

OD NZKG-Signaalrapportage

April 2026

Inleiding

Het Noordzeekanaalgebied is een dichtbevolkt, economisch en industrieel dynamisch gebied, waarin wonen, werken, infrastructuur, natuur en water nauw verweven zijn. Het behoort tot de meest intensief gebruikte regio's van Nederland: Men vindt er zware industrie, havenactiviteiten, woningen, datacenters, luchtvaartinvloed, veenweidegebieden en diepe polders. De fysieke en milieuruimte is schaars en de druk neemt verder toe. Tegelijkertijd stapelen maatschappelijke opgaven zich op, zoals energietransitie, het oplossen van de netcongestie, circulaire economie, klimaatadaptatie, woningbouw en bescherming van biodiversiteit en lucht, -water- en bodemkwaliteit. Deze opgaven vragen snelle, zorgvuldige afwegingen binnen beperkte fysieke- en milieuruimte, ondersteund door duidelijke landelijke kaders en bestuurlijke keuzes.

Rolverdeling in een effectief VTH-stelsel

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) is een uitvoeringsorganisatie. De OD NZKG voert voor haar opdrachtgevers vergunningverlening, toezicht en handhaving uit en adviseert hen (VTH & A). Op grond van artikel 13.11 van het Omgevingsbesluit vindt jaarlijks een evaluatie plaats van de uitvoering en kwaliteit van VTH, inclusief eventuele tekorten in beleid, capaciteit of organisatie. Hiervoor lopen momenteel verschillende trajecten, die gezamenlijk aan de BIG-8 cyclus bijdragen. De OD NZKG signaleert beleidstekorten en gerelateerde risico's op basis van VTH en koppelt deze terug binnen de beleidscyclus van het omgevingsbeleid (BIG-8) naar de beleidsmakers, dus de betreffende gemeente, provincie of het Rijk. De OD NZKG-Signaalrapportage (SR) zelf is geen wettelijk verplicht instrument, maar geeft gestructureerd invulling aan deze signaleringsfunctie en versterkt de verbinding tussen uitvoering en beleidsvorming. De politieke afweging of beleid en wet- en regelgeving worden aangescherpt, bijgesteld of geprioriteerd ligt bij de bestuurders bij het Rijk, provincies en gemeenten.

Aanleiding en doel

De SR brengt structurele risico's en beleidslacunes vanuit de uitvoeringspraktijk systematisch in beeld bij de opdrachtgevers. Het is daarbij een aanvulling op de beleidsinventarisatie, waarbij de door opdrachtgevers gesignaleerde risico's onder de aandacht van de OD NZKG worden gebracht. Doel is om bestuurders tijdig te voorzien van een integraal overzicht van risico's, zodat zij expliciete keuzes kunnen maken over normstelling en prioritering binnen de BIG-8-cyclus. Vanuit haar dagelijkse praktijk signaleert OD NZKG waar beleid, regelgeving en uitvoering elkaar versterken of juist onder druk komen te staan, en waar zonder bijsturing risico's ontstaan voor gezondheid, milieu, veiligheid en uitvoerbaarheid. Beleidstekorten en handelingsperspectieven voor het Rijk worden uiteraard in gezamenlijkheid vanuit ODNL bij de ministeries aangekaart. Deze Signaalrapportage van de OD NZKG richt zich met name op de gemeenten en provincies die haar opdrachtgever zijn. Als achtergrondinformatie zijn de landelijke beleidstekorten toegevoegd.



De SR is daarmee een signalerend en agenderend instrument. Zij vervangt geen beleidsafwegingen en bevat geen prioriteringsbesluiten, maar maakt inzichtelijk waar bestuurlijke keuzes noodzakelijk zijn. De bijdrage van OD NZKG richt zich op:

- Het tijdig signaleren van risico's, knelpunten en ongewenste cumulatieve effecten die te mitigeren zijn door beleidsmaatregelen;
- Het terugkoppelen van uitvoeringsservaringen naar beleidsontwikkeling;
- Het ondersteunen van bestuurlijke afwegingen met praktijkkennis.

