Artikel 2.1 lid 1 Omgevingswet.

<sup>29</sup> Artikel 2.1 lid 1 laatste zinsdeel Omgevingswet.

<sup>30</sup> Artikel 2.2 lid 1 Omgevingswet.

<sup>31</sup> Artikel 2.18 lid 1 Omgevingswet.

3. Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:

a. [...]

b. het beschermen van de gezondheid, [...]

Een gezonde leefomgeving ervaren burgers als prettig, nodigt uit tot gezond gedrag en biedt bescherming tegen negatieve omgevingsinvloeden. Wij menen dat dit belang van een gezonde leefomgeving zowel van gemeentelijk als van provinciaal belang is. De Omgevingswet verlangt namelijk van gemeenten en ook van de provincie dat overal op het eigen grondgebied sprake is van een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties”. Bij die toedeling moet krachtens de Omgevingswet in ieder geval rekening worden gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid.<sup>32</sup>

Deze toedeling van functies vereist in de praktijk een goede regie op regionale schaal, in het verlengde van de lokale beleidskeuzes. Die regierol is in de wet toebedeeld aan de provincie.<sup>33</sup> Bovendien is het op voorhand al duidelijk dat een deel van de vraagstukken rondom gezondheidsbevordering de gemeentegrenzen en -belangen overschrijden. Daarom is er volgens ons, conform het criterium van ‘decentraal, tenzij’, aanleiding voor provinciaal beleid met sturing op urgentie en doelbereik voor het belang van gezondheid op provinciale schaal.<sup>34</sup> De inhoud van dat provinciale belang is wel situationeel, want afhankelijk van de maatschappelijke en bestuurlijke context op een bepaald moment en in een bepaald gebied.

Op basis van jurisprudentie onder de huidige Wet ruimtelijke ordening wordt de rechtmatigheid van de aanduiding van iets ‘als van provinciaal belang’ marginaal’ getoetst. Dat wil zeggen dat de bestuursrechter slechts nagaat of ‘in redelijkheid’ is besloten tot het aanmerken van een onderwerp als provinciaal belang<sup>35</sup>. Onder de Omgevingswet valt te verwachten (maar wij weten dat nog niet met zekerheid) dat de bestuursrechter indringender zal toetsen of de provincie heeft voldaan aan de criteria van artikel 2.3 Omgevingswet, indien de provincie een onderwerp heeft bestempeld als van provinciaal belang. Dat moet dus goed worden onderbouwd in het provinciaal beleid en kan niet in het vage blijven.

De wetgever heeft de relatie tussen gezondheid en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties op een beeldende wijze toegelicht.

---

<sup>32</sup> Artikel 2.1, vierde lid, Omgevingswet in relatie tot artikel 4.2 Omgevingswet.

<sup>33</sup> Artikel 2.18, eerste lid, Omgevingswet.

<sup>34</sup> Het criterium van ‘decentraal, tenzij’ is geregeld in artikel 2.3 Omgevingswet en vereist terughoudendheid van de provincie en het rijk ten opzichte van de gemeentelijke beleidsruimte. Tenzij er een goede aanleiding is voor provinciaal of landelijk beleid.

<sup>35</sup> Zie: Het-provinciaal-belang-onder-de-Omgevingswet.pdf (hbradvocaten.nl)

**Nota van toelichting BKL<sup>36</sup>**

*De Omgevingswet is onder meer gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. Naast bescherming van de gezondheid omvat dit ook gezondheidsbevordering. De inrichting van de fysieke leefomgeving van een wijk, dorp of stad kan positieve gevolgen voor de gezondheid hebben, bijvoorbeeld door aanwezigheid van groen, stilte of water en via een bijdrage aan sociale cohesie. De inrichting van de fysieke leefomgeving kan effect hebben op het lopen, fietsen, sporten en spelen, maar ook op het elkaar ontmoeten van bewoners. Op maat gerichte maatregelen zijn afhankelijk van samenstelling van buurten en lokale behoefte zoals de leeftijdsopbouw, de sociale samenstelling en economische krimp of groei. Gedacht kan worden aan speelplekken, parken met bankjes en stadstuinbouw. Ook door recreatieve netwerken, zoals wandel- en fietspaden, in stand te houden of te ontwikkelen kan een positieve bijdrage aan een gezonde fysieke leefomgeving gegeven worden.*

*Er zijn nog meer factoren die de gezondheid op een locatie kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld hittestress, maar ook plaagdieren. Met de inrichting van een gebied kan met dit soort factoren rekening gehouden worden. Zo kunnen plaagdieren onder meer bestreden worden door een gebied roofvogelvriendelijk te maken en daarmee natuurlijke vijanden te promoten (dat kan via het plaatsen van nestgelegenheid, kasten, ooievaarsplanken of hoge bomen).*

Gezondheid heeft dus een prominente plaats binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet en met de wet in de hand kunnen gemeentes en de provincie, indien dat past binnen het kader van ‘decentraal tenzij’ en ‘provinciaal belang’, hun eigen – maar ook hun gezamenlijke – gezondheidsambities vastleggen en uitwerken.<sup>37</sup> In de wet komt dit expliciet terug in een diversiteit aan onderwerpen en artikelen:

- Omgevingswaarden: gezondheid is motief voor rijks-sturing op kwaliteit (art. 2.15 lid 1 Ow);
- Ruimtelijk: gezondheid is onderdeel van “toedeling van functies” (art. 2.1 lid 4 met 4.2 Ow);
- Milieu: gezondheid is onderdeel van “beoordelingskader milieuregels” (art. 4.22 Ow);
- Bouwen: gezondheid is onderdeel van “beoordelingskader bouwregels” (art. 4.21 Ow);
- Water: gezondheid is motief voor de sturing op “drinkwaterkwaliteit” (art. 2.27 Ow);
- Bodem: gezondheid is motief voor de sturing op “bodemgebruik en -risico’s” (art. 2.28 Ow)
- Stilte: gezondheid is motief voor de sturing op “stiltegebieden” (art. 2.27 Ow);
- Zwemwater: gezondheid is motief voor de sturing op “gezond zwemwater” (art. 2.30 en 4.27 Ow);
- Infrastructuur: gezondheid is motief voor de sturing op “geluid van weg en spoor” (art. 2.27 Ow);
- Afvalwater: gezondheid is motief voor de sturing op “riool” (art. 2.31 Ow);
- Dieren: gezondheid is motief voor de sturing op “omgang met dieren/exoten” (art. 4.27, 4.34 Ow).

---

<sup>36</sup> Staatsblad 2018, nr. 292, pag. 247.

<sup>37</sup> Belang gezonde fysieke leefomgeving - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

Gezondheid kan in sommige situaties dusdanig zwaarwegend zijn, dat een vergunning geweigerd of ingetrokken dient te worden, indien zich bijzondere omstandigheden voordoen waardoor sprake is van ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid.<sup>38</sup> Omgekeerd kan de gezondheid worden bevorderd door het toevoegen van vergunningvoorschriften (geboden, verboden, voorwaarden),<sup>39</sup> of door regels te stellen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening die bepaalde goede activiteiten mogelijk te maken.<sup>40</sup>

Zoals hiervoor beschreven heeft de provincie Noord-Brabant eigen gezondheidsambities vastgelegd en uitgewerkt, gebaseerd op een brede opvatting van het begrip gezondheid ('positieve gezondheid'). Dat vormt de basis voor het invullen van het provinciaal belang met de instrumenten van de Omgevingswet.

### **3.4 Conclusie**

Dit hoofdstuk geeft vooral algemeen inzicht, hoe gezondheid in de Omgevingswet is opgenomen. Op diverse plekken is in de wet geregeld dat het belang van gezondheid meetelt in het creëren van waarborgen voor kwaliteit en van ruimte voor ontwikkeling (het motto van de Omgevingswet). De provincie mag dat motto uitwerken met de instrumenten van de Omgevingswet en zo kan de provincie het wettelijke stelsel gebruiken om provinciale gezondheidsambities vast te leggen en die ambities ook waar te maken. De voorwaarde is wel dat de provincie daarbij beweegt binnen het kader van de wet. Met 'bewegen' bedoelen wij dat de provincie de ambities met gezondheid kan waarmaken door zelf te bepalen wat er binnen het wettelijk kader allemaal mogelijk en nodig is voor Noord-Brabant:

- Wat betekent het maatschappelijk doel van artikel 1.3 Ow concreet voor de visie van de provincie Noord-Brabant op gezondheid?
- Welke aspecten van gezondheid zijn van gemeentelijk belang en welke zijn van provinciaal belang, met het oog op de bestuurlijke taakverdeling volgens het principe van 'decentraal, tenzij'? Het kan daarbij gaan om aspecten die bijvoorbeeld te maken hebben met bovengemeentelijke problematiek van gezondheid die niet of onvoldoende door gemeenten wordt opgepakt ten aanzien van bijvoorbeeld specifieke doelgroepen of specifieke gebieden.
- Welke maatstaf past de provincie toe bij het sturen op het evenwicht tussen functies in de leefomgeving, in relatie tot de ambities met gezondheid?
- Welke implicaties heeft de ambitie uit de omgevingsvisie van de provincie Noord-Brabant gericht op continue verbetering van de leefomgeving<sup>41</sup> voor de vergunningverlening (zowel voor nieuwe vergunningen als actualisatie van bestaande) en aspecten van gezondheid?

---

<sup>38</sup> Artikel 5.32 Ow (weigeren) en artikel 5.40 Ow (intrekken), binnen de grenzen van specifieke intrekkingsgronden in Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>39</sup> Artikel 5.5 Ow, binnen de grenzen van de beoordelingskaders voor de desbetreffende activiteit die in het Besluit kwaliteit leefomgeving staan.

<sup>40</sup> Artikel 4.1 en 4.2 Ow.

<sup>41</sup> Provincie Noord-Brabant. Kwaliteit van Brabant; Brabantse Omgevingsvisie, p. 42.



## 4. Gezondheid en de Omgevingswet

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de mogelijkheden van de provincie Noord-Brabant om met gebruik van de Omgevingswet te sturen op gezondheid. Daarbij worden door ons twee vormen van sturing onderscheiden:

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

Het eerste type van sturing doorloopt de beleidscyclus van de Omgevingswet aan de hand van de vier fasen van die cyclus: beleidsontwikkeling, beleidsuitwerking, beleidsuitvoering en beleidsmonitoring. Voor iedere fase wordt in dit hoofdstuk beschreven welke mogelijkheden de provincie Noord-Brabant heeft voor directe sturing op gezondheid.

Het tweede type van sturing ontstaat dankzij en tijdens de uitvoering van de wet en beleidscyclus, door de afstemming tussen overheden en tijdens de participatie met inwoners, bedrijven en andere stakeholders. Voor die afstemming en participatie wordt hier een aantal voorbeelden genoemd van werkvormen die goed bruikbaar zijn bij de uitvoering van de Omgevingswet en waarmee de provincie Noord-Brabant tot afspraken kan komen over de bevordering van gezondheid.<sup>42</sup>

### 4.2 Beleidscyclus

Met de Omgevingswet gaat het erom dat de leefomgeving op een samenhangende manier wordt bestuurd, met het oog op duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en verbetering van het leefmilieu.<sup>43</sup> Dit is de harde kern van de vernieuwing die de Omgevingswet voortbrengt. In de praktijk betekent dit, dat er meer en betere samenhang wordt aangebracht tussen het beleid, de regels en de uitvoering. Deze samenhang heeft de wetgever verbeeld met een gesloten beleidscyclus.<sup>44</sup> Deze cyclus bestaat uit vier onderdelen: beleidsontwikkeling, -doorwerking, -uitvoering en terugkoppeling.



<sup>42</sup> Op voorhand merken wij op dat de provinciale ambities met gezondheid gericht zijn op generieke groepen mensen en op beleid voor gebieden. Het gaat op provinciaal niveau niet over de gezondheid van individuen: dat is een verantwoordelijkheid die is toebedeeld aan andere overheidsinstanties. Het is daarom een bewuste afbakening dat onderstaande uitwerking van de provinciale mogelijkheden niet over individuele situaties gaat, maar over de gebieds- en doelgroepgerichte focus van de provincie.

<sup>43</sup> Er is een wetsvoorstel in behandeling, dat het oogmerk van artikel 1.3 Omgevingswet uitbreidt met 'volkshuisvesting'.

<sup>44</sup> MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 21-22.

Vanuit de beleidscyclus van de Omgevingswet kan de provincie verschillende instrumenten benutten. Deze worden hieronder toegelicht, met daarin de provinciale rol en bevoegdheid ten aanzien van gezondheid.

### 4.3 Direct sturen in de fase van beleidsontwikkeling

#### *Instrument 1: Omgevingsvisie*



In de omgevingsvisie van provincie Noord-Brabant staan de lange termijn beleidsdoelen en -ambities voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet vereist dat de provincie die doet voor het hele provinciale grondgebied. In de visie wordt tevens ingegaan op de samenhang tussen de sectorale thema's (water, natuur, lucht, gezondheid etc.) die raken aan de fysieke leefomgeving.

**De omgevingsvisie wordt optimaal benut voor het gezondheidsbeleid indien de zes gezondheidsdimensies integraal en in samenhang met andere beleidsthema's wordt opgenomen in wat nu de 'basisopgave' gezondheid in de omgevingsvisie heet.**

De Omgevingswet stelt een aantal eisen aan de inhoud van de omgevingsvisie van de provincie:

- a. de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid,
- d. bij het opstellen van de omgevingsvisie moet de provincie bovendien rekening houden met milieubeginselen. Concreet gaat dat over het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

We lopen dit samenstel van eisen hieronder na, in hun onderlinge samenhang, op de extra mogelijkheden voor directe sturing op gezondheid in de fase van beleidsontwikkeling.

In de huidige omgevingsvisie van provincie Noord-Brabant (editie 2018) is inhoudelijk gezien al sprake van beleidsvorming die voldoet aan de eisen a, b en c. De visie beschrijft in hoofdstuk 1 de hoofdlijnen van de kwaliteit van de leefomgeving van de provincie en in hoofdstuk 2 de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen. In hoofdstuk 5 en 6 staan de hoofdzaken van het provinciale integrale beleid. Daarbij valt wel op dat dit beleid nader wordt beschreven onder de kopjes "Wat gaan we in ieder geval doen" met daarin een nog vrij klassieke (fysieke) gezondheidsopvatting. In een volgende versie van de omgevingsvisie kan dit beleid worden uitgebreid door in te gaan op de beïnvloeding van gezondheidsdimensies als 'mentale functies', 'zingeving' en 'dagelijks functioneren' door de fysieke leefomgeving.<sup>45</sup> Aangezien de provincie 'gezondheid' aanvult met beleid over 'positieve gezondheid' en de

---

<sup>45</sup> Omgevingsvisie Kwaliteit van Brabant, 2018, pag. 27. Het handelen van de provincie Noord-Brabant is gericht op het verknopen en verweven van opgaven en het zoeken naar synergie en meerwaarde, met oplossingen die worden gevonden door diep, rond en breed te kijken.

daarbij behorende zes gezondheidsdimensies, past het om deze gezondheidsdimensies toe te voegen aan wat nu in de omgevingsvisie is beschreven als de ‘basisopgave’ gezondheid. Op deze manier kan het Beleidskader gezondheid opgaan in de omgevingsvisie, in aansluiting op het kerninstrumentarium van de Omgevingswet: het instrument “Beleidskader” is geen onderdeel van het nieuwe stelsel en is dus wezensvreemd.

In een aantal gemeentelijke omgevingsvisies waarin gezondheid eveneens wordt gedefinieerd als positieve gezondheid, wordt dit begrip concreter gemaakt bijvoorbeeld aan de hand van principes of als afwegingscriterium. Principes geven concrete handvatten hoe vanuit het sociaal en fysieke domein gezamenlijk aan het principe ‘gezond en leefbaar’ wordt gewerkt. Afwegingscriteria kunnen met behulp van bijvoorbeeld de *Sustainable Development Goals* van de Verenigde Naties in een breed kompas vastgelegd worden, als onderdeel van beleid dat streeft naar *brede welvaart*. Op vergelijkbare wijze is voor een efficiënt ruimtegebruik de Ladder voor duurzame verstedelijking ontwikkeld. Deze is opgenomen als instructieregel (in het Bkl) voor het omgevingsplan, waarbij de gemeente moet voldoen aan een motiveringsvereiste bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen met behulp van het gebruik van de ladder.

Daarnaast geeft de Omgevingswet aan dat het in de omgevingsvisie niet alleen gaat om het bepalen van beleidsdoelen, maar ook om definitie van de hoofdlijnen de beoogde realisatie van die doelen. Dit is een tweede manier om gezondheid als opgave steviger in de omgevingsvisie te verwerken dan al gebeurt in de huidige versie van de omgevingsvisie van provincie Noord-Brabant.

Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat Provinciale Staten in de visie de ambitie formuleert dat de Brabantse omgeving, zo goed als mogelijk is, wordt ingericht dat het Brabanders in staat stelt zo veel als in potentie mogelijk is te bewegen in hun dagelijks leven en vrije tijd. Dat raakt aan toegankelijke en veilige fietsinfrastructuur, autoluwe gebieden, slimme verbindingen in het openbaar vervoer, ruimte en genoeg middelen voor sport, vergroening en zo nog vele andere concrete beleidsdoelen. Maar kan ook betrekking hebben op een Brabantse omgeving die bijdraagt aan zingeving, zoals routes langs cultureel erfgoed.

### **Impact**

Een concretere uitwerking van het begrip en de ambities op het gebied van positieve gezondheid in de omgevingsvisie heeft als impact dat de omgevingsvisie een steun in de rug wordt bij het integreren van het beleidsdoel van de bevordering van gezondheid in de rest van de integrale beleidscyclus van de provincie Noord-Brabant en in de externe doorwerking van dat provinciaal beleid richting gemeenten en andere stakeholders. Dit maakt het relatief eenvoudig om bij de toepassing van de andere instrumenten uit de beleidscyclus te motiveren wat de provinciale belangen, keuzes en beslissingen zijn vanwege het goed gedefinieerde beleidsdoel in de omgevingsvisie.

### **Moeilijkheidsgraad**

De Omgevingswet vereist dat in de provinciale omgevingsvisie rekening wordt gehouden met milieubeginselen. Dit veronderstelt dat sprake is van beginselgericht provinciaal beleid voor de fysieke leefomgeving. De provincie kan deze beginselgerichte beleidsvorming inzetten om expliciet te sturen op het

belang van gezondheid en dit te prioriteren in de beleidsontwikkeling. Dat heeft vervolgens impact op de rest van de integrale beleidscyclus.

Als de provincie belang hecht aan het bevorderen van gezondheid, kan de provincie dat onder meer onderbouwen met de milieubeginselen. Dat kan door die beginselen in verband te brengen met het belang van de bescherming en de bevordering van gezondheid. In de omgevingsvisie maakt het provinciebestuur dan duidelijk, hoe zij de milieubeginselen interpreteert en inzet voor de bevordering van gezondheid van doelgroepen en bij de ontwikkeling van gebieden. We lichten hier drie milieubeginselen in het kort toe, vanwege hun relevantie voor de sturing op gezondheid en in aansluiting op eerdere keuzes in de huidige omgevingsvisie van de provincie.<sup>46</sup> Daarbij merken we op dat de provincie één extra beginsel toepast ten opzichte van de Omgevingswet, namelijk het standstillbeginsel.

### **Standstillbeginsel**

De provincie Noord-Brabant kiest er in de omgevingsvisie voor dat er altijd van wordt uitgegaan dat de nadelige belasting van de leefomgeving niet achteruit mag gaan (*standstill*).

Met oog op de sturing op gezondheid heeft de provincie twee opties om de situatie van *standstill* te bepalen. De optie die leidt tot de laagste belasting van de leefomgeving kan vervolgens als uitgangspunt worden genomen voor de concretisering van het standstillbeginsel in de gehele beleidscyclus:

- feitelijk: hoe groot is de huidige belasting op basis van werkelijke emissies?, en;
- normatief: hoe groot is de toegestane belasting op basis van cumulatieve vergunde emissies?

**De toepassing van *standstill* is deels een feitelijk vraagstuk dat gaat over de beoordeling (weging) van de huidige belasting van de gezondheid als gevolg van werkelijke emissies. Het is deels een normatief vraagstuk dat gaat over de afweging en toelating van een bepaalde hoeveelheid belasting van de gezondheid in termen van resultaat of inspanning en uitgaande van de cumulatie van vergunde emissies. De laagste belasting van deze twee invalshoeken (feitelijk of normatief) kan door de provincie als uitgangspunt worden genomen voor het gezondheidsbeleid en alle maatregelen die daarin worden voorzien. Want vanuit *standstill* bezien, moet het niet lager worden dan dat feitelijk of normatief reeds het geval is.**

### **Impact**

Met het standstillbeginsel creëert de provincie een concreet minimumniveau, dat kan dienen als uitgangspunt voor maatregelen en regels. De impact van dit beginsel is dus ook afhankelijk van de doorwerking van het beginsel in beleid en uitvoering, het beginsel an sich heeft geen impact.

