

Plan van Aanpak

Motie 61: Vergroten capaciteit milieuzaken

Provincie Groningen



Provincie Groningen
Vastgesteld door het College van
Gedeputeerde Staten op 10 juni 2025

| | | |
|-------------|--|----|
| Hoofdstuk 1 | Aanleiding en reikwijdte Plan van Aanpak..... | 4 |
| 1.1 | Toelichting op motie 61: ‘vergroten capaciteit milieuzaken’ november 2023..... | 4 |
| 1.2 | Relatie met motie 75: ‘onderzoek lozingen en vergunningen’..... | 4 |
| 1.3 | Amendement..... | 4 |
| Hoofdstuk 2 | Overzicht benodigde capaciteit, expertise en geld milieuzaken..... | 7 |
| 2.1 | Inleiding..... | 7 |
| | Groeimodel..... | 7 |
| 2.2 | Uitgangspunten..... | 7 |
| 2.3 | Milieuzaken algemeen..... | 8 |
| 2.3.1 | Beleidsvorming (provincie)..... | 8 |
| 2.3.2 | Proces en organisatie..... | 9 |
| | Opdrachtgeverschap en eigenaarschap..... | 9 |
| | Beleidsimplementatie en data (ODG)..... | 10 |
| 2.3.3 | Uitvoering (ODG)..... | 11 |
| | VTH: versnelling actualisatie..... | 11 |
| | VTH majeure risicobedrijven (Seveso en RIE4)..... | 11 |
| 2.4 | Zeer Zorgwekkende Stoffen..... | 12 |
| 2.4.1 | Beleidsvorming (provincie)..... | 13 |
| 2.4.2 | Uitvoering (ODG)..... | 13 |
| 2.5 | Waterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid..... | 14 |
| 2.5.1 | Beleidsvorming (provincie)..... | 14 |
| 2.5.2 | Organisatie en proces (provincie)..... | 15 |
| 2.5.3 | Uitvoering (provincie)..... | 15 |
| | Waterbeschikbaarheid..... | 15 |
| 2.5.4 | Uitvoering (ODG)..... | 15 |
| | Waterkwaliteit..... | 15 |
| 2.6 | Afval en Circulaire Economie (ODG)..... | 16 |
| 2.7 | Energie (provincie)..... | 17 |
| Hoofdstuk 3 | Conclusies en implementatie Plan van Aanpak..... | 18 |
| 3.1 | Totaal overzicht kosten en formatie provincie..... | 18 |
| 3.1.1 | Overzicht kosten en formatie ODG..... | 18 |
| 3.1.2 | Implementatie en monitoring Plan van Aanpak..... | 19 |
| | Borging en monitoring..... | 19 |
| | Audit..... | 19 |
| | Tussenevaluatie..... | 20 |
| 3.2 | Financiering..... | 21 |

| | | |
|-----------|---|----|
| Bijlage 1 | Proces 2024 naar aanleiding van motie 61..... | 22 |
| Bijlage 2 | Context..... | 24 |
| Bijlage 3 | Knelpuntenanalyse..... | 31 |
| Bijlage 4 | Methodiek en structuur..... | 36 |

Hoofdstuk 1 Aanleiding en reikwijdte Plan van Aanpak

1.1 Toelichting op motie 61: ‘vergroten capaciteit milieuzaken’ november 2023

Tijdens de behandeling van de Begroting 2024 en de Najaarsmonitor 2023 op 8 november 2023 hebben Provinciale Staten (hierna PS) van Groningen de motie: ‘vergroten capaciteit milieuzaken’ aangenomen. In deze motie wordt het college verzocht om te onderzoeken hoeveel extra expertise, capaciteit en geld er nodig is om alle opgaves de komende jaren goed te ondersteunen en hiervoor een Plan van Aanpak te maken inclusief de benodigde financiële middelen en deze voor de vaststelling van de perspectiefnota met de Staten te delen. Het proces, zoals doorlopen in 2024, wat geleid heeft tot het onderhavige Plan van Aanpak, is opgenomen in bijlage 1.

1.2 Relatie met motie 75: ‘onderzoek lozingen en vergunningen’

Tijdens dezelfde vergadering van 8 november 2023 is ook motie 75: ‘onderzoek lozingen en vergunningen’ ingediend en onder toezegging van het college van Gedeputeerde Staten (hierna GS), dat de motie uitgevoerd zou worden, weer ingetrokken. De motie gaat onder andere over het actualiseren van vergunningen van bedrijven, waaronder NEDMAG, die lozen op de Veenkoloniale afvalwaterleiding (hierna VKA) en het doen van onderzoek naar de effecten van lozingen en emissies naar de lucht op mens, flora en fauna.

Tussen beide moties zit veel overlap: voor het actualiseren van vergunningen voor bedrijven die Zeer Zorgwekkende Stoffen uitstoten en het doen van onderzoeken is ook extra capaciteit, expertise en geld nodig. Veel van de onderdelen van de ingetrokken motie 75 zijn inmiddels in gang gezet. PS worden regelmatig geïnformeerd over de voortgang. Op 19 maart 2024 is door GS besloten om het volgende onderdeel van motie 75 mee te nemen in het Plan van Aanpak voor motie 61: ‘vergroten capaciteit milieuzaken’.

- Op korte termijn de vergunningen tegen het licht te houden van bedrijven die Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) uitstoten.

1.3 Amendement

Op 3 november 2024 hebben PS een amendement: impuls Zeer Zorgwekkende Stoffen (hierna ZZS) aangenomen. De aanleiding was een brief van het college van GS aan PS met daarin onder andere de inventarisaties die de Omgevingsdienst Groningen (hierna ODG) heeft uitgevoerd naar aanleiding van motie 61: ‘vergroten capaciteit milieuzaken’. In deze inventarisatie (van voorjaar 2024) is opgenomen:

- a. een extra investering om de actualisatie van vergunningen op basis van de provinciale uitvraag te versnellen;
- b. een extra investering in opleidingen om het kennisniveau onder vergunningverleners en toezichthouders te verhogen.

Met het amendement zijn middelen voor de uitvoering van impuls ZZS opgenomen in de begroting van 2025. De impuls voor ZZS voor de jaren na 2025 wordt meegenomen in dit Plan van Aanpak voor motie 61: ‘vergroten capaciteit milieuzaken’.

1.4 Reikwijdte

Dit Plan van Aanpak beschrijft de uitvoering van milieuzaken. De aanleiding voor motie 61, alsook motie 75, was de vergunningensituatie bij Nedmag en daarmee samenhangend de vergunningensituatie van bedrijven die lozen op de VKA. Op basis van de in de motie(s) vermelde opgaves ligt de focus daarom op de onderstaande onderdelen van de fysieke leefomgeving: het beschermen van de gezondheid en het milieu (water, bodem en lucht en gevaarlijke stoffen) en het waarborgen van de veiligheid.

Het gaat om de uitvoering van milieuzaken, voor zover we hier als provincie een wettelijke (en beleidsmatige) bevoegdheid hebben. Het gaat om zowel de taken die door de provincie zelf, als door de ODG worden uitgevoerd.

Naast taken voor de provincie Groningen, voert de ODG ook taken uit voor gemeenten en als Seveso-omgevingsdienst ook voor de provincies Fryslân en Drenthe. De uitvoering van de maatregelen uit dit Plan van Aanpak heeft geen negatieve impact op de taakuitvoering van andere opdrachtgevers. Het gaat met name om taken waar de ODG een achterstand heeft, zoals actualisaties, het beoordelen van vermijdings- en reductie programma's voor ZZS en provinciaal beleid. Het Plan van Aanpak is dus niet gericht op kwaliteitsverbetering van de basistaken van de provincie en staat daarmee los van algemene verbetertrajecten bij de ODG, zoals de aanpassing van de financieringssysteem. Zoals in de Gemeenschappelijke Regeling van de ODG is vastgelegd, staat het de deelnemers vrij meer taken bij de ODG neerleggen in de vorm van een meerwerkopdracht.

De focus ligt op reguleren door middel van de zogenaamde VTH-taken: vergunningverlening, toezicht en handhaving. In aanvulling daarop hebben we maatregelen geïnventariseerd om tot een kwalitatief goede uitvoering van deze taken te komen. Denk daarbij aan beleidsvorming en monitoring binnen de ODG. Dit zijn maatregelen die deze motie overstijgen. Deze adviezen zullen worden ingebracht via de besluitvorming van het Algemeen Bestuur/Dagelijks Bestuur van de ODG.

Het vigerende beleid uit de Omgevingsvisie, het daaruit vloeiende milieubeleid (Milieuprogramma en Regionaal Waterprogramma provincie Groningen) en het VTH-jaarprogramma zijn als beleidsmatige kaders gebruikt. Tevens zijn relevante ontwikkelingen, en opgaves die redelijkerwijs binnen de invloed en bevoegdheid van de provincie liggen ook als input gebruikt. Hierbij is gekeken naar de in het kader van de nieuwe Omgevingsvisie uitgevoerde planMER.¹

In de inventarisaties is tevens, in lijn met de moties 61 en 75, de nadruk gelegd op bedrijven met potentieel grote milieu-impact als het gaat om uitstoot naar de lucht en het water en die energiebesparende maatregelen moeten nemen. Hierbij is een relatie gelegd tussen deze impact en opgaves, zoals benoemd in de moties, zoals luchtkwaliteit, (grond) waterkwaliteit en –beschikbaarheid, ZZS (Motie 75) en CO₂-reductie (klimaatmitigatie).

VTH-taken die de provincie uitvoert op het gebied van natuur, luchtvaart, vuurwerk, wegen- en vaarwegen, grondwaterbeschermingsgebieden, zwemwater e.d. zijn niet meegenomen in deze inventarisatie. Tenslotte zijn ook landelijke ontwikkelingen en/of beleidskeuzes die niet bij de provincie als bevoegd gezag liggen, niet meegenomen.

Invoering van het VTH-systeem bij de ODG valt buiten de motie 61. Echter maatregelen, in dit Plan van Aanpak, die betrekking hebben op datakwaliteit en monitoring, moeten wel ondersteund worden door het nieuwe VTH-systeem.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de voorgestelde aanpak voor het vergroten van capaciteit milieuzaken opgenomen. In hoofdstuk 3 worden de totale kosten voor de provincie en de ODG verder toegelicht en in samenhang met de huidige kosten voor de desbetreffende onderdelen van dit Plan van Aanpak vermeld.

In bijlage 1 is het proces, zoals doorlopen in 2024, en wat geleid heeft tot het onderhavige Plan van Aanpak, beschreven.

In bijlage 2 is de context waarbinnen het Plan van Aanpak is opgesteld verwoord. Hierin zijn de rollen en verantwoordelijkheden van zowel de provincie als de ODG beschreven, en de instrumenten die zij

¹ PlanMER Omgevingsvisie.

kunnen inzetten. Denk hierbij aan beleid en regels, een uniforme Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (UH&S), noodzakelijk voor een soepel werkende ODG en een regionale beleidscyclus. Ook is in deze bijlage kort het provinciaal milieu- en waterbeleid geschetst. Tenslotte behandelt deze bijlage relevante ontwikkelingen die van belang zijn voor het Plan van Aanpak: het Interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel (IBP-VTH) en de Omgevingswet, de evaluatie van het financieringssysteem ODG van de ODG en de Kader Richtlijn Water (KRW).

In bijlage 3 is, op basis van de in bijlage 1 geschetste context, beschreven welke knelpunten er gedurende zijn geanalyseerd die vragen om extra capaciteit en inzet, om te komen tot dit Plan van Aanpak. De bijlage bevat dus de relevante onderbouwende achtergrondinformatie hiervoor. Bij die analyse is onderscheid gemaakt in:

- Beleidsvorming (Het gaat dan specifiek om opgaves zoals het verbeteren van de waterkwaliteit en de transitie naar een circulaire economie en om provinciaal beleid)
- Proces en organisatie (opdrachtgevers- en -nemerschap, beleidsimplementatie en data, en sturingsinformatie)
- Uitvoering (VTH, waaronder ook actualisaties vergunningen)

In bijlage 4 is de methodiek toegelicht, die is toegepast om de maatregelen te plannen. De methodiek zorgt voor een risicogerichte benadering, waarbij stap voor stap maatregelen in onderlinge samenhang worden ingezet. Hiermee wordt, conform motie 61, gekomen tot een planning en financiële onderbouwing voor de benodigde capaciteit, expertise en geld. De aanpak is opgedeeld in 3 fases en op basis van een aantal inhoudelijke- en proces/organisatorische criteria geprioriteerd. Daarbij is het onderscheid, tussen de wettelijke taken, vastgesteld milieubeleid, opgaven die op ons af komen en bestuurlijke ambities, leidend. Daarnaast hebben we ook gekeken naar de volgordelijkheid: wat nu al moet en kan of pas later (uitvoerbaarheid) moet gebeuren. Het resultaat ervan hebben we weergegeven in hoofdstuk 2, inclusief de onderbouwing daarvan en toelichting daarop.

In financiële bijlage is de volledige planning en de financiële onderbouwing uitgewerkt.

Hoofdstuk 2 Overzicht benodigde capaciteit, expertise en geld milieuzaken

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de benodigde maatregelen, die nodig zijn om de ODG en provincie te voorzien van voldoende capaciteit en expertise om de wettelijke en beleidstaken alsmede de belangrijkste opgaves uit te voeren.

Zowel de provincie als de ODG hebben hun inventarisaties van 2024 in Q1 van 2025 geactualiseerd (zie voor proces bijlage 1).

We onderscheiden 5 thema's (zie bijlage 4). Elk thema bevat een planning en een financieel overzicht van de benodigde kosten. Ook capaciteit en expertise is vertaald naar geldbedragen. De totaalkosten worden vermeld in Hoofdstuk 3. Maatregelen worden onderverdeeld in beleidsvorming, proces en organisatie en uitvoering (zie bijlage 3 voor de analyse).

Groeimodel

Het Plan van Aanpak is een dynamisch document en volgt een stapsgewijze aanpak, gebaseerd op een groeimodel en tussentijdse evaluaties. De omvang van dit Plan van Aanpak en benodigde tijd om nieuwe collega's te werven en in te werken vragen om een stapsgewijze aanpak bij de ODG. Deze aanpak volgt tevens de beleidscyclus: voordat er tot uitvoering kan worden overgegaan, moeten er in sommige gevallen eerst randvoorwaarden voor een effectievere en efficiëntere uitvoering worden gerealiseerd. Het gaat daarbij om het borgen van een betere aansturing vanuit de provincie op de prioriteiten en het beleid, het vormen van uitvoeringsbeleid en/of actualiseren van vergunningen. Het is een belangrijke bouwsteen voor het verbeteren van de regionale beleidscyclus in het kader van het IBP VTH, voor zover het de provinciale bevoegdheden betreft.