Beoordelingskader

Om de gesignaleerde risico's systematisch te analyseren, hanteert OD NZKG het onderstaande beoordelingskader. Dit kader maakt inzichtelijk welke risico's urgent zijn, wat de gevolgen zijn voor de leefomgeving en VTH&A-uitvoering, en welke handelingsperspectieven mogelijk zijn voor de verschillende bestuurslagen.

Dimensie	Beschrijving
Urgentie	Mate waarin tijdige actie noodzakelijk is
Impact	Gevolgen voor gezondheid (blootstelling), milieu en veiligheid
Risico voor leefomgeving	Cumulatieve effecten, functiemengingsconflicten
Risico voor VTH&A	Effecten op uitvoerbaarheid vergunningverlening, toezicht, handhaving
Handelingsperspectief	Mogelijke beleidsacties, randvoorwaarden, rolverdeling bestuur

De volgende tabellen tonen de belangrijkste risico's voor de vier hoofdoelen uit de bestuurlijk vastgestelde uitvoerings- en handavings (U&H)-strategie 2024-2027 van de OD NZKG. Hierbij wordt expliciet gekeken naar regionale opgaven en beleidsprioriteiten, cumulatieve effecten, juridische robuustheid en samenwerking tussen bestuurslagen. Ook worden mogelijke handelingsperspectieven en beleidsopties aangereikt. Het is aan de opdrachtgevers zelf om vast te stellen welke risico's zij als het meest prangend voor hun gemeente of provincie beschouwen en welke handelingsperspectieven zij bestuurlijk opportuun achten. Zo zijn een aantal risico's met name relevant voor gemeentes die grote bedrijfsterreinen met veel zware industrie huisvesten, en voor andere gemeenten minder of niet.

1. Milieu gerelateerde gezondheid (lucht, geur, geluid, ZZS)

Werkveld: Milieu/ Bouw

Doel: Beschermen van inwoners tegen schadelijke blootstelling en gezondheidsschade op lange termijn.

Taken OD NZKG: Vergunningverlening industriële emissies, toezicht en handhaving Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL)-activiteiten, advisering bij omgevingsplannen en gebiedsontwikkeling, signalering van cumulatieve belasting en juridische kwetsbaarheid.

Focuspunten U&H-strategie 2024-2027: Verbeteren luchtkwaliteit en verminderen ZZS |

Beperken hinder | Asbestbeheer en sanering

Sluit aan op regionale opgave: Gezonde leefomgeving

Thema's	Signaal/ beleidslacune	Risico voor VTH/ leefomgeving	Handelingsperspectieven en Beleidsopties
Lucht-kwaliteit Zeer Zorg-wekkende Stoffen (ZZS) Geur Geluid Natuur en Gezondheid	Beperkte regulering van onder meer cumulaties, piekmissies, houtstook en gezondheidseffecten (geluids- en geur) overlast (o.m. bij woningbouw en industrie); Heldere doelen en regionale monitoring van ZZS-emissies ontbreken; Schone Luchtakkoord (SLA) niet uniform ondertekend en geïmplementeerd; Beperkte kennis, capaciteit en wettelijk houvast voor implementatie EU-luchtkwaliteitsnormen; Regionale harmonisatie geurbeleid is niet voldoende aanwezig;	Cumulatieve effecten en piekmissies onvoldoende beheerst; Risico op knelpunten en conflicten bij verdichting en functiemening; Verhoogd risico op milieuverontreiniging door beperkte handhaafbaarheid ZZS-regulering; Juridische kwetsbaarheid vergunningverlening;	Gemeenten: - Immissienormen (omgevingswaarden) in omgevingsplannen laten aansluiten op nieuwe gezondheidkundige inzichten en integrale benadering gezondheid en natuur; - SLA ondertekenen (Haarlemmermeer, Aalsmeer, Ouder-Amstel, Uithoorn) en SLA-ambities vertalen naar VTH-praktijk en omgevingsplannen (Diemen, Zaanstad, Amstelveen en Amsterdam); - Regelgeving rond houtstook verduidelijken en waar nodig aanscherpen conform SLA; - Geurbeleid en geluidbeleid ontwikkelen en integreren in omgevingsplannen; - Op heldere doelen gebaseerde, datagedreven aanpak ZZS implementeren; Provincie: - Regionale afstemming met betrokken gemeentes versterken en betere informatie-uitwisseling, kennisopbouw en capaciteit borgen, ook d.m.v. structurele financiering;

