



Beleidsadvies

Actualisatie PZH VTH-beleid

“Van vertrouwen verdienen, naar vertrouwen
waarmaken”

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Verankering voorzorgsbeginsel en minimalisatieplicht.....	3
3. Gezondheid en drinkwaterveiligheid centraal.....	4
4. Vergunningverlening: sneller en effectiever	5
5. Handhaving: sneller, strenger en zichtbaarder	6
6. Samenwerking en uitvoeringskracht in de toezichtketen	7
7. Transparantie en participatie.....	8
8. Koppeling met omgevingsvisie en transitie	9
9. Onafhankelijke toetsing en kwaliteitsborging	9
10. Prioritering en planning.....	10
11. Conclusie	10

1. Inleiding

De provincie Zuid-Holland draagt een grote verantwoordelijkheid voor de gezondheid en veiligheid van haar inwoners. Het recht op leven en op een gezonde leefomgeving is vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (artikelen 2 en 8) en vormt een juridische en morele plicht voor de overheid om te handelen zodra milieu- en gezondheidsrisico's zich voordoen. Het huidige VTH-beleid (2024-2027) is een belangrijke stap geweest in het uniformeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Toch blijkt in de praktijk dat dit beleid tekortschiet. De voortdurende PFAS-problematiek rond Chemours, de overschrijding van gezondheidkundige normen voor omwonenden en het jarenlang ontbreken van effectieve handhaving laten zien dat inwoners onvoldoende worden beschermd tegen risico's die hun gezondheid en leefomgeving bedreigen. In juli 2025 is door internationale jurisprudentie nogmaals benadrukt dat een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu een fundamenteel mensenrecht is; dit onderstreept onze plicht tot voorzorg en bronaanpak. Ook de nieuwste RIVM-biomonitoring laat zien dat bij vrijwel de gehele Nederlandse bevolking de gezondheidkundige grenswaarde voor PFAS in bloed wordt overschreden, met veel hogere waarden in de regio Dordrecht; dit vergroot de urgentie voor een gezondheid-én drinkwater gestuurd VTH-beleid.

De komende actualisatie van het VTH-beleid biedt een kans om deze situatie te keren. Het is noodzakelijk om de koers te verleggen naar een beleid dat niet alleen vertrouwen vraagt, maar ook daadwerkelijk vertrouwen verdient. Dit vraagt om een expliciete keuze voor gezondheid, toepassing van het voorzorgsbeginsel, en een veel krachtigere uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Alleen zo kan de provincie laten zien dat zij de zorgplicht serieus neemt en de belangen van haar inwoners vooropstelt. De provincie heeft de kans om van het VTH-beleid een krachtig instrument te maken dat de gezondheid van inwoners beschermt, het milieu herstelt en het vertrouwen van de samenleving herwint. Dit vraagt om een expliciete keuze voor preventie, voor transparantie en voor doortastend optreden. Door bovenstaande aanbevelingen over te nemen, kan de provincie laten zien dat zij de zorgplicht serieus neemt en de koers naar een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving daadwerkelijk waarmaakt.

De NMZH is al jaren actief op het (p)ZZS-dossier. De afgelopen jaren hebben wij deelgenomen aan de stuurgroep Zeer Zorgwekkende Stoffen en het Stakeholderoverleg Chemische Stoffen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Vanuit deze achtergrond en de ernst van het ontbreken van een adequaat VTH-beleid wenden wij ons met dit beleidsadvies tot Provinciale Staten van Zuid-Holland. Wij verzoeken u onze adviezen te betrekken bij de actualisering van het provinciaal VTH-beleid en uw invloed aan te wenden om op landelijk niveau tot structurele verbeteringen te komen in het belang van de gezondheid en veiligheid van de Nederlandse bevolking.

Den Haag, 5 september 2025
Alex Ouwehand

2. Verankering voorzorgsbeginsel en minimalisatieplicht

Het huidige VTH-beleid noemt wel de inzet op (p)ZZS en risicogericht toezicht, maar maakt de toepassing van het voorzorgsbeginsel onvoldoende concreet. Bij stoffen als PFAS is dit essentieel: zij zijn extreem persistent, mobiel en vormen een risico voor drinkwater en volksgezondheid, ook bij zeer lage concentraties. Wanneer er onzekerheid bestaat over de risico's, moet het beleid kiezen voor bronaanpak en preventie, niet voor achteraf repareren. Het opnemen van een harde reductieverplichting, gekoppeld aan concrete termijnen en verplichte toepassing van Beste Beschikbare Technieken, is noodzakelijk om te voorkomen dat schadelijke lozingen nog jaren doorgaan.