Het Plan van Aanpak legt prioriteit op het actualiseren van vergunningen en het oppakken van de meest urgente opgaves (waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid, ZZS). Het zet in op maatregelen op korte termijn (2025 en 2026) om een goede basis te leggen voor het verder robuust maken van de ODG en provincie (beleidsvorming, proces en organisatie). Tenslotte is de aanpak zodanig dat voor 2025 en 2026 voorbereidende maatregelen zijn opgenomen, noodzakelijk voor het structureel versterken van zowel de ODG als de provincie (zie majeure risicobedrijven, indirecte lozingen en afval). Het gaat daarbij vooral om beleidsvorming en de doorontwikkeling van de monitoring.

2.2 Uitgangspunten

Bij de financiële onderbouwing zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Dit Plan van Aanpak bevat alle maatregelen die nodig zijn om de taakstelling uit motie 61 en delen uit motie 75 uit te voeren;
- Bij maatregelen die gefinancierd worden uit reeds bestaande budgetten, worden geen bedragen vermeld, omdat deze reeds in de begroting opgenomen zijn;
- Er wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele kosten, waarbij verder wordt aangegeven of het gaat om personeelskosten en goederen en/of diensten;
- Bij maatregelen waarbij de kosten nog niet inzichtelijk zijn, wordt een p.m. post vermeld;
- Bij de kosten die gelden voor de provincie, wordt de geldende indexatie toegepast voor zowel personeelskosten als kosten voor goederen en diensten, conform de indexaties zoals gehanteerd in de begroting 2025;

- Bij incidentele personeelskosten (inhuur/interne projectopdracht) is er uitgegaan van de provinciale indexering; Indien intern opdracht wordt verleend, worden deze kosten afgeboekt. Indien ze wel extern worden ingehuurd, dan worden deze kostenposten aangepast;
- Bij de personeelskosten die gelden voor de provincie is de vermoedelijke inschaling meegenomen;
- Bij de interne personeelskosten die gelden voor de ODG wordt een generiek normbedrag van 140.000 en geen inschaling gehanteerd; De provinciale indexering is ook voor de ODG toegepast;
- Bij door de ODG uit te besteden diensten en goederen, wordt een opslag van 20% gehanteerd;
- Bij maatregelen en kosten voor 2025, wordt rekening gehouden met uitvoering vanaf 1/8/2025.

2.3 Milieuzaken algemeen

Het thema milieuzaken algemeen vormt de basis van dit Plan van Aanpak. Het heeft betrekking op het versterken van milieutaken in het algemeen op het gebied van VTH en wat daarvoor nodig is. Het gaat zowel om beleids- als uitvoerende taken bij de provincie en de ODG. Met de maatregelen versterken we de beleidscyclus. Deze is landelijk en ook in Groningen (nog) niet sluitend. Het opdrachtgeverschap vraagt om meer capaciteit en om duidelijke beleidskaders om voldoende inzicht in de kwaliteit binnen de ODG en de voortgang van de jaaropdracht te krijgen. Daarnaast vragen recente maatschappelijke en wettelijke ontwikkelingen om aanvullende beleidsmatige expertise binnen de provincie. Tenslotte heeft dit onderdeel betrekking op een goede implementatie van het provinciaal milieubeleid naar de uitvoering van de VTH-taken.

De maatregelen om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen zijn gebaseerd op het kunnen uitvoeren van de werkvoorraad op basis van het wettelijk vastgelegde kwaliteitsniveau (kwaliteitscriteria). De maatregelen voor het realiseren van het milieubeleid op de adviezen uit de risicoparagraaf 2.3 van het Milieuprogramma. En maatregelen ten behoeve van het realiseren van de opgaven en ambities zijn gebaseerd op de adviezen in het IBP VTH inzake het versterken van de regionale beleidscyclus.

Zonder deze maatregelen zullen ook de maatregelen voor de de thema's ZZS, indirecte lozingen en circulaire economie en afval onvoldoende effectief zijn. We kunnen we als provincie niet sturen op het verbeteren van de milieukwaliteit door de inzet van VTH, als we daarvoor geen inhoudelijke en procesmatige kennis en capaciteit hebben. Op deze manier koppelen we de bestuurlijke opgaves aan een effectieve en efficiënte uitvoering.

De maatregelen en daaraan gekoppelde kosten en formatie voor het thema "Milieuzaken algemeen" zijn in de overzichtstabel in bijlage I onderverdeeld in:

2.3.1 Beleidsvorming (provincie)

Toelichting: Bij beleidsvorming gaat het om de doorwerking naar uitvoering en continuïteit van vastgesteld beleid in het huidige Milieuprogramma, de doorwerking vanuit de Omgevingsvisie naar de Provinciale Verordening en de actualisatie van het Milieuprogramma.

Onderbouwing: Structurele uitbreiding van capaciteit bij de provincie is nodig om te zorgen dat de uitvoering door de ODG van het beleid van de provincie bijdraagt aan het verbeteren van de milieukwaliteit in de provincie, door:

- milieubeleid te ontwikkelen en te monitoren;
- onderzoek uit te voeren;
- te zorgen voor een robuuste bezetting van de specialistische expertise.

De bovenstaande maatregelen zijn urgent, gezien de vele landelijke beleidsontwikkelingen, het onderlinge verband tussen opgaves (waterkwaliteit, energietransitie, industrie en omwonenden, circulaire economie en woningbouw), en de aanscherping van Europese en landelijke milieu-ambities.

De hier vermelde maatregelen zijn gebaseerd op de risicoanalyse uit het Milieuprogramma. Uitbreiding is noodzakelijk omdat er op dit moment voor elk gebied maar een of geen medewerker beschikbaar is. Dit maakt de uitvoering erg kwetsbaar. Op het gebied van geluid hebben we onvoldoende kritieke massa. Als het gaat om gezondheid ontbreekt de inhoudelijke expertise om effectief invulling te geven aan de ruimte die de Omgevingswet biedt om gezondheid beter te borgen in normen en regels. Het gaat daarbij ook om kennis over de gezondheidseffecten van milieubelasting. Ook is er onvoldoende capaciteit om te sturen op de implementatie van beleid naar uitvoering binnen de ODG en om de monitoring te verbeteren. Tenslotte is er gezien de vele wijzigingen in wet- en regelgeving en nieuw ontwikkelingen, behoefte aan specialistisch advies op het gebied van normen en (beleids)regels.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|-----------------------------|--------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Advies beleidsimplementatie | Milieubeleid | structureel | 121.600 | 259.900 | 283.858 | 145.058 |
| Advies gezondheid | Milieubeleid | structureel | 121.600 | 259.900 | 283.858 | 145.058 |
| Advies monitoring en data | Milieubeleid | structureel | 84.320 | 180.246 | 196.908 | 100.630 |
| Advies geluid | Milieubeleid | structureel | 84.320 | 180.246 | 196.908 | 100.630 |
| Advies Omgevingsrecht | Milieubeleid | structureel | 137.880 | 207.950 | 227.173 | 116.097 |
| Subtotaal | | | 549.720 | 1.088.242 | 1.188.705 | 607.473 |

2.3.2 Proces en organisatie

Opdrachtgeverschap en eigenaarschap (provincie)

Toelichting: Dit zijn provinciale taken die voortvloeien uit de rol van de GS als bevoegd gezag voor het basistakenpakket, als opdrachtgever en als eigenaar. Deze taken hebben ook betrekking op advies over kwaliteit van de uitvoering door de ODG. Het gaat hierbij om de sturing op wettelijk verplichte taken.

Onderbouwing: Structurele uitbreiding op het gebied van VTH om bestuurlijke wensen en ambities beter te kunnen vertalen naar de uitvoering. Er is sprake van toenemende politiek-bestuurlijke, inhoudelijke en juridische complexiteit van de wettelijke taken. Het gaat met name om bestuurlijke accenten in de opdracht en het realiseren van meer samenhang tussen de jaaropdracht en de financiering daarvan.

Met deze maatregelen dragen we bij aan het verbeteren van de regionale beleidscyclus in het kader van de opdrachten vanuit het IBP VTH: betere afstemming tussen eigenaars- en opdrachtgeversrol. Bij de provincie neemt het aantal dossiers dat vraagt om bestuurlijke sensitief en beleidsmatig advies toe. Niet alleen qua sturing, maar ook op het gebied van inhoudelijk specialistisch juridisch advies op het gebied van de Omgevingswet.

De provincie kan met deze aanvullende capaciteit gericht invulling geven aan de Verordening Kwaliteit VTH. Op deze manier zorgen GS en PS dat de ODG als organisatie voldoet aan de kwaliteits- en robuustheidscriteria, maar ook dat er voldoende capaciteit en expertise binnen de ODG aanwezig is voor de totale werkvoorraad.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|-----------------------|---------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Advies Omgevingsrecht | Wettelijk verplicht | structureel | 85.081 | 196.380 | 141.929 | 72.597 |
| Advies VTH | Wettelijk verplicht | structureel | 116.400 | 248.821 | 271.823 | 138.915 |
| Onderzoek en Audit | Omgevingsvisie | incidenteel | 100.000 | | | |
| Subtotaal | | | 301.481 | 378.855 | 413.878 | 211.512 |

Beleidsimplementatie en data (ODG)

Toelichting: Dit onderdeel heeft betrekking op werkzaamheden van de ODG die bijdragen aan een effectieve beleidscyclus en dus aan de doorwerking van ons beleid naar VTH. Het gaat enerzijds om implementatie van beleid naar VTH en anderzijds het borgen van de benodigde data voor monitoring van de effecten van de uitvoering (minder uitstoot). Het gaat het echter om taken die voor alle opdrachtgevers worden uitgevoerd. Deze zijn dus niet van bedragen voorzien, omdat deze via de begrotingscyclus van de ODG moeten worden doorgevoerd. Specifieke afspraken over invulling van deze taken voor de provincie moeten via jaaropdracht en/of dienstverleningsovereenkomst worden gemaakt.

Onderbouwing: Er is bij de ODG behoefte aan extra inzet om het provinciale beleid te implementeren en daarop te sturen. Het gaat dan met name om de normen en regels in de Provinciale Omgevingsverordening voor geur en geluid en de onderkant van de beste beschikbare technieken (BBT), de beleidsregels voor afval, de Bouwstenenvisie CE en VTH en ZZS.

Een belangrijke schakel in de monitoring en het realiseren van het provinciale beleid voor luchtkwaliteit en dus een effectgerichte aanpak, vormt het emissieregistratie systeem (ERS). Een extern bureau heeft een aanpak voor het ERS ontwikkeld. Het ERS draagt bij aan een helder inzicht in welke wetgeving voor stoffen en installaties gelden. Het systeem is een randvoorwaarde voor het realiseren van ons milieubeleid (denk aan ons BBT-beleid). Het draagt daarnaast ook bij aan actuele vergunningen, effectief toezicht en goede bestuurlijke advisering. Een duidelijk inzicht per bedrijf is een belangrijke maatregel om te komen tot risicogerichte aanpak voor VTH. Dit draagt ook bij aan een verantwoorde inzet van de milieugebruiksruimte in onze provincie.

Na implementatie van het ERS kan worden gestart met toezicht door luchtmetingen, op basis van de risicoanalyse. De implementatie van deze maatregel wordt vanaf 2028 ook gefaseerd (elk jaar een stijging van 25%) doorgevoerd zodat de effectiviteit van de luchtmeetdienst kan worden geëvalueerd. Dit initiatief sluit tevens aan bij de toenemende behoefte bij opdrachtgevers aan data-gedreven prioritering, waarbij gegevens over de werkelijke emissies meehelpen bij het bepalen van de prioritering van VTH en monitoring. Door een meetdienst krijgen ODG en provincie meer grip op de daadwerkelijke uitstoot, doordat men niet slechts afhankelijk is van de informatie die volgt uit de meetverplichtingen van de bedrijven en externe bureaus. Het heeft verder als voordeel dat er meer controle is over het moment waarop de metingen worden uitgevoerd. Dit betekent minder vertraging en meer milieuwinst.

Tenslotte helpen deze maatregelen bij de onderlinge afstemming tussen provincie en ODG over de opdracht, zowel op het niveau van accountmanagement, bestuurlijke advisering en input voor nieuw beleid, waar dit nodig is. Mede gezien het de uitbreiding van XXL-bedrijventerreinen, de transitie naar een circulaire economie, een hogere blootstelling van omwonenden van industrie door de woningbouwopgave, de energietransitie, etc. is deze capaciteit vanaf 2026 structureel nodig.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|-----------------------------|--------------------------|-------------|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Advies beleidsimplementatie | Omgevingsvisie (opgaves) | structureel | via reguliere begroting ODG | | | |
| Advies data analyse | Milieubeleid | structureel | 140.000 | 280.000 | 280.000 | 140.000 |
| Emissieregistratiesysteem | Milieubeleid | structureel | 168.000 | 56.000 | 56.000 | 28.000 |
| luchtmeetdienst incidenteel | Milieubeleid | incidenteel | 0 | 300.000 | 0 | |
| luchtmeetdienst structureel | Milieubeleid | structureel | 0 | 145.000 | 725.000 | 435.000 |
| Subtotaal | | | 308.000 | 781.000 | 1.061.000 | 603.000 |

2.3.3 Uitvoering (ODG)

VTH: versnelling actualisatie

Toelichting: Actualisatie van vergunningen is wettelijk verplicht: er moet minimaal 1 keer per 5 jaar worden getoetst of een vergunning nog actueel is. Dit onderdeel heeft betrekking op de versnelling van het reguliere, integrale actualisatieprogramma van de ODG, inclusief accenten die gelden vanuit ons milieubeleid. Actualisaties die een hoge prioriteit hebben, vanwege Europese en/of landelijke verplichtingen en afspraken, worden bij onderdelen ZZS, waterkwaliteit en afval vermeld. Het milieubeleid van de provincie kan middels deze extra inzet dus worden uitgevoerd.