---

<sup>46</sup> In algemene zin zijn de drie milieu-beginselen opgenomen in de Brabantse Omgevingsvisie: “We gaan voor proactief en preventief boven gevolgbeperking en herstel. Door expliciet aandacht te besteden aan de factor tijd als we 'diep' kijken, besteden we ook aandacht aan toekomstige effecten. Daarmee passen we als vanzelf het voorzorgbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel van aanpak bij de bron toe”. Deze beginselen zijn niet ‘vertaald’ in het beleid met betrekking tot gezondheid; het Beleidskader Gezondheid en de Uitvoeringsagenda Gezondheid.

### **Moeilijkheidsgraad**

De moeilijkheidsgraad zit in het definiëren van *standstill* en het onderzoek naar de feitelijke of normatieve concretisering. Wanneer dit uitgangspunt eenmaal is gedefinieerd, is het een kwestie van toepassen bij de beleidsuitwerking en via de vergunningverlening.

### **Draagvlak**

Het standstillbeginsel kan beperkend werken voor het realiseren van andere beleidsdoelen. Ervan uitgaande dat de provincie gezondheid van provinciaal belang acht en daarop actief beleid voert, nodigt het standstillbeginsel juist uit tot het denken in andere mogelijkheden en oplossingen die beter zijn dan de bestaande situatie. En dat is nu juist een van de doelstellingen van de Omgevingswet.

### **Vervuiler betaalt-beginsel**

Dit beginsel gaat over de verdeling van de lasten van verontreiniging van de fysieke leefomgeving. Het beginsel gaat ervan uit dat de vervuiler betaalt voor maatregelen om verontreiniging te voorkomen, te bestrijden en te verhelpen. Het is gebaseerd op gezond verstand: de vervuiler betaalt vanwege schade en wordt zo ook aangespoord om die schade te vermijden.

**Toegepast op de provinciale ambitie met gezondheid, kan de provincie Noord-Brabant in haar omgevingsvisie de interpretatie van dit beginsel uitbreiden tot een beginsel hoe de baten en lasten van de realisatie van gezondheid worden verdeeld.<sup>47</sup> Dit betekent dat het beginsel wordt toegepast om de evenredigheid van de impact van het gezondheidsbeleid te sturen.**

### **Impact**

De vervuiler wordt hiermee op beleidsmatige grond en in een bepaalde mate verantwoordelijk gehouden voor de impact van zijn activiteit en de toepassing van het beginsel ontmoedigt schadelijke activiteiten. Dit heeft twee positieve gevolgen voor de provincie: 1. als de vervuiler alsnog kiest voor de activiteit ontvangt de provincie daar compensatie voor of 2. de vervuiler kiest een andere oplossing die minder vervuילend is.

### **Moeilijkheidsgraad**

Om willekeur te voorkomen moeten er duidelijke kaders zijn wat er wordt verstaan onder vervuiling en onder betaling. Als de provincie dit beginsel wil gebruiken voor impact-gerichte beleidsvorming, kan er een richtlijn worden opgesteld voor de realisatie van gezondheid aan de hand van de baten en lasten vanuit het principe dat de vervuiler betaalt voor de nadelige aspecten van de impact. Daartoe is wel goed onderzoek vereist, ter onderbouwing van deze baten-lasten verdeling.

---

<sup>47</sup> <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie-provincie/staat-erin/inhoudelijke-eisen>

## Draagvlak

Het is gebaseerd op gezond verstand: de vervuiler betaalt vanwege schade en wordt zo ook aangespoord om die schade te vermijden. In opzet is hiervoor een groot draagvlak te voorzien. In praktijk is er veel discussie over wie waaraan moet betalen; zie onder andere de kosten voor CO<sub>2</sub>-opslag en de vleestax.

## Vorzorgsbeginsel<sup>48</sup>

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat een bestuursorgaan maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat een bepaalde activiteit of ontwikkeling negatieve gevolgen kan hebben (impact), terwijl er sprake is van een tekort aan specifieke wetenschappelijke zekerheid over de relatie tussen de oorzaak en het gevolg van die impact. Op basis van de beschikbare wetenschappelijke gegevens is wel in algemene zin een risico-evaluatie mogelijk, maar daarvoor zijn nog geen specifieke gegevens beschikbaar om conclusies aan te verbinden.<sup>49</sup>

**In de omgevingsvisie kan de provincie Noord-Brabant op voorhand uitwerken, hoe zij het voorzorgsbeginsel zal toepassen bij de uitwerking en uitvoering van het provinciaal beleid in de vergunningverlening. Dat kan dan gaan over de evaluatie van de 'best beschikbare' wetenschappelijke inzichten in plaats van de 'algemeen beschikbare' inzichten, waardoor het beginsel minder ongrijpbaar wordt. Ook kan de provincie het voorzorgsbeginsel uitbreiden met een evaluatie van onzekerheid over de realisatie van ambities voor het bevorderen van gezondheid, in aanvulling op de evaluatie van het vermijden van (te veel) schadelijkheid.**

We lichten deze opties hieronder uitgebreider toe, omdat het voorzorgsbeginsel extra van belang is voor de ambitie omtrent het bevorderen van gezondheid, terwijl het een complex milieubeginsel is.

## Impact

Voorzorg komt uit het Europees recht. Daarin is een beleidslijn ontwikkeld voor het gebruik van voorzorg, die ook in de Nederlandse jurisprudentie wordt toegepast.<sup>50</sup> De beleidslijn bevat drie voorwaarden:<sup>51</sup>

1. deugdelijke wijze van evaluatie van het onzekere risico en beoordeling van de potentiële gevolgen van niet-handelen;
2. deugdelijke evaluatie van de beschikbare wetenschappelijke gegevens en beoordeling van de mate waarin onzekerheid over die gegevens relevant is voor de eis dat er 'redelijkerwijs' geen twijfel mag bestaan over die schadelijkheid;
3. betrokkenheid van alle relevante partijen bij het bepalen van de voorzorgsmaatregelen.

Naast dit richtinggevend Europees beleid heeft de provincie ook te maken met rechterlijke uitspraken die richting geven aan de bestuurlijke interpretatieruimte van voorzorg.<sup>52</sup> Uit die uitspraken blijkt dat de provincie enige beleidsruimte heeft om expliciet te maken hoe zij 'voorzorg' interpreteert en toepast.<sup>53</sup> De

<sup>48</sup> Het voorzorgsbeginsel is wel opgenomen in het Beleidskader Milieu van de provincie Noord-Brabant, als uitvoering van het Nationaal Milieukader

<sup>49</sup> H.C. Borgers, In dubio pro natura: het functionele perspectief van het voorzorgsbeginsel, in: *Ars Aequi*, themanummer Water, 1999.

<sup>50</sup> ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, rechtsoverweging 29.1.

<sup>51</sup> Mededeling Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>

<sup>52</sup> Recentelijk nog in Rechtbank Den Haag, 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

<sup>53</sup> ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, r.o. 4.2.

rechter kijkt daarbij behoorlijk specifiek naar het concrete wettelijke kader dat van toepassing is op het provinciaal besluit waarin voorzorg wordt toegepast. Kort gezegd, hangt dit ermee samen dat bijvoorbeeld een milieubesluit gebaseerd wordt op een ander wettelijk beoordelingskader dan een ruimtelijk besluit. De bestuursrechter vereist dat de provincie voorzorg interpreteert binnen het toepasselijke specifieke kader.

Wat betekent dit voor de ambities met de bevordering van gezondheid? Duidelijk is dat het voorzorgsbeginsel van toepassing is als er sprake is van een relatie tussen een potentieel belastende bron en het effect van die bron op de gezondheid. Het gaat daarbij om onzekerheid, namelijk een wetenschappelijk gat tussen een bekend of te verwachten effect (“minder gezondheid dan beoogd is”) en een onzekere oorzaak (“activiteit/ontwikkeling X die misschien voor dat effect zorgt”). Onder deze omstandigheid kan het voorzorgsbeginsel worden toegepast als beslissingselement in het onderzoek naar de feiten en belangen (*art. 3.2 Algemene wet bestuursrecht*). Ook dient het beginsel dan als onderdeel voor de motivering van het besluit (*art. 3.46 Algemene wet bestuursrecht*).

### **Moeilijkheidsgraad**

Het voorzorgsbeginsel is in de praktijk vooral relevant bij de omgevingsvergunning vanwege lozingen op het oppervlaktewater en vanwege de nadelige gevolgen van een milieubelastende activiteit.<sup>54</sup> Onder de Omgevingswet krijgt het beginsel ook expliciet een toepassing bij het besluit tot vaststelling van een omgevingsvisie. Die visie is niet alleen gericht op het vermijden van nadelige milieugevolgen (bescherming) maar vooral ook op het realiseren van ambities met en in de gehele fysieke leefomgeving (benutten). In de provincie Noord-Brabant gaat dat onder andere om de ambitie van 3 gezonde levensjaren erbij in 2030. Het voorzorgsbeginsel kan hierbij behulpzaam zijn bij het formuleren en onderbouwen van het gezondheidsbeleid in de omgevingsvisie, als sprake is van onzekerheid over de impact van maatregelen op het doel van de bevordering van gezondheid. Dat is dus een ‘omkering’ van de klassieke interpretatie van voorzorg, die alleen betrekking heeft op het vermijden van een nadelig (milieu)gevolg en niet op het bevorderen van een positieve ambitie ter bevordering van het gezondheidsdoel. Terwijl in beide situaties sprake kan zijn van twijfel over de oorzaak-gevolgrelatie door het ontbreken van ‘algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten’.

Wij vatten bovenstaande ‘extra’ toepassing van het voorzorgsbeginsel als volgt samen in 3 stappen:

**Stap 1:** De provincie overweegt welke doelen en ambities zij heeft met de leefomgeving en beoordeelt daarbij de beschikbare relevante informatie over de feiten en de belangen. De provincie heeft een beoordelingsplicht (geen beleidsvrijheid) om voorzorg toe te passen als blijkt dat de feitelijke informatie niet voldoende specifiek kan worden onderbouwd met onderzoek. Dat is relevant als de provincie beleid wil formuleren over een doel, zoals het realiseren van 3 extra gezonde levensjaren, terwijl het niet volledig zeker is wat de oorzaken zijn dat het doel momenteel niet gerealiseerd kan worden.

**Stap 2:** Om de aard en mate van deze onzekerheid goed scherp te krijgen, is een nadere verkenning nodig. Deze verkenning richt zich op de aannemelijkheid en de ernst van de oorzaken die het doel tegenwerken en

---

<sup>54</sup> Zie over voorzorg en de milieuvergunning: Raad van State, 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556. Zie ook <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/vergunning-milieubelastende-activiteit/toepassen-voorzorgsbeginsel-vergunningverlening/>

de mate waarin dat een probleem is voor de beleidsontwikkeling. Dit gaat om een verkenning waarom er onzekerheid bestaat. Is sprake van een oorzaak die inderdaad nog onzeker is, maar wel in algemene wetenschappelijke zin aannemelijk te maken is, dan is het voorzorgsbeginsel van toepassing op de beleidsontwikkeling. Dit vereist zorgvuldig onderzoek: zijn over een risico of effect voldoende algemene wetenschappelijke onderzoeken gedaan om – vanuit voorzorg – te kunnen constateren dat er aanleiding is voor een beleidsstandpunt, ondanks de onzekerheid over dat risico of effect? En welke consequenties kunnen hier verder aan worden verbonden, zoals tijdelijke maatregelen totdat er meer zekerheid is of een verplichting tot nader specifiek onderzoek?

**Stap 3:** Als stap 2 leidt tot een toepassing van het voorzorgsbeginsel dan heeft de provincie de optie om te sturen op de onzekerheid van de oorzaken. Dat kan door activiteiten of ontwikkelingen te verbieden uit oogpunt van voorzorg (*klassieke toepassing van voorzorg*) of door maatregelen voor te schrijven met het oog op de bevordering van gezondheid (*maatschappelijke toepassing van voorzorg*). Dit leidt tot een beleidsuitspraak of het nodig en mogelijk is de gezondheid maximaal te beschermen, ofwel optimaal te bevorderen, door middel van beleid dat (proportioneel, zo nodig slechts tijdelijk) het risico voorkomt of effect juist bevordert. Als de conclusie is dat het mogelijk en nodig is, ondanks onzekerheid over oorzaak en gevolg/doel, dan kan het voorzorgsbeginsel dienen ter onderbouwing. Dat werkt dan door in de motivering van de omgevingsvisie, namelijk dat dit beleid nodig is uit oogpunt van voorzorg voor het doelbereik. Dit kan vervolgens doorwerken in de rest van de beleidscyclus (programma's, regels, handhaving).

### Draagvlak

Het is in het dagelijkse leven vrij gangbaar dat iemand wil anticiperen op een risico met een aanzienlijk effect. Dat geldt ook als dat effect nog wel onzeker is: uit voorzorg zal iemand dan een aantal maatregelen nemen om “het zekere voor het onzekere” te nemen. In de context van het provinciaal beleid is te verwachten dat het ook vanzelfsprekend is om soms het zekere voor het onzekere te nemen. Vandaar dat de toepassing van het voorzorgsbeginsel in het provinciaal beleid waarschijnlijk wel op politiek en maatschappelijk draagvlak kan rekenen.

## 4.4 Direct sturen in de fase van beleidsdoorwerking

### *Instrument 2: programma's*



In de beleidscyclus van de Omgevingswet gaat het ook over het instrument programma, maar dat is niet hetzelfde als een begrotingsprogramma zoals de provincie dat bedoelt. Een programma volgens de Omgevingswet bevat de uitwerking van het te voeren beleid voor (multi)sectoraal of gebiedsgericht beleid. In het programma worden de maatregelen beschreven die nodig zijn om aan gestelde beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving te voldoen.

**Met een integraal omgevingsprogramma Gezondheid wordt de maatschappelijke opgave van gezondheid beter opgepakt. De extra mogelijkheden zit daarbij in de afstemming met andere beleidsvelden en provinciale partners zodat de gezondheidsdoelen niet alleen integraal maar ook gezamenlijk worden gerealiseerd.**



De verkenning naar 'meekoppelkansen' voor gezondheid, moet niet plaatsvinden in een uitvoeringsprogramma, maar hoort bij de visievorming waarin de beleidsambities, doelen en generieke aanpak gedefinieerd wordt binnen het integrale speelveld van de fysieke leefomgeving. Daarbij moet zowel gekeken worden naar provinciaal beleid als beleid van provinciale partners. Vervolgens kan dit beleid in een programma verder worden uitgewerkt tot concrete, uitvoerbare en meetbare maatregelen.<sup>55</sup>

Het Beleidskader Gezondheid, het Beleidskader Milieu en de Uitvoeringsagenda Gezondheid bieden een goede basis voor de uitwerking van de Brabantse gezondheidsambitie en -doelen, maar werken naar onze indruk onvoldoende integraal door volgens de geest van de Omgevingswet. De lijn tussen beleidsvorming (omgevingsvisie) en beleidsdoorwerking (omgevingsprogramma) wordt vertroebeld met een sectoraal Beleidskader dat gezondheid als een opzichzelfstaand onderdeel 'inkadert' en dusdanig beleidsvormend is dat de verhouding tot de integrale omgevingsvisie onduidelijk is. Daar komt bij dat het ons opvalt dat de Uitvoeringsagenda de breedte probeert op te zoeken bij de begrotingsprogramma's en daarmee stuit op de sectorale aanpak van de provincie.

### **Impact**

Een omgevingsprogramma vraagt om anders werken. In plaats van de zoektocht naar meekoppelkansen van gezondheid in het begrotingsbeleid van de provincie, biedt een zelfstandig omgevingsprogramma voor gezondheid kans om de begrotingsprogramma's aan gezondheid te koppelen. Dit biedt de mogelijkheid om vanuit de integrale beleidscyclus te sturen op de realisatie van de maatregelen voor gebieden en doelgroepen die niet uit zichzelf gemakkelijk worden gerealiseerd in de sectorale begrotingsprogramma's. Daarnaast helpt het in de interne organisatie van de provincie en in het externe netwerk met actoren, die belang hechten aan gezondheid, als er één programma is dat uitwerkt hoe deze ambitie waargemaakt wordt inclusief de koppelkansen. De relatie met de negen begrotingsprogramma's, in termen van concreet te beschrijven meekoppelkansen, wordt dan één van de maatregelen uit het programma, die de provincie neemt in het belang van de bevordering van gezondheid. Wij realiseren ons dat de impact van deze nieuwe manier van werken groot is, zowel voor de organisatie als het resultaat. Het is een nieuwe kijk op afstemming, samenwerking en realisatie waardoor bredere maatschappelijke opgaven zoals gezondheidsbevordering beter aangepakt kunnen worden.

### **Moeilijkheidsgraad**

De moeilijkheidsgraad zit in de interne organisatie van de provincie. Er is een bewuste keus gemaakt om niet te werken met een integraal Omgevingswetprogramma' voor gezondheid, maar gezondheid onder te brengen in de negen begrotingsprogramma's van de provincie. Binnen deze begrotingsprogramma's moet gezondheid in de nabije toekomst een structurele plek krijgen, inclusief budget en maatregelen. Deze benadering is niet fout en kan ook effectief zijn, maar wordt volgens ons nog beter te besturen door het beleidskader en uitvoeringsagenda gezondheid zodanig onder te verdelen en aan te passen naar het

---

<sup>55</sup> Er is geen wettelijk verplichte juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en de (eventuele) programma's van de provincie. Dat betekent dat de provincie de omgevingsvisie niet hoeft aan te passen als ze een programma vaststelt of wijzigt. Wel is het aan te raden de omgevingsvisie en verordening om een bepaalde tijd te actualiseren. Ook is het mogelijk dat een onderwerp in een omgevingsvisie aan de orde komt, zonder dat de provincie een programma opstelt of andere instrumenten inzet. En ook is het mogelijk een programma op te stellen zonder dat dit voorafgaand in de omgevingsvisie is benoemd. Het is alleen niet de bedoeling dat het uitvoeringsbeleid uit een programma strijdig is met het richtinggevende beleid dat in de omgevingsvisie is opgenomen. Zie ook <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/kenmerken-programma>

Omgevingswet-instrument programma en visie, zodat het omgevingsprogramma optimaal benut kan worden. Deze nieuwe manier van werken (en besturen) kan in de overgangsfase moeilijk zijn, maar wanneer de Omgevingswet in werking treedt en de provincie meer ervaring heeft met het werken vanuit een omgevingsvisie- en programma, zal de moeilijkheidsgraad afnemen en plukt de provincie de vruchten van de integrale afstemming en beleidsuitvoering.

### Draagvlak

Het draagvlak voor het instrument programma is nog niet vanzelfsprekend. Het is een relatief nieuw type instrument dat wordt geïntroduceerd in de Omgevingswet, zeker voor onderwerpen waarvoor geen wettelijk verplicht programma opgesteld moet worden (zoals voor water en geluid). De toepassing van een programma voor gezondheid vergt inzicht in de systematiek van de beleidscyclus van de Omgevingswet en het vereist politiek-bestuurlijk draagvlak voor expliciete en afrekenbare sturing op maatregelen en doelrealisatie. Provincie Noord-Brabant heeft er expliciet voor gekozen om met beleidskaders en uitvoeringagenda's te blijven werken.

## 4.5 Direct sturen in de fase van beleidsuitvoering

In de fase van de beleidsuitvoering kan de provincie verschillende instrumenten gebruiken om de gezondheid te bevorderen. Het gaat met name om:

- de omgevingsverordening;
- de ontheffing;
- het projectbesluit;
- de omgevingsvergunning;
- maatwerkvoorschriften.



### ***Instrument 3: Omgevingsverordening***

In de omgevingsverordening zet de provincie alle regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Ook worden alle regels die nodig zijn vanwege de provinciale sturing op het evenwicht tussen de functies van de leefomgeving in de omgevingsverordening opgenomen.

De omgevingsverordening kan worden gebruikt om het beleid uit de omgevingsvisie concreet met regels te borgen en om de uitvoering van dat beleid mogelijk te maken door het toekennen van rechten en plichten. We bespreken hieronder de 'extra' mogelijkheden van verschillende typen regels die de provincie in de omgevingsverordening kan stellen:<sup>56</sup>

- *omgevingswaarden;*
- *instructieregels;*
- *rechtstreeks werkende regels;*
- *beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten.*

<sup>56</sup> Zie meer in het algemeen <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsverordening/soorten-regels-activiteiten>

### **Instrument 3a: Omgevingswaarden**

Via de regels in de omgevingsverordening kan de provincie bepalen hoe de ambitie omtrent gezondheid ‘vanuit de voorkant van de beleidscyclus’ doorwerkt in de beoordeling van concrete ontwikkelingen en activiteiten in bepaalde gebieden. Daar kan de provincie op sturen door omgevingswaarden te stellen over de gewenste kwaliteit van de leefomgeving in bepaalde gebieden. Dit kan door middel van het stellen van uitvoerbare (monitorbare) omgevingswaarden, zo nodig ondersteunt door instructieregels over de doorwerking van die omgevingswaarden in andere instrumenten.