Beleidsadvies NMZH

- *Veranker in het VTH-beleid een harde toepassing van het voorzorgsbeginsel en de minimalisatieplicht. Leg vast dat de provincie altijd kiest voor maximale bronaanpak, met concrete reductietermijnen en verplichte implementatie van reductietechnieken, ook wanneer landelijke regels daar (nog) niet in voorzien.*
- *Daarnaast kan de provincie Zuid-Holland een pleidooi houden richting de landelijke overheid voor een landelijks Nationale Milieuwet met afrekenbare gezondheids- en milieudoelen, zodat provincies en omgevingsdiensten juridisch afdwingbare kaders krijgen. Daarvoor kan ook bij andere provincies, gemeenten en waterschappen steun gezocht worden voor dit pleidooi.*
- *Leg expliciet vast dat de minimalisatieplicht ook geldt voor PFAS in de zin van het OSPAR-verdrag, en dat onderzoeksplichten altijd worden gekoppeld aan een harde implementatieplicht van BBT binnen vastgestelde termijnen.*
- *Voorkom legalisering achteraf van al plaatsgevonden (illegale) lozingen. Bij vergunningverlening wordt expliciet getoetst aan voorzorg, gezondheid en drinkwaterveiligheid; zonder deze toets en concrete reductieverplichtingen geen vergunningverlening.*

3. Gezondheid en drinkwaterveiligheid centraal

De huidige vergunningsafwegingen zijn vooral juridisch en technisch van aard.

Gezondheidsaspecten, zoals de overschrijding van de gezondheidkundige grenswaarden in bloedwaarden van omwonenden, wegen onvoldoende mee. Ook de bescherming van drinkwaterbronnen en de cumulatieve belasting van het milieu krijgen te weinig aandacht. Door bij elke vergunning of actualisatie een gezondheidkundige toets uit te voeren, en door expliciet te kiezen voor het niet-verergeren van bestaande belasting, kan de provincie haar zorgplicht invullen en gezondheid integraal meenemen in de besluitvorming.

Beleidsadvies NMZH

- *Maak gezondheid een expliciet toetsingskader in het VTH-beleid. Verplicht een gezondheidkundige beoordeling (inclusief cumulatieve effecten) bij iedere vergunning en geef voorrang aan de bescherming van drinkwaterbronnen.*
- *Onderzoek daarnaast als provincie de mogelijkheid tot het instellen van een onafhankelijke Autoriteit Gezondheid (provinciaal of landelijk) met mandaat om besluiten te toetsen en waar nodig te overrulen als de volksgezondheid in het geding is.*
- *Koppel de gezondheidstoets expliciet aan het principe 'niet-verergeren' voor gebieden met bestaande PFAS-belasting (zoals regio Dordrecht) en baseer de drempelwaarden en maatregelen op de actuele RIVM-biomonitoring.*

4. Vergunningverlening: sneller en effectiever

Vergunningen zijn vaak verouderd en sluiten niet aan bij de laatste inzichten over milieu- en gezondheidsrisico's. Dit maakt toezicht en handhaving minder effectief. Hoewel de provincie inzet op actualisatie, ontbreekt een versneld traject voor de meest risicovolle bedrijven. Bovendien zijn vergunningen niet altijd helder of volledig toegankelijk, wat de controleerbaarheid beperkt. Door een versneld actualiseringsprogramma uit te voeren en de digitale ontsluiting via Digi-V® te verbeteren, kan de provincie zorgen voor actuele, handhaafbare en transparante vergunningen.

Een belangrijk verbeterpunt is dat vergunningen waarin REACH-stoffen een rol spelen – en daarmee een verhoogd risico op emissie van Zeer Zorgwekkende Stoffen of andere schadelijke stoffen – standaard worden voorzien van een expiratiedatum. Hierdoor wordt de provincie gedwongen om deze vergunningen periodiek te herzien in het licht van de nieuwste wetenschappelijke inzichten, de stand van de techniek en de volksgezondheid. Dit voorkomt dat verouderde vergunningen decennialang in stand blijven terwijl de risico's inmiddels zijn toegenomen of de maatschappelijke opvattingen zijn veranderd.