Onderbouwing: In 2025/2026 moet daarom worden gestart met het actualiseren van de meest prioritaire vergunningen. Vanaf 2026 kan worden begonnen met een algemene actualisatieslag conform veranderde wet- en regelgeving (Omgevingswet) en de nieuwe Europese Bref afgasbehandeling in de chemische industrie (Beste Beschikbare Technieken (BBT)). Dit zal significante milieuwinst opleveren, aangezien ons provinciale BBT-beleid de meest strenge uitstoot normen verplicht stelt voor de chemische industrie naar de lucht. In 2027 gaat de ODG aan de slag met eventuele doorwerking van de (nieuwe) Omgevingsvisie naar nieuwe normen en regels in de verordening en de vertaling daarvan naar vergunningsvoorschriften. Het kan zijn dat hiervoor aanvullende middelen ter beschikking moeten worden gesteld.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|---------------------------|---------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Versnelling actualisatie | Wettelijk verplicht | incidenteel | 176.400 | | | |
| Actualisatie conform Owet | Wettelijk verplicht | incidenteel | 369.600 | | | |
| Actualisatie conform Bref | Wettelijk verplicht | incidenteel | 205.800 | 411.600 | 205.800 | |
| Subtotaal | | | 877.800 | 411.600 | 205.800 | |

VTH majeure risicobedrijven (Seveso en RIE4)

De maatregelen in dit onderdeel hebben betrekking op de algemene kerntaken van de provincie, als het gaat om VTH. De speerpunten in dit onderdeel zijn actualisaties en excellente uitvoering van VTH-taken voor majeure risicobedrijven.

Toelichting: Dit onderdeel heeft specifiek betrekking op het voldoen aan de wettelijke eisen op het gebied van VTH van de majeure risico bedrijven. Aansluitend daarop is in beeld gebracht wat er nodig is om ons beleid te implementeren naar VTH bij deze bedrijven. Het gaat om bedrijven met een sterk risicoprofiel en/of significante impact op het milieu. Maatregelen die betrekking hebben op specifieke opgaves zoals het voldoen aan de KRW door het op orde brengen van de VTH-taken als het gaat om indirecte lozingen, het verminderen van de uitstoot van ZZS en de transitie naar een circulaire economie, worden afzonderlijk behandeld.

Onderbouwing: Met name ons beleid inzake luchtkwaliteit, geluid en externe veiligheid vraagt om extra capaciteit bovenop uitvoering conform wet- en regelgeving. Hoewel maatregelen urgent zijn, gezien de impact van deze bedrijven, kost het tijd de benodigde capaciteit in te vullen.

Vanwege de schaarste aan gekwalificeerd personeel op de arbeidsmarkt en de tijd die nodig is voor het opdoen van voldoende ervaring en kennis voor deze functies is gekozen voor een groeimodel: vanaf 2026 kunnen de functies stapsgewijs met 25% worden ingevuld tot 2029 met 100%. Het integreren van het provinciale beleid in de uitvoering van deze taken vergt een extra investering. In de onderstaande tabel worden de verschillende deskundigheidsgebieden uitgesplitst naar thema's: lucht, geluid, licht, externe veiligheid en juridische expertise. Voor alle thema's gaat om inhoudelijke

specialistische expertise, behalve bij lucht. Daarvoor geeft de ODG ook aan extra capaciteit nodig te hebben voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|---|-----------------------------|-------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| Uitvoering VTH luchtkwaliteit | Wettelijk verplicht | structureel | 70.000 | 350.000 | 560.000 | 280.000 |
| | Milieubeleid | structureel | 35.000 | 175.000 | 280.000 | 140.000 |
| | Omgevingsvisie (opgaves) | structureel | 0 | 0 | 0 | |
| Specialistische expertise luchtkwaliteit | Wettelijk verplicht | structureel | 70.000 | 350.000 | 560.000 | 280.000 |
| | Milieubeleid | structureel | 35.000 | 175.000 | 280.000 | 140.000 |
| | Omgevingsvisie (opgaves) | structureel | 0 | 0 | 0 | |
| Specialistische expertise geluid | Wettelijk verplicht | structureel | 23.350 | 116.750 | 186.800 | 93.400 |
| | Milieubeleid | structureel | 11.650 | 58.250 | 93.200 | 46.600 |
| | Omgevingsvisie (opgaves) | structureel | 0 | 0 | 0 | |
| Specialistische expertise licht | Wettelijk verplicht | structureel | 23.350 | 116.750 | 186.800 | 93.400 |
| | Milieubeleid | structureel | 11.650 | 58.250 | 93.200 | 46.600 |
| | Omgevingsvisie (opgaves) | structureel | 0 | 0 | 0 | |
| Specialistische expertise externe veiligheid | Wettelijk verplicht | structureel | 70.000 | 350.000 | 374.000 | 187.000 |
| | Milieubeleid | structureel | 23.250 | 116.250 | 186.000 | 93.000 |
| | Omgevingsvisie (opgaves) | structureel | 0 | 0 | 0 | |
| Juridisch advies | Wettelijk verplicht | structureel | 70.000 | 350.000 | 374.000 | 187.000 |
| | Milieubeleid | structureel | 23.250 | 116.250 | 186.000 | 93.000 |
| | Omgevingsvisie (opgaves) | structureel | 0 | 0 | 0 | |
| Subtotaal | | | 466.500 | 2.332.500 | 3.360.000 | 1.680.000 |

2.4 Zeer Zorgwekkende Stoffen

De provincie is bevoegd gezag voor VTH-taken op het gebied van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) bij risicovolle bedrijven. ZZS vragen, vanwege de inhoudelijke en juridische complexiteit en grote gezondheidsrisico's zowel op beleids- als uitvoeringsgebied om voldoende kennis en capaciteit. Groningen kent relatief veel bedrijven die ZZS uitstoten naar lucht en/of water. ZZS spelen ook een rol bij afvalverwerking, waarbij de focus ligt op aanwezigheid van ZZS in afvalstromen. Dit aspect is onderdeel van de impuls afval en CE. ZZS die via water indirect worden geloosd, worden meegenomen bij het onderdeel waterkwaliteit- en beschikbaarheid. Het is gewenst om de kennis en capaciteit op het gebied van ZZS, zowel binnen de provincie als binnen de ODG, te versterken. Het onderwerp is urgent, met name op het gebied van actuele vergunningen.

2.4.1 Beleidsvorming (provincie)

Toelichting: ZZS vragen om separate maatregelen, vanwege de specialistische kennis die zowel qua beleid, als uitvoering nodig is. Tegelijkertijd spelen ZZS een rol bij uitstoot naar lucht, water, bodem en afvalverwerking en omvatten zij daarmee verschillende milieuthema's en beperkt dit thema zich niet tot bedrijven.

Onderbouwing: Vanwege het veelomvattende karakter van dit onderwerp, vraagt het specifieke kennis bij de provincie om meer scherp te brengen in wat de knelpunten, risico's en handelingsperspectieven zijn binnen de provincie. Naast onze bevoegdheid voor risicovolle bedrijven, zijn we ook verantwoordelijk voor de regionale milieukwaliteit en dus de samenwerking met

gemeenten, waterschappen en inwoners. Bovendien biedt de Omgevingswet beleidsruimte om uitstoot van ZZS nog verder te verminderen. Er is behoefte aan inhoudelijk/juridische kennis om deze ruimte optimaal te benutten.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|-------------------|--------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Beleidsadvies ZZS | Milieubeleid | structureel | 121.600 | 259.900 | 283.858 | 145.058 |
| Beleidskader | Milieubeleid | incidenteel | nvt | | | |
| Subtotaal | | | 121.600 | 259.900 | 283.858 | 145.058 |

2.4.2 Uitvoering (ODG)

Toelichting: Ook bij de ODG is er behoefte aan extra capaciteit en kennis om VTH-taken naar behoren uit te voeren. Dit houdt met name verband met de complexiteit van wet- en regelgeving en technologische ontwikkelingen. Het actualiseren van vergunningen voor een aantal prioritaire dossiers is via bestaande financiering en een amendement in de begroting opgenomen voor het jaar 2025. Er is echter nog onvoldoende inzicht in het totaal te actualiseren vergunningen voor het onderdeel ZZS.

Onderbouwing: De ontwikkelingen rondom ZZS vragen om extra capaciteit. Het is nodig om hier adequaat op te kunnen acteren binnen de ODG. Om de omvang van de werkvoorraad beter in beeld te brengen zijn 2 fte (een projectleider/procescoördinator en een inhoudelijk specialist) nodig. Op basis van deze analyse kan worden bepaald welke uitbreiding er op structurele basis nodig is.

Voor 2026 en verder is extra capaciteit nodig voor actualisaties en extra inzet op de beoordeling van Vermijdings- en reductieprogramma's (VRP's) Dit hangt samen met het inwerkingtreden van de Omgevingswet: bedrijven zijn sinds 1 januari 2024 verplicht een VRP in te dienen. Er is behoefte aan aanvullende capaciteit voor het uitvragen en beoordelen van VRP's.

Daarnaast voorziet de ODG structureel de noodzaak om een toezichthouder in te zetten op de beoordeling van VRP's voor productie- en afvalverwerkende bedrijven. De eerste stap is het uitvragen van VRP's (Q4 2025) en de beoordeling daarvan in 2026. In 2026 is meer duidelijkheid over de organisatorische en financiële gevolgen. Ook de inwerkingtreding van het nieuwe Circulaire Materialen Plan (CMP) vraagt om expertise op dit gebied. Tenslotte vraagt de implementatie van het ZZS-beleid om extra middelen. De middelen voor kennisontwikkeling kunnen naar behoefte ook worden ingezet voor actualisatie.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|---------------------------|---------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Actualisatie | Wettelijk verplicht | incidenteel | 0 | 0 | 0 | |
| Kennisontwikkeling | Wettelijk verplicht | structureel | 51.800 | 103.600 | 103.600 | 51.800 |
| Projectleider ZZS | Wettelijk verplicht | incidenteel | 140.000 | | | |
| Specialistische expertise | Wettelijk verplicht | incidenteel | 140.000 | | | p.m |
| Toezicht ZZS (VRP) | Wettelijk verplicht | structureel | 140.000 | 280.000 | 280.000 | 140.000 |
| Subtotaal | | | 471.800 | 383.600 | 383.600 | 191.800 |

2.5 Waterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid

Dit onderdeel heeft betrekking op de waterkwaliteit en VTH-taken voor het onderdeel indirecte lozingen. In het kader van de verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water en de Omgevingswet heeft de provincie niet alleen een regulerende, maar ook een faciliterende en realiserende rol. De maatregelen die hieronder worden beschreven hebben zowel betrekking op provinciale, als naar de ODG uitbestede taken.

2.5.1 Beleidsvorming (provincie)

Toelichting: Het waarborgen van de kwaliteit van het oppervlaktewater voor zover het binnenwateren en grondwater betreft valt onder de bevoegdheid van de provincie en is een wettelijke taak. We

werken samen met gemeenten, waterschappen en andere partijen door middel van het regionaal waterprogramma en stellen regels in de provinciale Omgevingsverordening. Het zorgdragen voor de zoetwaterbeschikbaarheid is ook een taak van de provincie

Onderbouwing: Landelijk is een uitvoeringsprogramma opgesteld om de doelen voor chemische stoffen in het water te halen. De belangrijkste taak van provincies hierin, is te zorgen dat de VTH voor indirecte lozingen in lijn wordt gebracht met de KRW. Echter, er zijn ook andere maatregelen en partijen die kunnen bijdragen aan het behalen van de doelen van de KRW. Het in beeld brengen van deze maatregelen en de sturing hierop vraagt om coördinatie van bijv. waterschappen, gemeenten en andere organisaties.

Er moet beleid worden ontwikkeld, dat ons handelingsperspectief vergroot, zodat we de uitdagingen effectief tegemoet kunnen treden. Klimaatverandering zorgt voor een verdere escalatie van de hierboven beschreven problematiek en zal ook steeds meer merkbaar zijn in onze provincie. Deze maatregelen hebben grote prioriteit en zijn voor wat betreft de waterkwaliteit wettelijk verplicht. Op de korte termijn moeten vergunningen echter KRW-proof worden gemaakt, hiervoor moet onderzoek worden uitgevoerd om scherp te krijgen welke bedrijven en stoffen in dit opzicht relevant zijn. Ook dient een kader te worden opgesteld om tot een prioritering en eventueel aanvullende beleids- en beoordelingsregels te komen voor actualisatie van deze vergunningen.

Tenslotte is het nodig om beleid te vormen voor het vergroten van de waterbeschikbaarheid en de waterbesparing door bedrijven. Voor dit onderdeel gaat het om capaciteit voor beleidsadvies water, landbouw en omgevingsrecht.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|-----------------------------------|----------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Beleidsadvies water | Wettelijke plicht (opgave) | structureel | 340.200 | 519.800 | 567.716 | 290.116 |
| Beleidsadvies landbouw | Wettelijke plicht (opgave) | structureel | 170.100 | 259.900 | 283.858 | 145.058 |
| Beleidsadvies omgevingsrecht | Wettelijke plicht (opgave) | structureel | 170.100 | 259.900 | 141.929 | 72.529 |
| Beleidskader indirecte lozing/KRW | Wettelijke plicht (opgave) | incidenteel | 50.000 | 0 | 0 | |
| Inventarisatie en prioritering | Wettelijke plicht (opgave) | incidenteel | 50.000 | 0 | 0 | |

2.5.2 Organisatie en proces (provincie)

Toelichting: Het waarborgen van de kwaliteit van het oppervlaktewater voor zover het binnenwateren en grondwater betreft valt onder de bevoegdheid van de provincie en is een wettelijke taak. We werken samen met gemeenten, waterschappen en andere partijen door middel van het regionaal waterprogramma en stellen regels in de provinciale Omgevingsverordening. Ook de verantwoordelijkheid voor voldoende water voor zowel huishoudens, landbouw en industrie en natuurlijk natuur ligt voor een groot deel bij de provincie.

Onderbouwing: Gezien de omvang en urgentie van de opgave en de impact op andere beleidsvelden wordt geadviseerd om een programma-aanpak toe te passen. Op deze manier worden de verschillende projecten en maatregelen goed gecoördineerd en kan optimaal gebruik gemaakt worden van de kennis en capaciteit uit verschillende onderdelen van de organisatie en daarbuiten.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|------------------------------------|----------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Programma leiding en ondersteuning | Wettelijke plicht (opgave) | incidenteel | 319.900 | 243.300 | 0 | |

2.5.3 Uitvoering (provincie)

Waterbeschikbaarheid

Toelichting: Waterbeschikbaarheid betreft de mate waarin we in onze provincie op korte en lange termijn voldoende water hebben om in alle waterbehoeftes te voorzien: of het nu gaat om drinkwater, agrarische activiteiten, koelwater voor bedrijven en bodemverzilting en/of verzakking. De provincie heeft weinig wettelijke instrumenten om hier invloed op uit te oefenen.

