DCMR milieudienst Rijnmond

“Aan de rand van het ravijn bloeien de mooiste bloemen”

Op weg naar een toekomstvisie voor de vernieuwing van de VTH uitvoeringspraktijk

Augustus 2020

“Aan de rand van het ravijn bloeien de mooiste bloemen”

Op weg naar een toekomstvisie voor de vernieuwing van de VTH uitvoeringspraktijk

Als DCMR zien we dat we in onze VTH uitvoeringspraktijk steeds meer en vaker geconfronteerd worden met uitdagingen die hogere eisen stellen aan onze efficiëntie, effectiviteit en snelheid van handelen. Vooral ook ingegeven door ontwikkelingen en maatschappelijke discussies die steeds meer de bestuurlijke en politieke agenda gaan domineren, en ook het nieuws en de publieke opinie beïnvloeden. Denk aan recente discussies over stikstof en pfas. Daarom denken we dat de tijd rijp is voor vernieuwing en verbetering van de VTH uitvoeringspraktijk zodat we daar in de toekomst beter op toegerust zijn.

Dat vraagt om een kritische blik hoe we het anders kunnen doen. In dit document geven we een toekomstschets als handreiking naar alle partijen die een rol spelen in het VTH-veld om samen te bouwen aan de toekomst van VTH. Niet bedoeld als eindpunt van een discussie maar nadrukkelijk als uitnodiging tot een eerste stap op weg naar een gezamenlijke toekomstvisie op de VTH uitvoeringspraktijk. Het is daarmee niet ons laatste woord, maar onze bijdrage aan het proces waarin we met elkaar de schouders zetten onder de schone taak om een schone, veilige en gezonde leefomgeving te borgen. We hopen met deze schets te prikkelen en te inspireren.

Maarten de Hoog

Peter Nooteboom

Yolanda Waas

INHOUDSOPGAVE

1. Naar een vernieuwing van de VTH uitvoeringspraktijk

2. De tijd is rijp voor vernieuwing en verbetering van de VTH uitvoeringspraktijk

3. Een datagedreven benadering voor de leefomgeving

4. Naar een robuuste vergunningverlening in Zuid Holland

5. Kansen voor een digitale vergunning breder zien

6. Nog een stapje verder naar voren in de keten

7. Digitalisering van toezicht en handhaving

1.
Naar een vernieuwing van de VTH uitvoeringspraktijk

Inleiding

Met de komst van de Omgevingswet per 2022 krijgt een transitie zijn eerste beslag in de wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet heeft als doel om het aantal regels te verminderen en de regels overzichtelijker te maken. Daarnaast wil de overheid via de Omgevingswet meer ruimte bieden aan lokaal maatwerk en innovatie en, meer in het algemeen, vertrouwen geven. De Omgevingswet formuleert doelstellingen die het mogelijk moeten maken om te wonen, te werken, te ondernemen en te recreëren in een aantrekkelijke leefomgeving door:

- meer inzicht te bieden in de regels van het omgevingsrecht en de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak te vergroten;
- meer samenhang aan te brengen tussen beleid, besluitvorming en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving;
- meer bestuurlijke afwegingsruimte te bieden, en;
- een snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen.

De afgelopen jaren is hard gewerkt aan het aanpassen van de wetgeving en de bijbehorende digitalisering door de ontwikkeling van een digitaal stelsel. Dit moet het mogelijk maken om bovengenoemde doelstellingen te realiseren en het daadwerkelijk ‘eenvoudig en beter’ te laten worden voor burgers en bedrijven in de leefomgeving. De focus vanuit de overheid in deze transitie heeft de afgelopen jaren daarbij sterk gelegen op het domein van de ruimtelijke ordening. De uirvoeringspraktijk gericht op vergunningverlening, toezicht en handhaving is met het oog op vernieuwing, verbetering en vereenvoudiging hierbij nauwelijks aan bod gekomen. Toch zal ook een belangrijk deel van de beoogde verbeteringen en vereenvoudiging hier gerealiseerd moeten worden.

Een nieuwe kijk op de uitvoeringspraktijk

Om dat mogelijk te maken is een andere en modernere kijk op de VTH uitvoeringspraktijk nodig. Dat belang neemt toe door ontwikkelingen en maatschappelijke discussies die steeds meer de bestuurlijke en politieke agenda's gaan domineren, maar ook het nieuws en de publieke opinie beïnvloeden. De grafietregens in de buurt van Tata Steel in IJmuiden en de consequenties op het gebied van milieu- en gezondheidsschade voeden de discussies over het voorkomen van ernstige incidenten met milieuverontreiniging die door betere toezicht en handhaving moeten worden voorkomen (commissie van Aartsen). De recente ramp in Beiroet waarbij op 5 augustus 2020 door de ontploffing van 2.750 ton ammoniumnitraat vele doden en gewonden vielen en grote delen van het havengebied en omliggende wijken zwaar werden beschadigd, is een voorbeeld waarbij de politiek vragen stelt over de plaats waar stoffen liggen opgeslagen, welke hoeveelheden van die stoffen waren vergund om te mogen opslaan, hoeveel er op dat moment daadwerkelijk lag opgeslagen etc. Logische vragen waar we vanuit onze VTH uitvoeringspraktijk vaak maar met moeite en niet snel in staat zijn een antwoord te geven.

Van papier naar digitaal

Voor een belangrijk deel is dat gelegen in het feit dat we onze VTH uitvoeringspraktijk nog overwegend hebben vormgegeven als een praktijk waarin het vastleggen en uitwisselen van documenten een rol speelt. Dat is een gedachte die zich in de huidige tijd moeizaam lijkt te verhouden tot een werkelijkheid waarin digitale transformatie de norm lijkt te zijn. Ook in onze VTH uitvoeringspraktijk zullen we van papier naar digitaal moeten bewegen. Het heersende paradigma zal moeten veranderen. En al wordt met de komst van de Omgevingswet fors ingezet op digitalisering om de dienstverlening van de overheid op het gebied van de leefomgeving te verbeteren, nader beschouwd lijkt de wetgever ook met de Omgevingswet die kanteling van het onderliggende paradigma nog niet te hebben ingezet. Ondanks de verbeteringen die de Omgevingswet daarmee brengt blijft het wettelijke stelsel op dat punt knellen: pas als ook de wetgever het denken in documenten loslaat en meer vanuit data en informatie de wetgeving baseert op de uitgangspunten van het huidige digitale tijdperk, ontstaan de mogelijkheden om tot substantiële verbeteringen in de VTH uitvoeringspraktijk te komen.

Gericht op het bijdragen aan gewenste maatschappelijke effecten

We verwachten veel van wat digitalisering en datagedreven werken ons daarbij kunnen brengen. Maar dat is nadrukkelijk geen doel op zich. Het gaat ons om de maatschappelijke effecten die we daarmee beter kunnen helpen bereiken. Het uitgangspunt is dat we zo bijdragen aan een VTH-stelsel dat toekomstbestendig is om een schone en veilige leefomgeving te borgen in relatie tot de grote maatschappelijke uitdagingen.

Naar de samenleving toe zijn we zo beter in staat ons als een betrouwbare overheid te presenteren omdat we door een betere informatiepositie in staat zijn om in vergelijkbare situaties consistent te handelen. Omdat we meer grip en inzicht hebben in de (real-time) kwaliteit van de leefomgeving, hoe we milieugebruiksruimte verdelen en welke normen we opleggen aan bedrijven zijn we in staat beter te laten zien wat waar mag en kan. Zo kunnen we milieurisico's en gezondheidsschade helpen voorkomen en verhogen we de transparantie over de milieubelasting van bedrijven in de leefomgeving.

Ook voor het bedrijfsleven ontstaan daardoor voordelen. Niet alleen kunnen we zo bijdragen aan het verlagen van de administratieve en toezichtslasten. De beoogde verbeteringen in de VTH uitvoeringspraktijk die we schetsen dragen bij aan een efficiëntere overheid die haar procedures en werkwijzen slim en efficiënt inricht waardoor deze sneller, eenvoudiger en met korte doorlooptijden worden afgewikkeld.

2020. DCMR.

2. De tijd is rijp voor vernieuwing en verbetering van de VTH uitvoeringspraktijk

Het gaat steeds meer knellen

Hoewel er ontegenzeglijk met de komst van de Omgevingswet en het DSO een belangrijke stap gezet wordt in de digitalisering binnen het domein van de fysieke leefomgeving valt er nog veel te winnen in de uitvoeringspraktijk. De huidige systematiek en het paradigma van waaruit we in Nederland de vergunningverlening en toezicht en handhaving hebben opgezet en georganiseerd is de laatste 30 jaar niet wezenlijk veranderd. Met het toenemen van de uitdagingen maar ook de ontwikkelingen die zich in de maatschappij voltrekken, nemen de verwachtingen toe en begint de wijze waarop we het nu georganiseerd hebben steeds meer te knellen. Hoewel de wetgever met de komst van de Omgevingswet stevig inzet op digitalisering, ligt de focus bij het ingaan van de Omgevingswet nog sterk op het bieden van inzicht in en het digitaal indienen van aanvragen m.b.t. informatie-, vergunning- en meldingsplichten. Daarmee is digitalisering van de dienstverlening van de overheid en de interactie met de initiatiefnemer nog sterk transactioneel van aard en gebaseerd op het uitwisselen van documenten rondom het moment van indienen van de aanvraag en het beslissen hierop door de overheid. Daarmee is de echte winst voor de uitvoeringspraktijk nog beperkt terwijl het in die uitvoeringspraktijk steeds meer gaat knellen.

Regulering, toezicht en handhaving zijn steeds complexer geworden, terwijl de maatschappelijke belangen steeds beter geborgd moeten worden

De rol van de vergunning als instrument in de regulering is de afgelopen jaren veranderd. Vroeger was de vergunning vooral het kader waarin tussen bedrijf en overheid de normen waren vastgelegd waaraan een bedrijf moest voldoen. Voor zowel bedrijf als overheid was daarmee duidelijk waarop toezicht en handhaving gericht waren. Tegenwoordig kennen we een veel bredere rol toe aan de vergunning als instrument. Maatschappelijke belangen rondom milieudruk en het

verdelen van schaarse milieugebruiksruimte, het tegengaan van potentiële milieu- en gezondheidsschade, maken dat de rol van de vergunning als document is veranderd. Voor steeds meer partijen wordt de vergunning en met name de informatie die daarin is vastgelegd van belang.

Het proces van milieuregulering, toezicht en -handhaving is complex, veel partijen zijn betrokken. Ook de materie is ingewikkeld. Het gaat om gevaarlijke stoffen en industriële processen waar de juiste specialistische kennis voor nodig is, die vergunningverleners en toezichthouders niet altijd in voldoende mate in huis hebben. De afgelopen jaren is veel gedaan om uitstoot van schadelijke stoffen naar de bodem, water en lucht te verminderen. Staatssecretaris Van Veldhoven (Milieu) geeft aan dat er nog te vaak overtredingen zijn die milieu- en gezondheidsschade kunnen geven. Het is zaak om milieu- en gezondheidsschade te voorkomen, in plaats van achteraf te herstellen. Een cruciaal onderdeel daarvan is het verbeteren van het systeem van milieutoezicht en handhaving. Onder leiding van Jozias van Aartsen gaat een milieucommissie met deze opdracht aan de slag.