De provincie Zuid-Holland heeft de afgelopen tien jaar een vierjarig programma uitgevoerd waarbij emissies van (p)ZZS bij ongeveer 120 relevante bedrijven systematisch in kaart zijn gebracht. Deze bedrijven vertegenwoordigen de kern van de provinciale opgave op het gebied van volksgezondheid en milieubescherming. Een versneld actualiseringsprogramma van hun vergunningen is noodzakelijk om te voorkomen dat verouderde vergunningen de bescherming van mens en milieu blijven ondermijnen.

Beleidsadvies NMZH

- *Voer een versneld actualiseringsprogramma uit voor alle vergunningen van bedrijven die (p)ZZS lozen of produceren. Zorg dat alle vergunningen digitaal toegankelijk en eenvoudig te raadplegen zijn voor burgers, maatschappelijke organisaties en toezichthouders.*
- *De actuele KPI's laten zien dat in 2024 slechts 67% (regulier) en 48% (uitgebreid) van de vergunningprocedures tijdig zijn afgerond en dat 75% van de vergunningen actueel is (streefwaarde: 100%); dit rechtvaardigt extra capaciteit en prioritering voor pZZS-dossiers.*
- *Reserveer structureel extra capaciteit bij omgevingsdiensten (vergunningverleners, juristen, BBT-experts) om het versneld actualisatieprogramma daadwerkelijk te realiseren.*
- *Verspreid en implementeer Digi-V® en de AAGA-systematiek provinciaal-breed en maak 'robuuste vergunningen' de norm.*
- *Neem daarnaast als verplichting op dat vergunningen waarin REACH-stoffen onderdeel zijn van het productieproces altijd een expiratiedatum krijgen, zodat periodieke herbeoordeling gegarandeerd is.*

5. Handhaving: sneller, strenger en zichtbaarder

De handhaving door omgevingsdiensten en provincie is vaak traag en terughoudend, waardoor overtreders te lang hun gang kunnen gaan. Instrumenten zoals tijdelijke stillegging of productiebeperking worden zelden toegepast, terwijl ze juridisch mogelijk en effectief zijn. Dit ondermijnt het vertrouwen van burgers en schept ongelijkheid tussen bedrijven die zich wel aan de regels houden en bedrijven die dat niet doen. Een duidelijke escalatieladder met vaste termijnen en de verplichting tot optreden bij herhaalde overtredingen maken handhaving geloofwaardig en voorspelbaar.

Beleidsadvies NMZH

- *Leg in het VTH-beleid een verplichte escalatieladder vast, inclusief tijdelijke stillegging bij ernstige of herhaalde overtredingen.*
- *Publiceer jaarlijks een handhavingsmonitor met namen van bedrijven onder verscherpt toezicht, zodat burgers kunnen zien dat de provincie daadwerkelijk optreedt.*
- *Neem standaard deadlines en sanctieclausules op in vergunningen en beleidsregels, zodat overschrijdingen automatisch leiden tot maatregelen (zoals boetes Regie in de VTH-keten).*
- *Leg expliciet vast dat bij overschrijding van emissieplafonds of herhaalde ZZS-overtredingen een (gedeeltelijke) stillegging de standaardmaatregel is, tenzij zwaarwegend gemotiveerd wordt waarom niet (omgekeerde bewijslast).*
- *Veranker in handhavingsplannen dat realtime meet- en rapportageplichten (lucht & water) voor PFAS-bronnen een harde randvoorwaarde zijn voor voortzetting van bedrijfsactiviteiten.*

6. Samenwerking en uitvoeringskracht in de toezichtketen

De samenwerking in de VTH-keten is formeel goed geregeld. De provincie heeft taken gemandateerd aan vijf omgevingsdiensten, er bestaan werkplannen en kwaliteitscriteria en er is een BIG-8-cyclus voor planvorming, uitvoering en evaluatie. Toch blijkt in de praktijk dat deze samenwerking regelmatig tekortschiet, vooral bij complexe en maatschappelijk gevoelige dossiers zoals de PFAS-problematiek rond Chemours. Capaciteitstekorten bij omgevingsdiensten leiden tot uitstel van prioriteiten en trage besluitvorming. Rolverdeling en verantwoordelijkheden zijn niet altijd duidelijk voor burgers, waardoor een gevoel van stuurlaaiheid ontstaat. Voeg hieraan toe: neem standaard deadlines en sanctieclausules op in vergunningen en beleidsregels, zodat overschrijdingen automatisch leiden tot maatregelen (zoals boetes of tijdelijke sluiting). Het belangrijkste gemis is dat de keten vaak reactief opereert. Gezondheidskundige informatie komt laat of helemaal niet in beeld, omdat structurele samenwerking met GGD's en RIVM ontbreekt. Hierdoor wordt onvoldoende gestuurd op preventie van schade, terwijl dat juist de kern van de provinciale zorgplicht is.

