



Een kwalitatieve beschouwing van de concept-AMvB's onder de Omgevingswet: Op weg naar het realiseren van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het waarmaken van ambities.

A. van Leeuwenhoeklaan 9
3721 MA Bilthoven
Postbus 1
3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

T 030 274 91 11
F 030 274 29 71
info@rivm.nl

Auteurs:
M. Biermans-Zuijderduijn
P. Loeff

Ons kenmerk:
2016-0170

1 Inleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft op 1 juli 2016 de consultatieversies van de vier bij de Omgevingswet (Ow) behorende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) gepubliceerd: Omgevingsbesluit (Ob), Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het is gebruikelijk dat dergelijke ontwerpbesluiten worden voorzien van een milieueffecttoets. Het RIVM is door het ministerie gevraagd de milieueffecttoets te doen. Bij nadere beschouwing van dit verzoek is ervoor gekozen de toets uit te voeren aan de hand van twee vragen: de vraag of de nieuwe regels ten opzichte van de bestaande regels een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden, en de vraag of de nieuwe regels passend zijn bij de in de Ow en in andere (beleids-)documenten geformuleerde ambities.

In deze notitie beschrijven wij de resultaten van de toets. Aandachtsgebieden zijn milieu, gezondheid, veiligheid en duurzaamheid. Daarmee laten we andere domeinen van de Ow, zoals infrastructuur, ruimte en cultureel erfgoed buiten beschouwing. Binnen het domein milieu is verder niet ingegaan op de regels voor de domeinen bodem en natuur, aangezien deze in een apart beleidsspoor worden uitgewerkt en in een later stadium via een aanvullingswet worden ingepast. Gelet op het aantal regels waaruit de besluiten bestaan, de mate van gedetailleerdheid ervan en het voor deze toets beschikbare tijdsbestek is gekozen voor een kwalitatieve benadering, waarbij volledigheid niet is nagestreefd.

In het navolgende wordt allereerst ingegaan op de vraag of de in de vier besluiten geformuleerde nieuwe regels leiden tot een gelijkwaardig beschermingsniveau. Vervolgens wordt beschreven hoe deze regels zich in onze optiek verhouden tot de geformuleerde ambities. Afgesloten wordt met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 Gelijkwaardigheid: in hoeverre wordt met de regels in de besluiten invulling gegeven aan het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau?

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag of sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau is het van belang om een beeld te hebben van wat bedoeld wordt met de term gelijkwaardigheid. In de nota's van toelichting van de AMvB's wordt diverse keren benadrukt dat

een gelijkwaardig beschermingsniveau het uitgangspunt is, maar we constateren dat deze term niet nader is gedefinieerd, noch helder geduid. De vraag of een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden, is daarmee niet te beantwoorden, zeker niet in kwantitatieve zin.

Wel kan een aantal aspecten van gelijkwaardigheid worden beschouwd. Zijn de normen in de nieuwe regels getalsmatig gelijk aan de bestaande normen? Zijn er normen geschrapt of bij gekomen? Zijn er aanpassingen gedaan waardoor regels anders zullen uitpakken? Hebben regels in het nieuwe wettelijk stelsel dezelfde mate van doorwerking ('hardheid') als in het huidige stelsel? Of de bescherming van mens en milieu onder de Ow uiteindelijk gelijk zal blijven, beter zal worden of achteruit kan gaan, zal worden bepaald door de optelsom van de antwoorden, per domein, op dit type vragen. Hieronder een illustratieve beschouwing van deze aspecten.

Zijn de normen in de nieuwe besluiten getalsmatig gelijk aan de bestaande normen?

Onze algemene indruk is dat de normen uit de bestaande regelgeving (o.a. Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, Activiteitenbesluit) getalsmatig zijn overgenomen. Zeker daar waar de normen op Europees niveau zijn voorgeschreven (luchtkwaliteit, waterkwaliteit) is hiervan niet afgeweken. Daarmee is niet gezegd dat het totaal van de regels ook altijd leidt tot een gelijk beschermingsniveau. Bijvoorbeeld: gemeenten mogen voor luchtkwaliteit in hun omgevingsplan strengere eisen stellen, waardoor de bescherming toeneemt. Anderzijds kan met de intrekking van het Besluit gevoelige bestemmingen het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan een slechtere luchtkwaliteit toenemen, als, anders dan het kabinet nu aanneemt, de luchtkwaliteit rondom bijvoorbeeld autosnelwegen in de toekomst verslechtert.