Onderbouwing: Er is er onderzoek nodig naar de wenselijkheid en/of haalbaarheid om in periodes van droogte, beperkingen op te leggen aan grondwateronttrekkingen, zoals voor oppervlaktewater al een verdringingsreeks geldt. Ook is onderzoek nodig, om de waterclaim naar het IJsselmeer te kunnen onderbouwen. Tenslotte moet er op basis van deze onderzoeken beleid worden gevormd en maatregelen worden uitgevoerd om de waterbeschikbaarheid te vergroten.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|-------------------------------------|-------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| verbeteren waterbeschikbaarheid | Omgevingsvisie (opgave) | incidenteel | 229.000 | 332.000 | 0 | |
| Verminderen waterverbruik bedrijven | Omgevingsvisie (opgave) | incidenteel | 166.000 | 206.000 | 0 | |
| Coördinatie taskfore | Omgevingsvisie (opgave) | structureel | 86.800 | 129.950 | 141.929 | 72.529 |
| | Subtotaal | | 1.582.100 | 1.950.850 | 1.135.432 | 580.232 |

2.5.4 Uitvoering (ODG)

Waterkwaliteit

Toelichting: De provincie is ook bevoegd gezag voor het onderdeel indirecte lozingen bij bedrijven die onder onze bevoegdheid vallen. Binnen de KRW-Impuls, Actielijn 'chemische stoffen' is al de belangrijkste maatregel uit te voeren door provincies benoemd: het in lijn brengen van VTH voor indirecte lozingen met de KRW. Dit betekent dat alle lozingsvergunningen getoetst moeten zijn aan de impact op het halen van de KRW-doelen. Het minimaliseren van de uitstoot van ZZS naar het water maakt deel uit van dit onderdeel en niet van het onderdeel ZZS.

Onderbouwing: Afgezien van de taken die samenhangen met de totale werkvoorraad, vraagt zowel de opgave van het verbeteren van de waterkwaliteit en het voldoen aan de KRW om een versnelling van het actualiseren van vergunningen voor het onderdeel indirecte lozingen en het zorgen dat deze vergunningen 'KRW proof' zijn. Wanneer duidelijk is welke vergunningen relevant zijn voor de KRW en hoeveel daarvan geactualiseerd moeten worden, kunnen de kosten van deze actualisatie toenemen. Op dit moment is slechts een incidenteel bedrag opgenomen om actualisatie toetsen te kunnen uitvoeren.

Het met prioriteit KRW proof maken van vergunningen zal vermoedelijk om meerkosten vragen. Deze kunnen eventueel worden gedekt door de reguliere formatie die is opgenomen in onderstaande tabel. Echter dit is natuurlijk afhankelijk van het arbeidsmarkt aanbod en eventuele scholing. De bemonsteringskosten worden nu nog via nacalculatie en uitbesteding gefinancierd. De ODG adviseert dit bedrag structureel te begroten, zodat deze taak binnen de ODG kan worden georganiseerd, zodat men onafhankelijk is voor dit deskundigheidsgebied.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|---------------------------|---------------------|-------------|----------------|------------------|------------------|----------------|
| Bemonstering en analyse | Wettelijk verplicht | structureel | 90.000 | 90.000 | 90.000 | 45.000 |
| Actualisatie KRW | Wettelijk verplicht | incidenteel | 100.000 | 0 | 0 | |
| vergunningverlening | Wettelijk verplicht | structureel | 35.000 | 175.000 | 280.000 | 140.000 |
| vergunningverlening | Wettelijk verplicht | structureel | 35.000 | 175.000 | 280.000 | 140.000 |
| toezichthouder milieu | Wettelijk verplicht | structureel | 35.000 | 175.000 | 280.000 | 140.000 |
| toezichthouder Seveso | Wettelijk verplicht | structureel | 35.000 | 175.000 | 280.000 | 92.400 |
| Specialistische expertise | Wettelijk verplicht | structureel | 28.000 | 140.000 | 224.000 | 112.000 |
| juridisch advies | Wettelijk verplicht | structureel | 17.500 | 87.500 | 140.000 | 70.000 |
| | Subtotaal | | 375.500 | 1.017.500 | 1.574.000 | 739.400 |

2.6 Afval en Circulaire Economie (ODG)

Toelichting: Dit onderdeel gaat over de wettelijke taken op het gebied van VTH voor afval en circulaire economie. Naast de reeds ingezette en gefinancierde implementatie van de bouwstenenvisie CE en VTH, gaat dit onderdeel over het investeren van voldoende capaciteit en kennis bij de ODG op het gebied van afval en CE om de wettelijke taken en landelijke beleidskaders (CE-wet en Circulair Materialen Plan) te kunnen implementeren naar VTH. Waar de Bouwstenenvisie vooral gericht is op stimuleren van CE door middel van VTH, is dit onderdeel gericht op het kunnen voldoen aan de wettelijke taken op het gebied van afval en CE.

Onderbouwing: De ODG voldoet aan de kwaliteitscriteria voor dit deskundigheidsgebied, maar mist voldoende capaciteit om de volledige werkvoorraad voor de provincie conform wet- en regelgeving en beleid uit te voeren. Deze maatregelen kunnen niet wachten, gezien het toenemende aantal circulaire initiatieven en de complexiteit van de beoordeling daarvan. Tegelijkertijd is er sprake van frequenter en effectiever (keten)toezicht met de focus op afvalstromen in plaats van bedrijven. Naar verwachting zal het inwerkingtreden van in ontwikkeling zijnde wet- en regelgeving om meer inzet op dit onderdeel vragen.

| | | | 2025-2026 | 2027-2028 | 2029-2030 | 2031 e.v. |
|-------|--------------------------------|---------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| 5.4.1 | implementatie bouwstenenvisie | Omgevingsvisie | | | | |
| 5.4.2 | actualisatie (bouwstenenvisie) | Milieubeleid | | | | |
| 5.4.3 | kennisontwikkeling | Wettelijk verplicht | 79.975 | | | |
| 5.4.4 | vergunningverlening | Wettelijk verplicht | | 262.500 | 262.500 | 350.000 |
| | Subtotaal | | 79.975 | 262.500 | 612.500 | 350.000 |

2.7 Energie (provincie)

De provincie heeft vooral een rol bij de VTH-taken op het gebied van energiebesparing. Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) is bevoegd voor de reductie van CO2 bij bedrijven. Op dit moment zijn er voldoende middelen beschikbaar voor initiatieven vanuit de provincie zoals het ontzorgingsprogramma verduurzamen bedrijfsmatig vastgoed en het verduurzamingsloket 'Groningen werkt slim' voor bedrijven. Deze inzet heeft ook tot doel bedrijven te stimuleren en te ondersteunen bij energiebesparende maatregelen. Op deze manier dragen we vanuit de provincie bij aan het reduceren van CO2. Vanaf 2027 stopt de financiering vanuit het Rijk. We adviseren in 2026 terug te komen met een advies, als onderdeel het geactualiseerde programma energie, om dit gat op te vangen. Een hoger ambitieniveau, bijvoorbeeld op basis van de nieuwe Omgevingsvisie en/of het programma Energie, dient te worden voorzien van extra middelen. Deze zijn op dit moment nog niet inzichtelijk.

Hoofdstuk 3 Conclusies en implementatie Plan van Aanpak

3.1 Totaal overzicht kosten en formatie provincie

In hoofdstuk 2 is geïnteriseerd hoeveel geld en capaciteit nodig is om milieuzaken op orde te brengen. Deze kosten hebben we afgezet tegen de capaciteit en het geld dat op dit moment al beschikbaar is en ingezet wordt bij zowel provincie als ODG. Op dit moment is sprake van de volgende beleidskredieten:

*fte's kredieten energie zijn niet meegenomen omdat uit de inventarisatie blijkt dat geen extra expertise nodig is.

** bedrijven en grijze wetten

| Onderdeel: | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|----------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| VTH | € 517.167 | € 394.233 | € 400.133 | € 385.400 | € 391.600 |
| Milieubeleid | € 526.673 | € 300.000 | € 300.000 | € 200.000 | € 200.000 |
| Water | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 | € 100.000 |
| Totaal: | € 1.143.840 | € 794.233 | € 800.133 | € 685.400 | € 691.600 |

*fte's en kredieten energie zijn niet meegenomen omdat uit de inventarisatie blijkt dat geen extra expertise nodig is.
 ** bedrijven en grijze wetten
 *** excl. Mer, bodem en ondergrond

Daarnaast is sprake van, bij benadering, het volgend aantal formatieplaatsen dat wordt ingezet voor beleid, beleidsimplementatie, beleidsadvies en opdrachtgevers- en opdrachtnemerschap.

| Onderdeel | Aantal fte's |
|----------------------|--------------|
| VTH | 8-9 |
| Milieubeleid | 10-11 |
| Water | 3-4 |
| Juridische Zaken | 2 |
| Externe betrekkingen | 2 |

3.1.1 Overzicht kosten en formatie ODG

Op dit moment zijn geraamd de volgende kosten voor uitvoering van de VTH-taken voor de provincie.

| Omschrijving | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Omgevingsdienst Groningen | | | | | |
| - Omgevingsdienst Seveso-taken | € 4.674.000 | € 4.766.000 | € 4.862.000 | € 4.959.000 | € 5.068.000 |
| - Omgevingsdienst VTH-taken | € 4.568.500 | € 4.479.000 | € 4.568.000 | € 4.659.000 | € 4.766.000 |
| Subtotaal: | € 9.242.500 | € 9.245.000 | € 9.430.000 | € 9.618.000 | € 9.834.000 |
| Bouwstenenvisie Circ. econ. en afval | € 162.000 | € 145.000 | € 145.000 | € 145.000 | € 145.000 |
| Impuls zeer zorgwekkende stoffen | € 119.000 | | | | |
| Coördinatie RWE | € 262.000 | € 262.000 | | | |
| Totaal: | € 9.785.500 | € 9.652.000 | € 9.575.000 | € 9.763.000 | € 9.979.000 |

De ODG geeft aan niet te kunnen zeggen hoeveel fte nu wordt ingezet ten behoeve van de provinciale taken, met als reden dat de ODG werkt voor de 11 deelnemers in de GR en de 2 andere Seveso-opdrachtgevers.

Ten opzichte van de huidige capaciteit en geld, gaat de inventarisatie uit van de volgende kosten voor de komende 6 jaar:

| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
|------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| TOTAAL ODG | 408.323 | 2.171.252 | 2.302.100 | 2.886.600 | 3.585.100 | 3.611.800 |
| TOTAAL provincie | 647.850 | 1.907.051 | 1.928.730 | 1.749.117 | 1.477.598 | 1.544.275 |
| TOTAAL | 1.056.173 | 4.078.303 | 4.230.830 | 4.635.717 | 5.062.698 | 5.156.075 |
| | | | | | | |
| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
| FTE ODG | 0,00 | 8,86 | 13,28 | 17,46 | 22,45 | 24,11 |
| FT Provincie | 3,49 | 14,13 | 14,13 | 11,40 | 10,90 | 10,90 |
| TOTAAL | 3,49 | 22,99 | 27,41 | 28,86 | 33,35 | 35,01 |
| | | | | | | |
| | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 |
| ODG incidenteel | 363.323 | 974.452 | 505.800 | 205.800 | 205.800 | - |
| ODG structureel | 45.000 | 1.196.800 | 1.796.300 | 2.680.800 | 3.379.300 | 3.611.800 |
| ODG Totaal | 408.323 | 2.171.252 | 2.302.100 | 2.886.600 | 3.585.100 | 3.611.800 |
| Provincie incidenteel | 363.000 | 551.900 | 512.300 | 269.000 | - | - |
| Provincie structureel | 284.850 | 1.355.151 | 1.416.430 | 1.480.117 | 1.477.598 | 1.544.275 |
| Provincie Totaal | 647.850 | 1.907.051 | 1.928.730 | 1.749.117 | 1.477.598 | 1.544.275 |
| TOTAAL | 1.056.173 | 4.078.303 | 4.230.830 | 4.635.717 | 5.062.698 | 5.156.075 |

3.1.2 Implementatie en monitoring Plan van Aanpak

Voor de implementatie en de bewaking van de uitvoering van het Plan van Aanpak is ook capaciteit nodig. Dit Plan van Aanpak kent verschillende onderdelen en verschillende fases van uitvoering. Voor de implementatie, begeleiding, monitoring en evaluatie is zowel bij de provincie als de ODG-formatie nodig. Deze wordt geraamd op 0,5 fte bij zowel provincie als ODG.

Daarnaast heeft het verbeteren van de samenwerking met de ODG in het algemeen, ook prioriteit. Dit vraagt op korte termijn om een betere afstemming tussen opdrachtgevers- en eigenaarschap op ambtelijk en bestuurlijk niveau binnen de provincie. Ook de invulling van de huidige afspraken tussen provincie en ODG over de jaaropdracht en rapportages, het nieuwe VTH-systeem van de ODG en andere zaken vragen om aanscherping van de afspraken.

Borging en monitoring

De borging van dit Plan van Aanpak wordt vastgelegd in de Verordening Kwaliteit VTH en de dienstverleningsopdracht naar de ODG. De implementatie van dit Plan van Aanpak en sturing daarop moet worden geborgd in het directieplan en interne bedrijfsvoering van de ODG en de teamplannen van de betrokken teams binnen de provincie. Voor de monitoring van de inzet van middelen wordt aangesloten bij de P&C-cyclus van zowel de provincie als de ODG. Voor de inhoudelijke monitoring wordt aangesloten bij de jaarrapportage van ODG en het VTH-jaarverslag.

Audit

Er is rekening gehouden met een audit, waarvan de uitkomsten kunnen worden ingezet om dit Plan van Aanpak bij te stellen. De audit onderzoekt of de kwaliteit binnen de provincie en de ODG, voor de onderdelen van dit Plan van Aanpak voldoende geborgd is. De audit omvat de processen, die vallen onder opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en eigenaarschap en die betrekking hebben op alle werkzaamheden/onderdelen uit het PVA.

Met name de doeltreffendheid van het opdrachtgevers-, eigenaars- en opdrachtnemerschap en de doelmatigheid van de uitvoering van de verschillende onderdelen van dit plan, worden hierbij tegen het licht gehouden. Het gaat daarbij om de primaire processen en de ondersteunende processen. De uitkomsten kunnen ook input vormen voor de evaluatie van de financieringsystematiek van de ODG.

De audit wordt door een externe partij uitgevoerd en de uitvraag zal na vaststelling van de PvA nader moeten worden ingevuld. De provincie en de ODG gaan hierover nog nader in overleg.