**De provincie kan in de omgevingsverordening borgen wat het concrete beleidsdoel met gezondheid is en in hoeverre bij iedere toedeling van functies aan locaties – primair door de gemeente, eventueel door het provinciebestuur in de plaats van de gemeente – rekening moet worden gehouden met het belang van het bevorderen van gezondheid zoals gedefinieerd door de omgevingswaarden.<sup>57</sup>**

De omgevingswaarden in het stelsel van de Omgevingswet lijken op de milieukwaliteitseisen uit de Wet milieubeheer. Het verschil is dat die milieukwaliteitseisen echter een smallere strekking en toepassingsmogelijkheid hadden dan hun vervanger: de nieuwe norm ‘omgevingswaarde’. Met een omgevingswaarde legt de provincie een kwaliteit vast die zij voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief meetbaar zijn. Zo kan een omgevingswaarde functioneren als uniforme basiskwaliteit. Wanneer een gevarieerd geheel aan activiteiten vergelijkbare impact maakt op de fysieke leefomgeving, kan sturen op kwaliteit via een omgevingswaarde helpen om cumulatie door die activiteiten te voorkomen. De provincie, meer in het bijzonder: provinciale staten, kan afwijkende of aanvullende omgevingswaarden vaststellen ten opzichte van omgevingswaarden vanuit het rijk, voor bijvoorbeeld lucht- en waterkwaliteit. Omgevingswaarden zijn zelfbindend voor de provincie en bevatten een inspannings- of resultaatverplichting. Het is mogelijk de zelfbinding uit te breiden met een binding van andere overheden middels een instructieregel die de doorwerking van de omgevingswaarde bepaalt.

Er ligt een handvol kansen als het gaat om de inzet van omgevingswaarden ter bescherming en bevordering van gezondheid. Het meest voor de hand liggen regels omtrent lucht- en waterkwaliteit. Hier laten de Europese regels die via het rijk bij de provincie terecht komen veel ruimte om aan te vullen en aan te scherpen. Aanscherpen is voornamelijk relevant voor emissies en concentraties van stoffen die al onder bestaande regels vallen. Aanvullen is voornamelijk relevant voor emissies en concentraties van stoffen die nog niet onder bestaande regels vallen. In beide gevallen kan er gezondheidswinst geboekt worden. Hierbij valt concreet te denken aan het stellen van strengere norm voor stoffen als fijnstof. Dit heeft direct positief effect op de luchtkwaliteit. Een aanvulling zou bijvoorbeeld zijn een emissienorm voor roet op te nemen in een omgevingswaarde, gezien deze stof niet benoemd wordt in de eisen die het rijk stelt aan luchtkwaliteit.

---

<sup>57</sup> Artikel 4.2 Omgevingswet. Het gaat uitdrukkelijk om de vraag: hóe rekening moet worden gehouden met het belang. Want dát daarmee rekening moet worden gehouden, volgt al rechtstreeks uit de Omgevingswet, artikel 2.1 lid 4.

## Impact

Daar waar gezondheid raakt en overlapt met sectorale beleidsthema's zoals lucht en water, verlangt de Omgevingswet dat vanuit de onderlinge samenhang van beleid wordt geredeneerd (artikel 1.3 en artikel 2.1 en 2.2 Omgevingswet) en dus dat het sectorale beleid en de gezondheidsambitie op elkaar worden afgestemd. Een omgevingswaarde kan zorgen voor gezamenlijke richting in al dat beleid en zorgt dan voor verbinding tussen de beleidsvorming en de uitvoering.

## Moeilijkheidsgraad

Hoewel omgevingswaarden dienst kunnen doen als uniforme basiskwaliteit en daarmee ongewenste cumulatie van effecten kunnen reguleren, is het niet eenvoudig om hiermee de cumulatie van gezondheidseffecten te reguleren. Omgevingswaarden richten zich op een specifieke en concrete waarde, terwijl gezondheidseffecten een breed palet aan gevolgen betreft. De concretisering van gezondheid is weliswaar denkbaar in termen van meetbare waarden, maar dat moet dus wel specifiek zijn en zal dan leiden tot meerdere potentiële omgevingswaarden. Eén omgevingswaarde die de cumulatie van alle gezondheidseffecten afvangt ligt volgens ons niet voor de hand.<sup>58</sup>

## Draagvlak

Omgevingswaarden gaan over een gebied waarin meerdere spelers opereren. Deze omgevingswaarden zijn primair bestuurlijk zelfbindend, wat betekent dat het draagvlak ervoor afhankelijk is van de politieke keuzes van Provinciale Staten. Omgevingswaarden die de provincie stelt, gelden primair voor de provincie zelf (zelfbindende werking) maar kunnen via instructieregels ook doorwerken naar gemeenten en waterschappen. Om draagvlak te vergroten is het van belang hen te betrekken bij het definiëren van de omgevingswaarde en bij het bepalen van de maatregelen die nodig zijn om de omgevingswaarde te realiseren.

### ***Instrument 3b: Instructieregels***

In de omgevingsverordening kan de provincie instructieregels stellen voor de inhoud van of toelichting bij een instrument van gemeenten en waterschappen.<sup>59</sup> Een instructieregel is een algemene regel, waarmee de provincie aan die andere bestuursorgaan aangeeft hoe dat bestuur een eigen taak of bevoegdheid moet uitoefenen in het belang van het provinciaal beleid. Dit kan gaan over de gemeentelijke omgevingsvisie, gemeentelijke programma's, het gemeentelijk omgevingsplan en gemeentelijke vergunningverlening of maatwerkbeslissingen. Hetzelfde geldt voor de instrumenten van het waterschap.

**Via de instructieregel kan de provincie regelen hoe gezondheid moet worden meegewogen, met een bepaalde mate van resultaat of inspanning door het andere bestuur. Bijvoorbeeld door de instructie dat gemeenten en waterschappen maatregelen treffen voor een groene en beweegvriendelijke omgeving.**

---

<sup>58</sup> Het verkennen van de mogelijkheid een (of meerdere) omgevingswaarden te stellen die als concrete begrenzing van de emissie van pZZS dient, vraagt nader onderzoek dat buiten de scope valt van dit onderzoek. Voor pZZS gelden niet de eisen van rapportage minimalisatie (OW art 5.23) en het vermijdings- en reductieplan (OW art. 5.24), hoewel op basis van eigen beleid de provincie deze eisen alsnog zou kunnen stellen. Een dergelijke omgevingswaarde zou voortkomen vanuit het principe van de zorgplicht die de provincie heeft voor de fysieke leefomgeving.

<sup>59</sup> Artikel 2.22 en 2.23 Omgevingswet.

### **Impact**

De impact is groot aangezien de andere bestuursorganen deze instructieregels moeten toepassen. Wel is het goed daarbij rekening te houden met de capaciteit van gemeenten en waterschappen voor de haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Bovendien moet expliciet worden afgewogen of de provinciale instructie echt nodig is, want het uitgangspunt is 'decentraal, tenzij' en dat impliceert dat er geen bemoeienis is van de provincie met de andere overheden, tenzij daar een adequaat provinciaal belang mee is gediend.

### **Moeilijkheidsgraad**

Om de gemeenten en waterschappen te kunnen instrueren moet de provincie expliciet maken wat het provinciaal belang is bij de bevordering van gezondheid en daarbij gemotiveerd afwegen in hoeverre gemeenten of waterschappen dat belang zelf kunnen realiseren zonder een instruerende rol van de provincie. Dit volgt uit genoemd principe van 'decentraal tenzij' uit artikel 2.3 Omgevingswet.

### **Draagvlak**

Voor de onderlinge samenwerking is het goed de instructieregels af te stemmen met de bestuursorganen waarin ze doorwerken om draagvlak te vergroten. Dit is echter niet noodzakelijk voor het stellen van instructieregels.

### ***Instrument 3c: Rechtstreeks werkende regels***

De provincie kan in de omgevingsverordening regels stellen die rechtstreeks van toepassing zijn op activiteiten van bedrijven, burgers of andere initiatiefnemers die een activiteit uitvoeren.

**Het gaat om regels die de provincie stelt met het oog op de behartiging van een specifiek provinciaal belang, zoals ook de bevordering van gezondheid. Met een dergelijke regel krijgt degene die een bepaalde activiteit verricht een gebod of verbod opgelegd om iets positiefs te doen, dan wel iets negatiefs na te laten in het belang van de gezondheid.**

### **Impact**

Er zijn verschillende typen rechtstreeks werkende regels, met een verschillend rechtsgevolg:

- doel- of middelvoorschriften voor een bepaalde activiteit, met de strekking dat bepaalde handelingen nodig zijn of juist moeten worden nagelaten in verband met gezondheid;
- nadere uitwerking van de specifieke zorgplicht voor een activiteit;
- informatieplichten over de activiteit, bijvoorbeeld in verband met de meting op indicatoren voor gezondheid;
- meldplichten voor activiteiten die de provincie niet wil laten starten zonder eerst een melding te ontvangen, eventueel in combinatie met een informatieplicht;
- vergunningplichten voor activiteiten waar de provincie een voorafgaande beoordeling van de effecten wil uitvoeren, bijvoorbeeld met het oog op voorwaarden voor de activiteit om bij te dragen aan meer gezondheid in de nabijheid van die activiteit.

### **Moeilijkheidsgraad**

Dit is alleen mogelijk als de provincie haar doel niet kan bereiken met instructieregels aan gemeenten of waterschappen, want het uitgangspunt is dat die overheden de rechtstreeks werkende regels stellen.<sup>60</sup> Het vereist dus veel inzicht van de provincie in de mate waarin gemeenten en waterschappen het wel of niet in hun macht hebben om dergelijke regels te stellen. Ook vereist het veelal overleg met die overheden, om af te stemmen wie welke regels zal stellen en om samen te constateren of daarmee recht wordt gedaan aan ieders beleidsdoelen.

### **Draagvlak**

Voor het draagvlak van rechtstreeks werkende regels is het belangrijk dat initiatiefnemers gemakkelijk te weten kunnen komen, welke regels voor hen gelden en ook wat die regels dan concreet betekenen. De Omgevingswet voorziet in een methode om deze kenbaarheid zo goed mogelijk te organiseren, namelijk dankzij de digitale publicatieplicht in het DSO met vindbare regels op de kaart en ook dankzij de publicatie van 'toepasbare regels'.<sup>61</sup> Kort gezegd, is dat een begrijpelijke vertaling van juridische regels, waarmee burgers en bedrijven gemakkelijk de bedoeling en consequenties van die juridische regels kunnen doorgronden.

### ***Instrument 3d: Maatwerkregels***

Een maatwerkregel is een decentrale uitwerking of afwijking door de provincie (of gemeente) van een algemene regel van het Rijk. De provincie regelt dit in de omgevingsverordening. Het motief voor dit provinciale maatwerk op de rijksregel is een contextuele vraag:

- regeling voor onvoorziene situaties in de provincie;
- bijzondere gevallen ten opzichte van de landelijk generieke regel;
- lokale omstandigheden laten meewegen ten opzichte van de landelijke regel;
- het reguleren van provinciale ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.<sup>62</sup>

**De provincie Noord-Brabant kan maatwerkregels stellen met het oog op de bevordering van gezondheid, in aanvulling of afwijking van bepaalde rijksregels.**

### **Impact**

Maatwerkregels hebben specifieke impact op de beoogde Rijksambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

### **Moeilijkheidsgraad**

De voorwaarde voor provinciaal maatwerk is dat bij de rijksregels moet zijn bepaald dat er sprake is van decentrale ruimte om van de desbetreffende rijksregel af te wijken of die aan te vullen.<sup>63</sup> Indien die decentrale ruimte er is, kan de provincie de rijksregels dus amenderen vanwege de ambitie omtrent gezondheid.

---

<sup>60</sup> Dit staat in artikel 4.2 van de Omgevingswet.

<sup>61</sup> <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/toepasbare-regels-maken-aanleveren/introductie>

<sup>62</sup> Maatwerkregel | Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)

<sup>63</sup>

## **Draagvlak**

Het is een politieke afweging op het niveau van provinciale staten om maatwerkregels te stellen in de omgevingsverordening. Dat betekent dat er een zorgvuldige procedure zal worden doorlopen inclusief participatie, ter besluitvorming over het maatwerk. Na deze procedure mag worden verondersteld dat het draagvlak geborgd is.

### ***Instrument 3e: Beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten: toetsen op gezondheid***

De provincie mag in de omgevingsverordening 'eigen' provinciale beoordelingsregels stellen voor de behandeling van vergunningaanvragen voor milieubelastende activiteiten. Dat gaat dan om beoordelingsregels in aanvulling op de beoordelingsregels die het rijk al stelt in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

**De provincie kan deze eigen beoordelingsregels stellen op maatregelen die een milieubelastende activiteit moet treffen met het oog op de bevordering van gezondheid.<sup>64</sup>**

## **Impact**

De provinciale beoordelingsregel is concreet en gaat over de beoordeling van de impact van een vergunningplichtige activiteit op de luchtkwaliteit, de bodemkwaliteit, de waterkwaliteit, de rust of een ander relevant (milieu-)thema, afhankelijk van de inhoud van de beoordelingsregel. Het provinciaal motief voor die beoordelingsregel moet verband houden met een provinciaal belang, zoals het bevorderen van gezondheid vanwege het provinciaal beleid dat daarvoor is bepaald. Deze provinciale aanvulling van het landelijke beoordelingskader zorgt ervoor dat de beoordeling van een activiteit niet alleen betrekking heeft op het minimumvereiste dat de leefomgeving niet te veel mag worden geschaad, maar ook op de beoordeling van de bijdrage (meekoppelkans) van een activiteit aan de concrete provinciale beleidsambitie om gezondheid te bevorderen.

## **Moeilijkheidsgraad**

Na vaststelling zijn deze provinciale beoordelingsregels een standaard onderdeel bij de vergunningverlening. Iedere aanvrager zal dan in de aanvraag moeten aantonen dat en hoe voldaan wordt aan de beoordelingsregel. De beoordelingsregel kan niet zomaar in de omgevingsverordening worden gesteld, maar zal goed moeten worden onderbouwd op basis van onderzoek naar de feiten, belangen en evenredigheid.

## **Draagvlak**

Beoordelingsregels kunnen activiteiten beperken, omdat de beoordeling tot voorschriften voor een activiteit kan leiden, of desnoods tot een weigering van de vergunningaanvraag. De keerzijde is echter ook, dat de beoordelingsregel bevordert dat een aanvrager kan aantonen dat diegene het belang van

---

<sup>64</sup> Artikel 5.19, lid 2 Ow. Zie hierover NvT Bkl, Stb. 2018, 293, p. 438.

gezondheid ondersteunen en willen helpen waarmaken. Zo beschouwd, stimuleren de beoordelingsregels betere (gezondere) mogelijkheden en oplossingen.

#### ***Instrument 4: Ontheffing***

De provincie kan in de omgevingsverordening bepalen dat er uitzonderingen mogelijk zijn, meestal onder bepaalde voorwaarden, op de provinciale instructieregels voor gemeenten en waterschappen.<sup>65</sup> Dit kan een extra optie zijn voor de provincie om bepaalde verplichtingen van gemeenten en waterschappen op te heffen als dat in het belang is van het bevorderen van gezondheid.

**Een voorbeeld is de ontheffing van bepaalde provinciale vereisten of belemmeringen voor bebouwing in stedelijk gebied (bebouwde kom) als dat bijdraagt aan de ruimte voor groen/blauw in zo'n gebied of aan meer ruimte voor de fiets en wandelaars.**

#### **Impact**

Ontwikkelingen die bijdragen aan gezondheid worden gestimuleerd en kunnen worden gerealiseerd in afwijking van provinciale regels die soms onnodig 'in de weg' blijken te staan aan de gezonde ambitie.

#### **Moeilijkheidsgraad**

Om willekeur te voorkomen moeten er duidelijke kaders zijn voor de ontheffing, daarna is het een standaard doorwerking naar gemeenten en waterschappen.

#### **Draagvlak**

Een ontheffing creëert ruimte voor gemeenten en waterschappen om eigen beleid te voeren dat wel bijdraagt aan het provinciale beleid voor gezondheid, zonder dat een provinciale regel te knellend is.

#### ***Instrument 5: Projectbesluit***

Het projectbesluit is een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten van het rijk, een provincie of een waterschap. Bijvoorbeeld de aanleg van een weg, windmolenpark of natuurgebied. Een projectbesluit regelt de afwijking van het omgevingsplan, zodat het project ter plaatse mogelijk wordt buitenom de gemeentelijke regels. Het projectbesluit kan ook gelden als een omgevingsvergunning.

**Op basis van het provinciaal beleid uit de omgevingsvisie en ook door middel van instructieregels in de omgevingsverordening, kan worden geregeld dat het voor projecten verplicht is om zo adequaat mogelijk te zorgen voor het meekoppelen van concrete mogelijkheden voor de bevordering van gezondheid.**

#### **Impact**

Ook al gaan deze projectbesluiten meestal over grootschalige aanpassingen in de fysieke leefomgeving met een specifiek projectdoel, wil dat nog niet zeggen dat gezondheid geen onderdeel hoeft te zijn van de

---

<sup>65</sup> Artikel 2.32, lid 1 Ow.



belangenafweging bij zo'n projectbesluit. Bij de besluitvorming over het project moet rekening worden gehouden met het belang van gezondheid, zowel vanuit het perspectief van beschermen (geen onaanvaardbare aantasting van de gezondheid door het project) als van benutten (bevordering van de gezondheid door de wijze waarop het project wordt ingericht en uitgevoerd).

### **Moeilijkheidsgraad**

Mogelijkheden voor gezondheid moeten geconcretiseerd worden. Voor projecten kan het moeilijk zijn dit altijd mee te koppelen, vanwege de soms beperkte scope van een project.

### **Draagvlak**

Als gezondheid geprioriteerd wordt, kan dit instrument veel draagvlak verwachten.

## ***Instrument 6: Omgevingsvergunning***

Burgers, bedrijven en overheden kunnen wettelijk verplicht zijn om toestemming aan de provincie vragen om bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren, voor zover die activiteiten vooraf vergunningplichtig zijn gemaakt. De provincie toetst dan via de beoordeling van de vergunningaanvraag of de activiteit aan het beleid en de geldende wet- en regelgeving voldoet.

**Geredeneerd vanuit de gezondheidsambitie en -doelen kan een vergunningverlener aan de slag nadat de provincie het stimuleren van gezondheid concreet opneemt in beoordelingskaders voor de vergunningaanvraag. Bijvoorbeeld dat verplicht wordt opgenomen hoe de vergunningaanvraag het gezondheidsniveau bevordert ten opzichte van de huidige situatie. Daarnaast kan de provincie gerichte kaders opnemen in haar VTH-beleid waarin beoordelingskaders staan voor de vergunningverlening met het oog op gezondheid.<sup>66</sup>**

### **Impact**

Er zijn wettelijk verplichte vergunningen die de provincie moet beoordelen als zij worden aangevraagd. De administratieve lasten van die vergunningplicht kunnen een hindernis zijn voor het aanvragen van een vergunning voor activiteiten in de fysieke leefomgeving die gunstig zijn voor het bevorderen van gezondheid. De provincie kan dit ondervangen door zoveel mogelijk en transparant gebruik te maken van de decentrale ruimte in het stelsel van de Omgevingswet, door:

- af te wijken van de vergunningplicht door die (wellicht deels) af te schaffen of door de beoordeling van de activiteit zoveel mogelijk vooraf in te vullen met rechtstreeks werkende regels. Dit voorkomt dat per activiteit een uitgebreid vergunningtraject moet worden doorlopen.
- Scherper te vergunnen op gezondheidsbevordering op basis van richtlijnen en beoordelingsregels uit beleid.

---

<sup>66</sup> De vergunningverlener kan zelf geen maatregelen of voorschriften voorschrijven mits deze zijn vastgelegd in beleid en beoordelingskaders.

## Moeilijkheidsgraad

De regels die vooraf gesteld worden om de vergunningplichtige activiteit te beoordelen moeten goed doordacht worden. Wanneer dit niet goed gaat, is er geen sprake van bevordering van gezondheid maar wordt slechts 'de wet uitgevoerd'. Het heeft ook betekenis voor de vergunningverlener: er dient scherper vergund te worden op het beschermen van de gezondheid.<sup>67</sup> Bovendien kunnen bestaande vergunningen opnieuw tegen het licht worden gehouden.

## Draagvlak

Iedereen is gebaad bij een soepele en makkelijke vergunningverlening. De procedure verloopt soepeler als op voorhand sprake is van goede juridische en beleidsmatige kaders en een concreet beoordelingskader dat voor alle betrokken partijen duidelijk maakt wat de bedoeling is met het beschermen en bevorderen van de gezondheid in relatie tot de vergunningplichtige activiteit.

## 4.6 Direct sturen in de fase van beleidsmonitoring

Deze fase gaat over de terugkoppeling van de beleidsontwikkeling, uitwerking en -uitvoering en om de vraag of de gestelde doelen behaald zijn. De terugkoppeling verloopt via toezicht en eventueel handhaving als eerder in de beleidscyclus is gekozen voor normerende instrumenten (bijvoorbeeld: rechtstreeks werkende regels in de omgevingsverordening). Het verloopt via monitoring en evaluatie als eerder werd ingezet op maatregelen via een programma.



### ***Instrument 7: Toezicht en handhaving***

Met toezicht en handhaving ziet de provincie toe op de naleving van algemene regels van het rijk, van zichzelf en ook op vergunningvoorschriften. Dit is alleen aan de orde als sprake is van een wettelijke bevoegdheid van een bestuursorgaan van de provincie (meestal GS) om toezicht uit te oefenen. Het uitgangspunt in de Omgevingswet is dat deze bevoegdheid exclusief is voorbehouden aan de gemeenten. Soms is de provincie bevoegd.