Die toenemende complexiteit en de noodzaak om maatschappelijke belangen steeds beter vooraf te borgen betekent dat meer nadruk op de vergunning komt te liggen: Hoe dragen de vergunningen het beste bij het voorkomen van milieuschade? De toenemende complexiteit van initiatieven en de complexer wordende regulering maken dat de vergunningverlening complexer wordt en de vergunning als document steeds omvangrijker.

Het belang van een landelijk overzicht van het totaal aan verleende vergunningen neemt toe, maar we zijn niet in staat om dat inzicht op eenvoudige wijze te leveren. Het is daarom onduidelijk in hoeverre de vergunningen, bij elkaar genomen, de milieukwaliteit voldoende borgen, of dezelfde uitgangspunten worden gebruikt en of een landelijk gelijk speelveld voor vergunde activiteiten voldoende is geborgd.

De druk op de uitvoeringspraktijk neemt toe, en de wendbaarheid lijkt af te nemen

Er staat veel druk op het uitvoeringsprogramma voor vergunningen. Niet alleen door de aanvragen van bedrijven die in tijden van economische hoogconjunctuur toenemen, ook de actualisaties van vergunningen worden steeds moeilijker om in te passen binnen de beschikbare capaciteit. Op dit punt kijkt de interbestuurlijk toezichthouder nog vaak teveel en krampachtig naar aantallen. Zijn actualisaties echter wel altijd nodig, alleen omdat de termijn verstreken is? De indruk, of eigenlijk overtuiging, bestaat dat de huidige targets niet op de meest efficiënte manier bijdragen aan een betere leefomgeving. Ook daar moeten we duidelijker keuzes durven maken; bij welke vergunningen kunnen we het meeste resultaat boeken?

De huidige VTH systematiek is star en sluit niet aan bij de bedrijfsvoering van bedrijven. De wetgeving, ook de Omgevingswet, rust nog op het paradigma van een overheid die documenten opstelt en uitwisselt met haar omgeving. Hoewel voor het domein van de ruimtelijke ordening met het DSO al stappen gezet worden waarbij data het uitgangspunt zijn, zien we dat in het VTH domein veel bij oude lijkt te blijven: Het is een achterhaalde papieren wereld die niet aansluit bij de digitale wereld van bedrijven en de maatschappij om ons heen.

Daarnaast beoogt de Omgevingswet procedures te vereenvoudigen en te verkorten. Dit betekent o.a. dat de termijn voor vergunningverlening voor het grootste aandeel aan vergunningverleningsprocedures verkort wordt van 6 maanden naar 8 weken. Binnen het huidige stelsel is dit met name voor complexere initiatieven en procedures niet haalbaar. Ook om die reden is een diepgaande heroverweging van het proces van vergunningverlening nodig.

Modernisering van de VTH uitvoeringspraktijk betekent bij vergunningverlening vooral een betere risicoanalyse, onderbouwd met kwalitatief goede data, zodat

betere, meer effectgerichte keuzes kunnen worden gemaakt. Hoe besteed je de beschikbare tijd het beste om maatschappelijk relevante resultaten te behalen?

Informatie uit vergunningen is ontoegankelijk en slecht te ontsluiten

Informatievragen vanuit de politiek of van bestuurders die op de een of andere manier inzicht vragen in wat bedrijven nu is toegestaan te lozen en/of uit te stoten, of wat zij feitelijk lozen of uitstoten, en wat de effecten daarvan zijn op de lokale kwaliteit van de leefomgeving zijn nu vaak niet zonder grote inspanning en binnen korte termijn te beantwoorden. Veel van de relevante informatie ligt opgesloten in ontoegankelijke zaaksystemen en documenten. Veel van de relevante milieuinformatie leggen we niet primair in de vorm van data vast waarmee we niet flexibel en snel in staat zijn om relevante vragen te beantwoorden en inzichten te genereren.

Het vraagstuk dat de vergunning niet als een (digitaal) document benaderd moet worden maar als data waarmee relevante inzichten geboden kunnen worden voor verschillende onderwerpen in de (kwaliteit van) de leefomgeving vraagt niet alleen om een heroverweging. Het vraagt om een andere manier van kijken naar vergunningverlening vanuit een digitale wereld zodat deze de data oplevert die voor diverse doeleinden gebruikt kan worden. Dit betekent ook dat er betere voorwaarden ontstaan voor een betere verbinding tussen verschillende informatiestromen en dat er een koppeling ontstaat tussen de uitvoeringskolom en de beleidskolom. Dat vraagt wijzigingen in de wet- en regelgeving, vergelijkbaar met hoe in de Omgevingswet voor het domein van de ruimtelijke ordening in het DSO omgevingsplannen niet primair als document maar als verzamelingen juridische regels met een werkingsgebied worden gezien.

Op het moment dat informatie die in vergunningen vastligt als data beschikbaar en ontsluitbaar is, wordt het beter mogelijk om een beeld te vormen van de toegestane (milieu)belasting vanuit de bedrijven in een bepaald gebied. Dat beeld is er nu niet. Toch bestaat er steeds meer behoefte om voor specifieke dossiers die spelen (denk aan Chemours/GenX) of vraagstukken rondom Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zicht te hebben op het totale niveau van (toegestane) uitstoot voor bedrijven in een bepaald gebied, of zelfs voor heel Nederland.

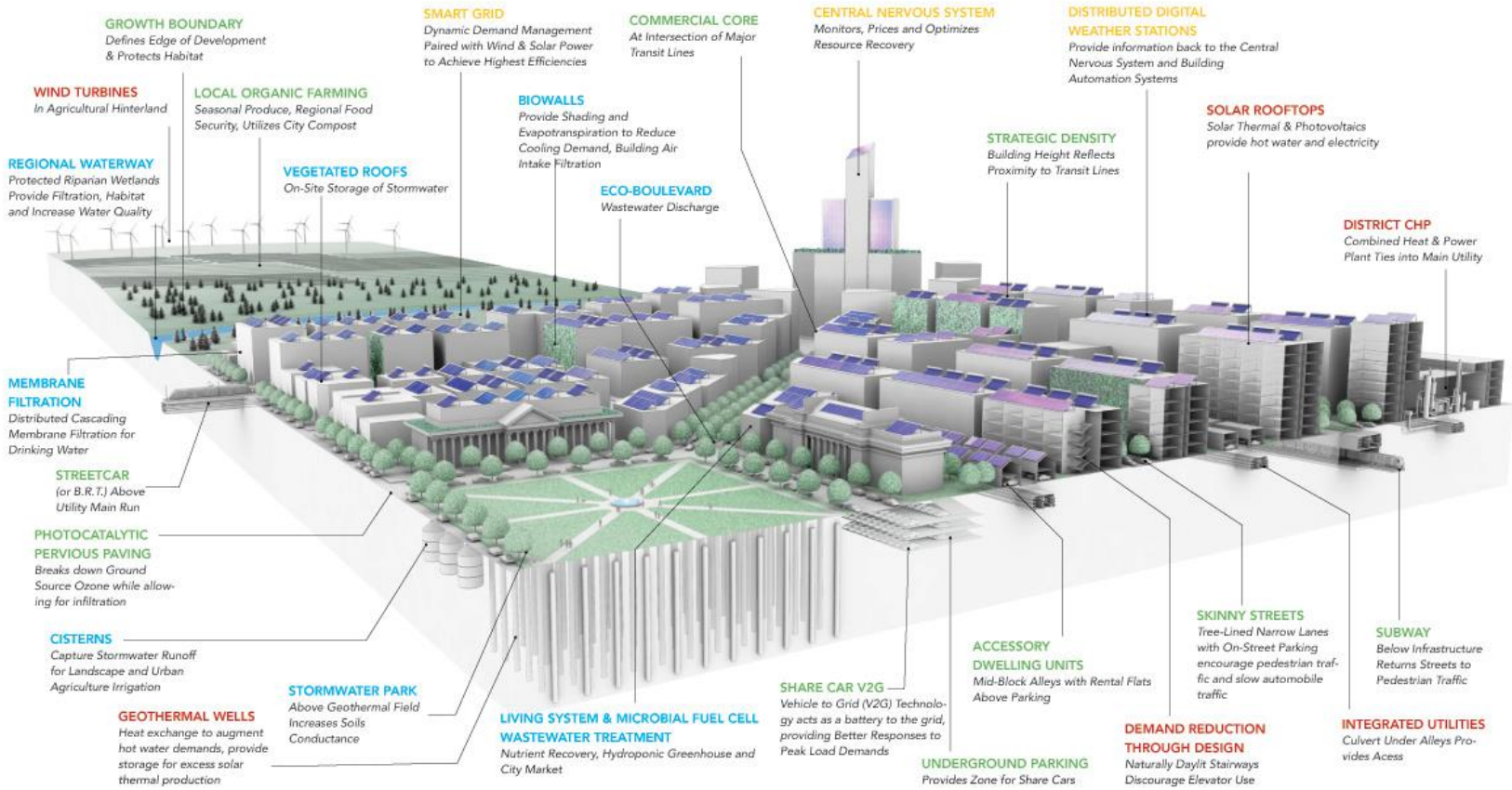
Met de introductie van het ‘Koepelconcept’ binnen de Omgevingswet ontstaat de mogelijkheid om vooraf een reguleringskader op te nemen in een omgevingsplan met een robuuste buitengrens qua milieugebruiksruimte (per aspect) en flexibiliteit daarbinnen waarbij rekening gehouden kan worden met voortschrijdende technische ontwikkelingen. Binnen de huidige systematiek kunnen alle verstrekte vergunningen elk apart voldoen, maar dan nog kan er een overschrijding zijn van kwaliteitseisen, of een overschrijding van de gewenste leefomgevingskwaliteit zoals beoogd door het bevoegd gezag binnen een bepaald gebied. Op het moment dat de informatie uit vergunningen als data beschikbaar is, kan vooraf veel beter bewaakt worden dat bij het verstrekken van vergunningen niet over deze buitengrens per gebied wordt uitgekomen.

Nieuwe digitale technologieën kunnen kansen bieden

Als het gaat om de feitelijke toestand en kwaliteit van de leefomgeving tasten we nu in het duister. Veelal wordt gebruik gemaakt van modellen en berekeningen terwijl actuele metingen van die kwaliteit op meerdere beleidsterreinen al mogelijk zijn. Wij zien mogelijkheden om deze feitelijke toestand beter in beeld te krijgen door gebruik te maken van moderne beschikbare (sensor)technologie. Dit biedt op termijn ook betere inzichten waardoor bijvoorbeeld bedrijven beter ingepast kunnen worden in de beschikbare milieuruimte.

De technologische ontwikkelingen gaan tegenwoordig snel en deze maken vaak allerhande nieuwe en innovatieve toepassingen bereikbaar. De afgelopen jaren zien

we dergelijke innovatieve technologische ontwikkelingen maar in beperkte mate tot onze uitvoeringspraktijk doordringen en zo tot verbetering leiden. Veel van de technologieën die zouden kunnen bijdragen aan vraagstukken die spelen in de leefomgeving zijn vaak al beschikbaar. De kunst is veel eerder om o.b.v. dergelijke technologieën te doorzien tot welke vernieuwing en toepassing dat in de praktijk zou kunnen leiden*.