De audit zou de volgende onderdelen kunnen bevatten:

- Borging van processen (throughput). Bestaan er procesbeschrijvingen en afspraken (Dienstverleningsovereenkomst): zijn deze actueel, hoe verhouden deze zich tot (nieuwe) wetgeving en best practises elders en hoe wordt hierop gestuurd?
- Kwaliteit van processen (output en outcome). Leidt de procesbeschrijving tot de gewenste producten en uitkomsten en hoe wordt hierop gestuurd/geïntervenieerd? Bijvoorbeeld qua doorlooptijd, urenbesteding, juridische houdbaarheid (bezwaar- en beroepszaken), doelbereik beleid (vermindering uitstoot).
- Financiering van processen en producten (input): Zijn de uren die nodig zijn om het proces uit te voeren in verhouding tot de gewenste producten en uitkomsten? Wordt er tijd geschreven en wordt er gestuurd op de tijdbesteding van verschillende onderdelen van de processen?

Tussenevaluatie

Zoals in bijlage 2 is beschreven zijn er in het kader van de versterking van het VTH-stelsel verschillende ontwikkelingen die impact (kunnen) hebben op dit Plan van Aanpak en vice versa. Het wijzigen van de financieringssystematiek voor alle producten van de ODG zou tot een opslag kunnen leiden in de deelnemersbijdrage van provincies en gemeenten en daarmee tot een kwaliteitsverbetering. Dit staat los van dit Plan van Aanpak, omdat de maatregelen in hoofdstuk 2 betrekking hebben op het uitvoeren van een deel van het werkpakket (nl. de capaciteit, en dus kwantiteit), die de ODG op dit moment onvoldoende kan oppakken en dus geen betrekking hebben op een kwaliteitsverbetering van de taken.

Desalniettemin willen we de komende tijd, samen andere deelnemers, verkennen welke wensen en mogelijkheden er zijn om de ODG in de breedte een kwaliteitsimpuls te geven. Omdat een succesvolle uitvoering van dit Plan van Aanpak, mede afhankelijk is van ondersteunende processen bij de ODG raakt het plan ook gemeenten en andere provincies. Immers, een goede informatievoorziening (VTH-zaaksysteem) is cruciaal voor deze aansturing en verantwoording van het Plan van Aanpak, maar natuurlijk ook voor de uitvoering van alle taken. Dit zijn ook onderdelen om tot een goede financieringssystematiek te komen. Daarom zullen we eind 2026 een tussenevaluatie van het Plan van Aanpak uitvoeren, waarbij de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Zijn de processen, urenbesteding, opdrachten en deelnemersbijdrage voldoende op elkaar afgestemd, zodat middelen (geld, expertise en capaciteit) effectief en efficiënt kunnen worden ingezet om de opdracht van de provincie goed uit te voeren?
- Wat betekenen de uitkomsten van de audit zoals hierboven genoemd voor de wijziging van de financieringssystematiek van de ODG?
- Wat zijn de ambities van de verschillende deelnemers ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van het basistakenpakket van de ODG?
- Wat betekenen de uitkomsten van de audit, de bestuurlijke ambities van de deelnemers en de nieuwe financieringssystematiek voor de structureel begrote middelen voor de opdracht van de provincie, inclusief dit Plan van Aanpak?

We zullen op basis van de uitkomsten van deze tussenevaluatie het Plan van Aanpak en de daaronder liggende begroting aanpassen. Aangezien de verschillende maatregelen sterk met elkaar vervlochten zijn en er sprake is van een groeimodel bij de ODG, is het ten behoeve van de continuïteit en stabiliteit van de ODG, noodzakelijk de geraamde bedragen mee te nemen in de meerjarenbegroting. Immers, het werven en opleiden van personeel kost de nodig tijd en vraagt om een structurele, maar stapsgewijze borging van middelen. In de tussentijd zullen we gezamenlijk met

de ODG nadere afspraken maken over de verantwoording van de uitvoering van het Plan van Aanpak door de ODG.

3.2 Financiering

In de coalitie-onderhandelingen voor het nieuwe coalitieakkoord (Mit Mekoar) is de uitwerking van deze moties ingediend als knelpunt aanvaard beleid. Dit is in het nieuwe coalitieakkoord niet als knelpunt opgenomen, omdat de uitwerking van deze moties op dat moment nog niet zo ver gevorderd was om hier ook een financiële vertaalslag van te kunnen maken.

In de perspectiefnota 2026 zal deze uitwerking van de moties 75 en 61 worden ingediend als knelpunt aanvaard beleid. Dat betekent dat voorgesteld wordt dit te dekken uit begrotingsruimte van de komende jaren. Dit zal in het collegevoorstel dat als oplegger dient voor dit Plan van Aanpak verder worden toegelicht.

DISCLAIMER:

- Er is nog geen rekening gehouden met de indexatie van de structurele personeelskosten van de ODG
- Er moet aanvullend nog een post voor financiële zekerheidsstelling afval worden opgenomen.

Bijlage 1 Proces 2024 naar aanleiding van motie 61

Eerste inventarisatie 2024

In het eerste kwartaal van 2024 is een inventarisatie gedaan naar de benodigde extra expertise, capaciteit en geld voor de beleids- en uitvoeringstaken van de provincie op het gebied van milieu. Hierbij is rekening gehouden met onderscheid in uitvoering van wettelijke/basistaken, beleidstaken en ambities vanuit de Omgevingsvisie. Zowel intern als door de ODG is een voorstel gedaan voor benodigde extra expertise, capaciteit en geld voor de beleids- en uitvoeringstaken. De ODG heeft een voorstel gedaan waarin zij aangeven dat één en ander haalbaar zou zijn met een uitbreiding van anderhalf keer de structurele middelen en een aanzienlijke incidentele bijdrage. Tegelijkertijd heeft de ODG benadrukt dat de huidige krappe arbeidsmarkt het op dit moment lastig maakt om voldoende en goed gekwalificeerd personeel aan te trekken, waarmee extra financiële middelen niet alleen de oplossing zijn.

De inventarisaties leidden tot vervolgvragen. In de procesbrief van GS aan PS (2024-041024, 2 april 2024), zijn deze vragen benoemd en is toegezegd dat er een nadere analyse zou worden uitgevoerd op de robuustheid van de ODG in relatie tot huidige en toekomstige ontwikkelingen op milieu- en economisch gebied in onze provincie. Echter, in het licht van de beperkte financiële middelen in relatie tot de kosten zoals geïnterpreteerd door met name de ODG, is vooruitlopend op de verdere analyse geconstateerd dat er veel overlap is tussen motie 61 en de ingetrokken motie 75 (lozingen en vergunningen Nedmag en VKA) en ook dat motie 75 mogelijk gepaard gaat met aanzienlijke kosten (GGD-onderzoek, onderzoek waterkwaliteit). Tevens is geconstateerd dat, gezien de hoge kosten, er mogelijk keuzen moeten worden gemaakt in overleg met de ODG.

Bestuurlijk overleg met de ODG en tweede inventarisatie

Naar aanleiding van de eerste inventarisaties hebben GS overlegd met de directie van de ODG. De provincie heeft in dit overleg aangegeven wat betreft uitvoering van taken te willen focussen op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ze heeft de vraag gesteld wat er op dit moment nodig is om dit op orde te krijgen. Gezien de vele aspecten die hiermee samenhangen, hebben GS besloten om met name de actualisatie van vergunningen prioriteit te geven om te zorgen dat de best beschikbare technieken (BBT) worden toegepast en betere mogelijkheden zijn om toezicht te houden. Daarna kan de genoemde nadere analyse uitgevoerd worden. De ODG is gevraagd om een tweede inventarisatie uit te voeren met de focus op efficiëntie- en effectiviteitsmaatregelen binnen de bestaande middelen. De ODG heeft vervolgens een tweede inventarisatie gedaan, waarbij de focus lag op actualisatie van vergunningen.

Procesbrief oktober 2024

Naar aanleiding van bovenstaande is een (derde) procesbrief aan PS gezonden waarin is aangegeven dat de voorlopige conclusie is dat in alle gevallen substantieel méér financiële middelen nodig zijn om "alles te kunnen doen". Financiële middelen die op dat moment niet in onze begroting zaten. Aangegeven is dat, gezien bovenstaande inzichten en de urgentie, vooralsnog wordt ingezet op oplossingen binnen de bestaande provinciale middelen. De hoogste prioriteit ligt daarbij, logischerwijze, bij het op orde krijgen van vergunningen en daardoor beter te kunnen toezien en handhaven, zeker op risicovolle bedrijven en complexe dossiers. Samengevat: De provinciale begroting biedt onvoldoende financiële ruimte én de krapte op de arbeidsmarkt belemmert de uitvoerbaarheid. Als uitvloeisel van de motie is aangegeven samen met de ODG te kijken naar de juiste prioritering en de mogelijkheden voor het optimaliseren van de bedrijfsvoering, dit om toch zoveel als mogelijk aan de wensen van PS tegemoet te kunnen komen.

Geactualiseerde inventarisaties 2025

In november 2024 is, na het delen van de inventarisaties met PS, alsnog door GS aan de PS toegezegd in Q1 van 2025 een PvA op te stellen inclusief de benodigde financiële middelen. In het eerste kwartaal van 2025 is alle teams en de ODG gevraagd om de in 2024 uitgevoerde inventarisaties te actualiseren naar de stand van zaken van begin 2025.

Bijlage 2 Context

Rollen en verantwoordelijkheden

De provincie Groningen heeft onder andere als taak milieubeleid te maken, dit beleid is vastgelegd in o.a. de Omgevingsvisie, het Milieuprogramma en het Regionaal Waterprogramma. Dit is verder toegelicht in paragraaf 2.4. De provincie is volgens de Omgevingswet bevoegd gezag voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor circa 150 bedrijven in de provincie. De uitvoering van de VTH-taken is conform de Omgevingswet neergelegd bij de Omgevingsdienst Groningen (ODG). De provincie voert zelf ook VTH-taken uit, onder andere op het gebied van natuur, vuurwerk, zwemwater e.d. Zoals gesteld in hoofdstuk 1 vallen deze VTH-taken buiten de scope van dit Plan van Aanpak.

De ODG verzorgt de uitvoering van VTH op het gebied van milieu (de zogenaamde basistaken) in opdracht van de 10 gemeenten in Groningen en de provincie Groningen. Voor de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe voert de ODG de VTH-taken voor bedrijven waar sprake is van relatief grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen (Seveso-bedrijven) en complexe chemiebedrijven (categorie 4 bedrijven van de Richtlijn industriële emissies (RIE4)) (hierna: majeure risicobedrijven). Voor de provincie worden ook de VTH-taken voor bouw en sloop door de ODG uitgevoerd. De invulling van de takenpakketten en werkzaamheden vinden plaats in de vorm van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen de deelnemers en de ODG.

De ODG is een gemeenschappelijke regeling, waarbij er voor de provincie sprake is van diverse rollen. De provincie is (de grootste) mede-eigenaar van de ODG, is opdrachtgever; bevoegd gezag en facilitator (o.a. financiële administratie, treasury, beheer ICT-voorzieningen), heeft zitting in het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van de ODG en is voorzitter van beide organen. De ODG heeft de rol van opdrachtnemer en heeft het mandaat om de opgedragen VTH-taken uit te voeren.

Instrumenten

Op grond van de Omgevingswet beschikken provincies over verschillende sturingsmogelijkheden: samenwerken, stimuleren, realiseren en reguleren op het gebied van de fysieke leefomgeving en de onderdelen daarvan die betrekking hebben op de uitvoering van deze motie. Volgens de beleidscyclus kan voor verschillende (beleids-/uitvoerings-) instrumenten worden gekozen, op basis van de rolopvatting en het provinciaal belang. Aangezien het voorkomen en verminderen van negatieve milieueffecten en de opgaves die in deze context zijn genoemd in de motie, fundamenteel en urgent zijn, zien we in de praktijk dat in zowel de wetgeving, als beleidskeuzes daarbinnen, de nadruk wordt gelegd op reguleren. Regulering vindt plaats door middel van:

- Algemene rechtstreekse werkende normen en regels voor milieubelastende activiteiten in rijksregelgeving: hier moet door bedrijven aan worden voldaan en daarop moet worden toegezien en overtreding hiervan moet worden gehandhaafd;
- Specifieke normen en regels voor milieubelastende activiteiten middels: vergunningverlening, maatwerk- en andersoortige besluiten, alsmede toezicht en handhaving.

Beide vormen van regulering kunnen zowel door het Rijk aan de provincie worden toegewezen, als zelf door PS of GS worden ingezet:

- Wettelijke taken op het gebied vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- Landelijk beleid: verdieping en aanvulling op wet- en regelgeving;
- Toegewezen bevoegdheid door PS: beleidsaccenten in de vorm van algemeen verbindende voorschriften: specifieke normen, algemene regels en regels ten behoeve vergunningverlening, toezicht en handhaving in de Omgevingsverordening;
- Bevoegdheid van GS: vaststellen van beleidsregels ten behoeve van vergunningverlening toezicht en handhaving, al dan niet in programma's.

Na vaststelling en publicatie van de algemeen verbindende voorschriften in de omgevingsverordening en beleidsregels moeten zowel GS als de ODG handelen overeenkomstig deze normen en regels in het kader van de (gemandateerde) besluiten die ze nemen.