**Bij het prioriteren van het toezicht en de handhaving, maar ook bij de actualisatie van bestaande vergunningen of maatwerkbehoeften, kan de provincie voorrang geven aan het bevorderen van gezondheid.**

## Impact

Wanneer de ambitie inhoudt dat er scherpe emissievoorschriften worden gesteld aan de industriële bedrijven en de landbouw dan is het ook logisch om daar prioriteit aan te geven bij de planning van het toezicht, zodat de naleving van de strengere regels wordt geborgd. In hoeverre dit nodig is, hangt wel van het spontane naleefgedrag van de desbetreffende bedrijven.

<sup>67</sup> Zie artikel 4.22, lid 2 onder b Omgevingswet.

### **Moeilijkheidsgraad**

De kwaliteit van het toezicht en de handhaving moet op orde zijn, net als de kwaliteit van de vergunningverlening. De Omgevingswet sluit aan op de bestaande kwaliteitseisen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze wet vervalt en gaat volledig op in het stelsel van de Omgevingswet. Daartoe moet de provincie een uitvoerings- en handhavingsstrategie vaststellen,<sup>68</sup> met een analyse van de problemen en de prioriteiten voor toezicht en handhaving. Voor zover het gaat om het basistakenpakket milieu, dat is belegd bij de omgevingsdiensten, moet een regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie worden opgesteld.

Succesvolle toezicht en handhaving is vooral afhankelijk van de capaciteit van de uitvoerende dienst en van de prioriteiten in de jaarplannen. Wanneer de provincie en gemeenten hier samen in optrekken, moeten er ook generieke richtlijnen zijn voor de omgevingsdienst om de prioriteiten waar te maken.

### **Draagvlak**

Afhankelijk van de belasting op de interne organisatie bij provincie en omgevingsdienst, wordt de meerwaarde van dit instrument waarschijnlijk breed gedragen.

### ***Instrument 8: Monitoring en evaluatie***

Monitoring en evaluatie zijn het sluitstuk van de beleidscyclus, maar tevens zijn zij het beginpunt van nieuw te formuleren beleid in de omgevingsvisie. Het gaat in de beleidscyclus om de continue verbetering van de leefomgeving.

**Via monitoring en evaluatie moet worden beoordeeld of de gestelde beleidsdoelen voor gezondheid tijdig en volledig worden gehaald. Als dat niet het geval is, is dat aanleiding voor de bestuurlijke keus om het beleid aan te passen of om de uitvoering van het beleid effectiever aan te pakken.**

### **Impact**

Voor zover monitoring mogelijk is, op basis van valide gegevens, levert dit inzicht op in het doelbereik. De optelsom van alle informatie van alle programma's, andere beleidsuitvoering en monitorinformatie over de gezondheid van inwoners van bijvoorbeeld de Brabantse GGD'en, het CBS en het RIVM kan inzichtelijk maken in hoeverre het uiteindelijke doel van drie gezonde levensjaren erbij in 2030 is behaald en op welke wijze het (provinciale) beleid hieraan heeft bijgedragen.

### **Moeilijkheidsgraad**

Gelet op het belang van gezondheid is het relevant dat dit wordt gemonitord. Dat betekent wel dat de gevolgen van de maatregelen voor gezondheid meetbaar zijn en dat het effect van het beleid waarneembaar is. Voor zover er sprake is van meekoppeling van het gezondheidsdoel in een begrotingsprogramma zal de monitoring van dat programma de nodige informatie moeten opleveren over de mate waarin dat begrotingsprogramma heeft bijgedragen aan gezondheidsbevordering.

---

<sup>68</sup> . Artikel 13.6 van het Omgevingsbesluit schrijft voor wat de inhoud van de Uitvoerings- en handhavingsstrategie ten minste moet zijn.

## **Draagvlak**

Monitoring en evaluatie is een onmisbaar onderdeel voor het bereiken van ambities en doelen.

## **4.7 Indirect sturen in beleidscyclus van de Omgevingswet**

### ***Instrument 9: Interacties***

De provincie kan ook zonder gebruik te maken van haar formele taken en bevoegdheden sturen op gezondheid. Dit komt neer op sturing door middel van interacties met provinciale partners gericht op bescherming en bevordering van gezondheid.<sup>69</sup>

**De onderlinge interactie tussen de provincie en haar partners, en de samenhang tussen verschillende opgaves, perspectieven en product- en informatiestromen bieden de mogelijkheid om vanuit een veel bredere context naar de opgave te kijken en deze gezamenlijk of in samenhang op te pakken. Dat wordt niet of onvoldoende bereikt door partijen alleen via de gebruikelijke top-down en formele, hiërarchische, lijnen te benaderen. Daarbij is het belangrijk andere (lokale) partijen, die de opgave voor gezondheid (geheel of gedeeltelijk) delen, te laten aanhaken en te verleiden tot samenwerking. Zij begrijpen de provinciale opgave, omdat het ook hun leefwereld raakt. Bovendien hebben andere bestuursorganen zoals gemeenten en waterschappen, mede op basis van de Omgevingswet, ook een eigen verantwoordelijkheid zorg te dragen voor een gezonde leefomgeving. Burgers en bedrijven zijn op basis van de Omgevingswet verantwoordelijk voor een gezonde leefomgeving via het stelsel van de algemene zorgplicht, algemene verboden en specifieke zorgplichten.**

## **Impact**

Ophalen, verbinden en verleiden, “van binnen naar buiten”, oftewel “extern integreren van het beleid” is wat de provincie moet willen bereiken met gezondheid. Het is van belang daarbij essentiële behoeftes op te halen en die te vertalen naar proces, plannen en uitvoering, voor zo ver deze in de bevoegdheid van de provincie ligt of stimuleren bij anderen. Stimuleren kan door middel van het vrijmaken van middelen en capaciteit voor uitvoering door andere partijen, meedenken op beleids- of uitvoeringsniveau of het beschikbaar stellen van het provinciale netwerk en informatie. Bovendien kan de provincie daarbij gebruik maken van de verantwoordelijkheden die andere bestuursorganen, maar ook burgers en bedrijven hebben voor een gezonde leefomgeving via het stelsel van de Omgevingswet.

## **Moeilijkheidsgraad**

Het is noodzakelijk de interacties concreet te maken, om daadwerkelijk impact te maken. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het streven gemeenten te stimuleren om ‘aan de voorkant’ de impact van beoogde veranderingen in de fysieke leefomgeving op gezondheid in hun overwegingen mee te nemen. Het geheel aan denkbare interacties berust uiteindelijk op de sturingsrol die de provincie kiest<sup>70</sup> en op de onderlinge

---

<sup>69</sup> Deze interacties kunnen zowel ingezet worden voor het definiëren van positieve gezondheid voor gebieden of groepen, het bedenken van maatregelen daarvoor of het creëren van kansen bij de realisatie van de maatregelen.

<sup>70</sup> Zie ook paragraaf 2.4 NSOB-model en BrabantAdvies.

verhoudingen tussen de provincie, gemeenten, bedrijven en burgers. Hier ligt ook een praktische uitdaging: hoe kan de provincie interactie inzetten om andere overheden en actoren in hun kracht te zetten als het gaat om gezondheidsbescherming en -bevordering via de fysieke leefomgeving?

### **Draagvlak**

Het draagvlak voor interactie hangt af van menselijke beïnvloedbare factoren als de kwaliteit van de onderlinge communicatie en de zorgvuldigheid en transparantie van het interactieproces.

Hieronder zijn een aantal voorbeelden en suggesties op het gebied van ‘stimuleren’ en ‘aan de voorkant’ betrekken van gebiedspartners.

### ***Bevoegdhedenovereenkomst***

Een bevoegdhedenovereenkomst is een overeenkomst waarin de overheid afspraken maakt met de wederpartij over de wijze waarop zij gebruik zal maken van haar publiekrechtelijke bevoegdheid.<sup>71</sup> Dit wordt dus niet top-down geïnstrueerd, maar samen in overleg afgestemd.

### ***Informatieketens***

Voor het maken van goede afwegingen en beslissingen met betrekking tot gezondheid wordt een bepaalde mate van samenwerking en informatie-uitwisseling gevraagd. Er zijn immers meerdere partners actief in een gebied. Daarom is een solide informatiehuishouding en informatieproces met betrokkenheid van personen, instanties en gemeenten binnen en buiten de provincie belangrijk.

### ***Omgevingstafel***

Bij een Omgevingstafel gaat een initiatiefnemer, onder procesregie van de gemeente, in dialoog met alle stakeholders. Samen met alle partijen wordt zo objectief en participatief mogelijk gezocht naar de beste manier om het initiatief mogelijk te maken binnen de geldende kaders en regels.<sup>72</sup> De provincie kan hierin haar rol pakken en met gemeenten de afspraak maken dat de provincie altijd wordt uitgenodigd voor de omgevingstafel als het gaat om initiatieven die gerelateerd zijn aan het gezondheidsbeleid van de provincie.

### ***Vergunningstafel***

Een vergunningstafel ligt in het verlengde van een omgevingstafel. Aan de vergunningstafel zijn alle relevante disciplines en expertises van de overheid vertegenwoordigd, die nodig zijn om een aanvraag om omgevingsvergunning te kunnen beoordelen. Op die manier kan een integrale afweging worden gemaakt.

## **4.8 Conclusie**

Het is van belang welke sturingsfilosofie de provincie Noord-Brabant kiest bij de realisatie van de ambitie met gezondheid. Dat kan – en moet ook wel – in een directe rol. Daarin benut het provinciebestuur de instrumenten van de Omgevingswet in alle vier de fasen van de beleidscyclus, ter behartiging van het concrete provinciale belang bij een fysieke leefomgeving waarin gezondheid positief wordt bevorderd. Daarbij dient de provincie er wel telkens vanuit te gaan dat de gemeenten en waterschappen over eigen

---

<sup>71</sup> Factsheet bevoegdhedenovereenkomst | VNG

<sup>72</sup> Brochuretekst Omgevingstafel | Toolkit Omgevingswet

beleidsruimte en -instrumenten beschikken, om met prioriteit boven het provinciale instrumentarium óók het provinciaal belang van gezondheid te behartigen. Dit principe van ‘decentraal tenzij’ is een prominent onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet. Tegelijkertijd hoeft de provincie de eigen beleidsambitie niet volledig over te laten aan de andere bestuursorganen: het provinciebestuur kan zelf concreet handelen als daar aanleiding toe is (de ‘tenzij’).

De directe sturing is gebaat bij beleidsmatige concretisering over wat verstaan wordt onder gezondheid an sich en over de objectieve en meetbare criteria van die ambitie. Dat kan worden beschreven in de provinciale omgevingsvisie en worden uitgewerkt in een omgevingsprogramma.<sup>73</sup> Voor provincie Noord-Brabant komt dit dan neer op een doorontwikkeling van het Beleidskader Gezondheid en de bijbehorende Uitvoeringsagenda naar een zelfstandig omgevingsprogramma gezondheid, dat verbinding legt en doorwerkt met de begrotingsprogramma’s van de provincie en met de andere instrumenten in de beleidscyclus (van de provincie zelf én van de andere overheden).

Hierin ligt de basis voor een belangrijke succesfactor voor de bevordering van gezondheid, namelijk interactie met derden over het realiseren van een gezamenlijk doel: drie gezonde levensjaren erbij. Deze indirecte doelrealisatie verloopt via het samenwerken, het afstemmen en het optrekken met anderen bij het promoten en laten doorwerken van de provinciale ambities voor gezondheid. Het is een brede ambitie die over bestuurlijke en fysieke grenzen gaat van de provincie, gemeenten, waterschappen en mensen en bedrijven. Juist de interactie tussen al die partijen maakt het kansrijk om de ambitie waar te maken.

Het stelsel van de Omgevingswet is geschikt om verschillende vormen van interactie te stimuleren en faciliteren, zoals overlegtafels, participatie, afstemming en (informeel) overleg. Tijdens het contact met de deelnemers aan die interactie moet de provincie wel snel kunnen schakelen, initiatieven en ideeën delen en samen de inhoud van de oplossing of aanpak verzinnen. Al die contactmomenten zijn een middel voor het doel interactie tot stand te laten komen met het oog op de realisatie van beleidsdoelen. Vandaar dat het goed is wanneer de provinciale inzet op gezondheid vooraf transparant is uitgewerkt met de instrumenten van de Omgevingswet.

---

<sup>73</sup> Hiermee wordt het instrument ‘programma’ onder de Omgevingswet bedoeld, niet een begrotingsprogramma.

## 5. Bevindingen

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vijf deelvragen van dit onderzoek. Aansluitend doen wij in hoofdstuk 6 aanbevelingen met advies over de wijze waarop de provincie Noord-Brabant gevolgen kan trekken uit die antwoorden.

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

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

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

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

*Welke instrumenten vanuit de Omgevingswet kan de provincie inzetten, en vervolgens op welke wijze, om:*

3. *cumulatie van gezondheidseffecten te voorkómen of verminderen;*
4. *gezondheidsschade door potentieel ZZS te voorkómen op basis van het voorzorgsbeginsel;*
5. *het aantal Brabanders dat blootgesteld wordt aan negatieve milieueffecten te verminderen en geef bij de instrumenten aan welke impact, moeilijkheid en draagvlak te verwachten is.*

Het gaat eerst over de (extra) mogelijkheden voor het beschermen en het bevorderen van gezondheid door toepassing van het instrumentarium van de Omgevingswet. Daarna volgt de behandeling van de instrumentele mogelijkheden van de provincie om gezondheid mee te koppelen (integratie) en om netwerken te faciliteren die bijdragen aan de realisatie van de ambitie van drie extra gezonde levensjaren erbij voor iedere Brabander in 2030.

### 5.2 Instrumentele mogelijkheden van de Omgevingswet

De Omgevingswet bestaat uit een veelomvattend stelsel van instrumenten en bijbehorende regels voor de realisatie van doelen voor de fysieke leefomgeving. De wet kan op meerdere manieren worden toegepast voor de realisatie van een beleidsambitie zoals die van de bevordering van gezondheid. In dit onderzoek zijn die mogelijkheden onderzocht, waarbij in de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport tevens een ordening is aangebracht van alle mogelijkheden:

- fasering van de instrumenten langs beleidsontwikkeling, -uitwerking, -uitvoering en -monitoring;
- onderscheiding van de directe en indirecte wijze van sturing op doelrealisatie.

Bij deze mogelijkheden moet te allen tijde worden gelet op de bestuurlijke verhoudingen tussen de provincie en andere overheden, op basis van 'decentraal tenzij'. Het primaat wordt zoveel mogelijk aan gemeenten en waterschappen gelaten, maar daar kan de provincie wel op interveniëren als dat nodig is in het belang van de realisatie van het provinciaal beleid voor gezondheid.

	<i>Directe sturing</i>	<i>Indirecte sturing</i>
<b><i>Beleidsontwikkeling</i></b>	Omgevingsvisie met daarin: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ definitie van gezondheid, welke de zes aspecten van 'positieve gezondheid' bevat</li> <li>○ beleidstandpunt over het provinciaal belang bij deze ambitie</li> </ul>	In deze beleidsfase kan de provincies: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ de beleidsambitie afstemmen met de andere overheden, zodat ieders omgevingsvisie dezelfde ambitie voor gezondheid nastreeft zodat er gezamenlijk kan worden</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ rolkeuze van de provincie in verband met de directe en indirecte sturing op de ambitie dat doorwerkt naar de uitwerking en uitvoering.</li> </ul>	<p>opgetrokken en meer impact wordt gemaakt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ in de participatie voorafgaand aan de nieuwe omgevingsvisie naar de opinie van het publiek vragen.</li> </ul>
<b>Beleidsuitwerking</b>	<p>Programma met beschrijving van de maatregelen en meekoppelkansen voor gezondheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ concrete betekenis geven aan het maatschappelijk doel van 1.3 Ow, met het oog op duurzaam, bewoonbaar en verbeterd leefmilieu door dat uit te werken voor de ambitie van gezondheid</li> <li>○ in de andere Omgevingswet-instrumenten van de provincie: begrotingsprogramma's, de omgevingsverordening, de vergunningverlening, de monitoring</li> <li>○ in de instrumenten van andere overheden, door middel van regels voor de doorwerking en door middel van indirecte methoden.</li> </ul>	<p>In deze beleidsfase kan de provincie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ in de participatie over het programma voor gezondheid aan het publiek tips en adviezen vragen over de realisatie van die ambitie;</li> <li>○ bestuurlijke akkoorden bereiken over de gezamenlijke doelrealisatie met de andere overheden;</li> <li>○ maatregelen financieel borgen door integratie van de ambitie met gezondheid in de negen beleidsprogramma's van de provincie Noord-Brabant.</li> </ul>
<b>Beleidsuitvoering</b>	<p>Omgevingsverordening met regels die gezondheid borgen door middel van omgevingswaarden, directe regels en instructieregels:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ uitgaande van positieve zorg, waardoor óók maatregelen moeten worden getroffen ten bate van gezondheid terwijl er nog onvoldoende zekerheid bestaat over de doelrealisatie maar daarover wel voldoende algemene informatie beschikbaar is om de maatregelen het voordeel van de twijfel te geven;</li> <li>○ uitgaande van sturing op activiteiten door die zoveel mogelijk een positieve verplichting te geven om bij te dragen aan de bevordering van gezondheid;</li> </ul>	<p>In deze beleidsfase kan de provincie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ initiatiefnemers ondersteunen, financieel of met kennis, bij het opstellen van hun plannen voor ontwikkelingen of projecten en bij het opstellen van vergunning-aanvragen met het oog op het meekoppelen van gezondheid in hun initiatieven;</li> <li>○ in de uitvoeringsplannen van de omgevingsdiensten (al dan niet via gemeenten) laten doorwerken dat de diensten zich concreet inspannen voor de bevordering van gezondheid, in al hun procedures voor vergunningen, maatwerk, toezicht en handhaving.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ uitgaande van sturing op de gebruiksruimte in gebieden, die zoveel mogelijk moet worden ingericht met het oog op de bevordering van gezondheid.</li> <li>○ een positief effect op gezondheid vereisen als opgave voor projectbesluiten</li> <li>○ scherper vergunnen van milieubelastende activiteiten ter bevordering van gezondheid</li> <li>○ maatwerkregels inzetten voor gezondheid</li> </ul>	
<b>Beleidsmonitoring</b>	<p>Uitvoerings- en handavingsstrategie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De strategie is van oudsher risico-gericht. Dat kan worden aangevuld met impactgerichte prioritering voor de vergunningverlening en het toezicht, zodat de prioriteiten gekozen kunnen worden op basis van hun relevantie voor gezondheid.</li> </ul> <p>Monitoring en evaluatie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De verzameling van data over de toename van gezondheid vereist een objectiveerbare meting en registratie van het succes van de provinciale sturing op de ambitie.<sup>74</sup></li> </ul>	<p>In deze beleidsfase kan de provincie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ het publiek en de andere overheden actief informeren over het effect van het beleid via de stand van zaken van de gezondheid van Brabanders, met het oog op de bevordering daarvan.</li> </ul>

De top drie instrumenten die wij aanbevelen voor de extra mogelijkheden voor het bevorderen en beschermen van gezondheid zijn:

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

<sup>74</sup> Denk hierbij aan monitoring en evaluatie op het gebied van gezondheidsrisico's van geur- en geluidhinder en luchtverontreiniging door stoffen en zeer zorgwekkende stoffen.

### 5.3 Toepassing van het instrumentarium: 3 specifieke vragen

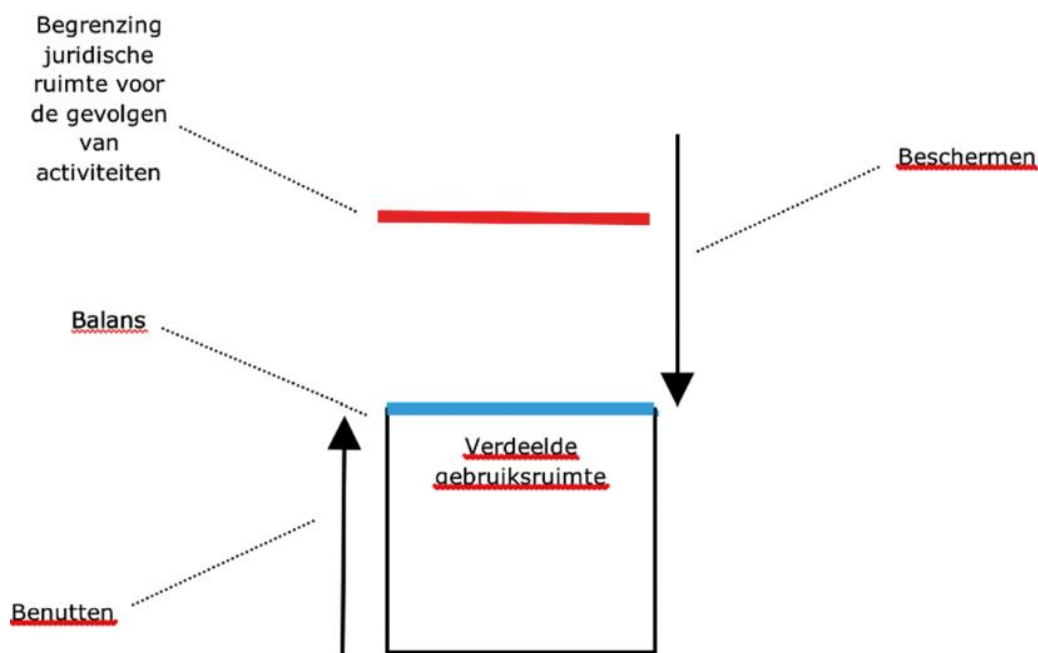
De provincie Noord-Brabant heeft specifieke vragen in relatie tot de sturing op gezondheid. De provincie wil namelijk:

- cumulatie van gezondheidseffecten voorkómen of verminderen;
- gezondheidsschade door potentieel ZZS voorkómen op basis van het verzorgingsbeginsel;
- het aantal Brabanders dat blootgesteld wordt aan negatieve milieueffecten verminderen.