*In onderzoek van Capgemini uit 2017 is daar al een verkenning naar gedaan (https://www.capgemini.com/nl-nl/wp-content/uploads/sites/7/2017/07/03-011_17_report_trends_in_de_leefomgeving_web.pdf).

3. Een datagedreven benadering voor de leefomgeving

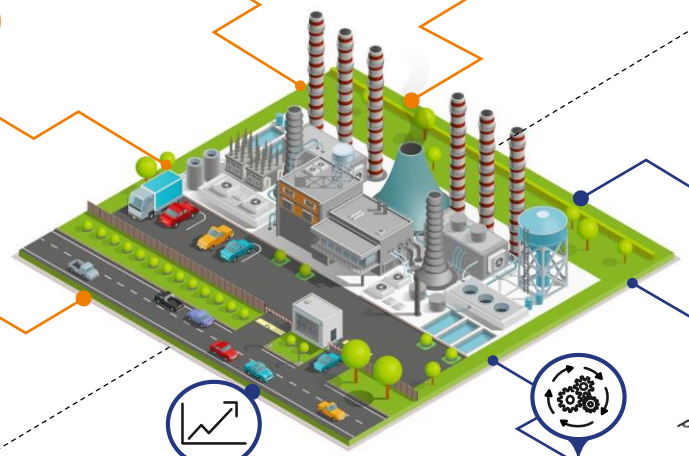
Data, data, data, ...

Een andere manier van kijken naar vergunningverlening vanuit een digitale wereld zodat deze de data oplevert die voor diverse doeleinden gebruikt kan worden betekent ook breder kijken en de onderlinge relaties tussen onderwerpen en logische domeinen waarop samenhang bestaat kunnen (door)zien. Alleen zo ontstaan er betere voorwaarden voor een betere verbinding tussen verschillende informatiestromen waarbij beleidsvorming, regulering, gebruik en toestand en kwaliteit van de leefomgeving aan elkaar gerelateerd kunnen worden.

Dat vraagt ‘over grenzen’ heen kijken en samenwerking met andere partijen zoeken die data kunnen delen. Een actueel voorbeeld zijn energiegegevens. Die zijn niet alleen interessant voor energietoezicht, maar bijvoorbeeld ook om lege stallen in kaart te brengen die risico’s opleveren voor de vestiging van drugslabs. Voor het effect gaat het er dan om hoeveel drugslabs de politie meer heeft kunnen oprollen door analyse van data door de omgevingsdienst. Ondermijning is bestuurlijk een zeer actueel thema, hetgeen helpt om het belang van datagedreven werken uit te leggen aan de partners.

Maar dat beperkt zich niet tot uitwisseling van data tussen overheden. Bij vergunningverlening vragen we data aan de bedrijven, zowel bij de aanvraag als nadat de vergunning verleend is. Alleen dat doen we nu vooral op een manier die is ingegeven voor het doel van het verlenen van die vergunning. De informatie waarover bedrijven beschikken en die ze ons verstrekken kunnen we veel effectiever benutten door het bredere belang van het gebruik van die data voor ogen te houden. Dat maakt het mogelijk om data die voor de aanvraag van de vergunning, of in verplichte rapportages die bedrijven verstrekken ook te kunnen gebruiken vanuit andere gezichtspunten. Zo kunnen we data die verstrekt is in het kader van de regulering dan ook gebruiken in het bepalen van nog beschikbare milieugebruiksruimte of om helpen zicht te krijgen op de kwaliteit van de leefomgeving.

Informatiedomeinen Leefomgeving



Overheid

Bedrijf

Beschikbare gebruiksruimte
- *Welke ruimte de overheid beheert*

De activiteiten in de fysieke leefomgeving die de overheid mogelijk maakt. Zonder dat de doelen voor een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het gedrang komen..

Kwaliteit, inrichting en toestand
- *Wat de feitelijke situatie is*

Wat de werkelijke situatie en kwaliteit van de fysieke leefomgeving is.

Regulering
- *Wat volgens de overheid mag en moet*

De richting die de overheid geeft aan en de beperkingen die zij stelt aan activiteiten die in de fysieke leefomgeving worden ontplooid.

Omgevingsbeleid
- *Wat de overheid wil bereiken*

De visie en doelstellingen die een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit beogen te bereiken en in stand te houden.

Bedrijfsoperatie
- *Hoe het bedrijf werkt*

De productie en resultaten die worden voortgebracht en de effecten en consequenties voor de leefomgeving.

Bedrijfsinrichting
- *Hoe het bedrijf is georganiseerd*

De organisatie en inrichting van bedrijf waarmee invulling gegeven wordt aan activiteiten en het produceren van resultaten.

Bedrijfsmanagement
- *Hoe het bedrijf daarop stuurt*

De opzet en werking van het management-systeem waarmee resultaten binnen gestelde kaders worden bereikt.

Bedrijfsbeleid
- *Wat het bedrijf wil bereiken*

De visie, stratregie en doelstellingen die toekomstige omzet en winst en (markt-)positie van de onderneming aangeven.

Thema's

Lucht, Geluid, Water, Externe veiligheid, Bodem & Ondergrond, Natuur, Cultuurhistorie, Afval (& grondstoffen), Bouwen, Ruimte

ASBESTFRAUDEURS AANGEPAKT: HOGE PAKKANS DOOR CONTAINERPROJECT

Het is en blijft een hardnekkig probleem: bedrijven en particulieren die illegaal asbest van hun dak verwijderen en afvoeren. De nieuwe controles van de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) zorgen voor een hoge pakkans van fraudeurs.

De 29 omgevingsdiensten in Nederland zijn sinds 2013 verantwoordelijk voor het toezicht op asbestverwijdering. En dat is een flinke klus. Normaal gesproken richten zij zich op de officieel aangemelde asbestsaneringen, waarbij ze controleren of saneerders zich tijdens het verwijderen van de asbest aan de regels houden. Maar lang niet iedereen meldt zich wanneer zij asbest aantreffen. Te tijdrovend en te duur, zijn vaak de argumenten. Je bent dan namelijk verplicht om een gecertificeerde asbestsaneerder in te schakelen, en dat kost geld. Veel mensen verwijderen asbest om die reden zelf, met gevaar voor eigen gezondheid. Om dit tegen te gaan, ging Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) een stap verder in haar rol als toezichthouder en ontwikkelde in 2015 het ‘containerproject’.

ZOEKEN NAAR ‘GROTE VISSEN’

Bij dit project spoort OFGV de ‘grote vissen’ digitaal op en klopt bij hen aan om verhaal te halen. “Soms betrappen we mensen op het verwijderen van maar liefst twaalf of dertien ton asbest”, zegt asbest-coördinator Arlen Grooten, die het containerproject samen met twee collega’s van de omgevingsdienst uitvoert. Omgevingsdiensten zetten al langer slimme data-analyses in om asbestfraudeurs op te sporen. Maar bij het containerproject gaan inspecteurs daadwerkelijk langs voor controle. En met succes: “Bij 80 procent van de verdachte adressen waar we langsgaan, is het raak en zijn we genoodzaakt boetes uit te delen”, zegt Grooten. “Mensen schrikken van ons onverwachtse bezoek. Meestal geven ze al snel toe dat ze schuldig zijn aan illegale asbestverwijdering. Ze verwachten niet dat wij achteraf, ná het plegen van de fraude, ook nog bij hen op de stoep kunnen staan. De boete bedraagt al gauw 3.000 tot 5.000 euro.”

SAMENWERKING

Grooten bedacht het project vijf jaar geleden met John Talen van de Inspectie SZW. De mannen houden zich allebei bezig met asbest-illegaliteit en werkten in het verleden al samen in andere asbestzaken. Ze kwamen met elkaar in gesprek en voelden de noodzaak om iets te doen aan de illegale asbestverwijderingen. Grooten: “We delen veel kennis en informatie met elkaar om samen te werken aan een integrale aanpak. Zo ontstond het ‘containerproject’, vernoemd naar de bakken waarin asbest wordt opgeslagen.”

DATA COMBINEREN

Hoe gaat het project precies in zijn werk? Door allerlei data uit verschillende databases zorgvuldig te combineren, stelt het team van de OFGV een lijst op met verdachte adressen waar mogelijk gesjoemeld is met asbest. “We trekken alleen de asbestverwijderingen vanaf 500 kilo na, dat is omgerekend zo’n 35 vierkante meter aan asbest. Om meer, kleinere, illegale asbestverwijderingen na te trekken, hebben we gewoonweg geen capaciteit binnen de OFGV.”

Eerst bekijkt het team de meldingen in het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Bedrijven zijn verplicht om hun bedrijfsafval en ook gevaarlijk afval bij deze meldinstantie aan te geven. Het LMA stelt deze gegevens beschikbaar aan overheden voor handhaving, beleid en vergunningverlening. Zo kan de omgevingsdienst bekijken wie in een bepaalde periode asbest naar de stortplaats heeft gebracht. De adressen die daaruit rollen vergelijken ze met andere databases, zoals de startmeldingen bij Inspectie SZW. Dat zijn de officiële meldingen die gecertificeerde saneerders doen voor aanvang van de sanering. Grooten: “Gecertificeerde asbestsaneerders horen daar een melding in te dienen als ze asbest gaan verwijderen. Ook geven ze daarbij aan om hoeveel asbest het gaat. Als deze melding overeenkomt met de melding in het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen, is er niets aan de hand. Dan schrappen we die van onze lijst. De asbestverwijderingen die na deze data-analyse overblijven en dus nergens zijn aangemeld, zijn verdacht. Daár gaan we vervolgens langs.”

CONTROLES HARD NODIG

Door het succes van het containerproject verspreidt de werkwijze zich als een olievlek over het land. Andere omgevingsdiensten, zoals IJsselland en regio Utrecht, sluiten zich bij de nieuwe methode aan. Maar ook Amsterdam, Friesland en Zuid-Holland Zuid hebben interesse getoond. En dat is hard nodig, want het gesjoemel met asbestverwijdering komt bij aannemers en particulieren nog steeds op grote schaal voor. “Er gebeuren in deze sector veel dingen die het daglicht niet kunnen verdragen”, zegt Grooten. “Als ik wéét dat dit soort praktijken gebeuren, moet ik daar achteraan.”

Bron: Toezine, 31 maart 2020

4.
Naar een robuuste vergunningverlening in Zuid Holland

Een altijd actuele digitale vergunning

Het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV) wordt onder gezamenlijk opdrachtgeverschap van de provincie Zuid-Holland en de DCMR, milieudienst Rijnmond uitgevoerd en richt zich op het structureel verbeteren van de vergunningverleningspraktijk in Zuid Holland. Ingegeven door het feit dat het met name voor complexe bedrijven lastig is om inzicht te krijgen en te houden in de actuele bedrijfssituatie, de activiteiten die zij mogen uitvoeren en de daarmee gepaard gaande effecten op leefomgeving en milieu (motie 813: Provinciale Staten van Zuid Holland). Dit is niet alleen lastig voor overheden en bedrijven zelf, maar ook voor burgers is vaak niet transparant wat deze bedrijven volgens hun vergunning mogen uitstoten en/of lozen. Het programma AADV richt zich op het structureel verbeteren van de inzichtelijkheid van de vergunde situatie van deze bedrijven en wil daarbij de efficiëntie en administratieve lasten van het proces van vergunningverlening voor overheden en bedrijven verbeteren.