Zijn er normen geschrapt of bij gekomen?

Op onderdelen zullen er regels vervallen. Zo is er sprake van een vermindering van algemene regels. Bijvoorbeeld: de algemene regels van het Bal zijn niet van toepassing op detailhandelsbedrijven, horecabedrijven en kantoorgebouwen, terwijl het Activiteitenbesluit wel op deze bedrijven van toepassing was. Gemeenten kunnen overigens wel aanvullende regels opnemen in het omgevingsplan.

Voor het aspect geluid hoeft in de dagperiode niet langer getoetst te worden aan maximale geluidsniveaus. De gedachte van de wetgever hierbij is dat piekgeluiden vooral een relatie hebben met slaapverstoring. Deze verandering betekent in ieder geval een verslechtering voor alle mensen die overdag moeten slapen of rusten. Denk hierbij aan kleine kinderen, ouderen en mensen die nachtdiensten draaien of van ziekte herstellen. Door deze wijziging kan meer geluidbelasting overdag ontstaan. Hier bieden de algemene rijksregels op zichzelf geen gelijkwaardig beschermingsniveau. Nadere regels in een omgevingsplan kunnen aanvullende bescherming bieden.

Zijn er aanpassingen gedaan waardoor regels anders zullen uitpakken?

De harmonisatie van het begrippenkader kan leiden tot een wijziging van het beschermingsniveau. Illustratief hiervoor is het aspect geur. Voor geur geldt dat een aantal type gebouwen die onder de Wet geurhinder en veehouderij wel werden aangewezen als geurgevoelig nu niet meer als zodanig zijn aangewezen. (Via het omgevingsplan kan een gemeenteraad deze gebouwen alsnog aanmerken als geurgevoelig.)

Op het domein externe veiligheid vindt een beleidsvernieuwing plaats. Het groepsrisico uit het oude stelsel wordt vervangen door het instrument "aandachtsgebieden" die zichtbaar maken tot waar in de omgeving van een risicovolle activiteit rekening moet worden gehouden met gevaar van brand, explosie of een gifwolk. Ook komen er zogenaamde "voorschriftengebieden" die borgen dat mensen die een gevaar lopen met bijvoorbeeld bouwkundige maatregelen worden beschermd. Het bevoegd gezag krijgt hiermee een nieuw instrument dat kan bijdragen aan de veiligheid. Daarnaast is een nieuwe categorie "zeer kwetsbare gebouwen" geïntroduceerd waardoor minder zelfredzame mensen in deze categorie gebouwen beter worden beschermd dan onder het huidige groepsrisico.

Opgemerkt wordt dat het nieuwe beleid zich louter richt op het beschermen van mensen die zich binnen gebouwen bevinden. Doordat de aandachtgebieden zijn gebaseerd op de bescherming van mensen binnen gebouwen, zijn deze gebieden (aanmerkelijk) kleiner dan het invloedsgebied voor het tot nu toe gehanteerde groepsrisico en daarmee is er niet zonder meer sprake van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Hebben regels in het nieuwe wettelijk stelsel dezelfde mate van doorwerking als in het huidige stelsel?

Een belangrijke doelstelling van het nieuwe wettelijk stelsel van de Ow is het bieden van meer afwegingsruimte aan decentrale overheden. Om die afwegingsruimte mogelijk te maken is op een aantal manieren flexibiliteit in de regels ingebouwd. Normen kunnen op verschillende manieren doorwerken in besluiten en daarmee in beschermingsniveaus. De wetgever biedt verschillende niveaus van beoordelingsvrijheden door verschillende doorwerkingsconstructies te hanteren: "betrekken bij", "rekening houden met" en "in acht nemen". Daarbij gaat de wetgever ervan uit dat ook bij minder stringente doorwerking, het beschermingsniveau gelijk blijft. Het is onduidelijk waar de wetgever zich hierbij op baseert.