Daarnaast wordt de basiskwaliteit wel gehaald, maar slechts nipt. Er is een structureel tekort aan gespecialiseerde kennis over chemie, procesveiligheid en gezondheidseffecten. De hoge werkdruk dwingt omgevingsdiensten tot scherpe keuzes, waardoor sommige bedrijven jarenlang geen fysieke inspectie krijgen. Innovaties zoals digitale vergunningen en real-time monitoring worden slechts beperkt uitgerold. De casus Chemours laat zien dat het systeem pas opschaaft als er al maatschappelijke druk en politieke aandacht is – een signaal dat het toezicht niet robuust genoeg is.

Beleidsadvies NMZH

- *Neem als provincie de regie in de keten door één eindverantwoordelijke aan te wijzen bij grote milieuproblemen en transparante ketenoverleggen in te richten.*
- *Borg de structurele betrokkenheid van GGD's en RIVM, zodat gezondheid vanaf het begin integraal meeweegt.*
- *Reserveer structureel extra middelen voor de omgevingsdiensten om inspecties en vergunningactualisaties daadwerkelijk te kunnen uitvoeren, en zorg dat er een provinciaal expertteam chemische veiligheid en gezondheid beschikbaar is.*
- *Maak de resultaten van ketenoverleggen, de capaciteitstoestand van omgevingsdiensten en de voortgang van handhaving publiek inzichtelijk. Zo kan de provincie laten zien dat samenwerking in de keten niet alleen een papieren werkelijkheid is, maar een effectief systeem dat de gezondheid en veiligheid van inwoners daadwerkelijk beschermt.*
- *Spreek als provincie expliciet steun uit voor landelijke regie en gezamenlijke prioritering van inspecties en handhaving (zoals door ILT en ODNL bepleit) en agendeer dit actief richting Den Haag..*

7. Transparantie en participatie

De betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij VTH-beleid is nog beperkt. Publicatie van vergunningen en lozingsgegevens is versnipperd en vaak moeilijk vindbaar. Door lozings- en emissiegegevens real-time te publiceren en door burgers actief te informeren bij incidenten, kan de provincie zorgen voor een open en eerlijk proces. Daarnaast kan het bepalen van toezichtprioriteiten in samenspraak met de samenleving bijdragen aan meer draagvlak en effectiviteit.

Richt een VTH-adviesraad in met vertegenwoordigers van omwonenden, maatschappelijke organisaties, drinkwaterbedrijven en bedrijfsleven. Deze raad adviseert jaarlijks over toezichtprioriteiten, bespreekt de resultaten van de handhavingsmonitor en kan signalen aandragen over naleefgedrag en knelpunten. Dit borgt dat toezicht en handhaving aansluiten bij maatschappelijke zorgen en dat signalen tijdig worden opgepakt.

Beleidsadvies NMZH

- *Ontwikkel een publiek toegankelijk provinciaal dashboard met real-time lozings- en emissiegegevens. Richt een participatiestructuur in waarbij maatschappelijke organisaties mee kunnen praten over toezichtprioriteiten en escalatie bij overtredingen.*
- *Leg een lobbytransparantieregel vast, waarbij contacten tussen provincie, bedrijven en belangenorganisaties over milieudossiers openbaar worden geregistreerd. Zo wordt invloed zichtbaar en kunnen burgers de besluitvorming volgen.*
- *Verduidelijk dat adviezen van de VTH-adviesraad een formele weging krijgen in de besluitvorming, bijvoorbeeld door verplichte bestuurlijke reactie of motiveringsplicht bij afwijking.*
- *Publiceer ook de uitkomsten van ketenoverleggen, inspectie- en sanctiestatistiek per bedrijfscategorie, en de voortgang van vergunningactualisaties (inclusief KPI's) op het dashboard.*

8. Koppeling met omgevingsvisie en transitie

VTH-beleid kan een krachtig instrument zijn om bredere provinciale ambities te realiseren, zoals de energietransitie, circulaire economie en verbetering van de waterkwaliteit. Door vergunningverlening en toezicht expliciet te koppelen aan deze doelen kan de provincie verduurzaming versnellen en bedrijven stimuleren om verder te gaan dan de minimale wettelijke eisen.