En wil daarbij weten welke impact, moeilijkheidsgraad en draagvlak te verwachten is.

De Omgevingswet voorziet in een methode om te sturen op het voorkómen of verminderen van cumulatieve gezondheidseffecten. Dit gaat over de methode van ‘milieugebruiksruimte’. De wetgever heeft deze methode geïntroduceerd als een manier van werken om de gebruikruimte in een gebied beter te kunnen verdelen tussen activiteiten en om doelen of ambities voor een gebied te realiseren door een integrale aanpak.<sup>75</sup> Binnen de gebruikruimte zijn activiteiten mogelijk, maar onder de voorwaarde dat er geen ambities of doelen in het gedrang komen. Die doelen of ambities zijn als het ware een plafond over het gebied. Binnen dat plafond zullen bedrijven, burgers en de overheid er samen voor moeten zorgen dat de effecten – zoals op gezondheid – binnen de gestelde grenzen blijven.

Onderstaande figuur laat zien hoe dit mechanisme met gebruikruimte werkt.<sup>76</sup>



#### Impact

De ruimte kan worden bepaald op basis van de optelsom van toegestane effecten door bestaande industrie of agrarische bedrijven die in het gebied aanwezig zijn. Daarbij kan het gaan om de toegestane effecten zoals blijkt uit het maximum in vergunningen en andere regelingen, of om de feitelijke effecten van de

<sup>75</sup> Nota van toelichting bij Besluit kwaliteit leefomgeving. Staatsblad 2018, nr292, met name pag. 193 en paragraaf 3.3.

<sup>76</sup> Figuur uit Nota van Toelichting Bkl, pag. 253. Dit figuur is een bewerking van de afbeelding uit: R. Sillevius Smitt, «Gebruiksruimte» en de optimale balans tussen beschermen en benutten. Over de juridische toepassing van een in wezen beleidsmatig concept», Tijdschrift voor Bouwrecht 2018/4.

bedrijfsvoering (die veelal minder is dan de formeel toegestane effecten). Het instellen van een plafond kan vervolgens ook betekenen dat in het gebied een reductie moet plaatsvinden door het collectief, om de gebruiksruimte beter te verdelen tussen de bronnen in het gebied en eventueel ook om de cumulatieve effecten omlaag te brengen.

### **Moeilijkheidsgraad**

De provincie Noord-Brabant kan dit beleidsmatige concept van 'milieugebruiksruimte' gebruiken voor de sturing op gebieden in de provincie die belast zijn met een teveel aan cumulatieve effecten voor de gezondheid. Op basis van 'decentraal tenzij' wordt dit overigens bij voorkeur door de gemeente geregeld, in het omgevingsplan, eventueel op basis van afspraken met de provincie. Indien het van provinciaal belang is om dit zelf te regelen voor bepaalde kwetsbare gebieden of doelgroepen, of wanneer dat in een concrete situatie efficiënter is, kan de provincie het direct zelf regelen.

Milieugebruiksruimte is geen instrument in de Omgevingswet, maar is een beleidsmatig concept dat met de toepassing van die wet concreet gemaakt kan worden, als het bevoegd gezag een mix aan instrumenten van de Omgevingswet toepast in een gebied:

- Vaststellen van een of meerdere omgevingswaarden voor het desbetreffende gebied, liefst als resultaatsverplichting, zodat de kwaliteit van het desbetreffende gebied wordt vastgelegd. Met het oog op de beheersing van gezondheidseffecten kan zo'n omgevingswaarde een plafond zijn voor de minimale hoeveelheid stilte en duisternis in het gebied, of de maximaal toelaatbare geluid- of lichtbelasting door activiteiten in het gebied, of de maximale toelaatbare concentratie van geluid en licht in het gebied. Indien sprake is van mogelijkheden in een gebied om de gezondheid te bevorderen, kan overigens ook worden gewerkt met omgevingswaarden die een inspanningsverplichting inhouden.
- Met een gebiedsprogramma zorgen voor een maatregelenpakket, zodat sprake is van doelrealisatie in het desbetreffende gebied.
- Via de omgevingsverordening regelen dat de omgevingswaarden doorwerken in de beoordeling van concrete activiteiten in het gebied. Dat kan zowel gaan om de beoordeling van nieuwe activiteiten, als om een actualisatie (aanscherping) van de normen voor bestaande activiteiten. Dit wordt concreet gemaakt in de vergunningen van deze bedrijven, of via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels voor bedrijven die niet vergunningplichtig zijn.<sup>77</sup> Bij de categorie van bestaande bedrijven is het wel relevant dat rekening wordt gehouden met de kosteneffectiviteit van de extra maatregelen die een bestaand bedrijf moet treffen, omdat anders sprake is van onhaalbare maatregelen en dat wordt in de jurisprudentie beschouwd als een fictieve weigering van de activiteit. Dit laatste is overigens ook een mogelijkheid, bij wijze van ultimum remedium, namelijk door de bestaande toestemming voor een bedrijf in te trekken (ergo: vergunning intrekking, wijziging van functie van de locatie).

---

<sup>77</sup> Nota van Toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving, Staatsblad 2018, nr. 293, pag. 510.

## Draagvlak

Er zijn voorbeelden van een succesvolle uitwerking van het concept 'milieugebruiksruimte'. In Noord-Brabant is dat de gebiedsbenadering van de High Tech Campus in Eindhoven. Voorbeelden uit andere provincies zijn de integrale benadering van De complexe Chemelot locatie in Sittard-Geleen en de zeehavennorm in de Port of Rotterdam. Als de partijen in een gebied baat hebben bij de verdeling van de milieugebruiksruimte en als het proces van totstandkoming van die verdeling zorgvuldig wordt doorlopen, valt te verwachten dat er veel draagvlak is voor de eerlijke verdeling van de ruimte die zodoende wordt gereguleerd.

## **ZZS en gezondheidsschade**

Een van de deelvragen van dit onderzoek gaat over het voorkómen van gezondheidsschade door *potentieel zeer zorgwekkende stoffen* (pZZS) op basis van het voorzorgsbeginsel. Door het RIVM is beschreven wat pZZS zijn.<sup>78</sup> Het gaat om stoffen die waarschijnlijk voldoen aan de criteria om te worden bestempeld als zeer zorgwekkend, maar die in de wet- en regelgeving nog niet zijn aangewezen als een echte ZZS.<sup>79</sup> Voor erkende ZZS geldt een minimalisatieplicht, omdat het gaat om chemische stoffen die zorg vereisen vanwege hun risico's en schadelijke effecten. Sommige stoffen zijn 'slechts' in potentie een ZZS, doordat bepaalde gegevens over die stoffen nog ontbreken of omdat de beschikbare gegevens over een bepaalde stof nog worden geëvalueerd.

Met andere woorden, het gaat om stoffen die nog niet de status hebben van ZZS, waardoor de emissie van deze stoffen nog niet geminimaliseerd hoeft te worden op basis van de wettelijke minimalisatieverplichting voor ZZS. Desalniettemin gaat het om stoffen die in potentie wel een ZZS kunnen gaan worden. Gelet op het belang van de bescherming van het milieu en de gezondheid is het daarom nodig dat vergunningverleners en handhavers extra aandacht hebben voor deze stoffen. Om hen daarbij te ondersteunen is door het RIVM een lijst samengesteld met pZZS die momenteel bekend zijn.<sup>80</sup> Deze lijst is bedoeld als hulpmiddel en geldt niet als (pseudo-)wetgeving. Op de informatiesite IPLO over de Omgevingswet wordt echter wel toegelicht dat het bevoegd gezag een bedrijf om nader onderzoek kan vragen als dat bedrijf een pZZS uitstoot. Vervolgens wordt op de IPLO-website gesteld dat het bevoegd gezag de emissie van pZZS uit voorzorg kan beperken.<sup>81</sup>

## Impact

De vraag is hoe de provincie Noord-Brabant gebruik kan maken van het voorzorgsbeginsel om gezondheidsschade door de emissie van pZZS te voorkomen. Vooropgesteld moet worden dat voorzorg geen rechtstreekse grondslag is voor het stellen van voorschriften voor activiteiten om (p)ZZS te vermijden. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 van dit rapport, kan voorzorg wel gebruikt worden voor de belangenafweging bij een besluit om al dan niet maatregelen te nemen vanwege een voor de samenleving al dan niet aanvaardbaar – maar nog onzeker – risico.<sup>82</sup> Recent is bij de Rechtbank Den Haag een zaak

---

<sup>78</sup> <https://rvs.rivm.nl/onderwerpen/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS>

<sup>79</sup> De ZZS-criteria zijn gebaseerd op artikel 57 van de REACH Verordening (EG) 1907/2006. Dit wordt nader toegelicht op de site van RIVM.

<sup>80</sup> De lijst is dynamisch en wordt constant bijgehouden vanwege nieuwe inzichten over stoffen die potentieel een ZZS zijn.

<sup>81</sup> <https://iplo.nl/thema/zeer-zorgwekkende-stoffen-zzs/potentieel-zeer-zorgwekkende-stoffen-pzss>

<sup>82</sup> ABRvS 18 december 2019, r.o. 29.1 onderaan.

behandeld waarin het onder meer ging over de vraag of en hoe het bevoegd gezag gebruik kan maken van het voorzorgbeginsel bij de belangenafweging over pZZS. Daarover merkte de rechter op dat het voorzorgsbeginsel gebruikt kan worden om de emissie van gevaarlijke stoffen te beperken, indien er twijfels bestaan over de gevaareigenschappen van een stof. Dat geldt volgens deze Rechtbank ook als het gaat om pZZS.

### **Moeilijkheidsgraad**

Als voorwaarde voor het gebruik van voorzorg voor het beperken van de emissie van pZZS haalt de Rechtbank in hierboven genoemde uitspraak de beleidslijn aan van de Europese Commissie (*zie daarover ook hoofdstuk 4 in dit rapport*). Het gaat in die beleidslijn om een gestructureerde aanpak van een risicoanalyse, volgens drie stappen: risico-evaluatie, risicobeheer en risicomelding. Alle drie de stappen moeten worden toegepast, voordat sprake kan zijn van het treffen van maatregelen uit voorzorg om risico's te vermijden die nog wel gebaseerd zijn op onzekere wetenschappelijke kennis. De Rechtbank baseert zich hierbij op de jurisprudentie van de Raad van State over het voorzorgbeginsel.<sup>83</sup>

1. In stap 1 is het volgens de Rechtbank essentieel dat wordt geëvalueerd wat de mogelijke schadelijke gevolgen zijn van een concrete pZZS voor het milieu en/of de volksgezondheid in relatie tot de ernst, duur en onomkeerbaarheid van eventuele schadelijke gevolgen. Hierbij kan het bevoegd gezag zich niet louter baseren op de door het RIVM opgestelde lijst van pZZS, omdat er – kort gezegd – geen evaluatie ten grondslag ligt aan die lijst.<sup>84</sup>
2. Het voorzorgsbeginsel speelt volgens de Rechtbank met name bij stap 2 van de beleidslijn, dus in het kader van het risicobeheer. Eerst moet de conclusie uit de evaluatie uit stap 1 zijn dat de oorzaak-effectrelatie van een pZZS wel wordt vermoed, maar niet afdoende wordt aangetoond vanwege een gebrek aan gegevens of door ontbrekende modellen. In dat geval staat het bevoegd gezag voor een dilemma: wel of niet handelen? Die beslissing vereist een belangenafweging van de aanvaardbaarheid van het risico van de desbetreffende stof. Dat is primair een bestuurlijk politieke taak, die dan dus kan worden beargumenteerd vanuit voorzorg.
3. Als derde stap is vereist dat de besluitvormingsprocedure over de maatregelen – die vereist worden vanwege de risico-evaluatie (stap 1) en het risicobeheer vanwege de afweging van voorzorg (stap 2) – transparant moet zijn en ook dat alle partijen die het besluit aangaat er zo vroeg en zo veel mogelijk bij worden betrokken.

Dit leidt hier tot de conclusie dat de provincie Noord-Brabant gebruik kan maken van het voorzorgsbeginsel om daarmee te sturen op het vermijden van gezondheidsschade door pZZS, mits dat op een zorgvuldige wijze wordt gedaan. Het vereist een nauwkeurige beoordeling, of daadwerkelijk sprake is van een stof die in potentie een ZZS is. De RIVM-lijst kan daarvoor een indicatie zijn, maar is niet doorslaggevend. Per potentiële zeer zorgwekkende stof moet worden onderzocht wat de oorzaak-effectrelatie is in verband met het risico op gezondheidsschade. Bij twijfel over de wetenschappelijke onderbouwing kan het voorzorgsbeginsel worden ingeroepen om tot een belangenafweging te komen. Daarbij moeten de drie

---

<sup>83</sup> ABRvS 18 december 2019.

<sup>84</sup> Rechtbank Den Haag, 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, rechtsoverweging 14.9.

stappen worden doorlopen die in de EU-Beleidslijn over het Voorzorgsbeginsel zijn beschreven en die in de Nederlandse jurisprudentie zijn aanvaard en overgenomen.

### **Draagvlak**

Sturing op de afname van pZZS in de leefomgeving leidt tot winst voor de gezondheid. Het is juridisch geen gemakkelijke opgave, maar vanuit maatschappelijk oogpunt lijkt ons dat deze sturing weinig hoofdbrekens zal opleveren.

### **Vermindering blootstelling aan negatieve milieueffecten**

De provincie Noord-Brabant heeft gevraagd te onderzoeken welke instrumenten uit de Omgevingswet kunnen worden ingezet om het aantal Brabanders dat blootgesteld wordt aan negatieve milieueffecten te verminderen.

De sturing op het aantal blootgestelden kan langs twee sporen worden benaderd:

1. Ruimtelijke sturing, op basis van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
2. Milieuhygiënische sturing, op basis van het vermijden van significante gevolgen van milieubelastende activiteiten.

### **Ruimtelijke sturing.**

Dit gaat over de *evenwichtige toedeling* van functies aan locaties, op basis van artikel 4.2 Omgevingswet. Dit betekent dat er evenwicht moet zijn tussen het gebruik van een locatie voor een bron van milieueffecten, zoals een fabriek of veehouderij, en andere locaties waar mensen wonen, werken of recreëren. De vraag wat een goed evenwicht is, is een politiek-bestuurlijke afweging die primair gemaakt moet worden door het gemeentebestuur, maar de provincie kan hier ook op sturen als sprake is van een provinciaal belang of wanneer dat efficiënter is (*artikel 2.3 Omgevingswet*). Hierbij is het van wezenlijk belang dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties rekening moet worden gehouden met het beschermen van de gezondheid (*artikel 2.1 lid 4 Omgevingswet*).

De wetgever heeft toegelicht dat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties met zich meebrengt dat alle belangen worden afgewogen met het oog op de doelen van de wet die zijn beschreven in artikel 1.3 Omgevingswet. In de kern gaat dit over het doel van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Daarbij is gezondheid één van de mee te wegen belangen.<sup>85</sup>

#### **Nota van Toelichting bij het Bkl<sup>86</sup>**

*Onder de voormalige Wet op de ruimtelijke ordening kon het belang van gezondheid worden meegewogen als onderdeel van een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat'. Bij ruimtelijke ordening kon het aspect gezondheid dus al worden betrokken in de overwegingen. Onder de Omgevingswet is er een bredere belangenafweging waar alle belangen, inclusief gezondheid,*

<sup>85</sup> Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, Staatsblad 2018, nr. 292, pag. 246.

<sup>86</sup> Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, Staatsblad 2018, nr. 292, pag. 246.

*worden meegewogen. Via randvoorwaarden aan ontwikkelingen of lokale normen kan direct gestuurd worden op alle belangrijke leefmilieukwaliteiten.*

### **Milieuhygiënische sturing.**

Iedere milieubelastende activiteit moet voldoen aan het criterium dat er geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Dit criterium legt het verband tussen de verontreiniging vanuit een bron met de gevolgen van die verontreiniging in een bepaalde omgeving. Wat verstaan moet worden onder significante verontreiniging is daarom niet alleen afhankelijk van de wettelijke normen voor de mate van verontreiniging door een activiteit, maar ook van het beleid van het bevoegd gezag over de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving in een bepaald gebied waar de verontreiniging te merken valt.

### **Impact**

De provincie Noord-Brabant kan beleid vormen over het maximumaantal blootgestelden bij bepaalde milieubelastende activiteiten, in verband met bepaalde nadelige gevolgen voor de gezondheid.<sup>87</sup> Dit beleid kan worden uitgewerkt met een omgevingswaarde of een beleidsregel. Wanneer die omgevingswaarde of beleidsregel vervolgens wordt toegepast op de beoordeling van de significantie van een activiteit, kan het aantal blootgestelden aanleiding zijn voor extra maatregelen of – als ultimatum remedium – voor het weigeren van de activiteit op de desbetreffende plek.

### **Moeilijkheidsgraad**

De wettelijke invulling van ‘significantie’ is niet onmiddellijk evident en vereist een interpretatie in het concrete geval. Dat kan soms meevallen, maar veelal zal sprake zijn van nader onderzoek naar de significantie. Daarbij moeten de onderliggende gegevens dan wel beschikbaar kunnen komen en ook moet de maatstaf worden bepaald om de significantie mee te bepalen.

### **Draagvlak**

De vraag naar draagvlak voor de sturing op de significantie van milieuverontreiniging is vooral een politieke vraag. De één zal minder tolerant willen zijn voor de significantie van een activiteit dan de ander. Waar het op aan komt, is de objectivering van de significantie door middel van onderzoek naar de oorzaak-gevolg relatie (significantie) om willekeur te vermijden.

---

<sup>87</sup> Het beleid moet uiteraard goed worden onderbouwd met oog op de feiten en belangen die daarbij betrokken zijn en het beleid moet evenredig zijn ten opzichte van de betrokken belangen. Dit volgt uit de artikelen 3.2 en 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

## 5.4 Toepassing van de instrumenten van de Omgevingswet: rolkeuzen van de provincie en mogelijke scenario's

Zoals hiervoor gesteld, kan de provincie Noord-Brabant de Omgevingswet op meerdere manieren toepassen voor de realisatie van de beleidsambities gericht op het beschermen en bevorderen van gezondheid. Daarbij zijn op hoofdlijnen 3 uitgangspunten van belang:

- de fasering van de instrumenten langs beleidsontwikkeling, -uitwerking, -uitvoering en -monitoring;
- het onderscheid tussen de directe en indirecte wijze van sturing op doelrealisatie;
- de bestuurlijke verhoudingen van de provincie met andere overheden. Daarbij zijn enerzijds de algemene rijksregels van belang (zowel van de Omgevingswet, alsmede de resterende onderdelen van de Wet Milieubeheer en de Waterwet), maar ook het primaat van gemeenten en waterschappen dat ontstaat op basis van het principe 'decentraal, tenzij'.

Bij de toepassing van het instrumentarium van de Omgevingswet zien wij, op basis van een bewuste rolkeuze van de provincie, drie scenario's tot sturing op gezondheid. Binnen elk van de scenario's zijn vervolgens subscenario's te onderscheiden. Onderscheid tussen de scenario's en binnen de scenario's ontstaat door een bewuste keuze van de provincie in de belasting die de interventie van de provincie heeft op de beleidsvrijheid van gemeenten. Dit is van belang omdat de Omgevingswet als basisprincipe heeft: decentraal tenzij. In beginsel zou de provincie eerst moeten onderzoeken of de provinciale doelen bereikt kunnen worden met het scenario dat het minst belastend is voor de gemeentelijke beleidsvrijheid, voordat de provincie kiest voor een scenario waarbij de gemeentelijke beleidsvrijheid in sterkere mate wordt ingeperkt door het provinciaal handelen.

### Scenario 1: Sturing via programma's

In dit scenario stuurt de provincie op gezondheid door middel van een omgevingsprogramma, zo mogelijk gecombineerd met het vaststellen van resultaatgerichte en inspanningsgerichte omgevingswaarden. In de vier fasen van de beleidscyclus kan de provincie hierbij de volgende stappen zetten:

#### *Beleidsontwikkeling*

De provincie stelt een omgevingsvisie vast waarin de definitie van gezondheid is opgenomen, onderscheiden naar de zes dimensies van positieve gezondheid. Tevens kunnen hierin de ambities met betrekking tot gezondheid, zoals de ambitie van drie extra gezonde levensjaren voor elke Brabander, worden opgenomen.