De wettelijke vereisten voor het proces van vergunningverlening zijn, ondanks wijzigingen in de wetgeving tot nu toe, gebaseerd op de inrichting van processen van voor het digitale tijdperk. Het huidige wettelijke vergunningverleningsproces is een statisch proces, waar in de loop van de tijd via besluiten wijzigingen op elkaar gestapeld worden. Bij dynamische bedrijven ontstaat hierdoor een opeenstapeling van aanvragen en beschikkingen die ieder voor zich juridisch bindend zijn maar als geheel steeds minder overzicht geeft over welke activiteiten aangevraagd en vergund zijn en welke voorschriften daarbij horen. Het ‘ultimum remedium’ om weer tot een goed overzicht te komen is de revisievergunning. Dit proces kenmerkt zich door bijzonder lange doorlooptijden, weerstand bij bedrijven, mede vanwege hoge administratieve lasten, en frustratie bij de overheden. Waar bedrijven en overheden al worstelen met de inzichtelijkheid, de consistentie en actualiteit van de vergunningen van bedrijven is het voor de burger al helemaal een worsteling.

Visie en ambitie van de Altijd Actuele Digitale Vergunning

Het programma AADV beoogt stappen te zetten die leiden tot verbetering van de vergunningverleningspraktijk. Niet alleen door in te zetten op digitalisering en een meer datagedreven benadering maar ook door fundamentelere vernieuwingen in te zetten in de systematiek van de vergunningverlening. Deze stappen dragen bij aan het realiseren van een ambitieuze lange-termijn-visie die invulling geeft aan een robuuste vergunningverlening:

Bedrijven verwerken wijzigingen in activiteiten en beheersmaatregelen zelf in hun oorspronkelijke aanvraag voor een oprichtingsvergunning (of revisievergunning). Hiermee houden bedrijven hun eigen voorschriften up-to-date en is inzichtelijk wat de actuele bedrijfssituatie is. Zij nemen in hun aanvraag de voorschriften op die tot nu toe door de overheid worden opgelegd. Ultiem betekent dit dat de vergunning "voorschriftloos" kan worden. De overheid verplicht bedrijven via de vergunning zich aan de aanvraag te houden.

Dit geeft richting aan de belangrijke veranderopgave voor de vergunningverlening waaraan het programma AADV de komende jaren bijdraagt met als kenmerken:

1. Er komt meer nadruk op de aanvraag te liggen. Bedrijven verwerken wijzigingen in activiteiten en beheersmaatregelen zelf in hun oorspronkelijke aanvraag voor een oprichtingsvergunning (of revisievergunning) en houden zo hun aanvraag actueel. Hiermee wordt inzichtelijk wat de actuele bedrijfssituatie is.

2. Meer verantwoordelijkheid voor bedrijven. Bedrijven nemen in hun aanvraag de voorschriften op die tot nu toe door de overheid worden opgelegd. Ultiem betekent dit dat de vergunning "voorschriftloos" kan worden. De overheid verplicht bedrijven via de vergunning zich aan de aanvraag te houden.

3. Een meer toetsende rol voor de overheid. De overheid weigert aanvragen zolang de voorschriften niet voldoen aan wet- en regelgeving inclusief provinciaal beleid. Het huidige overleg over vergunningen en voorschriften zal meer een gesprek over de aanvraag worden. Bedrijven krijgen daarmee de verantwoordelijkheid die hen toekomt en de overheid komt in een meer toetsende rol. De overheid "repareert" geen aanvragen meer met voorschriften.

4. Een grotere rol voor digitalisering. Aanvragen dienen volgens een gestructureerd format te worden opgesteld. De digitale hulpmiddelen die nu voor de vergunningverlening worden ontwikkeld zullen op termijn ook aan de bedrijven ter beschikking moeten worden gesteld.

5. Geen revisievergunningen meer. Wijzigingen, klein of groot, worden in de actuele aanvraag verwerkt inclusief aanpassingen in de "voorschriften" en blijft zo altijd (geconsolideerd) actueel. Een digitaal systeem verwerkt de wijzigingen automatisch in een aanvraag tot wijzigingsvergunning. De historie van vergunningen en wijzigingen blijft voor een ieder online inzichtelijk.

6. Een betere informatiepositie. Door digitalisering (en dataficering) ontstaat de mogelijkheid om de informatie omtrent de vergunde situatie van bedrijven te verrijken. Dat maakt dat vragen hierover o.b.v. altijd actuele informatie snel, gemakkelijk en vanuit verschillende gezichtspunten voor vergunningverleners, toezichthouders, bevoegd gezag, burgers en bedrijven toegankelijk is.

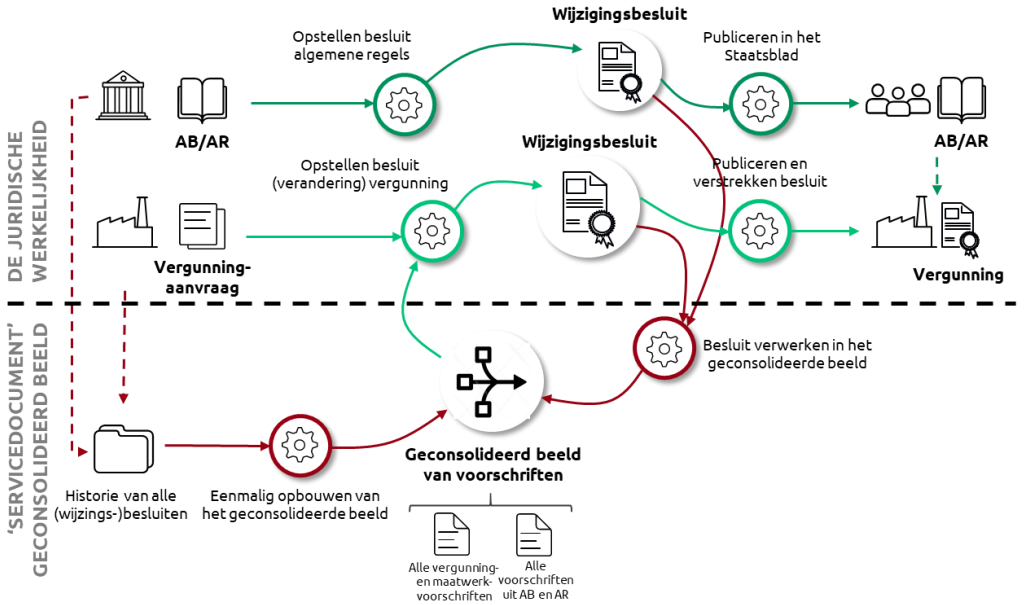
Een digitale vergunning die lokaal werkt en succesvol is, kan opgeschaald en gedeeld worden

Met de ontwikkeling van de Altijd Actuele Digitale Vergunning zetten we binnen Zuid Holland de beweging naar vernieuwing en verdere digitalisering van de vergunningverlening in. Dat doen we zoveel mogelijk 'in de geest van de

omgevingswet en het DSO' maar moeten dat doen binnen het huidige wettelijke (Wabo) kader. De Omgevingswet wijst de vergunning niet aan als omgevingsdocument, maar toch volgen we daarbij zoveel mogelijk de gedachten uit de Omgevingswet en het DSO door te streven naar één 'document' waarin alle voorschriften voor een bedrijf actueel worden gehouden (in de vorm van data). De parallel met de ontwikkeling in het domein van de ruimtelijke ordening komt hierin naar voren: waar vroeger bestemmingsplannen met wijzigingen van planregels werden gestapeld en zo het zicht op de actualiteit langzaam verdween, is er nu één omgevingsplan voor het hele gebied waarin altijd de actuele set aan regels beschikbaar is. Dat is precies wat ons voor ogen staat met de vergunning: één actuele verzameling met daarin alle voorschriften per bedrijf digitaal beschikbaar. Daarin kunnen we ver komen, maar borging binnen het wettelijke kader van deze gedachte is beter.

De ontwikkeling van AADV is ingegeven door de wens de vergunningverlening effectiever, efficiënter en transparanter te willen maken waarbij de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en bevoegd gezag worden verminderd. Nu werken we bij de realisatie van AADV met een 'schaduw dossier' waarin alle data per bedrijf permanent actueel gehouden kan worden terwijl de ambitie zou moeten zijn om de aanvraag en vergunning ook juridisch altijd actueel te laten zijn. Nu stapelen we juridisch gezien nog steeds wijzigingsbesluiten op elkaar, en zorgen we daarnaast dat het totale beeld actueel blijft. Maar effectiever wordt het als deze visie ook in het juridische stelsel geborgd zou zijn. Dat voorkomt de 'kunstgreep' om de juridische werkelijkheid (die geen actuele vergunning kent) altijd synchroon te houden met de digitale werkelijkheid waarin alle gegevens in de vorm van één altijd actueel beeld wordt bijgehouden.

Voor grote bedrijven moet de primaire verantwoordelijkheid voor het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving bij het bedrijf liggen. Dit geldt in versterkte mate voor BRZO bedrijven die op grond van de wet verplicht zijn om op eigen initiatief "alle maatregelen te treffen die voor de veiligheid van belang zijn". In de nieuwe digitale vergunning zou het bedrijf verplicht moeten worden om regelmatig de aanvraag te toetsen op wijzigingen in wet – en regelgeving en de aanvraag zonodig hierop aan te passen. Het bedrijf kan daarbij voorstellen doen voor de implementatietermijn van aanpassingen. Indien een bedrijf in gebreke blijft om deze actualisatie op eigen initiatief uit te voeren zou het bevoegd gezag handhavend moeten kunnen optreden door het opleggen van een dwangsom, het toepassen van bestuursdwang of het geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning conform de bestaande sanctie strategie. Als een bedrijf naar de mening van het bevoegd gezag onvoldoende invulling geeft aan de eigen verantwoordelijkheid voor het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving kan het bevoegd gezag goedkeuring onthouden aan de gewijzigde vergunningaanvraag en handhavend optreden door ook dan het bedrijf een dwangsom op te leggen of verdergaande sancties te treffen op het in werking zijn zonder adequate vergunning.



Figuur 1: AADV: Een geconsolideerd beeld met regels naast de juridische werkelijkheid

Er lijkt een vruchtbare voedingsbodem voor verbreding te zijn

De visie en ontwikkeling van AADV wordt inmiddels onderschreven door 4 provincies en 4 BRZO-OD's die zich aan het oriënteren zijn hoe zij zich aan dit programma kunnen committeren. De problematiek en oplossingsrichting waaraan Zuid Holland werkt wordt breder herkend, en het belang van gezamenlijkheid in het verder brengen van deze gedachte komt steeds hoger op de agenda. Dat betekent dat een bredere adoptie van het AADV gedachtengoed binnen Nederland een vruchtbare voedingsbodem lijkt te vinden. Dat betekent dat er ook kansen ontstaan om structureler vorm te geven aan verbetering van de informatievoorziening en -uitwisseling rondom de vergunde situatie van bedrijven.

Als de ontwikkelde digitale voorziening voor AADV in Zuid Holland wordt opgeschaald naar een soort van landelijke voorziening waarin vergunningen als data zijn vastgelegd ontstaat de mogelijkheid informatie voor verschillende doeleinden aan te wenden. Zo kan informatie m.b.t. de vergunde situatie van bedrijven in Nederland leiden tot het verschaffen van inzichten die voor beleidsvraagstukken en ontwikkeling van regulering relevant kunnen zijn.