Beleidsadvies NMZH

- *Koppel VTH-beleid expliciet aan provinciale klimaat-, circulaire en waterkwaliteitsdoelen en gebruik vergunningverlening als hefboom om bedrijven te stimuleren te verduurzamen.*

JAARLIJKSE ONAFHANKELIJKE KWALITEITSREVIEW

9. Onafhankelijke toetsing en kwaliteitsborging

De huidige BIG-8-cyclus borgt wel de interne kwaliteitscontrole, maar externe toetsing ontbreekt grotendeels. Door jaarlijks een onafhankelijke evaluatie uit te voeren en indicatoren voor gezondheid en naleefgedrag te meten, kan de provincie laten zien dat zij leert en verbetert. Dit verhoogt de geloofwaardigheid van het beleid en maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen.

Beleidsadvies NMZH

- *Voer een jaarlijkse onafhankelijke kwaliteitsreview uit van de VTH-uitvoering, met betrokkenheid van wetenschap, drinkwaterbedrijven en maatschappelijke organisaties. Breid de prestatie-indicatoren uit met gezondheidseffecten en tevredenheid van omwonenden.*
- *Publiceer de volledige review jaarlijks en koppel concrete verbeteracties aan een tijdpad, met rapportage aan PS.*

10. Prioritering en planning

De actualisatie van het VTH-beleid vraagt om keuzes. Wij adviseren een prioriteitenmatrix te hanteren:

- Hoogste urgentie (2025-2026): gezondheid als toetsingskader, versneld actualiseringsprogramma voor vergunningen van de circa 120 bedrijven die (p)ZZS lozen of produceren, en een verplichte escalatieladder bij handhaving.
- Middellange termijn (2026-2027): provinciaal dashboard met realtime lozingsdata, structurele ketenregie, extra capaciteit bij omgevingsdiensten en oprichting van een provinciaal expertteam chemische veiligheid en gezondheid.
- Lange termijn (2027 en verder): doorontwikkeling participatie, jaarlijkse onafhankelijke kwaliteitsreview en structurele koppeling van VTH-beleid aan klimaat-, circulaire en waterkwaliteitsdoelen.
- Veranker in de planning expliciet de KPI-doelen ($\geq 95\%$ tijdigheid regulier, $\geq 85\%$ tijdigheid uitgebreid, 100% actualiteit) en stuur hierop via kwartaalrapportages

11. Conclusie

De actualisatie van het VTH-beleid is hét moment voor de provincie Zuid-Holland om te laten zien dat zij gezondheid en veiligheid van haar inwoners bovenaan stelt. De PFAS-problematiek en de resultaten van het provinciale programma waarbij emissies van (p)ZZS bij circa 120 bedrijven in kaart zijn gebracht, tonen aan dat vrijblijvendheid en traagheid leiden tot verlies van vertrouwen, onherstelbare milieuschade en gezondheidsrisico's voor omwonenden.

Met de voorgestelde maatregelen – van een harde toepassing van het voorzorgsbeginsel, een versneld actualiseringsprogramma en een verplichte escalatieladder, tot structurele ketenregie, transparantie en participatie – kan de provincie een koerswijziging realiseren.

Wij roepen Provinciale Staten op om deze aanbevelingen integraal over te nemen, prioriteit te geven aan gezondheid en bronaanpak, en de benodigde middelen en capaciteit beschikbaar te stellen. Alleen zo kan Zuid-Holland het vertrouwen van inwoners herstellen en waarmaken: een provincie waar iedereen kan rekenen op een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.

Deze koers is in lijn met recente landelijke ontwikkelingen (RIVM-biomonitoring, aanscherping PFAS-aanpak) en biedt een stevig juridisch én maatschappelijk draagvlak voor daadkrachtig optreden.

Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland

Laan van Nieuw Oost-Indië 131E
2593 BM Den Haag

Info@milieufederatie.nl
www.milieufederatie.nl

070-3040114

NL29 TRIO 0788 8936 29
KvK 41129491



Samen voor een mooi
en duurzaam Zuid-Holland