Thema's	Signaal/ beleidslacune	Risico voor VTH/ leefomgeving	Handelingsperspectieven en Beleidsopties
	Er is geen integrale beleidsbenadering die gezondheid, biodiversiteit en natuurkwaliteit expliciet met elkaar verbindt.	Beperkte en ongelijke bescherming gezondheid en natuur.	- Immissienormen (omgevingswaarden) laten aansluiten op nieuwe gezondheidskundige inzichten; - Op heldere doelen gebaseerde, datagedreven aanpak ZZS implementeren; - Regionale geurkaart harmoniseren; - Samenwerking en gezamenlijke visie geluid & gezondheid faciliteren; - Gezondheid, biodiversiteit en natuurkwaliteit expliciet met elkaar verbinden in een integraal regionaal beleid; Rijk: - Landelijke kaders, regelgeving en monitoring aanscherpen, met name op het gebied van cumulatie en bijvoorbeeld geurhinder en geluid; - Landelijke normen voor piekmissies opnemen in wet- en regelgeving, inclusief beoordelingskader en monitoring; - Uniforme landelijke emissiedatabase ontwikkelen en dataplatform ZZS ondersteunen; - Uniforme kaders voor de beoordeling van het Vermijdings- en Reductieprogramma (VRP) ontwikkelen; - Effectief beleid opstellen met concrete ambities en doelstellingen en aanscherpen wettelijk kader voor ZZS. - Betere informatie-uitwisseling, kennisopbouw en capaciteit borgen, ook d.m.v. structurele financiering.

2. Omgevingsveiligheid

Werkveld: Bouw/ Milieu

Doel: Voorkomen van onaanvaardbare risico's voor mens en omgeving.

Taken OD NZKG: Toezicht Seveso-inrichtingen, advisering externe veiligheid (EV) bij ruimtelijke ontwikkelingen en vergunningverlening, bouwveiligheidstoezicht, signalering ondermijnende constructies.

Focuspunten U&H-strategie 2024-2027: Toezicht Seveso-bedrijven | Externe veiligheid ruimtelijke ontwikkelingen | Brandveiligheid | Ondermijning signaleren | Bouwveiligheid borgen

Sluit aan op regionale opgave: Energietransitie, Woningbouw en Infrastructuur

Thema's	Signaal/ beleidstekort	Risico voor VTH/ leefomgeving	Handelingsperspectieven en Beleidsopties
Externe veiligheid	Lokaal beleid verouderd of beperkt;	Beperkt risicobeheer en onveilige situaties, met name bij Seveso- en transportlocaties;	Gemeenten: - Voor 2027 actueel EV-beleid opstellen (met name Aalsmeer, Ouder-Amstel, Amstelveen, Uithoorn); - Standaardisatie bouwtoezicht implementeren (met name Amsterdam en Haarlemmermeer) Provincie: - Regionale coördinatie - Faciliteren preventieve maatregelen Rijk: - Wettelijke kaders aanscherpen, ook om de interpretatie van normen te verduidelijken;
Brandveiligheid	Preventieve maatregelen beperkt geïntegreerd in wet- en regelgeving.		
Bouwveiligheid	Systeembegrippen Omgevingswet beperkt geharmoniseerd en onvolledige wetgeving;	Vertraging ruimtelijke besluitvorming en bouwprojecten, mede door complexe vergunningen.	

3. Klimaat en duurzaamheid

Werkveld: Milieu, Bouw

Doel: Bijdragen aan CO₂-reductie en grondstoffentransitie zonder nieuwe milieuproblemen.

Taken OD NZKG: Toezicht energiebesparingsplicht, vergunningverlening duurzame energie-installaties, afval- en ketentoezicht, advisering circulaire gebiedsontwikkeling.