De provincie Groningen beschikt over vastgesteld beleid, dat is gebaseerd op landelijk beleid, regels en normen in de Omgevingsverordening en beleidsregels in het Milieuprogramma. Deze moeten allemaal worden toegepast door de ODG dan wel de provincie zelf in het geval van VTH-taken die zij zelf uitvoert (bijvoorbeeld luchtvaart, natuur e.d.). De ODG heeft 11 opdrachtgevers, deze hebben allen eigen beleid dan wel beleidsaccenten. Voor een soepel draaiende omgevingsdienst is een gezamenlijke uitvoering- en handavingsstrategie (UH&S) een voorwaarde. Overigens is dit ook een wettelijke verplichting. Dit instrument vaagt veel afstemming tussen de bevoegd gezagen, maar is uiteindelijk in ieders voordeel. Het actualiseren van de UH&S en het opzetten van een regionale beleidscyclus zijn belangrijke onderdelen van de versterking van het VTH-stelsel. Dit Plan van Aanpak legt de basis voor een goed werkende regionale beleidscyclus vanuit de provincie. Verschillende onderdelen lucht- en waterkwaliteit, Zeer Zorgwekkende Stoffen hebben betrekking op de provinciale verantwoordelijkheid voor de regionale milieukwaliteit. In die zin zorgt het Plan van Aanpak dat deze verantwoordelijkheid en de daarbij behorende ambities worden vertaald naar de uitvoering van VTH door de ODG. Dat laat onverlet dat het provinciale VTH-beleid goed moet worden afgestemd met andere opdrachtgevers en de ODG.²

Financiën

Oprachtverlening aan de ODG gaat door middel van jaaropdrachten. Van tevoren wordt bepaald wat de verwachte inzet van de ODG voor de verschillende opdrachtgevers zal zijn. Op basis van deze inschatting wordt de financiering bepaald en de werkvoorraad ingericht. Onderscheid wordt gemaakt tussen reguliere taken en producten en specifieke inzet op basis van prioriteiten en beleid. Als deze specifieke inzet niet binnen de bestaande begroting kan worden gefinancierd, wordt er een meerwerkopdracht gegeven. Het meerwerk voor de ODG bedroeg de afgelopen 5 jaar gemiddeld ongeveer EUR 50.000, -. Naast de huidige jaaropdracht (zie verder Hoofdstuk 3) worden de Bouwstenenvisie circulaire economie en de Impuls ZZS separaat gefinancierd, zij zijn opgenomen in de meerjarenbegroting 2025-2029.³ Voor de productgroepen milieu, VTH, water en energie zijn de bedragen al opgenomen in de begroting 2025-2029, dit zijn de huidige beschikbare middelen voor

² Dit staat in [artikel 13.5 lid 2 van het Omgevingsbesluit](#). De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie vast voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid

³ **Bouwstenenvisie**

De transitie naar een volledige circulaire economie in 2050 vraagt om brede maatschappelijke samenwerking, waarbij een duidelijke provinciale rol vanuit haar taken en verantwoordelijkheden (die voortvloeien uit de Omgevingswet) cruciaal is. De doelstelling van de Bouwstenenvisie is het stimuleren van de ontwikkeling van eenduidig VTH-beleid vanuit de provinciale rol voor de bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie. Hierbij wordt verbinding gelegd met de aanpak ZZS, het afvalbeleid en het omgevingsbeleid. In de Bouwstenenvisie wordt duidelijk afgebakend waar provincies qua rollen en taken invloed op hebben en hoe verschillende VTH-instrumenten in samenhang kunnen worden ingezet om hier invulling aan te geven.

Impuls Zeer Zorgwekkende Stoffen

Met een amendement op de begroting 2025 hebben PS besloten conform het voorstel van de ODG middelen ter beschikking te stellen voor onze Impuls Zeer Zorgwekkende Stoffen:

- a) versnelling actualisatie op basis van provinciale uitvraag (€67.200 incidenteel)*
- b) verhogen kennisniveau vergunningverleners en toezichthouders (€51.800 incidenteel, is met het amendement incidenteel voor 2025 toegekend). Dit is bovenstaand in de begroting opgenomen onder "Impuls zeer zorgwekkende stoffen" voor € 119.000 in 2025.*

milieu (incl. water) dus, hierin is de formatie niet meegenomen (zie Hoofdstuk 6 voor het financieel overzicht).

Provinciaal milieubeleid

Milieuprogramma

Het Milieuprogramma van de provincie Groningen vormt de uitwerking van de milieuaspecten van de Omgevingsvisie en de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl, met als doel een samenhangend en effectief milieubeleid. Dit programma geeft richting aan vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en is afgestemd op wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet en Omgevingsverordening.

Belangrijke speerpunten Milieuprogramma:

- Vergunningverlening, toezicht en handhaving: Prioriteit ligt bij majeure risicobedrijven wat betreft uitstoot en gevaar*
- Vergunningen moeten actueel zijn*
- Strenge(re) normen voor milieubelastende activiteiten in het algemeen.*
- Onderkant Beste Beschikbare Technieken (BBT): Bedrijven moeten de strengste milieunormen toepassen om uitstoot te beperken.*
- Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS): minimale uitstoot, met als doel een nul emissie en bescherming van mens en natuur.*
- Voorzorgsbeginsel: Onzekere stoffen zoveel mogelijk beperken totdat hun veiligheid is bewezen*
- Bedrijven moeten volledig rapporteren over (potentieel) ZZS en zich continu en maximaal inspannen om die uitstoot te verminderen.*
- Stand-still-principe: Bij uitbreiding van bedrijven mag de uitstoot niet toenemen.*
- Majeure risicobedrijven krijgen intensiever toezicht, waarbij de ODG samenwerkt met andere inspectiediensten*
- Effectiever optreden tegen overtredingen met de Landelijke Handhaving Strategie Omgevingsrecht*
- Milieucriminaliteit en ondermijning*
- Minder hinder: Identificatie en aanpak van hotspots van milieudruk*

Regionaal waterprogramma

Het Regionaal Waterprogramma Provincie Groningen (hierna Programma Water) vormt de uitwerking van de wateraspecten van de Omgevingsvisie. Onder andere is hierin opgenomen hoe we als provincie uitvoering geven aan Europese Richtlijnen met betrekking tot water. De belangrijkste in het kader van dit Plan van Aanpak zijn de Kaderrichtlijn Water, de Grondwaterrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn.

Belangrijke speerpunten Programma Water:

- De aangewezen oppervlaktewaterlichamen moeten voldoen aan een goede chemische en ecologische kwaliteit conform de eisen en systematiek van de Kaderrichtlijn Water.*
- De aangewezen grondwaterlichamen moeten in een goede kwalitatieve en kwantitatieve toestand zijn conform de eisen en systematiek van de Kaderrichtlijn Water.*
- Drinkwaterwinningen worden beschermd zodat de zuiveringsinspanning niet toeneemt. Het streven is dat de zuiveringsinspanning afneemt, oftewel dat de kwaliteit van het gewonnen water verbetert.*
- De kwaliteit van zowel het grondwater als het oppervlaktewater mag niet verslechteren.*
- Inbreng van verontreinigingen naar het grondwater moet voorkomen en beperkt worden.*
- We wijzen aanvullende strategische grondwatervoorraden aan voor toekomstige drinkwaterwinning en stellen voor deze gebieden een beschermingsregime op.*

Relevante (landelijke) ontwikkelingen

Interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel en Omgevingswet

Een goed functionerend VTH-stelsel is belangrijk om milieu- en gezondheidsschade te voorkomen. Het huidige stelsel is sinds 2013 in werking. Er is kennis opgedaan over wat werkt en wat verbetering

behoeft. Daarom heeft voormalig staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat Vivianne Heijnen op 1 juli 2020 opdracht gegeven aan de Adviescommissie VTH, onder leiding van Jozias van Aartsen, om het stelsel onder de loep te nemen.⁴ In 2021 constateerde de Commissie Van Aartsen in het rapport 'Om de Leefomgeving: omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' dat het VTH-stelsel niet goed functioneert. Volgens de Commissie wordt het stelsel gekenmerkt door fragmentatie, vrijblijvendheid en gebrek aan expertise en leidt dit tot vermijdbare milieuschade en onaanvaardbare milieu- en gezondheidseffecten.

Om deze knelpunten op te lossen, doet de Commissie een aantal aanbevelingen die in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (hierna IBP VTH) zijn uitgewerkt naar concrete verbeterpunten. Dit was een landelijk traject waarbij provincies, gemeenten en het Rijk, samen met omgevingsdiensten, die hier een belangrijke rol in hadden, werkten aan verbetering van het VTH-stelsel. Het programma liep van 1 juli 2022 tot en met 30 september 2024.

In januari 2025 hebben o.a. de koepels en ministeries samenwerkingsafspraken gemaakt, om de opgeleverde producten te implementeren, of nog niet opgeleverde producten op te leveren. Hoewel het IBP VTH een landelijk traject was, zijn er parallellen en afhankelijkheden als het gaat om de uitvoering van motie 61. Het IBP VTH had onder andere tot doel om de uitvoering van VTH door omgevingsdiensten te verbeteren en beter aan te laten sluiten bij de opgaves en het beleid van provincies en gemeenten. De motie 61 roept hiertoe ook op, zowel bij de provincie als bij de ODG: "Breng in kaart wat er nodig is om alle opgaves de komende jaren goed te ondersteunen." Dit sluit aan bij de vereiste uit het IBP VTH van robuustheid van omgevingsdiensten. De samenwerkingsafspraken uit het IBP VTH stellen dat OD's in 2026 moeten voldoen aan de robuustheidscriteria. Het IPO adviseert provincies in het kader van deze afspraken om te onderzoeken of de taken en verantwoordelijkheden op VTH-gebied goed in beeld zijn, zodat provincies hun rol als bevoegd gezag en eigenaar van omgevingsdiensten nu en in de toekomst juist kunnen invullen. Het is de bedoeling deze inventarisaties te bundelen en te gebruiken als basis voor gesprekken met het Rijk over aanvullende financiering voor de versterking van de taakuitvoering door provincies en omgevingsdiensten. Naar verwachting zal er in 2026 meer duidelijkheid zijn of en hoe het Rijk hiervoor zal zorgdragen. Dit Plan van Aanpak voorziet voor milieu in deze inventarisatie.

Robuustheid

Het IBP VTH zegt het volgende over robuustheid:

"Een robuuste organisatie is een organisatie die wendbaar en daadkrachtig kan blijven in tijden van verandering en die onafhankelijk van externe omstandigheden of factoren naar behoren kan blijven functioneren. Dit betekent dat de diensten in staat moeten zijn:

- 1. de opgedragen taken op een dusdanige manier uit te voeren dat ze bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, bijdragen aan het voorkomen van (vermijdbare) milieuschade en bijdragen aan het aanpakken van de (milieu)problemen;*
- 2. hun rol te (kunnen) pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat."*

In het IBP VTH is het begrip robuustheid verder ingevuld door kritische prestatie indicatoren (KPI's). De robuustheidscriteria hebben tot doel om op uniforme wijze te toetsen of omgevingsdiensten in staat zijn om hun bedrijfsvoering dusdanig in te richten, zodat deze in staat zijn om meer vanuit de milieu-opgave en beleidsaccenten van opdrachtgevers te werken. Deze criteria zijn bestuurlijk vastgesteld en zullen wettelijk worden vastgelegd in een wetsvoorstel VTH dat in voorbereiding is. De robuustheidscriteria zijn:

- Een minimale werkcapaciteit van 114 fte voor de uitvoering van het regionale programma dat wordt overeengekomen met de opdrachtgever(s), corresponderend met een minimale omzet van € 16,5 miljoen (prijsspeil 2023);
- Werken volgens de kwaliteitscriteria voor VTH;
- Inzetten op innovatie met daarbij een innovatieagenda en bijpassend budget;

⁴ OM DE LEEFOMGEVING Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur

- Een financiële buffer hebben;
- Informatiegestuurd werken;
- Aansluiten bij de identiteit van het werkgebied.

Het voldoen aan de robuustheidscriteria betekent echter niet dat er voldoende kennis en capaciteit in huis is om de wettelijke taken uit te voeren: met het voldoen worden echter wel de juiste randvoorwaarden in de bedrijfsvoering gecreëerd om robuust te zijn.⁵ Zoals gesteld, alle omgevingsdiensten moeten (uiterlijk 1 april) 2026 aan de robuustheidscriteria voldoen. Ze moeten twee keer per jaar over de voortgang rapporteren. Op basis van de meest recente rapportage van de ODG is het ministerie van IenW tot het oordeel gekomen dat de verwachting is dat dat op 1 april 2026 zo zal zijn.

Het is ook van belang dat de financiering van genoemde taken zowel bij de provincie als de ODG op orde zijn. Immers, als de opdrachtgever niet voldoende robuust is, is de opdrachtnemer dat ook niet: de omvang en kwaliteit van de uitvoering van het takenpakket is afhankelijk van voldoende inzicht in de milieukwaliteit, effectief beleid en een goede sturing daarop.⁶ Dit geldt zowel voor de uitvoering van de jaaropdracht als voor de taakuitvoering overeenkomstig het strategisch beleid.⁷

Het IBP VTH zegt hier het volgende over:

*"Voor een robuuste taakuitvoering is het van belang dat de financiering van de omgevingsdienst is gekoppeld aan het takenpakket, regionale opgaven, ambities van opdrachtgevers en maatschappelijke ontwikkelingen (landelijke opgaven) en dat de financiering stabiel en toekomstgericht is, zodat omgevingsdiensten onafhankelijk én met een professionele distantie kunnen opereren nu en in de toekomst."*⁸

Dit Plan van Aanpak koppelt de maatregelen en kosten die daaraan verbonden zijn, aan de bovenstaande beschrijving van een robuuste taakuitvoering.

Kwaliteitscriteria

De Omgevingswet stelt dat omgevingsdiensten moeten voldoen aan de onder de robuustheidscriteria vallende kwaliteitscriteria. PS stellen conform artikel 18.23 van de Omgevingswet regels in de Verordening Kwaliteit VTH over de uitvoering van het basistakenpakket door de ODG in opdracht van GS. PS bepalen dus het kwaliteitsniveau van het basistakenpakket en hoe dit geborgd moet worden. Voor de uitvoering van de VTH-taken die de gemeenten bij de ODG belegd hebben stellen de gemeenteraden de Verordening Kwaliteit VTH vast.

De kwaliteitscriteria borgen de zogenaamde kritische massa.⁹ Dat houdt in: *voldoende gekwalificeerde medewerkers die de taak volgens een bepaalde frequentie uitvoeren*. Hierbij wordt niet gekeken naar de werkvoorraad van een omgevingsdienst: de kritische massa is het minimum om de kwaliteit per deskundigheidsgebied te borgen. Daarnaast gelden er procescriteria: deze borgen dat

⁵ IBP Eindrapport robuuste omgevingsdiensten: Alle omgevingsdiensten dienen minimaal aan deze essentiële kpi's te voldoen. Dat is de randvoorwaarde om robuust te kunnen zijn. Wat overigens niet betekent dat een robuuste omgevingsdienst automatisch goed functioneert. Met voldoen aan de essentiële criteria zijn wel de randvoorwaarden aanwezig om goed te kunnen functioneren. De robuustheid van een dienst wordt door meer bepaald dan alleen deze zes kpi's. De samenhang van alle geïnventariseerde kpi's en de mate waarin voldaan wordt aan de uitkomsten van de overige werkgroepen in pijler 1 en de overige pijlers van het programma, bepalen de uiteindelijke robuustheid van de dienst. Bl.z 15

⁶ IBP Eindrapport robuuste omgevingsdiensten blz 12: Om robuust te zijn, zijn omgevingsdiensten afhankelijk van hun omgeving, namelijk hun opdrachtgevers en eigenaren, voor de kwaliteit van de uitvoering, de omvang van het takenpakket en de financiering. Nauwe samenwerking met de opdrachtgevers is belangrijk. In het bestuurlijk overleg is opgemerkt dat een omgevingsdienst alleen maar robuust kan zijn als de opdrachtgever dat ook is.