Vervolgens moet de provincie in de omgevingsvisie duidelijk maken dat met het bereiken van de ambities met betrekking tot gezondheid een provinciaal belang is gemoeid, dat niet op een doeltreffende en doelmatige wijze door een gemeente of door een groep van gemeentes kan worden behartigd. Het kan daarbij gaan om bescherming of bevordering van gezondheid die nodig is in het kader van bovengemeentelijke problematiek gekoppeld aan milieuaspecten als geuroverlast, luchtvervuiling of geluidshinder. Maar het kan ook gaan om aspecten van provinciale thema's die niet of onvoldoende door afzonderlijke gemeentes (kunnen) worden opgepakt, zoals het beleid met betrekking tot specifieke doelgroepen ('brede welvaart'), mobiliteit (bovengemeentelijke of regionale fietsverbindingen) of de aanwezigheid van bovengemeentelijke of regionale groenvoorzieningen.



De provincie kan daarna sturen op het bereiken van de ambities voor gezondheid door het vaststellen van een omgevingswaarde. Dit kan in termen van de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving. Daarbij kan (maar hoeft niet) een termijn worden gesteld waarbinnen aan die verplichting moet zijn voldaan. Ook kan worden aangegeven of de verplichting voor een specifiek gebied geldt of voor het gehele provinciale grondgebied. Bij iedere omgevingswaarde moet worden aangegeven wat de bedoeling is: gaat het om een resultaat dat behaald moet worden, een inspanning van een bevoegd gezag, of een ander type verplichting?

Bijgaand twee voorbeelden van omgevingswaarden voor de fysieke leefomgeving die een bijdrage zouden kunnen leveren aan bescherming of bevorderen van gezondheid.

- *Fijnstof*: Niet meer dan 15 µg/m<sup>3</sup> voor fijnstof (PM<sub>10</sub>) als gemiddelde concentratie per kalenderjaar in de buitenlucht boven het grondgebied van provincie Noord-Brabant.
- *Geluid*: De cumulatieve geluidbelasting dient beperkt te worden tot maximaal 65 dB LCUM. Bij ruimtelijke plannen voor geluidrelevante ontwikkelingen wordt gemotiveerd of er wordt voldaan aan 65 dB LCUM.

De provincie kan niet zomaar omgevingswaarden voor gezondheid vaststellen. De provincie moet namelijk aan bepaalde voorwaarden voldoen:

- De provinciale omgevingswaarde moet worden onderbouwd met onafhankelijk onderzoek door een deskundige.<sup>88</sup> Dat betekent dat het provinciebestuur geen omgevingswaarden kan stellen op basis van eigen onderzoek door het ambtelijke apparaat. Deze externe onderzoeksverplichting geldt echter niet voor:
  - de vaststelling van wettelijk verplichte provinciale omgevingswaarden;
  - provinciale aanscherping of aanvulling van rijksomgevingswaarden, en;
  - provinciale geluidproductieplafonds als omgevingswaarden.<sup>89</sup>
- De beleidsmatige aanleiding en onderbouwing van wettelijk verplichte provinciale omgevingswaarden kan in de omgevingsvisie worden beschreven of in een programma (in geval van omgevingswaarden van het Rijk volgt dit rechtstreeks uit de wet).
- De provincie moet bij het vaststellen van een omgevingswaarde onderbouwen welke taken en bevoegdheden ze inzet voor het behalen en behouden van de genormeerde kwaliteit.<sup>90</sup> De provincie heeft hiervoor verschillende opties:
  - een instrument uit de Omgevingswet;
  - taken of bevoegdheden uit andere wetten.

Het komt in de praktijk neer op een onderbouwing, dat de provincie de omgevingswaarde gaat bereiken door zelf te handelen, door een ander bestuursorgaan (gemeente, waterschap) daartoe te instrueren, of via voorlichting, subsidies, specifieke regels in de omgevingsverordening of een andere optie uit het instrumentarium van de provincie.

Een omgevingswaarde geldt in beginsel alleen voor de overheid die deze norm vaststelt en heeft geen rechtstreekse werking voor derden.

---

<sup>88</sup> Artikel 2.0 lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>89</sup> Artikel 2.0 lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>90</sup> Artikel 2.10 lid 3 Omgevingswet.

### *Beleidsuitwerking*

Bij de beleidsuitwerking in dit scenario zijn er op hoofdlijnen twee subscenario's.

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

De maatregel die de beleidsvrijheid van gemeenten het minst belast is het verplicht stellen van omgevingsprogramma's gericht op het beschermen en bevorderen van gezondheid voor alle Brabantse gemeenten of gemeenten in specifieke regio's waar de gezondheidsproblematiek het grootst is. Via een instructieregel in de omgevingsverordening kan vervolgens worden vastgelegd waaraan deze omgevingsprogramma's moeten voldoen. Ook kan in de omgevingsverordening worden vastgelegd dat deze omgevingsprogramma's ter goedkeuring dienen te worden voorgelegd aan de Gedeputeerde Staten. Vervolgens zijn gemeenten of samenwerkende gemeenten in (specifieke) regio's vrij om invulling te geven aan de verplichting tot het vaststellen van een omgevingsprogramma 'gezondheid'. Zij bepalen zelf, binnen de door de provincie gegeven kaders, welke maatregelen ze willen inzetten om gezondheid te beschermen en te bevorderen.

Indien de provincie een omgevingswaarde voor het beschermen en bevorderen van gezondheid heeft vastgesteld, kan ze via instructieregels in de omgevingsverordening afdwingen dat gemeenten of regio's in hun omgevingsprogramma's maatregelen treffen om deze omgevingswaarde te bereiken.

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

Indien de provincie na afweging van belangen van mening is dat de bescherming en bevordering van gezondheid niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd, kan de provincie zelf een omgevingsprogramma met dit oogmerk opstellen. In dat geval geeft de provincie zelf aan welke maatregelen ze wil treffen om de ambities met betrekking tot gezondheid te bereiken. De provincie kan daarbij eigen instrumenten inzetten, zoals verbetering van toegankelijkheid van provinciale fietspaden, subsidies aan sportverenigingen en voorlichting en educatie over voeding en eetgewoonten ten behoeve van specifieke doelgroepen. In alle gevallen dient de provincie bij het opstellen van zo'n programma wel belangen af te wegen en af te stemmen met andere overheden op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

### *Beleidsuitvoering*

Indien de provincie stuurt op de verplichting voor gemeenten of specifieke regio's tot het vaststellen van een programma gericht op bescherming of bevordering van gezondheid (scenario 1a), legt ze deze verplichting en eventuele voorwaarden waaraan deze programma's moeten voldoen vast in de omgevingsverordening. Gelet op de definitie van gezondheid die de provincie Brabant hanteert, is het denkbaar dat de provincie als voorwaarde opneemt dat in deze programma's maatregelen moeten worden opgenomen die een bijdrage leveren aan het bereiken van doelstellingen op elk van de zes dimensies van gezondheid.

Indien de provincie een omgevingswaarde vaststelt, wordt deze ook opgenomen in de omgevingsverordening.

### *Beleidsmonitoring*

Indien de provincie een omgevingswaarde heeft vastgesteld, ongeacht of zij gemeenten of regio's heeft verplicht een omgevingsprogramma voor gezondheid vast te stellen (scenario 1a) of zelf een omgevingsprogramma voor gezondheid heeft vastgesteld (scenario 1b), is het verplicht om te meten en beoordelen of aan deze omgevingswaarde is voldaan. De provincie kan hierbij gebruik maken van gegevens die door de gemeenten en regio's worden aangeleverd.

### **Scenario 2: Het stellen van regels**

In dit scenario maakt de provincie gebruik van de mogelijkheid om via het stellen van regels te sturen op gezondheid. Daarbij doen zich op hoofdlijnen 2 subscenario's voor:

- Scenario 2a: De provincie stuurt op gezondheid via instructieregels voor de gemeentelijke omgevingsplannen, vergunningverlening of maatwerkbesikkingen.
- Scenario 2b: De provincie stuurt op gezondheid via regels op basis van de eigen bevoegdheden.

### Uitwerking scenario 2a: instructieregels ten aanzien van gemeentelijke omgevingsplannen, vergunningverlening of maatwerk

#### *Beleidsontwikkeling*

De vaststelling van een omgevingsvisie waarin gezondheid is gedefinieerd en is gemotiveerd waarom sprake is van een provinciaal belang, verloopt op vergelijkbare wijze als geschetst in het voorgaande scenario 1. Daarbij maakt de provincie in de omgevingsvisie duidelijk dat het de ambities met betrekking tot gezondheid wil bereiken via instructieregels ten aanzien van bestemmingsplannen.

#### *Beleidsuitwerking*

*Het is een optie om ook in scenario 2 te werken met een omgevingsprogramma, gelijk als in scenario 1. Wel is het zo, dat dan moet worden gelet op de samenhang tussen de maatregelen uit het programma en de regels uit de omgevingsverordening, om dubbelingen of tegenstrijdigheden te vermijden.*

#### *Beleidsuitvoering*

De provincie kan in de omgevingsverordening instructieregels opnemen waaraan omgevingsplannen moeten voldoen met het oog op gezondheid. Zo kan de provincie gemeenten voorschrijven hoe zij bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet) rekening houden met aspecten van gezondheid zoals beoogd met het provinciaal beleid. Dat kan gaan over de nabijheid van groenvoorzieningen bij woningbouw, voldoende en toegankelijke fietspaden en voldoende mogelijkheden tot bewegen. Naast de instructieregels voor de toedeling van functie aan locaties, kunnen de instructieregels ook betrekking hebben op activiteiten in het omgevingsplan, zoals de wijze waarop een weg wordt aangelegd waarbij aandacht is voor voldoende mogelijkheden voor fietsers en voetgangers. De instructieregels gericht op het beschermen en bevorderen van gezondheid kunnen ook betrekking hebben op de gemeentelijke vergunningverlening. De provincie kan aangeven in welke gevallen een gemeente een omgevingsvergunning zou moeten weigeren met het oog op gezondheid, bijvoorbeeld bij een project voor nieuwbouwwoningen met een tekort aan groenvoorzieningen. Ook kan de provincie via instructieregels sturen op de gemeentelijke vergunningverlening door te vereisen dat vergunningplichtige

activiteiten zoveel mogelijk maatregelen treffen met een positief effect op de gezondheid, zoals verlichting of geluidsaspecten.

#### *Beleidsmonitoring*

In dit regelgerichte, meer decentrale scenario van sturen op gezondheid ligt het voor de hand om in de omgevingsverordening ook instructieregels op te nemen over de wijze waarop gemeenten informatie moeten verzamelen over de voortgang met betrekking tot de genomen maatregelen en de daarmee behaalde resultaten, en hierover moeten rapporteren.

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

Dit subscenario verschilt van scenario 2a in de fase van beleidsuitvoering. In de omgevingsverordening kan de provincie de volgende instrumenten gericht inzetten om gezondheid te beschermen en bevorderen:

- Rechtstreeks werkende regels. Een voorbeeld hiervan is de Omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant. Hierin zijn onder meer voorwaarden opgenomen waaraan de toename van de bestaande bebouwing van een veehouderij dient te voldoen, onder andere op het gebied van fijnstof- en geurnormen. Deze regels dienen direct in de omgevingsplannen van de Brabantse gemeenten te worden opgenomen.
- Maatwerkregels of maatwerkvoorschriften. Deze decentrale uitwerking of afwijking van een rijksregel kan worden aangewend voor het beschermen of bevorderen van gezondheid. Denkbaar is dat de provincie in een bepaald gebied scherpere eisen stelt aan de geur van waterzuiveringsinstallaties dan de landelijke standaard.
- Beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten. De provincie kan in de omgevingsverordening extra voorwaarden opnemen die de gezondheid (beter) beschermen, bijvoorbeeld bij de opslag of het bewerken van gevaarlijke stoffen of vanwege de emissie van schadelijke stoffen naar de lucht door bepaalde categorieën van milieubelastende activiteiten.
- Ontheffing. De provincie kan bijvoorbeeld ontheffing verlenen bij nieuwbouw in bestaand stedelijk gebied van provinciale vereisten indien deze nieuwbouw wel bijdraagt aan de omvang van stedelijk groen. Ook kan de provincie ontheffing verlenen voor de aanleg van voedselbos op landbouwgrond (zie voor een voorbeeld provincie Overijssel).
- Omgevingsvergunning voor vergunningplichtige activiteiten die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. De provincie kan gezondheidsbevorderende voorschriften verbinden aan de bouw of sloop van bedrijfspanden, zoals de hoeveelheid parkeergelegenheid voor fietsverkeer of de bijdrage aan groenvoorzieningen in de nabijheid van het gebouw. Ook kan voor bepaalde vergunningplichtige activiteiten, zoals de aanleg van een groot zonneveld, worden afgezien van een vergunningplicht en hiervoor in de plaats rechtstreeks werkende regels worden opgenomen die gezondheid bevorderen.

De provincie kan bij complexe projecten in een gebied, zoals de aanleg of reconstructie van een provinciale weg, via een projectbesluit sturen op het beschermen en bevorderen van gezondheid. Het kan daarbij gaan om de aanleg van extra groen- of recreatieve voorzieningen. De provincie kan daarmee rechtstreeks sturen op de functies in het gebied, waarbij het projectbesluit het (gemeentelijke) omgevingsplan vervangt en er geen regels nodig zijn in de omgevingsverordening.

### *Beleidsmonitoring*

In dit regelgerichte, meer rechtstreeks door de provincie sturende scenario van sturen op gezondheid ligt de verantwoordelijkheid (en plicht) tot het meten en beoordelen van de effecten van genomen maatregelen nadrukkelijk bij de provincie. De provincie kan hiervoor een beroep doen op de gemeenten om hiervoor informatie aan te leveren.

Wij merken hierbij op dat vooral dit scenario 2 het gebruik van rechtstreeks werkende regels en het projectbesluit van invloed is op de beleidsvrijheid van gemeentes. Dat vereist dus een goede onderbouwing, gelet op 'decentraal tenzij'.

### **Scenario 3: Indirect sturen**

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

### *Beleidsontwikkeling*

Bij de ontwikkeling van de omgevingsvisie, waarin de definitie van gezondheid onderscheiden naar de zes dimensies van positieve gezondheid en de doelstelling hiervoor kan worden opgenomen, kan de provincie andere partijen betrekken (zoals de gemeenten en de waterschappen) om deze ambitie met hen af te stemmen. De provincie kan hierbij in kaart brengen welke ambities en maatregelen voor gezondheid de andere partijen hebben geformuleerd en in welke mate deze aansluiten bij de provinciale ambities en maatregelen. Dit biedt ook mogelijkheden om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen, bijvoorbeeld op het gebied van bewegen (groen, fietsen, sportvoorzieningen) of voorlichting (voeding, etc.). Ook kan de provincie hierbij andere partijen, met een relatief geringe ambitie op het gebied van gezondheid en een daarop toegesneden maatregelenpakket, verleiden om hierop meer in te zetten door toepassing van hun eigen instrumenten uit het stelsel van de Omgevingswet.

Kennisdeling over ambities en mogelijke maatregelen, ook via de instrumenten van de Omgevingswet, kan hierbij behulpzaam zijn. De 'dag van de gezondheid' is hiervan een voorbeeld. De provincie zou deze kennisdeling verder kunnen stimuleren en faciliteren (bijvoorbeeld via een voor andere partijen toegankelijke databank van ambities en maatregelen).

### *Beleidsuitwerking*

Indien de provincie via instructieregels alle gemeenten of gemeentes in specifieke regio's verplicht tot het vaststellen van omgevingsprogramma's voor bescherming en bevordering van gezondheid (scenario 1a) en hieraan voorwaarden stelt, kan de provincie de totstandkoming ervan faciliteren en ondersteunen. Een voorbeeld hiervoor is het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES), waarbij een ondersteuningsorganisatie (het programmabureau) regio's ondersteund bij het ontwikkelen van een regionale energiestrategie.

Indien de provincie zelf een omgevingsprogramma voor bescherming en bevordering van gezondheid vaststelt (scenario 1b), kan de provincie onderzoeken met welke andere partijen (gemeenten,

waterschappen, zorgorganisaties) samenwerkingen of allianties kunnen worden aangegaan om de ambities te bereiken. Mogelijk kan de provincie voor specifieke gebieden gezamenlijke programma's ontwikkelen met regio's of regio-gemeenten. Dergelijke programma's bestaan al veel langer, bijvoorbeeld op het gebied van mobiliteit, verkeer- en vervoer en op het gebied van de woningbouw.

Als de provincie een omgevingswaarde ter bescherming of bevordering van gezondheid vaststelt, vereist dit interactie met de omgeving. Bij de ontwikkeling van een omgevingswaarde moet de provincie rekening houden met de formele vereisten, maar interne en externe afstemming zijn ook vereist om te kunnen borgen dat de omgevingswaarde kan worden bereikt. Deze afstemming, maar ook het voorafgaande onafhankelijk onderzoek naar de omgevingswaarde, kan interne en externe partijen stimuleren om ambities en maatregelen te formuleren op het gebied van gezondheid.

#### *Beleidsuitvoering*

Indien de provincie gemeenten via instructieregels verplicht om bij omgevingsplannen gezondheid te betrekken, kan de provincie dit, op een enigszins overeenkomstige wijze als bij de gemeentelijke omgevingsprogramma's, faciliteren. Daarnaast kan de provincie regelen dat zij als vaste gast wordt uitgenodigd bij omgevingstafels van gemeenten, om op deze wijze invloed uit te oefenen op het bevorderen van gezondheid bij gemeentelijke vergunningsplichtige activiteiten.

#### *Beleidsmonitoring*

De provincie kan het publiek en de andere overheden actief informeren over het effect van het beleid via de stand van zaken van de gezondheid van Brabanders, met het oog op de bevordering daarvan.

## 6. Aanbevelingen

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

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

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

#### 1a. Actualiseer de omgevingsvisie

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

#### 1b. Bepaal het provinciaal belang

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

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

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

#### 2a. Werk integraal en met een omgevingsprogramma

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

#### 2b. Maak gebruik van milieubeginselen

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

#### 2c. Kies regels op basis van gewenst effect

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

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

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

#### **4. Maak de beleidscyclus sluitend met evaluatie en monitoring**

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

#### **5. Houd oog voor indirecte sturing**

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

#### **6. Toets bestaand beleid, provinciale regelgeving en maatregelen**

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



## Bijlagen

### 1. Ontwikkeling en uitdagingen gezondheid Provincie Noord-Brabant

In 2016 is de provincie Noord-Brabant de samenwerking aangegaan met een groot aantal partijen om gezondheid en welzijn in Noord-Brabant te bevorderen: de *Brabantse Health Deal*<sup>91</sup>. Hieraan nemen naast de provincie Noord-Brabant deel de vijf grote Brabantse gemeenten (Breda, Eindhoven, Helmond, Den Bosch en Tilburg), drie Brabantse GGD-en (Brabant Zuidoost, Hart voor Brabant, West-Brabant) en drie Brabantse waterschappen (Aa en Maas, De Dommel en Brabantse Delta). De samenwerkende partijen worden ondersteund door de universiteiten van Tilburg/Telos en Utrecht en het RIVM.

Deze alliantie van partijen, later omgedoopt in 'De gezonde Brabander', stelt zich ten doel om de wereld van gezondheid en ruimtelijke inrichting structureel met elkaar te verbinden. Maatschappelijke opgaven op het gebied van leefbaarheid, duurzaamheid en economie moeten hierbij worden verbonden met toepassing van wetenschappelijke kennis en innovatie.

In 2019 is een specifieke ambitie binnen de alliantie geformuleerd: drie gezonde levensjaren voor iedere Brabander erbij in 2030 ten opzichte van 2016. Deze ambitie sluit aan bij de Brabantse omgevingsvisie (vastgesteld december 2018) en de ambitie van het Rijk, zoals verwoord in het "Missiedocument Gezondheid en Zorg" (2019) dat door het Ministerie van VWS is ontwikkeld voor het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid van het Rijk.

#### *Omgevingsvisie*

Hoofddoelstelling van de omgevingsvisie Brabant<sup>92</sup> is een welvarend, verbonden en klimaatproof Brabant in 2050. In de omgevingsvisie is beschreven dat Brabant in 2050 beschikt over een brede welvaart, die meer is dan economische bestaanszekerheid. Welvaart omvat ook geluk, gezondheid en veiligheid van mensen. Vervolgens moeten in 2050 bestaande problemen in de fysieke leefomgeving opgelost. Er is sprake van een duurzame landbouw en natuur en landschappen zijn veerkrachtig en aantrekkelijk. De bodem-, water- en luchtkwaliteit is weer gezond.<sup>93</sup> Dit moet bereikt worden via een basisopgave 'leefomgeving' en vier hoofdopgaven.

De basisopgave is als volgt geformuleerd: een veilige en gezonde leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit. Voor deze basisopgave zijn concrete ambities geformuleerd op de kortere (tot 2030) en langere termijn (2050).

#### Basisopgave 2030:

Brabant heeft een aanvaardbare leefomgevingskwaliteit doordat voor alle aspecten is voldaan aan de wettelijke normen. Natuurgebieden zijn ingericht, de afname van biodiversiteit is naar een positieve trend omgebogen, waardevolle cultuurhistorische landschappen zijn behouden en er is breed draagvlak voor de nieuwe energie- en klimaatadaptieve landschappen door de ontwerpende aanpak.