Focuspunten U&H-strategie 2024-2027: Stimuleren energiebesparing & CO₂-reductie | Faciliteren hernieuwbare energie | Bevorderen circulaire economie

Sluit aan op regionale opgaven: Klimaatadaptatie, Energietransitie en Circulaire economie

Thema's	Signaal / beleidslacune	Risico voor VTH / leefomgeving	Handelingsperspectieven en Beleidsopties
Afval/ Circulaire Economie (CE)	Gebrek aan regionale vertaalslag landelijke CE-ambities in met name VTH;	Hergebruik en hoogwaardige recycling blijven achter;	Gemeenten: - CE-doelen in omgevingsplannen implementeren, pilots uitrollen; - Gezamenlijke strategie energiebesparing ontwikkelen (met aansluiting van Aalsmeer); - Hernieuwbare energie en oplossingen voor de netcongestie in ruimtelijke en veiligheidsplannen integreren. Provincie: - Het beleidskader voor een regionale energiebesparingsstrategie en VTH-instrumenten versterken; - Industriële restwarmtebronnenbeleid ontwikkelen; Rijk: - Minimumstandaard voor verwerking van afgedankte zonnepanelen ontwikkelen; - Kaders en toezicht energiebesparing faciliteren, o.m. specifieke kaders voor CO ₂ -reductie; - Zorgdragen voor inzicht en toetsingskader van toe te passen CO ₂ in de voedingsmiddelenindustrie -inclusief glastuinbouw (met name relevant voor Amsterdam, Aalsmeer en Haarlemmermeer); - Effectieve/ adequate wet- en regelgeving verduurzaming energiegebruik ontwikkelen; - Regie pakken op ontbrekende wetgeving en veiligheidskaders hernieuwbare energie en netcongestie.
Duurzaamheid & energiebesparing	Gebrek aan beleid t.a.v. afgedankte zonnepanelen;	Afdanking zonnepanelen kan leiden tot toename afvalstoffen, verlies van kostbare materialen;	
Hernieuwbare energie, CO ₂ - opslag, energie-opslag-systemen	Vertraging in opstellen nieuwe wetgeving en integratie in infrastructuur & ruimtelijke plannen van hernieuwbare energie en maatregelen om de netcongestie op te lossen;	Niet meetbare en mogelijk onvoldoende CO ₂ -reductie; Onvoldoende reductie milieu-impact en niet behalen van 2030 klimaat ambities;	
	Gebrek aan regionale strategie en handavingskaders energietaken, en Uniform Uitvoeringsniveau (UUN) voor energiebesparing; Ketensturing is beperkt;	Veiligheidsrisico's door energietransitie; Beperkte toepassing VTH-instrumenten en complexe vergunningverlening, ook vanwege ontbreken wetgeving;	
	Gebrek aan informatie en nationaal toetsingskader CO ₂ -reductie in de	Beperkt toezicht en juridische houvast; Onduidelijkheid CO ₂ afvang m.b.t. mogelijke gezondheidsrisico's	

Thema's	Signaal / beleidslacune	Risico voor VTH / leefomgeving	Handelingsperspectieven en Beleidsopties
	industrie en glastuinbouw;	richting voedingsmiddelen-industrie, inclusief glastuinbouw.	

4. Water & Bodem

Werkveld: Bodem/ Milieu

Doel: Beschermen van water- en bodemsysteem als basis voor gezondheid, biodiversiteit en klimaatbestendigheid.

Taken OD NZKG: Toezicht indirecte lozingen, bodemadvies bij projecten, signalering nieuwe verontreinigingen, integratie ZZS-aanpak inclusief bodem.

Focuspunten U&H-strategie 2024-2027: Borgen en verbeteren water- en bodemveiligheid, -kwaliteit en -gebruik/beschikbaarheid