⁷ Omgevingsbesluit artikel 13.10

⁸ IBP VTH: Handreiking Regionale Beleidscyclus 1.3, blz. 49

⁹ Kritische massa: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt en de omgevingsdienst in staat stelt sparringpartner te zijn voor complexe vraagstukken en advisering over de toepassing van de Omgevingswet.

omgevingsdiensten en opdrachtgevers de beleidscyclus naar behoren doorlopen. De procescriteria hebben betrekking op een goed lopende regionale beleidscyclus¹⁰, opdrachtgevers- en opdrachtnemerschap en zijn daarom een randvoorwaarde voor voldoende robuustheid van een omgevingsdienst. Ze hebben betrekking op kwaliteitseisen op het gebied van beleidsvorming, programmering, rapportering en monitoring, etc.

Om de vraagstelling van de motie te kunnen beantwoorden sluiten we aan bij de definities die worden gehanteerd in het kader van de wettelijke verplichte kwaliteitscriteria en de rapporten die zijn opgeleverd in het kader van het IBP VTH. Immers om de wettelijke en beleidsmatige taken van de provincie naar behoren uit te kunnen voeren moet de ODG robuust zijn en aan wettelijke criteria voldoen.

Evaluatie financieringssysteem ODG

De ODG wordt gefinancierd op basis van twee programma's:

- het VTH-programma, in opdracht van de provincie Groningen en de Groninger gemeenten
- het Seveso-programma, in opdracht van de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân.

Deze twee programma's hebben elk hun eigen financieringssysteem. Beide zijn de afgelopen jaren geëvalueerd. Voor de financieringssysteem van het VTH-programma is in de evaluatie geconcludeerd dat er geen directe noodzaak is om de huidige opzet volledig te herzien, maar dat er wel mogelijkheden zijn om het model beter te laten functioneren, onder andere door de koppeling met de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie te verbeteren.

Met betrekking tot de financieringssysteem van het Seveso-programma, 'de Noordelijke Maat', is in de evaluatie de aanbeveling gedaan om de opbouw van de Noordelijke Maat te actualiseren. Voor beide programma's is een "spoorboekje" opgesteld ten behoeve van de planning van het vervolg. De planning biedt ruimte om keuzes die in het kader van motie 61 worden gemaakt te verwerken in de actualisatie van de financieringssysteem van beide programma's.

Binnen het IBP is een voorstel ontwikkeld voor een financieringssysteem voor omgevingsdiensten. Dit voorstel lijkt sterk op het financieringsmodel dat binnen de ODG wordt gehanteerd. De aanbevelingen uit het IBP worden meegenomen in de doorontwikkeling van de financieringssysteem door de ODG.

Kaderrichtlijn Water (KRW)

Voor de KRW is een landelijke tussenevaluatie verschenen en er loopt een KRW-Impulsprogramma om alle zeilen bij te zetten om de KRW-doelen voor 2027 te halen. Er zijn aanzienlijke opgaven om in 2027 aan de KRW te voldoen, met name op het gebied van chemische stoffen en meststoffen. Nederland ligt niet op koers om in 2027 aan alle eisen te voldoen. Het advies naar aanleiding van de tussenevaluatie luidt dan ook dat aanvullende maatregelen genomen moeten worden: door het rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en verschillende sectoren. Hierover worden in 2025 afspraken gemaakt. Omdat nu al zeker is dat niet alle doelen (op tijd) gehaald worden, werken we daarnaast aan een verantwoording richting EU voor uitzonderingen en uitstel voor doelen die onder onze verantwoordelijkheid vallen.

In Groningen zijn er met name verbeterpunten op het gebied van chemische stoffen en nutriënten in het oppervlaktewater, voor grondwater geldt vooral dat de huidige kwaliteit niet mag verslechteren. Voor chemische stoffen is een landelijke Uitvoeringsprogramma opgesteld. De belangrijkste taken voor provincies in dit uitvoeringsprogramma is om VTH voor indirecte lozingen in lijn te brengen met de KRW én te zorgen dat ook gemeenten dit doen voor de lozingen waarvoor zij bevoegd gezag zijn.

¹⁰ De regionale beleidscyclus is belangrijk voor een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid van opdrachtgevers van omgevingsdiensten.

Ook zijn er steeds meer zorgen over stoffen die momenteel niet (in de KRW) genormeerd zijn zoals medicijnresten, PFAS, andere Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en microplastics. Deze zullen deels wel genormeerd worden voor de KRW na 2027. Daarnaast kunnen ze (nu al) een negatieve invloed hebben op de te behalen ecologische doelstellingen uit de KRW en de kwaliteit van het drinkwater. Dit geldt tevens voor wel genormeerde stoffen, die door combinatietoxicologie een groter negatief effect kunnen hebben dan nu bekend is. Voor deze stoffen (en voor combinatietoxicologie) is nog nauwelijks beleid of een aanpak beschikbaar. Wel zijn we als provincie lid van het Netwerk Medicijnresten uit Water Noord-Nederland.

Bijlage 3 Knelpuntenanalyse

In deze bijlage is, op basis van de in bijlage 2 geschetste context, beschreven welke knelpunten er zijn geanalyseerd die vragen om extra capaciteit en inzet, om te komen tot een Plan van Aanpak.

Analyse

Beleidsvorming

Vanuit genoemde inventarisaties, het Milieu- en Regionaal Waterprogramma, alsook uit de onlangs opgestelde planMER voor de Omgevingsvisie, komt het volgende beeld naar voren: Nederland en Groningen staan voor grote ruimtelijk opgaves, die hun weerslag zullen hebben op de milieukwaliteit. Een aantal van deze ontwikkelingen zijn al beschreven in de Strategische Milieu-agenda en uiteindelijk bevestigd in verschillende (landelijke) milieureportages, waaronder de planMER ten behoeve van de Omgevingsvisie Groningen:

“Enkele bouwstenen uit het voorkeursalternatief bevatten een nader te bepalen milieugebruiksruimte. Het verdient de aanbeveling om in een vervolgstadium (bij de juridische vertaling in de omgevingsverordening) de uitkomsten van dit planMER te betrekken in de uitwerking hiervan. Daarbij geldt ook om rekening te houden met stapeling van gezondheidseffecten, mede in relatie tot de bouwstenen die betrekking hebben tot de (door)ontwikkeling van bedrijventerreinen.” Als specifieke mitigerende maatregel wordt genoemd: “onderzoek de mogelijkheden voor vereisten aan het beperken van emissies door nieuwe bedrijvigheid in de omgevingsverordening.”¹¹

Dit betekent op termijn (vanaf 2027) ook meer inzet van de Omgevingsdienst als deze normen en regels doorwerken naar VTH. Maar ook nu al is extra benodigde capaciteit en expertise nodig voor uitvoering van ons beleid, bijvoorbeeld als het gaat om ons ZZS-beleid en het Schone Lucht Akkoord.

De provincie en de ODG¹² zijn op dit moment onvoldoende geëquipeerd om goed op ontwikkelingen en opgaves, zoals de doelen uit de Omgevingsvisie, in te kunnen spelen. Het gaat dan specifiek om opgaves zoals het verbeteren van de waterkwaliteit en de transitie naar een circulaire economie. De ODG is op dit moment ingericht als uitvoeringsdienst voor de wettelijke taken. We hebben onvoldoende inzicht in de milieukwaliteit om adequaat te kunnen sturen, bijvoorbeeld op een gebiedsgerichte inzet van beleid en VTH. Desalniettemin weten we wel dat in Groningen de milieukwaliteit niet overal even goed is: de waterkwaliteit is op bepaalde plekken matig tot slecht, er is sprake van stapeling van milieudruk in de vorm van geur- en geluidshinder, een slechtere luchtkwaliteit en meer risico's op zware ongevallen. We zien dat VTH nog onvoldoende bijdraagt aan het verbeteren van deze knelpunten, omdat door krapte binnen de ODG scherp moet worden geprioriteerd.

De ODG kan op dit moment daardoor nog onvoldoende invulling geven aan de kanteling die wordt gevraagd door de Omgevingswet: van taakgericht (VTH op bedrijfsniveau) naar opgavegericht (oplossen knelpunten door maatwerk o.b.v. van stapeling van milieueffecten in gebieden). Ook de aanpak van milieucriminaliteit en ondermijning, de energietransitie, de omslag naar een circulaire economie, maken een omslag naar het werken vanuit de opgave noodzakelijk. We zien ook dat wet- en regelgeving strenger worden en het behalen van (inter)nationale milieudoelen onder druk staat, denk aan de KRW of de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit.¹³ Tenslotte komt uit de planMER voor de Omgevingsvisie naar voren dat met name op en rondom de XXL-bedrijventerreinen de

¹¹ PlanMER Omgevingsvisie Hoofdstuk 9.1 Aandachtspunten voor verdere besluitvorming

¹² Zo geeft de ODG zelf aan in haar inventarisatie

¹³ WHO-advieswaarden door PS via motie vastgesteld.

milieudruk gaat toenemen en dat dit risico's voor de gezondheid en de natuur en extra veiligheidsrisico's met zich meebrengt.

Het behalen van bijvoorbeeld de doelen voor (oppervlakte)waterkwaliteit van de KRW vraagt om een grote inspanning, zowel van de provincie als van andere partijen. De kwaliteit van het oppervlaktewater voldoet ook in Groningen niet aan de doelen van de KRW. Bovendien neemt door klimaatverandering de beschikbaarheid van voldoende schoon drinkwater en zoet water voor natuur, landbouw en bedrijven af, terwijl de behoefte aan zoet water sterk toeneemt. Denk aan de woningbouwopgave en economische ontwikkelingen, in combinatie met droge zomers met watertekorten in landbouw en natuur.

Daarbij komt dat is er nog onvoldoende inzicht in welke mate bedrijven en activiteiten (industrie, landbouw, etc.) het behalen van de KRW in weg staan en hoe we hier als provincie het beste op kunnen sturen. Afgezien van de wettelijke verplichtingen die gelden vraagt de toename van gevaarlijke stoffen (opkomende stoffen, ZZS, microplastics en medicijnresten) in zowel het grondwater als het oppervlaktewater om een beter inzicht in de waterkwaliteit en maatregelen om deze te verbeteren.

Hoewel de invloed van de provincie niet doorslaggevend is, er zijn nog 10 andere opdrachtgevers, is onze beleidsinzet wel belangrijk, met name als het gaat om de waterkwaliteit van binnenwateren en het grondwater. Voldoende en schoon zoet water vormt dus een groot provinciaal belang dat diverse ambities en belangen raakt. Al deze ontwikkelingen vragen niet alleen om een andere manier van werken door de provincie en ODG, maar ook om effectieve beleidskaders voor VTH, zodat de ODG daadwerkelijk kan worden ingezet om deze negatieve effecten zoveel mogelijk te verminderen. Het gaat om bijv. ZZS in afvalstromen, waterstof, waterkwaliteit en stapeling van milieudruk en hinder.

Proces en organisatie

Opdrachtgevers- en eigenaarschap

Een goede kwaliteit van het opdrachtgevers-, opdrachtnemers- en eigenaarschap zorgt voor meer inzicht in de bijdragen van VTH aan het verbeteren van de milieukwaliteit in onze provincie. Zo wordt geborgd dat de ODG vanuit de beleidskaders en prioriteiten van GS en PS werkt, die belangrijke input vormen voor de uniforme uitvoerings- en handhavingstrategie voor de ODG. Ze is daarnaast essentieel voor een sluitende beleidscyclus. Omdat de vraagstelling uit de motie raakt aan aspecten van onderzoeken naar het VTH-stelsel en de adviezen en acties vanuit het IBP VTH is geanalyseerd hoe deze trajecten zich tot elkaar verhouden en wat er nodig is vanuit deze trajecten om het Plan van Aanpak voor deze motie uit te voeren.

Kwaliteitsborging door middel van de kwaliteits- en robuustheidscriteria is randvoorwaardelijk voor goed beleidsvorming en uitvoering. Om als ODG voldoende robuust te zijn, moet er minimaal worden voldaan aan de kwaliteitscriteria. De ODG geeft aan te voldoen aan de kwaliteitscriteria en binnen een jaar ook aan de robuustheidscriteria. Desalniettemin geeft de ODG aan nog niet het gehele werkpakket van de provincie uit te kunnen voeren en nog onvoldoende geëquipeerd te zijn om vanuit de opgaven invulling te geven aan VTH. Het is niet duidelijk hoe de input voor het Plan van Aanpak van de ODG zich verhoudt tot deze conclusies.

Verder heeft het organiseren van voldoende sturing op het verbeteren van waterkwaliteit en beschikbaarheid heeft grote prioriteit. Immers, de provincie moet voldoen aan de wettelijke eisen uit de KRW, heeft een zorgplicht voor voldoende en schoon drinkwater, moet invulling geven aan de (wettelijk bepaalde) natuurdoelen (afhankelijk van water) en moet zorgen voor voldoende water voor landbouw en industrie. We hebben daarin in een realiserende, regulerende en faciliterende rol. Het niet voldoen aan de KRW-doelen, kan een soortgelijk effect hebben als de stikstofcrisis en een rem zetten op verschillende ruimtelijke ontwikkelingen in Groningen. Er is behoefte aan een integrale aanpak, zowel binnen als buiten de provincie om deze risico's te beheersen.

Beleidsimplementatie en data

De Omgevingswet vraagt om een opgavegerichte werkwijze: VTH als instrument om de milieukwaliteit te verbeteren. De huidige VTH-werkwijze is overwegend taakgericht en legt de nadruk op een bronaanpak, er wordt gekeken naar het effect van een individueel bedrijf. Europese, landelijke en provinciale kaders vragen echter om een inzet van VTH die gericht is op het verminderen van het totaaleffect van bedrijven en activiteiten op het milieu; bijvoorbeeld in een bepaald gebied waar de milieudruk al hoog is: gebiedsgericht maatwerk.

Het verbeteren van de lucht- en waterkwaliteit en beperken van negatieve gezondheidseffecten vraagt dus om een kanteling naar een effect- en opgavegerichte werkwijze, ook door de ODG. Daar is voor nodig:

- implementatie van milieubeleid in processen en producten;
- interne sturing op deze effect- en opgavegerichte werkwijze;
- VTH datagedreven en risicogericht inzetten;
- data produceren met voldoende kwaliteit (actueel, valide en volledig) om in te kunnen zetten voor monitoring en evaluatie van het provinciale beleid;
- zorgen voor actuele vergunningen om de data op orde te krijgen;
- goede ontsluiting van de data, onder andere via het VTH-systeem van de ODG;
- voldoende capaciteit voor administratief toezicht (beoordelen van bijv. milieujaarverslagen en monitoringsverplichtingen van bedrijven);
- menskracht die zich specifiek kan bezighouden met data;
- investeren in voldoende capaciteit voor toezicht en actuele vergunningen om te zorgen dat de noodzakelijke data ook wordt verzameld en geregistreerd.