Voor geluid, trillingen en geur in het Bkl zijn immissienormen opgenomen waar gemeenten "rekening mee moeten houden" bij het vaststellen van het omgevingsplan. Gemeenten mogen van deze normen afwijken. Weliswaar wordt die afwegingsruimte begrensd door een "basisbeschermingsniveau", maar ook van dat niveau kan gemotiveerd worden afgeweken. De bepaling "rekening houden met" zegt iets over de wijze waarop een bestuursorgaan bij de uitoefening van de bevoegdheid met de immissienormen voor geluid, trillingen en geur moet omgaan. "Rekening houden met" betekent dat er beoordelingsvrijheid is. Andere belangen dan het belang dat wordt gediend met de instructieregel kunnen in de besluitvorming de doorslag geven. Bij de huidige

immissienormen voor geluid, trillingen en geur die in het huidige Activiteitenbesluit rechtstreeks voor bedrijven gelden, is deze beoordelingsvrijheid er niet. Hoe aan de beoordelingsvrijheid invulling zal worden gegeven is nog onzeker, zodat niet bij voorbaat is vast te stellen dat sprake is van gelijkwaardigheid.

Conclusie

De Ow gaat uit van een fundamenteel ander juridisch construct waardoor niet zonder meer kan worden gesteld dat sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Het bieden van een beschermingsniveau gelijk aan het huidige is op lokaal niveau veelal mogelijk, maar is afhankelijk van de uitvoeringspraktijk.

3 Ambities: in hoeverre wordt met de regels in de AMvB's geborgd dat de in de Ow en in beleidsdocumenten geformuleerde ambities worden gerealiseerd?

In dit deel gaan we in op de vraag of de AMvB's voldoende garanties bieden om de ambities te halen. Eerst geven we een overzicht van de doelen van de Ow en de ambities die het Rijk heeft geformuleerd op het gebied van de leefomgeving. Daarna benoemen we een aantal stelselbrede randvoorwaarden die naar onze mening nodig zijn om de doelen en ambities waar te maken. We gaan daarbij in op het belang van het delen van ambities, het benutten van de beleidscyclus als geheel, de rol van het Rijk en de rol van kennis.

3.1 Doelen van de Ow

De Ow beschrijft in artikel 1.3 de centrale doelstellingen: Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Naast de maatschappelijke doelen van de Ow heeft het Rijk stevige ambities neergezet. Die ambities staan o.a. in de Beleidsbrief Modernisering Milieubeleid (maart 2014) en betreffen:

- Gezondheid centraal in het milieubeleid
- Verdere integratie van milieu en duurzaamheid (gezondheid, veiligheid en duurzaamheid als uitgangspunt voor nieuwe verkeers- en vervoersinfrastructuur, woonwijken of aanpassing van bestaande wijken en infrastructuur)
- Verbeteren kwaliteit van de leefomgeving en daardoor van de volksgezondheid, m.n. op de thema's:
 - luchtkwaliteit (gebiedsgerichte aanpak gebieden met intensieve veehouderij (fijn stof) en binnenstedelijke gebieden)

- (NO₂), omlaag brengen roetmissie verkeer, verbod op ontgassen binnenvaartschepen) en
- geluid (reductie geluid voertuigen in stedelijk gebied, aanpak aan de bron, modernisering van de geluidregelgeving)
- Groene belastingen en afstemming op Europa van beprijzingen
- Gebiedsontwikkeling, herstructurering, transformatie en nieuwe verstedelijking gericht op milieu-, duurzaamheids- en ander opgaven gericht op zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde: gaat verder dan het halen van normen.
- Duurzame bereikbaarheid steden (integrale benadering bereikbaarheid, leefbaarheid en ruimtelijke ordening; gebruik van nieuwe informatietechnologie; minder en meer duurzame vormen van mobiliteit stimuleren)
- Duurzame ruimtelijke inrichting en bebouwing (duurzame nieuwbouw, hergebruik gebouwen en materialen wat bijdraagt aan luchtkwaliteit en verhoogde veiligheid, verstedelijking die aansluit bij ambities voor gezondheid, veiligheid, groene groei, circulaire economie, duurzame mobiliteit en klimaat)
- Veiligheid tegen overstromingen en andere risico's, klimaatbestendigheid en flexibiliteit van bebouwing voor veranderingen.