---

<sup>91</sup> Zie: Provincie Noord-Brabant, Beleidskader Gezondheid 2021-2030, p. 13, 19 mei 2021.

<sup>92</sup> Omgevingsvisie: De kwaliteit van Brabant – Visie op de Brabantse leefomgeving, 2018.

<sup>93</sup> Zie: Provincie Noord-Brabant, Beleidskader Gezondheid 2021-2030, p. 12, 19 mei 2021.

### Basisopgave 2050

Brabant heeft een goede leefomgevingskwaliteit doordat op alle aspecten beter wordt gepresteerd dan de wettelijke minimumeisen. Brabant staat met zijn TOP-landschap van oude en nieuwe landschappen in de top 5 van Europa. De biodiversiteit binnen en buiten de natuurgebieden is op orde, de lucht- en waterkwaliteit voldoet en de bodem is vitaal.

Het werken aan de basisopgave 'gezonde en veilige leefomgeving' is vervolgens leidend voor de vier hoofdpogaven:

- Werken aan de Brabantse energietransitie
- Werken aan een klimaatproof Brabant
- Werken aan de slimme netwerkstad
- Werken aan een concurrerende, duurzame economie

Gezondheid wordt in de omgevingsvisie dus in relatie gebracht met de basisopgave gezonde leefomgeving. Aandacht is er met name voor de effecten van industrie, landbouw en verkeer vanwege geluidshinder en luchtkwaliteit, vooral fijnstof. Gezondheid is volgens de omgevingsvisie meer dan 'ziekte voorkomen': gezondheid gaat om *quality of life*, welzijn en het bevorderen van gezondheid. Gezondheid kan worden bevorderd door bij (her)inrichting van de leefomgeving te zoeken naar 'meekoppelkansen', zoals uit te nodigen tot beweging door middel van groenvoorzieningen of voorzieningen voor buitenrecreatie. In de omgevingsvisie worden ook twee meer klassieke thema's aan gezondheid gekoppeld: behoud van de kwaliteit van grondwater bestemd voor menselijke consumptie en het verbeteren van de luchtkwaliteit. Geconstateerd wordt dat de aanwezigheid van te veel fijnstof en stikstofverbindingen als gevolg van industrie, verkeer en veehouderij aantoonbaar schadelijk zijn voor de gezondheid. Het betreft in het bijzonder enkele stedelijke gebieden met veel verkeer en enkele landelijke gebieden met veel vee.

In de omgevingsvisie is tevens aangegeven vanuit welke rol de provincie de ambities wil realiseren:

- *Richting geven*: via visievorming en regie op bovengemeentelijke afstemming en waar het de eigen provinciale verantwoordelijkheid betreft, het benoemen van randvoorwaarden.
- *Beweging stimuleren*: door ontwikkeling van kennis en onderzoek, het leggen van verbindingen en o.a. ervaringen inbrengen en kennis verspreiden.
- *Ontwikkelingen mogelijk maken*: door opstellen van programma's, beschikbaar stellen van budgetten voor uitvoering van projecten en investeringen.

### *Missiedocument Gezondheid en Zorg (Ministerie van VWS, 2019)*

In het kader van het missiegedreven topsectoren en innovatiebeleid van het Rijk is in 2019 het Missiedocument Gezondheid en Zorg vastgesteld. In een samenwerking van overheid, bedrijven, burgers en onderzoekers moet, onder andere met behulp van technologische innovatie, worden gewerkt aan een nieuwe aanpak van zorg en gezondheid om de doelstellingen voor 2040 te bereiken. De hoofddoelstelling ('missie') is om in 2040 alle Nederlanders tenminste vijf jaar langer in goede gezondheid te laten leven. Daarnaast moeten de gezondheidsverschillen tussen de laagste en hoogste sociaaleconomische groepen met 30% zijn afgenomen. Dit moet worden bereikt via een aantal onderliggende doelstellingen:

- Een afname van 30% in 2040 van de ziektelast als gevolg van een ongezonde leefstijl en ongezonde leefomgeving.
- In 2030 wordt zorg 50% meer (of vaker) in de eigen leefomgeving (in plaats van in zorginstellingen) georganiseerd, samen met het netwerk rond mensen.
- In 2030 is van de mensen met een chronische ziekte of levenslange beperking het deel dat naar wens en vermogen kan meedoen in de samenleving met 25% toegenomen.
- In 2030 is de kwaliteit van leven van mensen met dementie met 25% toegenomen.

Achtergrond voor het Beleidskader Gezondheid is dus de Brabantse Health Deal, de omgevingsvisie en het Missiedocument Gezondheid en Zorg, maar onder andere ook op een analyse van de gezondheid in Nederland door het CBS<sup>94</sup>. Hieruit blijkt dat Nederland, gebaseerd op data tot 2020, tot de middenmoot in de EU behoort op het terrein van de gezondheid. De belangrijkste gesignaleerde problemen zijn:

- Relatief lage levensverwachting van vrouwen
- Al decennialang stijgend overgewicht onder de Nederlandse bevolking
- Een drukker en gehaaster samenleving: meer files, afname tevredenheid over vrije tijd en sociale contacten
- Toename van werkgerelateerde psychische vermoeidheid en daling van psychisch gezonden onder de bevolking.

Tot aan 2030 worden nog een groot aantal ontwikkelingen voorzien die de gezondheid verder onder druk zetten: vergrijzing, tweedeling in leefstijl, toenemende psychische druk, toenemende druk op de leefomgeving, invloed van technologie, medicalisering en nieuwe risico's, zoals resistentie tegen antibiotica, klimaatverandering, zoönose, etc.

Ook gesprekken en overleggen van de provincie zelf (bestuurlijk en ambtelijk) met organisaties zoals RIVM, VNO-NCW, de Brabantse Milieufederatie en IVN, het SCP, gemeenten en GGD-en over het thema gezondheid heeft aan de basis gestaan van dit beleidskader. Dan wordt geconstateerd dat de provincie Noord-Brabant een aantal specifieke uitdagingen op het gebied van de gezondheid heeft:

1. Verstedelijking en verstening: Dit leidt onder meer tot meer ziekenhuisopnamen en sterfgevallen door hittestress, psychische klachten door geluidsoverlast en een relatief lage omgevingskwaliteit door gebrek aan groenvoorzieningen.
2. Gebieden met slechte luchtkwaliteit: Geconstateerd wordt dat Brabant slechter scoort dan ander provincies, vooral in Zuidoost-Brabant.
3. Toenemend risico van zoönose: Door klimaatverandering en de nabijheid tussen mens en dier leidt tot een verhoogd risico op nieuwe infectieziekten, zoals de uitbraak van de Q-koorts.
4. Problematiek van natuur- en water: Als gevolg van onder andere intensieve veeteelt en landbouw, stikstof en verdroging neemt de kans op allergieën en infectieziekten toe (salmonella, tekenbeten, eikenprocessierups), maar wordt ook de kwaliteit van zwem- en oppervlaktewater negatief beïnvloed.

---

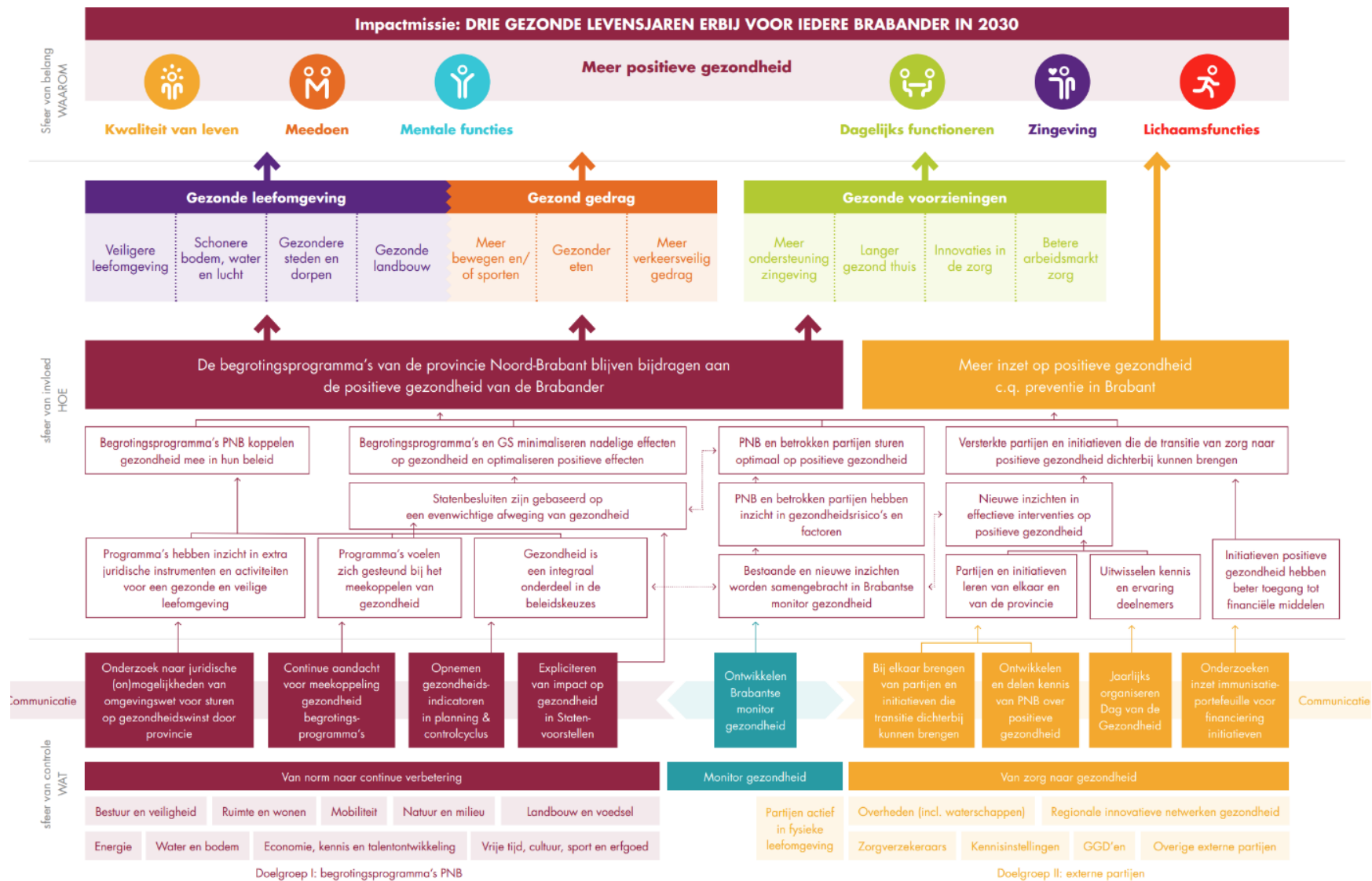
<sup>94</sup> Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2020.

De provincie Noord-Brabant ziet bovendien bijzondere kansen om aan verbetering van de gezondheid te werken door de sterke aanwezigheid van de innovatieve *life sciences & health sector*; de kennisregio op het gebied van de gezondheid. De helft van de totale Nederlandse productiewaarde van deze sector (circa € 10 mrd) is afkomstig uit Noord-Brabant<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Beleidskader gezondheid 2021-2030, p. 12, provincie Noord-Brabant.

## 2. Praatplaat Gezondheid



### 3. Sturing op gezondheid door andere partijen

#### *In de provincie: GGD-en en gemeenten*

De 56 gemeenten in de provincie Noord-Brabant hebben volgens de Wet Publieke Gezondheid de taak om de gezondheid van inwoners te beschermen, bevorderen en te bewaken<sup>10</sup>. Zij kiezen ervoor deze taak neer te leggen bij de drie Brabantse GGD'en: GGD Hart voor Brabant, GGD Brabant-Zuidoost en GGD West-Brabant. Daarmee zijn de drie GGD'en de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties voor alle taken en verplichtingen zoals omschreven in de wet publieke gezondheid. De opdrachten van de GGD zijn zeer divers. Van het uitvoeren van gezondheidstaken zoals medische milieukunde, spreekuren seksuele gezondheid en jeugdgezondheidszorg, tot het adviseren over gezondheidsbeleid, het geven van gezondheidsvoorlichting in bijvoorbeeld webinars<sup>11</sup> en de wettelijke verplichte monitoring van de gezondheid van Brabanders middels wetenschappelijk onderzoek. De data over de gezondheid van Brabanders worden door de GGD'en beschikbaar gesteld in de Brabantscan<sup>12</sup>. Aanvullend onderdeel hierin is de Brabantse Omgevingsscan<sup>13</sup>. Een uniek instrument waarin beleving van de omgeving gekoppeld is aan de feitelijke informatie over de omgeving (bijv. geluid, luchtkwaliteit) en de uitkomsten gekoppeld zijn aan beleidsadviezen om de omgeving te verbeteren.

Gemeenten geven uitvoering aan het gezondheidsbeleid en zetten hiervoor capaciteit in van de GGD waar nodig. Alle Brabantse gemeenten benoemen in hun bestuurs-/coalitieakkoorden het belang van gezondheid van inwoners en gaan hierbij uit van de definitie van positieve gezondheid. Gemeenten werken met een gezondheidsbeleid, in sommige regio's zoals Hart van Brabant<sup>14</sup> is er een gezamenlijk regionaal gezondheidsbeleid.

#### **Breda**

De gemeente Breda is bezig met haar nieuwe Gezondheidsvisie en is daarvoor in oktober 2022 het gesprek aangegaan met haar inwoners over nieuwe, gezondheid bevorderende, ideeën voor de gemeente. De opbrengst hieruit waren ideeën zoals lokale, gezonde en betaalbare voeding. Woongroepen waarin oud en jong bij elkaar leven en elkaar kunnen helpen als dat nodig is. Het toegankelijker maken van de zorg. Elektrisch rijden voor een schonere lucht. Voldoende natuur in de hele stad. En meer sociale contacten tussen alle inwoners, zodat minder mensen zich eenzaam voelen.<sup>96</sup>

De gemeente heeft een duidelijk beeld bij haar rol in de stimulering van gezondheid, maar is op zoek naar concretisering voor 'een extra stap':

#### **Een nieuwe gezondheidsvisie<sup>97</sup>**

Een goede gezondheid vinden we belangrijk. Ook in Breda werken we continu aan dit thema, bijvoorbeeld door te zorgen voor voldoende ruimte voor sport en bewegen maar ook voor bijvoorbeeld rookvrije speeltuinen. Komende jaren willen we een paar stappen extra zetten. Hoe we dat gaan doen, dat gaan we beschrijven in een gezondheidsvisie. Een visie met ideeën van de gemeente, partners in de stad én inwoners. Om erachter te komen wat die ideeën zijn hebben we al veel gesprekken gevoerd in de

<sup>96</sup> Gezondheidsvisie Breda (verbeterbreda.nl)

<sup>97</sup> Een nieuwe gezondheidsvisie | PlanBreda

stad. Naast het extra zetten inzetten in projecten zoals bijvoorbeeld het stimuleren van moestuinieren, een aantrekkelijke(re) buitenruimte die uitnodigt tot ontmoeten en bewegen, of het stimuleren en faciliteren van sportdeelname zijn wij ook benieuwd naar jullie mening of we nog een stap extra willen zetten.

De input uit enquêtes, bijeenkomsten en gesprekken, worden gebruikt om te komen tot een conceptvisie. Dit concept gezondheidsvisie wordt later dit jaar op verwacht.<sup>98</sup>

### **Altena**

Gemeente Altena streeft ernaar een ‘bloeizone’ voor haar inwoners te worden:

#### **Bloeizone**<sup>99</sup>

In de bloeizone van Altena kunnen inwoners straks gezond en vitaal ouder worden. ‘Bloeizone’ is afgeleid van ‘Blue Zones’, delen van de wereld waar de meest gezonde mensen leven. Uit onderzoek naar Blue Zones elders in de wereld blijken sterke sociale samenhang, het hoge welzijn, de sociale gelijkheid en een groene leefomgeving bepalend voor een gezonde leefstijl die leidt tot meer gezonde jaren. Daar zetten we in Altena vol op in. Bij nieuwe initiatieven is er, in samenwerking met o.a. de GGD, aan de voorkant aandacht voor gezondheid en veiligheid. Dit vraagt om bewustwording en een actieve aanpak.

Op het gebied van gezondheid heeft de gemeente goed zicht op haar uitdagingen: “Uit monitors van het RIVM en de GGD komen een aantal uitdagingen rondom gezondheid binnen onze gemeente naar voren. We scoren onder gemiddeld voor overgewicht, voldoende bewegen en sporten. Daarnaast is in lijn met de regionale en provinciale cijfers eenzaamheid een probleem.”<sup>100</sup>

De gemeente wil de gezondheid van haar inwoners bevorderen vanuit de overtuiging dat de gezonde leefstijl van de inwoners sterk beïnvloed wordt door de leefomgeving. Bij nieuwe initiatieven is er aan de voorkant aandacht voor gezondheid. Altena werkt aan een gezonde leefomgeving door de volgende keuzes<sup>101</sup>:

1. Aantrekkelijk groen in de directe leefomgeving om beweging en natuurbeleving aan te moedigen
2. De jeugd meer binden en boeien met nieuwe vormen van recreatie of evenementen
3. Een gezonde voedselomgeving om de keuzes en zichtbaarheid van gezond voedsel te vergroten

### **Bernheze**

De gemeente Bernheze voegt het thema positieve gezondheid expliciet toe in haar (concept) Bestuursprogramma 2022 – 2026, en gaat daarmee dus nadrukkelijk verder dan een klassieke opvatting van ‘gezondheid’.

#### **Positieve gezondheid**<sup>102</sup>

<sup>98</sup> Een nieuwe gezondheidsvisie | PlanBreda

<sup>99</sup> Omgevingsvisie Altena 2040 (gemeentealtena.nl)

<sup>100</sup> Omgevingsvisie Altena 2040 (gemeentealtena.nl)

<sup>101</sup> Omgevingsvisie Altena 2040 (gemeentealtena.nl)

<sup>102</sup> Bestuursprogramma.pdf (bernheze.org), pagina 15.

We gaan onze inwoners verleiden tot een gezonde(re) leefstijl. Op basis van monitors van de GGD zien we voor de komende periode de speerpunten: aanpakken van overgewicht en bevorderen van bewegen, bevorderen van een gezonde leefstijl (met name gezonde voeding bij kinderen en jongeren en aanpak alcoholgebruik bij jeugd, volwassenen en ouderen) en aanpakken van eenzaamheid en depressie.

Bernheze kiest ervoor om, in samenspraak met de GGD Hart voor Brabant, hun inwoners nog beter te informeren over hoe men het leven gezond(er) in kan richten. Daarnaast leggen ze een verbinding tussen gezondheidspreventie en de inrichting van de fysieke leefomgeving. Ook houden ze, in het kader van het versterken van veerkracht, extra aandacht voor (bijzonder) kwetsbare groepen.

Deze punten worden meegenomen in het nieuwe gezondheidsbeleid dat de gemeente in de tweede helft van 2023 aanbiedt aan de gemeenteraad.<sup>103</sup>

### ***Sturing op gezondheid in andere provincies***

In een verkenning onder de verschillende provincies en het 'Inspiratiekader gezonde leefomgeving' van het Interprovinciaal Overleg (IPO) springen een aantal voorbeelden eruit op het gebied van provinciale sturing:

#### ***Provincie Utrecht***

De provincie Utrecht wil haar fijne woon- en leefklimaat behouden en verbeteren en stelt hiervoor het Innovatieprogramma gezonde leefomgeving op:

#### ***Innovatieprogramma gezonde leefomgeving<sup>104</sup>***

Wij willen dat iedereen in de provincie Utrecht, nu en in de toekomst, fantastisch woont, werkt en leeft. Maar tegelijkertijd doen de toename van het aantal inwoners en de grote opgaven waar de provincie voor staat, een beroep op de schaarse ruimte. Denk aan woningbouw, klimaatadaptie, energietransitie, voedseltransitie en de mobiliteitstransitie.

Dit vraagt om oplossingsrichtingen en een organisatie waarin innovatie de continue factor is.

Hierin is de rol van de provincie vooral faciliterend en verbindend. Het innovatieprogramma richt zich met de provinciale partners op vraagstukken uit de markt en maatschappij. Deze samenwerking is een belangrijk startpunt voor innovaties op het gebied van een gezonde leefomgeving. De provincie wil met deze partners via praktijkvoorbeelden en lerende netwerken zicht krijgen op de interventies en maatregelen die ze samen ontwikkelen en uitvoeren door datagedreven te werken. Ze richten zich op het verder brengen van innovaties naar andere plekken in en buiten de provincie Utrecht en op verankering in beleid.<sup>105</sup>

<sup>103</sup> Bestuursprogramma.pdf (bernheze.org), pagina 15.

<sup>104</sup> Innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving \_ 2021-2024 (provincie-utrecht.nl)

<sup>105</sup> Innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving \_ 2021-2024 (provincie-utrecht.nl), pagina 1-2. Er worden nog geen concrete praktijkvoorbeelden en lerende netwerken gegeven.