Doorontwikkeling van deze gedachten naar een 'informatiehuis VTH' zou kunnen inhouden dat een aantal andere registratiesystemen zoals E-MJv/ EPR-TR en de Nederlandse Emissie registratie geïntegreerd worden in een dergelijke landelijke voorziening of informatiehuis. Dit betekent wel dat het ministerie zich zou moeten committeren aan de vernieuwing van de vergunningverlening volgens AADV waardoor de vergunning als data ontsloten kan worden. Hiertoe zal de wet aangepast moeten worden zodat de altijd actuele aanvraag en vergunning ook wettelijk mogelijk wordt gemaakt. Dit biedt een integraler beeld vanuit de digitale werkelijkheid.

5. Kansen voor een digitale vergunning breder zien

Ook voor burgers, bedrijven en omgeving

Informatie over de vergunde situatie van bedrijven die digitaal toegankelijk is en ontsloten kan worden vormen een goede basis om de transparantie naar het publiek over wat bedrijven doen en mogen te vergroten. Omdat er uiteindelijk sprake kan zijn van één bron waarin informatie over de activiteiten die bedrijven uitvoeren en wat daarbij is toegestaan te mogen uitstoten of te lozen kan een veel eenduidiger invulling gegeven worden aan de publicatieplicht rondom besluiten. Waar nu ieder bevoegd gezag eigen manieren hanteert om verleende vergunningen digitaal toegankelijk te maken via verschillende websites, kan één bron aan het publiek geboden worden waar deze informatie te vinden is. De drempels voor toegankelijkheid kunnen omlaag en de transparantie over wat waar vergund is aan wie kan zo verhoogd worden.

Tegelijkertijd kan de digitale vergunning als (open) data ook een waardevolle bron voor bedrijven zelf zijn. De vergunning vormt een belangrijke bron voor het inregelen van het eigen compliancemanagement. Een onoverzichtelijke stapel van wijzigingsbesluiten vormt dan een lastige basis voor het adequaat vertalen van (steeds wijzigende) voorschriften naar acties en maatregelen die naleving helpen borgen. Door de digitale actuele vergunde situatie als data beschikbaar te stellen aan de bedrijven zelf moet het makkelijker worden om de laatste wijzigingen in de voorschriften te achterhalen en de impact op de huidige inrichting van het compliancemanagement te beoordelen en te laten leiden tot aanpassingen. De eerste resultaten die we hebben bereikt en laten zien waar we naar toe willen met een altijd actuele digitale vergunning leiden tot positieve reacties vanuit het bedrijfsleven. Natuurlijk leven er vragen over hoe de overheid met deze ontwikkelingen omgaat en vertrouwelijkheid van bedrijfsgevoelige informatie zal blijven borgen. Maar de eerste reacties vanuit het bedrijfsleven zijn positief.

Maar ook bij het opstellen van een aanvraag kan digitalisering tot kansen leiden

Om te komen tot een vergunning voor een voorgenomen initiatief, zal de benodigde informatie voor een complete en ontvankelijke aanvraag ingediend moeten worden bij het bevoegde gezag. Hierin is winst en efficiencyvoordeel te realiseren, als daarbij van moderne technologische mogelijkheden en de rijkheid aan digitaal beschikbare informatie gebruikgemaakt kan worden. De omvang van de winst en het efficiencyvoordeel dat door digitalisering hierin bereikt kan worden zal voor relatief eenvoudige initiatieven anders zijn dan voor complexe initiatieven.

Eenvoudige initiatieven in de leefomgeving

Bij relatief eenvoudige initiatieven is de hoeveelheid informatie die de initiatiefnemer moet verstrekken vaak beperkt. De initiatiefnemer kan bij het opstellen van zijn aanvraag maximaal digitaal ondersteund worden door de dienstverlening vanuit de overheid te richten op slimme en contextspecifieke ondersteuning bij het leiden van de initiatiefnemer door de regels en daarbij reeds bekende en relevante informatie beschikbaar te stellen. Dit kan door slimme algoritmes en technologie gebaseerd op kunstmatige intelligentie die de initiatiefnemer helpen bij zijn aanvraag. Ook kunnen al beschikbare en bij de overheid bekende gegevens vooringevuld worden en kan er direct zicht gegeven worden op het slagingspercentage van de aanvraag. Bij eenvoudige initiatieven en het voldoen aan alle regels wordt kan de vergunning dan automatisch digitaal worden verstrekt.

Complexe initiatieven in de leefomgeving

Bij complexe initiatieven zal de digitaliseringsgraad een ander karakter moeten kennen, omdat in deze gevallen veelal sprake is van ‘maatwerk’ en ook van het bevoegd gezag verwacht wordt in te kunnen spelen op deze maatwerkbehoefte.

De informatie-uitwisseling bij complexe initiatieven is navenant complex en vraagt een andere manier waarop de interactie tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag wordt ingericht. Hier kan nog veel winst geboekt worden ten opzichte van de huidige praktijk. Deze wordt nu nog gekenmerkt door veel, omvangrijke en ongestructureerde informatie die van initiatiefnemer naar bevoegd gezag gestuurd wordt.

Door slim aan te haken bij de digitaliseringstrend, die zich in de industrie voltrekt onder de noemer Smart Industry, kan hier winst geboekt worden. De komende jaren zullen bedrijven verder digitaliseren waardoor informatie over het initiatief digitaal beschikbaar zal komen in Asset Lifecycle Management systemen. Informatie over objecten en toegepaste technieken is over de gehele levenscyclus van ontwerp tot buiten gebruikstelling in deze systemen beschikbaar. Vaak in 3D en op termijn in 4D (historie en tijdslijnen), aangevuld met zaken als contractinformatie en regelgeving. Hierdoor kunnen bedrijven bouwprojecten volledig digitaal simuleren, voordat het initiatief in de praktijk gerealiseerd wordt. Door als overheid kaders te ontwikkelen waarmee men verplicht is om al voor de vergunningaanvraag tot meer structuur en standaardisatie te komen, ontstaat de mogelijkheid om de keten als het ware om te keren in dit proces. Alle relevante informatie voor de vergunningaanvraag is dan al beschikbaar in de systemen van de initiatiefnemer. Door deze informatie voor het doel van toestemmingverlening door het bevoegd gezag onder de juiste voorwaarden (zoals kwaliteitseisen) voor dit doel open te stellen en toegankelijk te maken voor het bevoegde gezag, is alle informatie digitaal beschikbaar en komt het bevoegd gezag sneller tot een beschikking.

SMART INDUSTRY

Smart Industry wordt gedreven door de versnelling van de digitalisering van de industrie. Het gaat over een systeemverandering met vergaande gevolgen gedreven door technische ontwikkelingen in de ICT als Internet of Things (IoT), 5G, blockchain, big data, kunstmatige intelligentie e.d. Hierdoor ontstaan er nieuwe economische mogelijkheden die uiteindelijk ook maatschappelijke gevolgen hebben.

Het Nederlandse Smart Industry programma is in 2015 van start gegaan als samenwerking van FME, KvK, Min EZK en TNO. Dit actieprogramma heeft geleid tot een brede beweging met internationale uitstraling, 32 fieldlabs als zichtbare wapenfeiten en een totale publiek/private (60/40%) investering van reeds 160 Miljoen Euro.

De impact op bedrijven en de nodige transformaties

Smart Industry gaat over het vergroten van de productiviteit van bedrijven. Bedrijven en ondernemers worden geconfronteerd met uitdagingen als andere, slimmere producten voortbrengen met gebruik van minder energie en hergebruik van materiaal, in kleine series, sneller en betrouwbaarder leveren en werknemers betere en meer productieve hulpmiddelen bieden en daarvoor opleiden. Een Smart Industry transformatie betreft een verandering in een industriële organisatie om tot een beter, duurzamer product of dienst of om tot een beter presterend proces of organisatie te komen door de inzet van nieuwe slimme technische mogelijkheden en de kennis en kunde van mensen in die organisatie. Deze bestaat uit een achttal ontwikkelrichtingen:

1 Slim Produceren (Smart Manufacturing): Een Nederlandse fabriek levert steeds meer 100% foutloze producten doordat iedere productiestap 100% gecontroleerd wordt.

2 Flexibel Produceren (Flexibele Manufacturing): Nederlandse fabrieken realiseren vooral kleine series, enkelstuks (n=1) en maatwerk, realiseren productie op order i.p.v. voorraad en kennen betrouwbare en veelal korte levertijden.

3 Slimme Producten (Smart Products): Nederlands ontworpen producten zijn gebruiksvriendelijk en aantrekkelijk (human touch), slim en altijd digitaal verbonden en zijn ontworpen op minimale totale levensduurkosten (in energie, materiaal, transport).

4 Slimme Diensten (Servitization): Nederlandse productleveranciers ontwikkelen zich tot een serviceprovider die producten als dienst leveren of hebben de verdienmodellen van haar serviceorganisatie uitgebreid.

5 Digitale Ketens (Connected Factories): Nederlandse bedrijven zijn digitaal verbonden en kunnen veilig data uitwisselen via internationale standaarden voor gekoppelde ICT-systemen en zijn voorbereid om integrale keten optimalisering mogelijk te maken.

6 Digitale Fabriek (Digital Factory): Een Nederlandse fabriek is intern digitaal naadloos (en veilig) verbonden, van kantoor, design, productie, logistiek tot aan onderhoud en beheer toe.

7 Duurzame Fabriek (Sustainable Factory): Een Nederlandse fabriek werkt zo zuinig mogelijk met energie en materialen.

8 Slim Werken (Smart Working): De werknemers worden maximaal ondersteund door technologie die ze begrijpen, waarvoor ze indien nodig training hebben gehad en die ze productiever maakt en gezond houdt.

Bron: Smart Industry Roadmap, april 2018

6.
Nog een stapje verder naar voren in de keten

Bedrijven inpassen in de milieu(gebruiks)ruimte

Alle informatie die nodig is voor het verkrijgen van inzicht in de fysieke locatie, de vigerende omgevingsplannen, verordeningen en regels die gelden op de locatie zijn straks via o.a. het DSO beschikbaar. Door deze aan te vullen met andere via overheden als open data beschikbaar gestelde informatie via een 3D-model dat de leefomgevingskwaliteit beschrijft van het gebied te koppelen, kan een bedrijf een ruimtelijk beeld en inzicht krijgen en daarmee door simulaties inschatten wat de impact en consequenties zijn van het initiatief voor andere partijen. Bedrijven kunnen hierin hun activiteiten en de bijbehorende invloed op de kwaliteit van de leefomgeving actief inpassen en krijgt zo de ruimte om de haalbaarheid, kans en kwaliteit van zijn aanvraag te verbeteren:

- Door 3D-visualisaties kan de impact op de leefomgeving ten aanzien van aspecten als geluid, ruimtegebruik en licht beoordeeld worden. Door met verschillende ‘parameters’ in het ontwerp van het initiatief te ‘spelen’ biedt dat de mogelijkheid om verschillende scenario’s op consequenties te beoordelen en deze waar nodig aan te passen.