Deze ambities zijn nadien nog aangevuld met o.a.:

- Klimaatakkoord Parijs: -40% broeikasgasemissies in 2030; -85% in 2050.
- Emissieplafondrichtlijn EU: extra reductie NH₃ emissies
- Kamertoezeggingen over streven naar WHO advieswaarden voor fijn stof, actie in EU verband
- Sustainable Development Goals Initiatieven rond gezonde steden van EU, rijk, provincies en steden.
- Beleidswijzigingen rond geluid en externe veiligheid

3.2 Het concretiseren en delen van ambities

De hierboven genoemde doelen en ambities komen terug in de toelichtende teksten bij de Ow en de AMvB's. Uit de Beleidsbrief blijkt dat het nieuwe rechtsstelsel gezien wordt als één van de vereisten die nodig zijn om deze ambities waar te maken. Het nieuwe rechtsstel is dus "slechts" een onderdeel van een veel bredere, nieuwe aanpak door het Rijk. De Beleidsbrief geeft daarom ook aan – en dit blijkt ook uit de toelichtende stukken bij de Ow en de AMvB's – dat om de ambities te halen, veel meer nodig is dan regels alleen.

De doelbepaling van de Ow en de beleidsambities bevatten abstracte begrippen zoals "duurzame ontwikkeling", "gezondheid", "bewoonbaarheid van het land", "een veilige en gezonde fysieke leefomgeving", "een goede omgevingskwaliteit" en "het doelmatig benutten van de fysieke leefomgeving voor maatschappelijke behoeften". Deze begrippen zijn in de AMvB's niet geconcretiseerd. Een ieder kan voor zichzelf invullen wanneer een ontwikkeling duurzaam is, wanneer een omgevingskwaliteit goed is en of de leefomgeving gezond is. Dit maakt dat ambities op verschillende wijze geïnterpreteerd zullen worden.

Tekstbox 1: Gezondheid is meer dan het voldoen aan normen

De Gezondheidsraad stelt in het rapport "Meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid. Evenwichtig en rechtvaardig omgaan met risico's" het volgende:

"Het hanteren van gezondheidkundige advieswaarden heeft vooral de bescherming van gezondheid als doel: het beschermen van ziektelast en hinder. Gezondheid kan ook breder worden opgevat als "positieve gezondheid", waarin functioneren, veerkracht en eigen regie van mensen centraal staan. Volgens de commissie biedt het nieuwe omgevingsbeleid goede kansen voor bevordering van de gezondheid, bijvoorbeeld door de woonomgeving zo in te richten dat gezond gedrag wordt gestimuleerd."