Hoewel ook elders in Nederland nog stappen te zetten zijn op dit gebied, is Groningen een provincie met relatief veel bedrijvigheid en ligt het in de verwachting dat de milieudruk alleen nog maar zal toenemen.

Sturingsinformatie

Een betere informatievoorziening ondersteunt ook de ambtelijke en bestuurlijke sturing op de jaaropdracht aan de ODG en op bestuurlijke en/of specifieke dossiers. De sturingsinformatie die vanuit de ODG wordt geleverd sluit op dit moment nog onvoldoende aan op de wensen vanuit de provincie. Ook is het wenselijk om de communicatie tussen ODG en provincie over landelijke ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en signalen vanuit de uitvoering te versterken.

Uitvoering

Zoals eerder vermeld, geeft de ODG aan dat ze aan de kwaliteits- en de robuustheidscriteria voldoet, maar dat zij te krap bemenst is in relatie tot de totale werkvoorraad en de opgaven die op ons afkomen. Dit hangt ook samen met de constatering van de ODG dat de bedrijvigheid in onze provincie is toegenomen. De Omgevingsvisie biedt op verschillende plekken ruimte voor extra bedrijvigheid en de grote transitie in onze provincie. Daarbij is ook sprake van toenemende complexiteit in de taakuitvoering: met name ten aanzien van circulaire economie, chemie en energietransitie is er sprake van nieuwe technologieën, maar ook van nieuwe risico's. Tenslotte is er sprake van wijzigingen van wet- en regelgeving. Dit alles vraagt niet alleen om meer capaciteit, maar ook om specifieke expertise.

Investering in specialistische expertise van de ODG verbetert niet alleen de kwaliteit van de uitvoering, maar geeft ook ruimte om vergunningen actueel te houden, om nieuwe economische en technologische ontwikkelingen het hoofd te bieden en om de juiste informatie en kennis te borgen om nieuw beleid te vormen, waar dit nodig is. Ruimte voor nieuwe economische ontwikkelingen, betekent ook een extra impuls in VTH om verantwoord om te kunnen gaan met de beschikbare milieugebruiksruimte.

De ODG geeft daarom aan dat er moet worden geïnvesteerd in meer capaciteit en expertise voor de uitvoering van VTH bij de majeure risicobedrijven (Seveso en RIE-4). Aanvullend daarop is een extra investering nodig op deskundigheidsgebieden die invloed hebben op het behalen van de kritieke opgaves. Denk hierbij aan indirecte lozingen in relatie tot de KRW en ZZS en de nul-emissie ambitie.

Indirecte lozingen

Landelijk is er veel aandacht voor knelpunten bij de uitvoering van VTH bij indirecte lozingen. Bij de overdracht van de bevoegdheid van waterschappen naar provincies en taken naar omgevingsdiensten zijn in 2013 geen middelen en mensen overgedragen. Dit heeft bij omgevingsdiensten geleid tot verouderde vergunningen, onvoldoende toezicht en dus onnodige druk op de kwaliteit van het oppervlaktewater. De ODG voldoet weliswaar sinds kort aan de wettelijke eisen (kwaliteitscriteria) op dit deskundigheidsgebied, maar heeft onvoldoende capaciteit om de totale werkvoorraad conform wet- en regelgeving uit te voeren. Het verminderen van de lozingen van prioritair stoffen volgens de KRW, zou het behalen van de KRW-doelen dichterbij kunnen brengen.

Ook binnen de provincie moet meer worden ingezet op o.a. het verbeteren van de waterbeschikbaarheid. Door meer vraag naar zoetwater en de effecten van klimaatverandering, neemt de waterbeschikbaarheid af. Deze moet worden verbeterd door het vergroten van de beschikbaarheid van IJsselmeerwater (daarvoor zijn we ook afhankelijk van alle partijen rondom het IJsselmeer) en het vergroten van de watervoorraad in de provincie zelf, door water te conserveren. Daarnaast moet worden ingezet op het stimuleren van bedrijven om efficiënter om te gaan met hun watergebruik en te zorgen voor een back-up, om beter bestand te zijn tegen droge(re) periodes). Het vraagstuk is urgent, gezien de effecten op de waterbeschikbaarheid door klimaatverandering.

Ook de transitie naar een volledig circulaire economie in 2050 is een belangrijke opgave voor de provincie en de ODG. De transitie vraagt naast een stimulerende-, ook om een risicogerichte benadering. Naast het ruimte bieden voor innovaties en experimenten en afval- en grondstoffenbesparing, is er meer toezicht op ketens en gevaarlijke stoffen (ZZS) nodig. Met name het stimuleren van CE door VTH wordt geïmplementeerd door middel van de Bouwstenenvisie CE en VTH. Hiervoor zijn al middelen gereserveerd.

Het verwerken van afval brengt dus risico's voor milieu, gezondheid en financiële risico's met zich mee. De huidige uitvoering van VTH bij de ODG sluit op dit moment onvoldoende aan bij de werkvoorraad en de opgave. Dit houdt vooral verband met de snelheid waarmee nieuwe (beleids)ontwikkelingen plaatsvinden. Zowel nieuwe wet- en regelgeving en toename van circulaire initiatieven vragen om meer capaciteit en kennis. Vooral de beoordeling van de zogenaamde einde afvalstatus en ZZS in afvalstromen vraagt de komende tijd om extra capaciteit.

Op deze manier zorgen we dat de basis op orde is: voldoende capaciteit en expertise om de taken conform wet- en regelgeving en beleid uit te voeren voor alle majeure risicobedrijven in Groningen en de taken op het gebied van indirecte lozingen, afval en ZZS.¹⁴

Actualisatie vergunningen

Door de toename van het aantal complexe aanvragen en veranderde wet- en regelgeving, heeft de ODG niet alle geplande actualisaties kunnen uitvoeren. De ODG geeft aan dat het merendeel van de vergunningen actueel is, maar dat er ook actualisaties zijn die niet tijdig genoeg zijn opgepakt. Omdat er een wettelijke termijn geldt voor het behandelen van nieuwe aanvragen, krijgen deze bij krapte

¹⁴ Soortgelijke verbetertrajecten en/of de noodzaak tot nadere analyse vinden op dit moment bij andere Seveso OD's plaats. Zo heeft de provincie Limburg een onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke investering in de Omgevingsdienst Zuid-Limburg en hebben Omgevingsdiensten regio Arnhem en Nijmegen plannen om te gaan fuseren, zodat ze beter in staat zijn om op robuuste wijze de komende opgaves uit te kunnen voeren.

voorrang boven het actualiseren van een bestaande vergunning. Actuele vergunningen vormen de basis voor effectief en risicogericht toezicht, minder uitstoot en een betere monitoring van de milieukwaliteit.

Normen en monitoringsverplichtingen worden periodiek aangescherpt. Bedrijven moeten dan investeren in betere en schonere technieken. Om het vergunningenbestand op orde te brengen, moet prioriteit worden gegeven aan een algemene en een specifieke versnelling van actualisaties voor thema's zoals ZZS en indirecte lozingen. Deze versnelling snijdt als een mes aan twee kanten. Het helpt bij het creëren van milieugebruiksruimte voor nieuwe bedrijven op plekken waar we een bepaalde milieudruk toestaan: door scherper te vergunnen neemt de uitstoot van bestaande bedrijven af en is meer milieurimte voor andere bedrijven. Anderzijds draagt dit bij aan het behalen van Europese, landelijke en provinciale milieudoelen, door gerichte keuzes te maken, op plekken we de milieudruk verder verminderen en waar we die beheerst laten toenemen door ruimte te creëren voor bedrijvigheid.

Bijlage 4 Methodiek en structuur

In deze bijlage wordt de methodiek toegelicht, die is toegepast om de maatregelen te plannen. De methodiek zorgt voor een risicogerichte benadering, waarbij stap voor stap maatregelen in onderlinge samenhang worden ingezet. Hiermee wordt, conform motie 61, gekomen tot een planning en financiële onderbouwing voor de benodigde capaciteit, expertise en geld. De aanpak is opgedeeld in 3 fases en op basis van een aantal inhoudelijke- en proces/organisatorische criteria geprioriteerd. Daarbij is het onderscheid, tussen de wettelijke taken, vastgesteld milieubeleid, opgaven die op ons af komen en bestuurlijke ambities, leidend. Daarnaast hebben we ook gekeken naar de volgordelijkheid: wat nu al moet en kan of pas later (uitvoerbaarheid) moet gebeuren. Het resultaat ervan hebben we weergegeven in hoofdstuk 2, inclusief de onderbouwing daarvan en toelichting daarop.

Wetgeving, beleid, ambities en opgaven

Het is allereerst goed om onderscheid te maken in de aard van de uit te voeren werkzaamheden of taken. We onderscheiden:

A: Wettelijk verplicht

- Er is sprake van een wettelijk verplichte taak en er is onvoldoende capaciteit aanwezig in relatie tot het aantal bedrijven in de provincie, om alle taken uit te kunnen voeren;
- Het betreft werkzaamheden die betrekking hebben op taken bij provincie en ODG;
- Deze maatregelen zijn het minimumniveau, hebben betrekking op individuele bedrijven en houden geen rekening met het verbeteren van de lokale milieukwaliteit en/of het verminderen van stapeling.

B: Milieubeleid

- Er is sprake van een taak op basis van vastgesteld milieubeleid en er is onvoldoende capaciteit en expertise aanwezig om de taak overeenkomstig ons milieubeleid uit te voeren;
- Het betreft maatregelen die betrekking hebben op taken bij provincie en ODG en betrekking kunnen hebben op ontwikkeling van expertise;
- Uitvoering is conform ons provinciaal beleid, op basis van de gewenste milieukwaliteit en specifieke gebiedskenmerken in onze provincie.

C: Ambities en opgaven

- Er is sprake van ambities op basis van de (nieuwe) Omgevingsvisie of anticiperend vermogen om de gevolgen van de grote opgaven het hoofd te kunnen bieden en er is geen of onvoldoende capaciteit om hierop in te zetten.
- Uitvoering van deze opgaven moeten plaatsvinden via de programma's en de Omgevingsverordening. Sommige maatregelen kunnen daarom nog niet worden vertaald naar middelen voor de uitvoering. Voor die gevallen wordt in 2026/2027 dit PvA geactualiseerd (zie ook H 6);
- Het betreft maatregelen die op de middellange en lange termijn kunnen worden uitgevoerd en die zich vooral richten op beleidsvorming. Het kan tevens gaan om maatregelen die op korte termijn moeten worden uitgevoerd om als basis te dienen voor vervolgmaatregelen.

Fasering

Er wordt rekening gehouden met onderlinge samenhang, afhankelijkheden en externe factoren, die invloed kunnen hebben op de planning en uitvoering van de maatregelen. In een aantal gevallen moet er eerst verdere doorwerking van het beleid uit de Omgevingsvisie naar het tactische milieubeleid

plaatsvinden, voordat de effecten van deze beleidskeuzes voor de uitvoering inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Deze maatregelen kunnen dan pas in de loop van 2026/2027 van een voorstel worden voorzien. Een andere belangrijke factor is de schaarste van voldoende capaciteit en expertise bij de ODG en bij de provincie. Een aantal taken kan vermoedelijk pas in de loop van 2027 geleidelijk worden ingevuld.

Het overzicht is opgedeeld in drie fases:

Fase I: 2025-2026:

Maatregelen die uitgevoerd moeten worden en haalbaar zijn binnen deze periode. Deze maatregelen vormen de basis vormen voor (eventuele) vervolgacties.

Fase II: 2027-2028:

Maatregelen die uitgevoerd moeten worden, maar niet haalbaar zijn in fase I, aangezien zij om meer voorbereidingstijd vragen en/of afhankelijk zijn van maatregelen in fase I.

Fase III: 2029-2030:

Maatregelen die uitgevoerd kunnen worden, maar afhankelijk zijn van beleidskeuzes, van de resultaten van fase I en II, van landelijke ontwikkelingen en van doorwerking van de Omgevingsvisie naar programma's en/of verordening.

Op basis van bovenstaande hebben we een uitwerking gemaakt naar een planning voor de komende 6 jaar. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen de benodigde capaciteit, expertise en geld voor de provincie en voor de ODG. Hierbij onderbouwen we welke middelen nodig zijn en of het om wettelijke (A), beleidstaken (B) of opgaven en ambities (C) gaat en of het gaat om de beleidsvorming, organisatie en proces of uitvoering. Vanaf 2030 is het de bedoeling de structurele gelden jaarlijks op te nemen in de begroting (zie voor die betreffende bedragen ook de financiële bijlage).

Onderverdeling in thema's

De aanpak is opgebouwd op basis van de onderwerpen en opgaves uit motie 61 en 75 en vertaald naar 5 thema's. Hoewel er soms sterke raakvlakken bestaan tussen verschillende thema's, is er vanwege de specifieke kennis die nodig is voor dit thema, of vanwege urgentie, voor gekozen om deze onderdelen apart te behandelen. Elk thema is zoveel mogelijk onderverdeeld in maatregelen, die moeten worden uitgevoerd door de provincie en/of de ODG. De thema's zijn:

- **Milieuzaken algemeen:** Een goede uitvoering van algemene milieutaken van de provincie vormt de basis voor een gezonde en veilige leefomgeving en voor het verbeteren van de milieukwaliteit op de lange termijn.
- **Zeer Zorgwekkende Stoffen:** Recente wetgeving en voortschrijdend inzicht in de negatieve effecten op gezondheid en natuur, in combinatie met gebrek aan kennis en capaciteit geeft dit thema landelijk prioriteit.
- **Waterkwaliteit en zoetwaterbeschikbaarheid:** Klimaatverandering, benodigde verbetering van de waterkwaliteit, de verplichtingen uit de KRW en het huidige gebrek aan capaciteit en kennis vragen om keuzes en investeringen.
- **Afval en circulaire economie:** Voor een succesvolle transitie naar een volledig circulaire economie, speelt VTH voor afval een essentiële rol: zowel waar het gaat om het stimuleren van innovatie en kansen, als om het verminderen van risico's voor milieu en gezondheid.
- **CO2-reductie en energiebesparende maatregelen:** Bij het terugdringen van de CO2 uitstoot van industrie levert de ODG een belangrijke bijdrage aan het realiseren van maatwerkafspraken in het landelijke project Maatwerk aanpak verduurzaming industrie. Bedrijven vormen een belangrijke schakel in het behalen van de klimaatdoelen. Dit vraagt om maatregelen binnen de provincie, zoals advisering en subsidiering.