- Op het moment dat in deze omgeving de initiatiefnemer alle relevante regelgeving digitaal tot zijn beschikking heeft, kan het initiatief, of verschillende scenario’s ervan, dynamisch op haalbaarheid worden getoetst. Uiteraard volgens de regels van het bevoegde gezag. Op het moment dat niet aan normen voldaan wordt, zou op basis van de regelgeving en met slimme algoritmes automatisch een voorstel gedaan kunnen worden dat wél leidt tot een ontwerp van het initiatief dat binnen de regelgeving past.

- Overheden zouden een dergelijk model (bronnen, effecten en berekeningen) moeten ontwikkelen en beheren en ter beschikking kunnen stellen aan bedrijven. Bedrijven kunnen met deze werkwijze besparen op onderzoekskosten en de doorlooptijden van procedures verkorten door deze toetsing aan het model onderdeel te laten zijn van de vergunningprocedures. Dit kan de invulling zijn van toetsing aan normen voor luchtkwaliteit, depositie op natuurgebieden, veiligheidscontouren etc.

- Het is ook mogelijk om databronnen van andere (private) partijen al dan niet op basis van linked data te ontsluiten in deze omgeving. Hierdoor kan de initiatiefnemer vanuit specifieke deelgebieden en de benodigde informatievergaring in het kader van de onderzoeksplicht een betere onderbouwing van zijn vergunningaanvraag tot stand brengen.

- Als in deze ruimte door de overheid ook informatie over al verstrekte vergunningen digitaal beschikbaar wordt gesteld, kan de initiatiefnemer direct zien welk deel van de beschikbare planruimte reeds vergund is en welke ruimte nog beschikbaar is voor de realisatie van initiatieven.

Van model naar werkelijkheid: actuele informatie over milieubelasting

Het hierboven geschetste model is weliswaar een dynamisch model maar geeft geen actuele informatie over de leefomgeving. Informatie over de feitelijke kwaliteit of toestand van de leefomgeving is eigenlijk nog maar beperkt beschikbaar. Door toepassing van sensortechnologie (Internet of Things) kan toestands- of situatiegebonden informatie over de leefomgeving actueel en mogelijk zelfs real-time beschikbaar gesteld worden. Dat maakt een scherpere blik op de werkelijkheid mogelijk, dan de nu vaak afgeleide of berekende werkelijkheid op basis van modellen. Immers, veel gegevens zoals bijvoorbeeld verkeersintensiteit en vertaling naar geluidsbelasting zijn gebaseerd op 'oude' tellingen, die m.b.v. modellen worden vertaald naar emissie en immissies. Met sensoren langs de kant van de weg kan die geluidsbelasting natuurlijk ook gewoon worden gemeten.

Door toepassing van dergelijke technologieën of door de huidige bestaande meetnetten waar mogelijk door te ontwikkelen naar informatiesystemen ontstaat de mogelijkheid om publieksvriendelijke toepassingen te ontwikkelen waarin actuele informatie kan worden getoond. Op basis van actuele gemeten waarden ontstaan nieuwe mogelijkheden:

- Door actuele informatie over huidige niveaus van bijvoorbeeld emissies van gevaarlijke stoffen, fijnstof, geluid (zoals industrie- en vervoerslawaai) of actuele omgevingswaarden (luchtkwaliteit, waterkwaliteit, bodemkwaliteit etc.) beschikbaar te maken, kan de initiatiefnemer inschatten welke ruimte er nog beschikbaar is ten opzichte van plafonds of zoneringen. Zo kan de initiatiefnemer bepalen welke best beschikbare technieken (BBT) eventueel in het ontwerp toegepast kunnen worden om het initiatief te laten passen binnen de nog beschikbare 'gebruiksruimte'.

- Voor het publiek kunnen nieuwe diensten door de overheid aangeboden worden. Denk hierbij aan een 'weerbericht' dat voor een gebied aangeeft wat de luchtkwaliteit voor een aantal componenten is, wat het actuele of verwachte geluidsniveau is en wat de geurindex is. Net zoals voor het weerbericht er een onderliggend systeem is van metingen van temperatuur, vochtigheid en windsnelheid op een beperkt aantal locaties, is er voor de actuele leefomgevingswaarde een onderliggend meetnet voor luchtkwaliteit, decibellen, geur etc.

- De actuele milieubelasting door bronnen kan worden vastgesteld door de informatie van bedrijven te ontsluiten die voor de belangrijkste emissies beschikken over continue meetsystemen die als input voor een model kunnen dienen. Dit vergt natuurlijk vanuit de bedrijven het vertrouwen dat er op een juiste manier met deze gegevens wordt omgegaan. Dit kan een basis zijn om gebiedsgericht zicht te krijgen op de feitelijke 'milieudruk' en huidige gebruik van milieuruimte. Dergelijke informatie kan ook een relevante basis voor toezicht en handhaving zijn.

- Tegenwoordig kan veel creatiever gebruik gemaakt worden van informatiebronnen die bij allerhande partijen aanwezig zijn, die meer en feitelijkere informatie op sommige onderwerpen kunnen bieden, dan de bronnen en modellen die de overheid nu gebruikt. De gegevens van verkeer

kunnen worden ontsloten door de gegevens over verkeersintensiteit zoals die bijvoorbeeld op Google Maps worden getoond te voorzien van een emissiefactor, waarmee niet alleen op een meetpunt maar langs alle wegen een indicatie kan worden gegeven van de actuele luchtkwaliteit. Aangezien de meeste grote vaartuigen voorzien zijn van transponders waarmee hun bewegingen kunnen worden gevolgd kan ook hier met een emissiefactor de uitstoot continu worden gemonitord. In theorie kan met gegevens over lading van vrachtauto's en schepen ook inzicht worden geboden in een actueel veiligheidsrisico per locatie.

- Op een vergelijkbare manier kan de overheid inzicht krijgen in de wijze waarop het veranderen of opleggen van nieuwe regels, of het verlenen van vergunningen voor de inrichting en het gebruik van de leefomgeving gaat uitpakken. Door de impact hiervan in een vroeg stadium inzichtelijk te maken, kunnen negatieve effecten en uitwerkingen voor verschillende partijen zoveel mogelijk voorkomen worden. De verbeterde informatiepositie geeft zo ook input voor een beter gefundeerd beleid (data analyse als input voor beleidsontwikkeling en beslissingen). Een meerjarige dataverzameling zal er voor zorgen dat voorspellingen van betere kwaliteit worden, omdat er minder ruis aanwezig is.

- Als bedrijven structureel en periodiek bereid zijn inzage te geven in hun 'milieuprestatie' (door gemeten emissies transparant te delen) kan natuurlijk veel scherper zicht gekregen worden op de milieubelasting (niet alleen per bedrijf, maar ook per gebied). De vraag is dan of het denken over milieu-informatie in brede zin, niet breder gezien moet worden dan alleen een rol en verantwoordelijkheid van de overheid, maar dat we eigenlijk toe zouden willen naar een 'platform voor de leefomgeving' (een soort marktplaats-achtige benadering) waarin meerdere partijen hun informatiesets, modellen, algoritmen etc. beschikbaar stellen voor anderen die daarmee verschillende informatiebehoeften kunnen invullen.

Op het gebied van de gezonde leefomgeving in de stad is grote belangstelling en betrokkenheid vanuit de samenleving. Verschillende combinaties van bijvoorbeeld burgers, bedrijven en/of kennisinstellingen nemen maatschappelijke initiatieven voor een gezonde leefomgeving.

Sensornet

In 2003 hebben omwonenden van Schiphol stichting Geluidsnet opgericht om in de behoefte te voorzien aan transparante geluidgegevens op locaties rondom Schiphol. Geluidsnet is gestart met een netwerk van meetpunten voor vliegtuiggeluid. Eerst rond Schiphol, later ook in Limburg (luchthavens Maastricht, Bierset) en bij de AWACS NATO-basis in Geilenkirchen. Behalve vliegtuiggeluid worden tegenwoordig ook andere geluiden gemeten: industrie-, evenementen-, motorsport-, spoor en weggeluid.

In 2006 werd de stichting een bedrijf en sinds 2010 is het een dochteronderneming van ingenieursbureau DGMR. De maatschappelijke doelstelling om heldere informatie te leveren vanuit betrouwbare metingen voor de woon- en werk-omgeving is behouden gebleven. Deze komt ook tot uiting in het sponsoren van de Nederlandse Stichting Geluidshinder en de Gouden Decibel, een prijs voor overheden, organisaties, bedrijven en personen die een bijzondere inspanning hebben geleverd om geluidshinder in Nederland terug te dringen. Behalve geluid worden er ook (ultra)fijnstof, weersomstandigheden, trillingen en steeds meer andere dingen gemeten (sensornet.nl, 2017).

Making Sense

Het Europese programma Making Sense stelt via pilots buurtbewoners in staat zelf de luchtkwaliteit te meten in hun eigen achtertuin, straat of buurt. De Waag Society heeft in het kader van dit programma, in samenwerking met GGD Amsterdam, het KNMI, het Long Fonds, Universiteit Wageningen en ECN Nederland het programma Urban AirQ opgezet. Hierin stellen burgers zelf vragen over luchtkwaliteit , meten ze samen met experts de luchtkwaliteit en worden ze betrokken bij de verwerking van de data. Het is een experiment om te kunnen bepalen wat de kwaliteit is van de data van deze sensors en hoe experts en buurtbewoners kunnen samenwerken om de kwaliteit van leven in kaart te brengen en mogelijk te verbeteren (Waag Society, 2016).

KUNSTMATIGE INTELLIGENTIE ZIET VANUIT DE RUIMTE WAAR BROEIKASGAS VANDAAN KOMT

Een nieuw initiatief van een milieu- en onderzoeksorganisaties wil via de ruimte ontdekken welke bedrijven de meeste CO2 uitstoten. Met geavanceerde satellieten en kunstmatige intelligentie moeten broeikasgassen in de atmosfeer herleid kunnen worden naar de bron.

Climate TRACE, zoals het project heet, begon afgelopen maand. Onder andere ngo Carbon Tracker en oud-vicepresident Al Gore doen mee met het project. Het doel: aantonen hoeveel broeikasgassen de grootste vervuilers, vooral fossiele energiecentrales, precies uitstoten. Ook wil het project ontdekken hoe broeikasgas zich verspreid door de atmosfeer en wat de gevolgen zijn voor bepaalde gebieden van de wereld.

Climate TRACE wil die informatie op ingenieuze wijze verkrijgen: met bestaande data van satellieten, drones, sensoren en zendmasten ontdekt een slim algoritme de bron van de vervuiling. Een computer vergelijkt bijvoorbeeld beelden afkomstig uit verschillende satellieten.

Een satelliet meet hoeveel CO2- of methaandeeltjes er in de atmosfeer zitten. Dit zegt iets over de vervuiling in een gebied op aarde, maar de resolutie van het plaatje is te laag: een paar kilometer. Daarmee kan je nooit vaststellen uit welke bron de broeikasgassen komen. Maar door dat beeld te combineren met foto's die een andere satelliet maakt, en te herkennen waar een energiecentrale of grote fabriek ligt, kan je wel aanwijzen waar het broeikasgas ontstond.