De provincie Utrecht ziet echter in dat naast beleid, met waar nodig bijbehorende regels, het ook nodig is te werken aan een vernieuwende aanpak en interventies die innovatief, integraal en toekomstgericht zijn. Dit wil ze samen met gemeenten, kennisinstellingen, bedrijfsleven en inwoners oppakken. Dit wordt gerealiseerd aan de hand van het ontwikkelen van innovatieve instrumenten en praktijkvoorbeelden, het verder brengen van innovaties en het inspirerende voorbeeld zijn voor Nederland en Europa.<sup>106</sup>

Concrete ideeën voor het sturen op gezondheid uit het inspiratiekader zijn:

- De Gezondheidsscan: met de Gezondheidsscan worden bij elke visie of programma de effecten op de gezonde en veilige leefomgeving inzichtelijk gemaakt zodat keuzes, die daarop van invloed zijn, en meekoppelkansen expliciet zichtbaar zijn in processen en bij besluitvorming.
- Het Programma Groen Groeit mee: een gecoördineerde ontwikkeling van groen en water waardoor meer er ruimte is voor bewegen en ontmoeten, klimaatadaptatie en natuur.
- Ontwikkeling van een handreiking met een aanpak voor verlaging van de blootstelling van hooggevoelige groepen bij hoogbelaste locaties.
- Mappable: brengt voor de thema's energie, materialen, water, bodem, ecologie, geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, geur, hitte, licht en mobiliteit in beeld wat de huidige kwaliteit van een gebied is en hoe deze kan worden verbeterd. Het effect van verschillende keuzes of maatregelen wordt direct zichtbaar, waardoor gezondheid en veiligheid kunnen worden geoptimaliseerd<sup>107</sup>

### **Provincie Overijssel**

De provincie Overijssel helpt professionals en organisaties om te werken vanuit positieve gezondheid:

#### **In elke regio actief!<sup>108</sup>**

In drie regio's werken we hieraan (lees: positieve gezondheid) samen met onze netwerkpartners, zoals gemeenten, GGD, maatschappelijke partners en zorgverzekeringen.

- Salland United<sup>109</sup> - Salland United is een netwerk dat werkt aan hoogwaardige, laagdrempelige en betaalbare zorg, nu en in de toekomst. Het netwerk bestaat uit vier gemeenten, meer dan 40 zorg- en welzijnsorganisaties, de zorgverzekeraar, het zorgkantoor en de provincie Overijssel. Samen zorgen we dat het gewoon goed geregeld is en blijft in Salland. Alle partijen die een bijdrage aan de gezamenlijke uitdaging kunnen leveren, zijn welkom. Die bijdrage kan bestaan uit menskracht, kennis of middelen.
- Positief Gezond IJsselland - De Regionale beweging Positief Gezond IJsselland verbindt partijen met elkaar om inwoners en professionals te inspireren en hun kennis en mogelijkheden op het gebied van gezondheid te vergroten. Zodat iedereen in IJsselland bewuste keuzes maakt over de eigen gezondheid.

<sup>106</sup> Innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving \_ 2021-2024 (provincie-utrecht.nl), pagina 5.

<sup>107</sup> Idem, 20-21.

<sup>108</sup> Sociale Ontmoetingsplekken - Provincie Overijssel

<sup>109</sup> Home - Salland United

- Twentse Koers<sup>110</sup> - De Twentse Koers is een strategische samenwerking tussen de 14 Twentse gemeenten, Menzis, GGD Twente en provincie Overijssel. Samen koerst de Twentse Koers op een integraal, passend en houdbaar aanbod van zorg en ondersteuning in Twente. Daarmee vergroten we de gezondheid, de kwaliteit van leven en het welzijn van onze inwoners.

De provincie Overijssel is de kennisverbinder en netwerkpartner in deze netwerken door kennis samen te brengen, mensen aan elkaar te koppelen en de lobby naar de landelijke politiek te organiseren.<sup>111</sup> Net als de provincie Noord-Brabant, kijkt de provincie Overijssel daarbij verder dan de klassieke gezondheidsopvatting.

#### **Andere voorbeelden van sturingsmechanismes van andere provincies zijn:**

- Trendbreuk aanpak Flevoland en Limburg: gezamenlijk met GGD, gemeenten, het Rijk en diverse partners inzetten op het inlopen van gezondheidsachterstanden. In Flevoland werkt de provincie hiervoor aan zogenaamde Zorgtafels met andere partijen aan een effectief netwerk.
- Limburg: het vergroten van de zelfredzaamheid en samenredzaamheid van Limburgers in een kwetsbare positie en het verbeteren van hun participatie in de samenleving. Bij herstructurering in wijken in combinatie met sociale aanpak tot achter de voordeur t.b.v. Brede Welvaart.
- Bloeizones Fryslân dragen bij aan positieve gezondheid: het vermogen van mensen om met fysieke, emotionele en sociale uitdagingen in het leven om te gaan. Vanuit Bestuursakkoord verankerd in RegioDeal. De provincie stimuleert in 15 gemeenten projecten.
- Hollandse Luchten, hét burgerplatform voor het meten van de leefomgeving in Noord-Holland. Het doel is om m.b.v. burgerwetenschap een context te creëren waarin bewoners, overheden, experts en bedrijfsleven samen kennis opbouwen, dialoog voeren en handelingsperspectieven verbeteren voor een gezonde fysieke leefomgeving.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Twentse Koers - Samenwerking van de zorg in Twente

<sup>111</sup> Sociale Ontmoetingsplekken - Provincie Overijssel

<sup>112</sup> Inspiraties gezonde leefomgeving voor provincies concept 07032023 (003).pdf, 22-23.

## 4. Beleidscyclus van de Omgevingswet en provinciale rol en bevoegdheid

Met de Omgevingswet gaat het erom dat de leefomgeving op een samenhangende manier wordt bestuurd, met het oog op duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en verbetering van het leefmilieu.<sup>113</sup>

Dit is de kern van de vernieuwing die wet voortbrengt. In de praktijk betekent dit, dat er meer en betere samenhang wordt aangebracht tussen het

beleid, de regels en de uitvoering. Deze

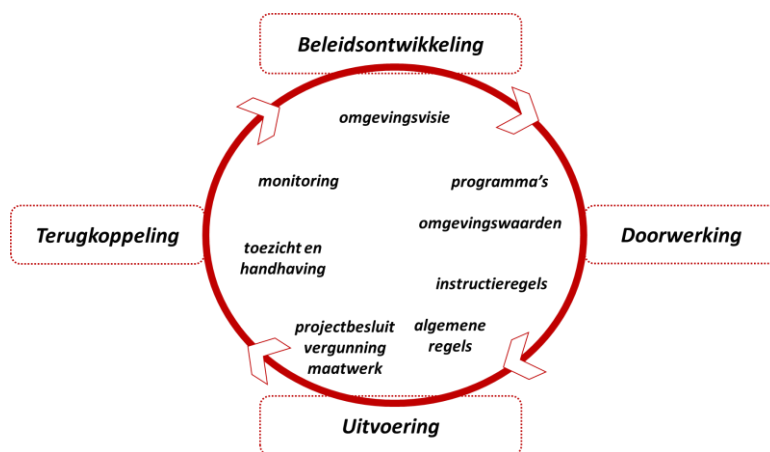
samenhang heeft de wetgever verbeeld met

een gesloten beleidscyclus.<sup>114</sup> Deze cyclus

bestaat uit vier onderdelen:

beleidsontwikkeling, -doorwerking, -uitvoering en terugkoppeling.

Vanuit de beleidscyclus van de Omgevingswet kan de provincie verschillende instrumenten benutten. Deze worden hieronder kort toegelicht met daarin de provinciale rol en bevoegdheid.



### **Provinciale omgevingsvisie**

De provincie bepaalt in de omgevingsvisie de ambities en doelen voor de fysieke leefomgeving voor het hele provinciale grondgebied. Deze ambities en doelen kunnen doorwerken in de beleidsruimte van gemeenten en andere partijen, als de provincie dat letterlijk zo regelt in de omgevingsverordening of door bestuurlijk afspraken met de desbetreffende partijen. Dit is relevant voor o.a. stedelijke transformatielocaties en de investeringen die daarin worden gepleegd: dat moet niet alleen over de fysieke inrichting van de ruimte gaan, maar ook over de concrete maatregelen die ter plekke nodig en mogelijk zijn om de ambities en doelen te realiseren ten aanzien van – onder meer – de gezonde leefomgeving. De provinciale omgevingsvisie is dus een krachtig middel voor het definiëren en laten doorwerken van provinciaal belang.

### **Programma's**

Het beleid dat - op hoofdlijnen en met een langetermijnperspectief – in de omgevingsvisie staat, kan concreet worden uitgewerkt met maatregelen en kan worden geborgd met regels. Binnen de het systeem van de Omgevingswet met de gesloten beleidscyclus is het uitgangspunt dat de uitwerking van maatregelen plaatsvindt in programma's. De wet stelt sommige programma's verplicht voor de provincie (art. 3.8 Ow): Regionaal waterprogramma, Actieplan geluid en Beheerplan Natura2000. Ook is een programma verplicht als monitoring laat zien dat een omgevingswaarde dreigt te worden overschreden. Voor het overige beleid zijn programma's niet wettelijk verplicht. Dat betekent dat de wetgever voor de meeste belangen en beleidsthema's geen verplichte inhoud voorschrijft en ervan uitgaat dat de provincie zelf tot uitvoerbare

<sup>113</sup> Er is een wetsvoorstel in behandeling, dat het oogmerk van artikel 1.3 Omgevingswet uitbreidt met 'volkshuisvesting'.

<sup>114</sup> MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 21-22.

programma's komt.<sup>115</sup> Met andere woorden: in de beleidscyclus is een programma zeer nuttig en nodig, maar dit is wel een eigen decentrale verantwoordelijkheid, tenzij het om de verplichte onderwerpen gaat.

### ***Juridische borging in de omgevingsverordening***

De uitvoering van het beleid wordt geborgd met regels in de omgevingsverordening. Daarbij kan de provincie omgevingswaarden formuleren (*art. 2.12 Omgevingswet*), om juridisch te borgen dat bepaalde beleidsdoelen gelden voor een gezonde leefomgeving. Die juridisch borging kan van toepassing worden verklaard op de hele provincie, of in bepaalde gebieden of bij bepaalde ontwikkelingen. Daarbij moet de provincie duidelijk aangeven:

- of het gaat om een inspannings- of resultaatsverplichting ten aanzien van de bescherming of bevordering van gezondheid, en;
- wat het concrete onderwerp is dat wordt geregeld door middel van de omgevingswaarde, met het oog op het belang van de gezondheid, zoals duisternis, stilte, luchtkwaliteit, groen in en om de stad, beschikbare fietsroutes, etc.;
- welke inhoud de omgevingswaarde krijgt, uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen, op basis van één van de volgende opties:
  - a. de gewenste staat of kwaliteit van het concrete onderwerp dat met de omgevingswaarde wordt geregeld, of;
  - b. de toelaatbare belasting door activiteiten ten aanzien van het onderwerp dat met de omgevingswaarde wordt geregeld, of;
  - c. de toelaatbare concentratie van het onderwerp dat wordt geregeld.

In de omgevingsverordening kan tevens worden geregeld of en hoe deze omgevingswaarden doorwerken in de rest van de beleidscyclus. Dat doet de provincie dan met instructieregels voor gemeentelijke besluiten en met rechtstreeks werkende verbods- of gebodsbepalingen voor initiatiefnemers die activiteiten verrichten die gunstig of juist beperkend zijn voor de gezondheid van de leefomgeving.

### ***Maatwerk en soms ook omgevingsvergunning***

Meer in detail stuurt de provincie ook via maatwerkvoorschriften en via de voorschriften in omgevingsvergunningen. Beide zijn een instrument voor sturing op concrete ontwikkelingen of activiteiten, door middel van maatwerk in de benodigde bescherming en eventueel ook de bevordering van de gezondheid in de individuele situatie. Bij de sturing via de omgevingsvergunning gaat het met name om vergunningplichtige milieubelastende activiteiten (MBA).<sup>116</sup> De provincie mag voor dat soort activiteiten aanvullende beoordelingsregels stellen voor de beoordeling van de vergunningaanvraag, o.a. als dat nodig is met het oog op de bevordering van gezondheid.<sup>117</sup> Voor andere typen activiteiten gelden veelal algemene regels, waarop bijgestuurd kan worden met een maatwerkvoorschrift.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/vrijwillige>

<sup>116</sup> De vergunningplicht van MBA's wordt voorgeschreven in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

<sup>117</sup> Artikel 5.19 Ow in samenhang met artikel 8.11 lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving.

<sup>118</sup> Artikel 2.13 Besluit activiteiten leefomgeving.

### **Anders werken bij de toepassing van al deze instrumenten**

In het stelsel van de Omgevingswet is het de bedoeling dat bij de besluitvorming over alle instrumenten sprake is van een verandering in de wijze waarop de wet wordt uitgevoerd. Samengevat vereist het 'anders werken' dat wordt uitgegaan van participatie, 'ja-mits', digitaal, overlegtafels, decentrale ruimte voor bestuurlijke afwegingen, maatwerk, zorgplicht. Dit vergt een andersoortige organisatie van de inzet van mens en middelen van de provincie en alle andere overheden in de vorm van directe (op instrument gerichte) sturing en indirecte (op interactie gerichte) sturing.<sup>119</sup>

De Omgevingswet voorziet bij iedere fase van de beleidscyclus in kerninstrumenten, om de doelen te realiseren die bij wet zijn bepaald of die het provinciaal bestuur zichzelf stelt op basis van de decentrale ruimte. Hier volgt een korte toelichting per instrument<sup>120</sup>:

- **Omgevingsvisie** – In de omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De provincie stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast.
- **Omgevingswaarden** – Omgevingswaarden zijn bedoeld voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Ook ondersteunen ze bij het zorgen voor een goede omgevingskwaliteit. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn en wordt juridisch vastgelegd.
- **Programma** – Een programma bevat een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van een gebied en maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen.
- **Decentrale regels** – De provincie heeft één regeling voor de fysieke leefomgeving voor hun hele grondgebied. Dit is de provinciale omgevingsverordening. Hierin staan verschillende soorten regels: de decentrale regels voor activiteiten van burgers en bedrijven en de instructieregels voor de besluitvorming door het bestuur van de waterschappen en gemeentes. Ook kunnen beoordelingskaders worden geregeld om vergunningen te toetsen en er worden gebieden aangewezen die een bepaalde functie hebben.
- **Instructieregels** – Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen. Instructieregels gaan over de inhoud, toelichting of motivering van een instrument dat een bestuursorgaan op grond van de Omgevingswet kan inzetten.
- **Algemene regels** – Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevatten rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving. Hierdoor hoeven burgers en bedrijven niet steeds toestemming te vragen aan de overheid. Nadeel van algemene regels is dat ze soms niet goed passen bij een specifieke situatie. Daarom kennen het Bal en het Bbl mogelijkheden om onder voorwaarden van de algemene regels af te wijken.
- **Projectbesluit** – Het projectbesluit is een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten van het Rijk, een provincie of een waterschap. Bijvoorbeeld de aanleg van een weg,

---

<sup>119</sup> Ook wel bekend als opgavegericht programmeren.

<sup>120</sup> Bron: Iplo <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/6-kerninstrumenten/>

windmolenpark of natuurgebied. Een projectbesluit regelt in dezelfde procedure de afwijking van het omgevingsplan. Het projectbesluit kan ook gelden als een omgevingsvergunning.

- **Omgevingsvergunning** – Burgers, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren door een omgevingsvergunning aan te vragen. De overheid toetst vooraf of dat mag. De toetsing is zo eenvoudig mogelijk en houdt rekening met algemene regels. Zo wordt voorkomen dat regels elkaar tegenspreken of in de weg zitten.
- **Toezicht en handhaving**
- **Monitoring**
- **Evaluaties**

NB. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie en is in alle instrumenten een belangrijke pijler.

Voor omgevingsdiensten betekent de Omgevingswet een andere benadering van de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Er is sprake van verandering in:

- werkwijzen ('ja-mits', participatie, digitaal, opgavetafels)
- normatieve kaders (samenhang tussen beleid-uitvoering, decentrale ruimte voor afwegingen, instrumenten voor maatwerk, zorgplicht) en
- andersoortige organisatie van de inzet van mens en middelen (opgavegericht programmeren).

## 5. Literatuurlijst

### **Algemene literatuur gezondheid**

Gezondheidsraad, Advies Kansen voor gezondheidswinst in het omgevingsbeleid (Nr. 2022/16, 13 juli 2022)

GGD, Richtlijn medische milieukunde veehouderij en gezondheid

GGD/GHOR, Handreiking planregels gezondheid

GGD/GHOR Kernwaarden gezonde leefomgeving

Gids Gezonde Leefomgeving: [www.gezondeleefomgeving.nl](http://www.gezondeleefomgeving.nl) - Home | Gezonde Leefomgeving

IPLO, Gezonde fysieke leefomgeving

IPO, Rapport Provincies werken (ook) aan gezondheid!

IPO Programmalijn Gezonde Leefomgeving, Inspiraties voor een Gezonde Leefomgeving

KokxDeVoogd, Rapport Decentrale ruimte in zicht (januari 2020) inclusief de bijlagen plus een tweetal memo's

Machteld Huber, Naar een nieuw begrip van gezondheid: Pijlers voor Positieve Gezondheid

NSOB, Leren door doen, Overheidsparticipatie in een energieke samenleving (2014).

NSOB, Naar een ge(s)laagde strategie (2014)

Overheid.nl, Handreiking veehouderij en gezondheid 2.0

Overheid.nl, Omgevingswet en memorie van toelichting (met name paragraaf 5.8 daarvan)

Overheid.nl, Besluit kwaliteit leefomgeving en nota van toelichting (met name paragraaf 3.2 daarvan)

Pharos, Leefomgeving en gezondheidsverschillen

Platform31, Gezonde leefomgeving in kwetsbare wijken

Provincie Utrecht, Innovatieprogramma Gezonde Leefomgeving (2022)

RIVM, Rapport Cumulatie en vergunningverlening ZZS (briefrapport 2022-0061)

RIVM, Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet

Royal Haskoning, Rapport Voorverkenning pilot industrie SLA

RWS Infomil, Handreiking veehouderij en gezondheid omwonenden

VNG, Position Paper Samen werken aan de gezonde leefomgeving

VVM, Volksgezondheid toekomstverkenning 2018 (Milieu dossier 2019)

### **Provinciale stukken over gezondheid**

Omgevingsvisie: Kwaliteit van Brabant

Beleidskader Gezondheid 2021-2021 en de bijbehorende uitvoeringsagenda

Beleidskader Milieu 2030

Beleidskader Leefomgeving (wel door GS, maar nog niet door PS vastgesteld)

Interim omgevingsverordening Noord-Brabant met daarin regels voor betrekken gezondheid bij ontwikkelingen, geitenhouderijen, zorgvuldige veehouderij en cumulatieve geur

Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij – versie 2.2  
(Endotoxinekader) Notitie Handelingsperspectieven Veehouderij en volksgezondheid

Gezondheid provincie Noord-Brabant, Terugkoppeling inzichten verandertheorieën begrotingsprogramma's op gezondheid (Avance)

Luchtkwaliteit en gezondheid in de provincie Noord-Brabant (GGD)

Informatie over hotspots in Brabant: statenmededelingenresultaten verkenning  
Brief aan gemeenten over technische aanpassingen geitenbedrijven  
Beleidsregel geur  
Memo 'Omgevingswaarden'  
Memo 'De vier beginselen'

***Rechtelijke uitspraken over gezondheid***

Stab-advies Endotoxine Heeze-Leende  
Voorzorg uitspraak Rechtbank Den Haag uitstoot schadelijke stoffen  
Uitspraak geurnormering rechtbank Den Haag



## **6. Leden kernteam en klankbordgroep Gezondheid**

### ***Leden kernteam***

Masja van de Ven – Strateeg Milieu

Ingrid van der Burgt – Adviseur Gezondheid en Gezonde leefomgeving

Jacqueline Heerkes – Coördinator Team Milieu

Wouter Moonen - Opdrachtnemer heldere kaders en gezondheid, Programma landbouw en voedsel

### ***Leden klankbordgroep***

Marleen Marcelissen – Provincie Noord-Brabant

Henk Cappelle - Provincie Noord-Brabant

Esther Vos – Provincie Noord-Brabant

Audrey Eliazer - Provincie Noord-Brabant

Anneke Broekema – Provincie Noord-Brabant

Monique van Kempen – Provincie Noord-Brabant

Mendy van Liempt – Provincie Noord-Brabant

Geertje Venn – GGD Hart voor Brabant

Renske Nijdam – GGD Gezondheid, Milieu en Veiligheid Brabant

Dennis Aerts – GGD West Brabant

Teun Verstappen – Omgevingsdienst Brabant Noord

Merel de Goijer – Omgevingsdienst Brabant Noord

Bianka Opsteen – Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Jill Honig – Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant



# KokxDeVoogd

De staat van morgen. Start vandaag.

**KokxDeVoogd B.V.**

[info@kokxdevoogd.nl](mailto:info@kokxdevoogd.nl)

088 – 116 40 00

**Bezoekersadres**

Reykjavikstraat 1

3543 KH Utrecht

[www.kokxdevoogd.nl](http://www.kokxdevoogd.nl)

*KokxDeVoogd bevindt zich vlakbij station Leidsche Rijn*