Sluit aan op regionale opgave: Klimaatadaptatie, Natuur

Thema's	Signaal/ beleidslacune	Risico voor VTH/ leefomgeving	Handelingsperspectieven en Beleidsopties
Water Indirecte Lozingen Bodem	Gebrek aan beleid grondwaterverontreinigingen, stimuleren gezonde bodems en verbreding en integratie water en bodemsturend (WBS); Beperkte regie provincie en Rijk; VTH-inzet water versnipperd; Kaders voor integrale biodiversiteitsbescherming in en nabij water ontbreken; Gebrek aan capaciteit en data met name over indirecte lozingen en onderlinge afhankelijkheid Kaderrichtlijn Water (KRW)-stoffen;	Vertragingen bij implementatie KRW-doelen (risico EU-boete, KRW-congestie); Cumulatieve effecten onvoldoende beheerst; Verminderde waterkwaliteit (gezondheids-effecten en biodiversiteitsverlies); Geen aansluiting VTH t.o.v. beleidsdoelen en ambities WBS en ZZS en beperkte handhaafbaarheid;	Gemeenten: - Regionale VTH-aanpak water afstemmen en dataplatforms inzetten; - Gezondheid, biodiversiteit en natuurkwaliteit structureel koppelen aan water- en bodembeleid via gebiedsgerichte samenwerking, integrale programmering en natuurinclusieve maatregelen; - Consistent bodem en grondwaterbeleid ontwikkelen, ook om bodemdaling tegen te gaan en gezonde bodems te garanderen (met name Haarlemmermeer, Zaanstad, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn); Provincie:

Thema's	Signaal/ beleidslacune	Risico voor VTH/ leefomgeving	Handelingsperspectieven en Beleidsopties
	Bron aanpak krijgt te weinig aandacht/navolging; Landelijk normering indirecte lozingen is gericht op inspanning en niet op resultaat; Gebrek aan kader stoffen-beleid en BBT-interpretatie; Voorkomen van nieuwe verontreiniging in ZZS-aanpak voor bodem beperkt uitgewerkt; Landelijke handelingskaders en gezamenlijke regionale kaders ontbreken voor indirecte lozingen en ZZS; Juridisch instrumentarium voor opruimen PFAS-bodemverontreiniging, brijnlozingen, GBES-interferentie en verwijderen goedgekeurde ondergrondse tanks door erkend bedrijf is niet volledig aanwezig.	Verhoogd milieu en gezondheidsrisico door moeilijk te verwijderen/te verbieden stoffen; Beperkte grip op VTH indirecte lozingen; Verdroging en overstromingen, en beperkte voorbereiding van o.m. bedrijven hierop (vrijkomen gevaarlijke stoffen, ontwrichting installaties); Verspreiding en ontstaan van bodem-verontreinigingen; Vertraging projecten en hogere kosten in uitvoering en beheerfase.	- Regionale beleidsambities en VTH afstemmen op gedegen waterbalans berekeningen, waterbeschikbaarheid, waterbergingbehoefte en zeespiegelstijging; - Gezamenlijk actieplan bronaanpak opstellen; - Regierol versterken en uniforme systeemaanpak faciliteren, met name grondwaterkaders en WBS. Rijk: - Regie op waterbeleid nemen door rechtstreeks werkende voorschriften in BAL; - Regulering en uitfasering ZZS en onderzoeks- en saneringsplicht voor PFAS ontwikkelen; - Gezondheid, biodiversiteit en natuurkwaliteit structureel verbinden aan water- en bodembeleid door middel van nationale regie, bindende kaders, ontschotte financiering en een gedeelde monitorings- en informatiebasis; - Landelijke handelingskaders en beoordelingsmethodiek aanscherpen, d.m.v. een duidelijk normenkader voor KRW-stoffen; - Kaders voor juridische borging verbreding bodem, onderzoeks- en saneringsplichten en ZZS versterken.

Conclusies

De OD NZKG signaleert dat beleid, normstelling en uitvoeringsrealiteit op bepaalde onderdelen uit elkaar dreigen te lopen. Wanneer geen nadere bestuurlijke keuzes worden gemaakt, ontstaat een situatie waarin gezondheidsdoelen niet tijdig worden gehaald en de cumulatieve milieudruk op de leefomgeving onvoldoende beheersbaar blijft. Ook worden vergunningen juridisch kwetsbaar, wordt de uitvoeringscapaciteit soms onnodig belast en kunnen economische ontwikkelingen en woningbouw vertragen door procedures en herstelmaatregelen.

Milieugerelateerde gezondheid

De bescherming van de gezondheid van inwoners staat onder druk door cumulatieve milieubelasting in een sterk verstedelijkte regio met intensieve functiemenging (industrie, mobiliteit, woningbouw).