Honderden satellietfoto's per dag

Kunstmatige intelligentie is tegenwoordig veel beter in het herkennen van beelden dan vroeger. Daarom is het nu mogelijk om beeldherkenning te gebruiken om vervuilende gebouwen te ontdekken. Er zijn dagelijks honderden foto's van de vervuiling in de atmosfeer en beelden van de aarde. Door deze te combineren hoopt Climate TRACE real-time de vervuiling op aarde en de veroorzakers aan te wijzen.

Het systeem moet helpen om de werkelijke CO2-uitstoot op aarde in kaart te brengen. Nu is deze volgens de betrokken onderzoekers vaak gebaseerd op schattingen, waarbij lang niet altijd duidelijk is of ze kloppen. Ook kan het systeem helpen om te kijken welke gebieden meer broeikasgas bevatten en hoe dat kan. Zo kunnen landen gericht centrales of vervuilende fabrieken sluiten.

Iedereen kan het gebruiken

Het systeem is nu in de maak en moet ergens in 2021 af zijn. Omdat de data die de onderzoekers gebruiken openbaar is, kan iedereen het programma straks gebruiken.

Bron: duurzaambedrijfsleven.nl, 18 augustus 2020

7. Digitalisering van toezicht en handhaving

Virtueel en digitaal inspecteren

De invoering van de Omgevingswet zal een verdere impuls geven aan de al eerder in gang gezette trend naar deregulering op het gebied van de fysieke leefomgeving. Steeds meer activiteiten gaan onder de algemene regels vallen. Expliciete toestemming vooraf door middel van een vergunning geldt alleen nog maar voor bijzondere en complexe situaties. De keerzijde daarvan is dat de nadruk daarmee steeds meer op toezicht en handhaving, oftewel de controle achteraf komt te liggen. Terwijl relevante informatie over (aangepaste) activiteiten, inrichtingen of objecten niet meer via de vergunningaanvraag bij de overheid terechtkomen. De informatiepositie van de toezichthouder verandert hierdoor. Waar informatie over veranderingen in de leefomgeving zo nog in de informatiehuishouding van de overheid terecht kwamen en beschikbaar zijn in de stabiele gegevensverzamelingen zoals bijvoorbeeld in plannen, vergunningen, en basisregistraties, zal daarnaast in de toekomst het actuele beeld over de inrichting van (delen van) de leefomgeving ook dynamisch en situationeel verkregen moeten worden.

De technologische ontwikkelingen maken het mogelijk om veel sneller digitaal een beeld op te bouwen van de fysieke leefomgeving vanuit verschillende invalshoeken. Het inwinnen van data wordt zo steeds makkelijker:

- Niet alleen kan de via sensoren realtime beschikbare informatie ook voor het toezicht relevant zijn. Ook met behulp van drones kunnen toezichthouders zich sneller een beeld vormen en zo bijvoorbeeld gebieds- of objectinspecties sneller uitvoeren. Met name locaties en objecten die moeilijk toegankelijk of bereikbaar zijn, kunnen zo veel sneller geïnspecteerd worden.

STEEDS MEER OMGEVINGSDIENSTEN AAN DE DRONE

De Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) gebruikt vanaf dit najaar een drone om toezicht te houden vanuit de lucht. Eerder ging onder meer de Omgevingsdienst Midden-Holland de Arnhemmers al met de inzet van drones voor.

Sneller en preciezer

Een drone meet sneller, beter en preciezer. Onder het apparaat dat ODRA gaat gebruiken zit een normale en een warmtebeeld camera geplaatst, waarmee foto- en videobeeld kan worden gemaakt. Door de beelden met gps-posities op te slaan, kunnen ze later worden gebruikt voor uiteenlopende berekeningen. Ook worden, geeft een woordvoerder van Midden-Holland aan, veranderingen in bijvoorbeeld de bij een bedrijf opgeslagen hoeveelheid afval door vergelijking van luchtfoto's in één keer duidelijk.

Luchtmonsters

Met de warmtebeelden die de drone maakt kan ook eventuele broei in een berg afval worden gesignaleerd, waardoor tijdig kan worden opgetreden. Ook kan een drone luchtmonsters dicht bij een bron nemen, wat medewerkers van de omgevingsdienst het klimmen in een fabriekspijp bespaart. 'Veiliger en efficiënter, stelt Coen Jurcka van ODRA.

Privacy

De inzet van drones is in Nederland aan strikte privacyvoorschriften en veiligheidsregels gebonden. 'We mogen niet overal vliegen', zegt Christian Kok van de ODRA. 'Eerst moeten we zorgen voor de benodigde vergunningen en ontheffingen. Vervolgens maken we voor elke vlucht een vluchtplan. Daarin melden we wat we willen onderzoeken en waar we willen vliegen. We gaan pas de lucht in als uit het vluchtplan blijkt dat de vlucht veilig uitgevoerd kan worden.' Om de privacy te waarborgen heeft ODRA een Privacy Impact Assessment opgesteld.

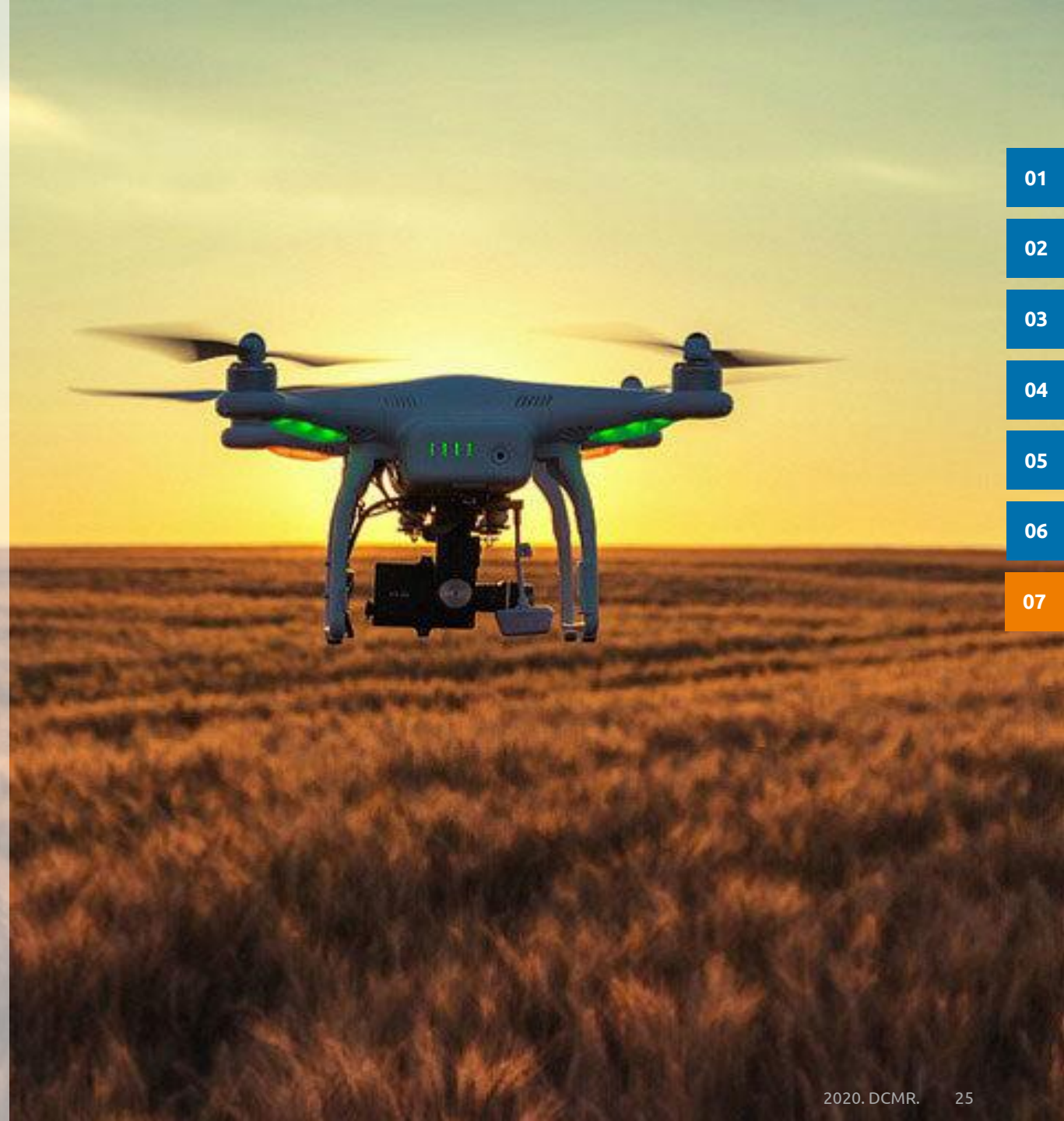
Nuttig hulpmiddel

Ook de Omgevingsdienst Rivierenland is zich aan het buigen over de inzet van drones. 'Het is een nuttig hulpmiddel', zegt hoofd toezicht Martin Groeneveld. Hij deed er eerder al ervaring mee op bij de gemeente Lelystad. 'Zo controleerden we onder meer het grondverzet van aannemers. Dat kon nog wel eens afwijken van de gemaakte afspraken.' Volgens Groeneveld zou je met infraroodcamera's ook ondermijning eerder aan het licht kunnen brengen.

Opstartkosten

Een nadeel van drones vormen de hoge opstartkosten die ermee zijn gemoeid. Niet alleen moet het apparaat zelf worden aangeschaft, ook dient een aantal personeelsleden binnen de omgevingsdienst in het gebruik te worden getraind. 'Dat moet je niet onderschatten, het is een serieuze opleiding', stelt Groeneveld. Toch verwacht hij dat Rivierenland uiteindelijk ook tot de aanschaf van drones zal overgaan.

Bron: Binnenlands Bestuur, 7 augustus 2020



- Daarnaast kan een drone ook data inwinnen over de omgeving, de zogeheten point-clouds, waarmee snel 3D-modellen gegenereerd kunnen worden. Op deze manier ontstaat de mogelijkheid om de realtime beschikbare gegevens gecombineerd met de beschikbare gegevens in plannen, vergunningen, registraties, regels etc. een digitale kopie of digital twin van complete gebieden te maken. Op basis van deze gegevens kan een virtuele wereld gecreëerd worden waarin de toezichthouder vanuit zijn werkplek met een VR-bril zijn werkgebied of het te inspecteren object kan raadplegen op basis van actuele gegevens. Zo kan de toezichthouder zicht krijgen op de situatie en aandachtspunten of risico's voorafgaand aan het inspectiebezoek.

- Maar ook tijdens het inspectiebezoek kan relevante informatie beschikbaar gemaakt worden om snel zicht te krijgen op mogelijke zaken die aandacht verdienen. Zo kan met augmented reality-toepassingen die beschikbare informatie in een virtuele laag over de werkelijkheid heen projecteren de toezichthouder in staat gesteld worden om snel mogelijk niet-toegestane veranderingen in de fysieke omgeving op te sporen.

Inspectieresultaten als data beschikbaar hebben

De uitkomsten van inspecties worden vastgelegd in inspectierapporten. Daar waar de inspectiefrequentie hoog is beschikken we daarmee over veel informatie over naleving en regelovertreding. Maar de inspectierapporten met uitgebreide bevindingen op welke normen en onderwerpen nu overtredingen zijn geconstateerd bieden vaak geen toegankelijke basis voor makkelijk te verkrijgen inzicht. Ook hier vormen papier en de ongestructureerde manier van vastlegging een belemmering voor het verkrijgen van kennis en inzicht over de aard van overtredingen die inzicht kan geven in de meest passende manier van toezichthouden. De ontwikkeling naar digitale inspectielijsten en een gestructureerde vastlegging van bevindingen bieden een basis om te zien of er patronen te ontdekken zijn in die overtredingen. En of die patronen een model opleveren waarmee toekomstige incidenten te voorspellen zijn. De kennis en inzichten die we op deze manier kunnen vergaren helpen ons ook weer om ons toezicht effectiever te richten.