De herziening van de Europese Luchtkwaliteitsrichtlijn introduceert strengere normen die richting 2030 gaan gelden en uiterlijk in 2026 in nationale wetgeving moeten zijn geïmplementeerd. Het huidige BAL bevat emissiegrenswaarden en zorgplichten, maar kent geen expliciet normatief kader voor piekemissies of gebiedsgerichte cumulatie. Voor ZZS geldt een minimalisatieplicht (inspanningsverplichting), maar ontbreken uniforme beoordelingsmethodieken, regionale monitoring en een volledig operationeel dataplatform. Er is bovendien geen structurele koppeling tussen gezondheid, biodiversiteit en natuurkwaliteit. Daarnaast is regionale harmonisatie van geur- en geluidbeleid onvolledig.

Omgevingsveiligheid

De regio kent een hoge concentratie risicovolle activiteiten, waaronder Seveso-inrichtingen en intensief transport van gevaarlijke stoffen. De Seveso-richtlijn is volledig geïmplementeerd in nationale wetgeving, maar tegelijkertijd is lokaal externe-veiligheidsbeleid deels verouderd of ontbrekend. De toepassing van systeembegrippen onder de Omgevingswet is nog in ontwikkeling, wat kan leiden tot interpretatieverschillen. Voor nieuwe energiedragers zoals waterstof, CO₂-opslag (CCS) en gebruik en energieopslagsystemen ontbreken deels uitgewerkte veiligheidskaders en uniforme beoordelingsmethodieken. Preventieve veiligheidsmaatregelen zijn niet altijd integraal geborgd in vergunning- en planprocessen.

Klimaat en duurzaamheid

De klimaat- en circulaire doelen richting 2030, en de netcongestie, vragen versnelling. Voor energiebesparing bestaan wettelijke verplichtingen, maar een landelijk vastgesteld Uniform Uitvoeringsniveau (UUN) ontbreekt. De uitvoering is deels afhankelijk van tijdelijke middelen. Voor circulaire economie is een consistente regionale vertaalslag naar VTH niet voldoende aanwezig. Voor secundaire grondstoffen gelden soms strengere eisen dan voor primaire grondstoffen. De aankomende grootschalige afdanking van zonnepanelen vormt een concreet



toekomstig afval- en grondstoffenvraagstuk en voor nieuwe energie (waterstof, CCS, energieopslag) loopt wetgeving en integratie in ruimtelijke plannen deels achter.

Water en Bodem

Water- en bodemsystemen staan onder druk door klimaatverandering, verdroging, hittestress, zeespiegelstijging en verontreiniging, waardoor ook de biodiversiteit bedreigd wordt. Voor indirecte lozingen is er geen uniform, resultaatgericht landelijk normenkader; de huidige systematiek is grotendeels inspanningsgericht (zorgplicht, minimalisatie ZZS). De KRW stelt juridisch bindende doelen richting 2027 en bij structurele niet-naleving kan een Europese inbreukprocedure volgen met mogelijke financiële sancties. Voor PFAS bestaat een tijdelijk handelingskader, maar een generiek wettelijk saneringsinstrumentarium is niet aanwezig. Verbreding naar "water en bodem sturend" is nog niet volledig juridisch verankerd in VTH-praktijk, maar wel wenselijk, ook met het oog op gezondheids- en biodiversiteitsbescherming.

Een duurzame, veilige en gezonde leefomgeving vraagt om duidelijke landelijke kaders, gebiedsgerichte vertaling en actieve preventieve sturing door gemeenten en provincie, ondersteund door nauwe samenwerking tussen alle bestuurslagen. Alleen zo kunnen risico's effectief worden beheerst en blijft de leefomgeving beschermd bij groei en transitie. Conform haar wettelijke plicht en als onderdeel van de BIG-8 zal de OD NZKG bij haar opdrachtgevers blijven signaleren, maar beslissingen over aanscherping, prioritering of acceptatie van risico's zijn uiteraard hun bestuurlijke keuzes. Waar daar behoefte aan is, levert de OD NZKG graag haar expertise ter voorbereiding van die beleidsmatige, bestuurlijke keuze.