Gedragsbeïnvloeding als nalevingsinstrument inzetten

Effectief toezicht houden is meer dan alleen inspecteren. Als toezichthouder willen we bij onze inspecties de kennis uit de gedrags-, communicatie-datawetenschappen en de communicatie steeds vaker toepassen in onze interventiemix. Zo zetten we bijvoorbeeld in op de uitvoering van onderzoek naar de veiligheidscultuur binnen bedrijven waarmee we risicogerichter kunnen inspecteren. Door het inzetten van gedragsbeïnvloeding om de naleving door bedrijven te verbeteren willen we het toezicht en handhaving slimmer en effectiever maken.

Als DCMR hebben we in 2018 het ToezichtsLab ingericht waarin toezichtspecialisten, gedragswetenschappers, gedragscommunicatiedeskundigen, data-analisten en datascientists samenwerken aan toezichtsuitdagingen. Dit team ontwerpt en test samen met de inspecteurs gerichte tools en instrumenten om gedrag van bedrijven te begrijpen en te beïnvloeden. In de Algemene Leden Vergadering (ALV) van OmgevingsdienstNL zijn data analyse, gedragsbeïnvloeding, en effectmeting als speerpunten bij de modernisering van VTH vastgesteld.

Digitaal handhaven

In situaties waarin gevaar op nadelige situaties ontstaan voor de leefomgeving doordat in strijd met regels en normen wordt gehandeld door burgers of bedrijven, is de toezichthouder voor een belangrijk deel afhankelijk van meldingen van omwonenden of belanghebbenden om hier zicht op te krijgen. Op het moment dat actuele informatie over de toestand van verschillende omgevingswaarden bijna real- time beschikbaar komt voor de overheid, en deze informatie voldoet aan

bruikbare kwaliteitsnormen, ontstaat de mogelijkheid om direct te handhaven. Metingen afkomstig van sensoren die actuele informatie over bijvoorbeeld fijnstof, trillingen en geluidsniveaus beschikbaar maken op locaties, geven direct een beeld waar de normen overschreden worden. Hierop kan de toezichthouder direct actie ondernemen, onderzoek instellen en als dat nodig blijkt ook sneller handhavingsmaatregelen nemen.

Effectiever plannen en programmeren van toezicht en handhaving

Uitdaging voor toezichthouders is om met de aanwezige capaciteit zo effectief mogelijk invulling te geven aan de naleving door burgers en bedrijven. 'Vissen waar de vis zit' is de uitspraak die de uitdaging aangeeft dat toezichthouders hun capaciteit zo moeten inzetten dat deze zo effectief mogelijk is. Informatie waarmee indicaties afgeleid kunnen worden waar aandacht op gevestigd moet worden, of risico's op niet naleven van de regels bestaan, zijn nu maar beperkt voorhanden.

Op het moment dat door digitale innovaties informatie over de inrichting en toestand van de leefomgeving beschikbaar komt waarmee zicht ontstaat op waar wel en niet sprake is dat binnen de regels en normen wordt gehandeld, dan schept dat kansen om het toezicht te verbeteren. Dat biedt de mogelijkheid voor de toezichthouder om veel gerichter inspecties te plannen en uit te voeren. Door deze data over langere tijdsperioden te registreren en met behulp van big data-technieken naar trends en patronen te speuren, kan waardevolle informatie beschikbaar komen om risicoprofielen te ontwikkelen. Hiermee kan de programmering van toezicht en handhaving (de prioriteiten, het type bedrijven of welke regio's) verder geprofessionaliseerd worden.

E-noses voor een veilige haven

In de haven van Rotterdam wordt gewerkt met allerlei stoffen die onbedoeld kunnen vrijkomen. Sommige gassen zijn gevaarlijk of hinderlijk en niet alle gassen zijn waarneembaar voor menselijke zintuigen. Een e-nose (elektronische neus) is hier wel toe in staat en reageert op veranderingen in de luchtsamenstelling. De Rotterdamse haven heeft een unieke aaneenschakeling van e-noses: het we-nose netwerk. Bedrijven, gemeenten en de milieudienst kunnen zo sneller inspelen op het vrijkomen van hinderlijke of gevaarlijke gassen. Momenteel telt de haven 250 elektronische neuzen. Het we-nose netwerk levert een belangrijke bijdrage aan een gezonde, aantrekkelijke en veilige haven en omgeving.

Een e-nose is een combinatie van sensoren die veranderingen in de luchtsamenstelling waarneemt en de informatie daarover draadloos naar een centrale server stuurt. Het we-nose netwerk wordt door het Havenbedrijf aangeboden als service aan het bedrijfsleven om geurhinder effectief te bestrijden en het vrijkomen van gevaarlijke stoffen vroegtijdig te signaleren.

DCMR Milieudienst Rijnmond gebruikt het netwerk voor het bewaken van de omgevingskwaliteit. De meldkamer van de DCMR houdt alle e-noses in de gaten. Wanneer veranderingen in de luchtsamenstelling worden waargenomen, onderzoekt de meldkamer de oorzaak. Bijvoorbeeld door een locatiebezoek. Is de oorzaak bekend, dan kan het bedrijf maatregelen treffen en wordt indien nodig de omgeving geïnformeerd.

‘Zelfregulering’

Door als overheid aan te sluiten bij de digitalisering die in de maatschappij en binnen het bedrijfsleven voortschrijdt, ontstaan op termijn wellicht mogelijkheden om in dit verband te werken aan ‘ketenomkering’. Daar waar het risico op een nalevingstekort groot is voor zowel de leefomgeving als de initiatiefnemer zelf (de vergunning is vaak te zien als een ‘license to operate’ waarbij ingrepen door het bevoegd gezag grote consequenties kunnen hebben voor de bedrijfscontinuïteit) en de nalevingsbereidheid groot is, kunnen bedrijven informatie die inzicht geeft in de mate van naleving openstellen aan de toezichthouder.

Hiervoor is al beschreven dat met name grotere en complexe bedrijven door de voortschrijdende digitalisering vaak al beschikken over actuele informatie over de inrichting van hun bedrijf (assetmanagement), en de borging gericht op het voldoen aan wet- en regelgeving (compliance management). Dit is allemaal informatie die feitelijk iets zegt over de naleving van verplichtingen die uit regelgeving voortvloeien door het bedrijf. Informatie die vanuit het perspectief van toezicht en handhaving interessant is. Door deze informatie gecontroleerd en binnen afgesproken kaders open te stellen voor toezichthouders, kan digitaal een beeld gevormd worden van de ‘staat van de naleving’ door het bedrijf. Zo kunnen nieuwe ‘toezichtsarrangementen’ tussen bedrijf en toezichthouder gevormd worden.

Dit vraagt overigens wel een herijking van de nu vaak heersende principes waarop de relatie tussen toezichthouder en degene die onder toezicht staat gebaseerd is. Daarin is meer ruimte voor ‘vertrouwen, tenzij’ nodig om dit mogelijk te maken van beide kanten. Op het moment dat een bedrijf uiteindelijk realtime inzicht geeft in de feitelijke emissiewaarden van gevaarlijke stoffen, moet dit niet het karakter van (of een vorm van) digitale trajectcontrole krijgen. Het is niet de bedoeling dat bij de minste spike in de emissiewaarden boven gestelde grenzen, de toezichthouder op de stoep staat om te handhaven. De toezichthouder zal niet meer de focus moeten leggen op het overtreden van een emissiegrenswaarde, maar veel meer vanuit de notie van ‘voldoende naleving’ moeten redeneren. Zolang de emissiestroom maar over een bepaalde tijdsperiode binnen een bepaalde bandbreedte blijft.

Van ‘ad-hoc’ naar ‘continu’ toezicht

Op het moment dat bedrijven bereid zijn permanent inzicht te geven in hun ‘milieuprestaties’ vanuit hun bedrijfsmanagementsystemen ontstaan kansen om het toezicht te vernieuwen. Er ontstaan dan mogelijkheden om naar een vorm van ‘continu-toezicht’ te gaan. Het huidige toezicht is vooral te karakteriseren als steekproefsgewijs controleren. Op basis van kennis, ervaring en beschikbare informatie maken we risico-inschattingen die de basis vormen waar we onze inspectiecapaciteit op inzetten. We kunnen niet alles controleren, dus zoeken we naar een zo effectief mogelijke inzet van onze inspecteurs in de hoop zo de grootste kans op het vinden van overtredingen en niet-naleving op te sporen.

Dat leidt tegelijkertijd tot een paradox: doordat onze steekproeven binnen branches en sectoren door deze risico-gebaseerde werkwijze geen representatief beeld geven (geen ‘a-selecte’ steekproef vormen) kunnen we uit onze inspectieresultaten geen representatief beeld over de naleving binnen een branche of sector herleiden. Op het moment dat genoeg bedrijven binnen een branche permanent hun milieuprestaties digitaal beschikbaarstellen, is er statistisch gezien een basis voorhanden om per branche een naleefmonitor te ontwikkelen waarmee trends in het verbeteren of afnemen van de naleving inzichtelijk worden. Dat geeft de toezichthouder meer inzicht waar de focus van inspecties gelegd kan worden om verbetering van naleving te bereiken.

Bloemen plukken aan de rand van het ravijn

Op weg naar een toekomstvisie ...

Met dit document willen we als DCMR onze bijdrage leveren aan de vernieuwing van de VTH uitvoeringspraktijk. Een uitvoeringspraktijk waarbij veel partijen betrokken zijn. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat vraagt daarom, als stelselverantwoordelijke, naast de verbeteringsopgave voor de uitvoering van VTH-taken die met de decentrale partners is ingezet, een onafhankelijke commissie advies over het VTH-stelsel. Uitgangspunt is om te zorgen voor een VTH-stelsel dat toekomstbestendig is om een schone en veilige leefomgeving te borgen in relatie tot de grote uitdagingen. Met de ideeën, voorstellen en op onderdelen zelfs al concreet in gang gezette initiatieven, willen we als DCMR in samenwerking met de betrokken partijen ons steentje bijdragen. Om zo te kunnen komen tot een gezamenlijke toekomstvisie voor de VTH uitvoeringspraktijk.

In dat proces zal het nodig zijn om creatieve, nieuwe en inspirerende ideeën te verkennen. Ideeën die kunnen leiden tot innovatieve nieuwe oplossingen en vergezichten. Dat vereist om buiten de gebaande paden te durven denken en doen. Maar ook om risico's te durven nemen om het onbekende te betreden en te onderzoeken wat zou kunnen werken en wat niet. Immers, de mooiste bloemen bloeien aan de rand van het ravijn.

Schiedam,

Augustus 2020

DCMR milieudienst Rijnmond

“Aan de rand van het ravijn bloeien de mooiste bloemen”

Op weg naar een toekomstvisie voor de vernieuwing van de VTH uitvoeringspraktijk

Augustus 2020