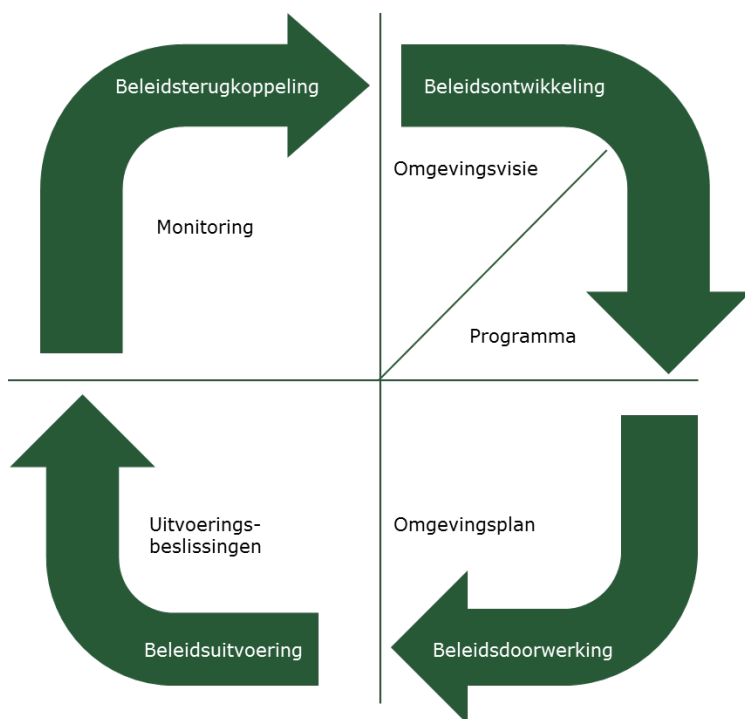
In een stelsel waarin de rijksoverheid ambities formuleert en de bevoegdheid om doelen en regels te stellen verregaand decentraliseert, rijst de vraag hoe deze ambities zodanig concreet worden vertaald in instrumentarium voor de decentrale overheden dat zij daarmee ook binnen bereik komen. Immers, voor de realisatie van de ambities is het Rijk voor een flink deel afhankelijk van het handelen van andere overheden. Als voorbeeld de domeinen luchtkwaliteit en geluid. Het bieden van een minimum beschermingsniveau op rijksniveau is voor deze aspecten niet genoeg om de beleidsambities te halen.¹ Op rijksniveau is al erkend dat, hoewel voldaan wordt aan de vigerende normen, deze milieuaspecten nog steeds aanzienlijk bijdragen aan de ziektelast in Nederland. Als we met elkaar de ambitie ten aanzien van gezondheidsverbetering willen bereiken zonder de normen aan te scherpen, zijn er dus bijvoorbeeld samenwerkingsafspraken nodig, convenanten of andersoortige incentives voor overheden. Met name bij veel voorkomende stedelijke opgaven, zoals de herontwikkeling van bestaand stedelijk gebied, zal het voor gemeenten een grote opgave zijn om de milieudoelen niet onder te laten sneeuwen in de integrale complexiteit waarbij leegstandsproblematiek en economische ambities dominant kunnen zijn.

De uitgangspunten van het wettelijk stelsel van de Ow, waarin ruimte wordt geboden om op het meest geëigende bestuurlijk niveau beleid te ontwikkelen en uit te voeren, bieden kansen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Maar eenduidigheid in, en overeenstemming over ambities zijn nodig om als overheden gezamenlijk tot resultaten te komen. De Ow kent bovendien aan de betrokkenheid van de samenleving een belangrijke rol toe. Voorwaarden voor het mobiliseren van de verantwoordelijkheid voor private initiatieven zijn duidelijke doelen, goed gepositioneerde maatschappelijke opgaven en heldere processen waarlangs tot oplossingen wordt gekomen.

¹ Zie de reactie van de Gezondheidsraad, nr. 2016/12, d.d. 20 juli 2016 en Brief van het Ministerie van I&M d.d. 10 maart 2014 over de modernisering van het milieubeleid, IENM/BSK-2013/175216.

3.3 De beleidscyclus centraal

Het instrumentarium van de Ow en de uitvoeringsbesluiten is geïnspireerd op het werken met een beleidscyclus, zoals die op Europees niveau wordt gehanteerd. Dit lijkt een kansrijke benadering, aangezien daarmee overheden gestimuleerd worden vanuit beleidsdoelen te redeneren, daaraan maatregelen te verbinden en op basis van monitoring en toezicht de resultaten van het beleid te volgen en eventueel bij te stellen. Daarmee is in beginsel het bereiken van doelen het beste geborgd. Om de kansen die deze benadering biedt te benutten, heeft het de voorkeur om de verschillende onderdelen van de cyclus in samenhang in te zetten. In het navolgende wordt besproken hoe de onderdelen van de beleidscyclus kunnen bijdragen aan het bereiken van de milieudoelen.



Figuur 1: Beleidscyclus

De omgevingsvisie

De belevingsvorming begint op het visieniveau: wat wil de overheid op het grondgebied bereiken, welke rol spelen gezondheid, duurzaamheid, veiligheid en milieukwaliteit in de ambities die het bestuur heeft? De omgevingsvisie is een visie gericht op de fysieke leefomgeving in zijn totaliteit. De visie moet gericht zijn op de doelen van de wet die zijn vastgelegd in artikel 1.3 van de wet. De visie is bij uitstek het instrument om ook de bestaande milieukwaliteiten, de gezondheidssituatie en de veiligheidssituatie te benoemen en daarnaast ambities te verwoorden. Gelet op de wettelijke ambitie zal er al op het niveau van de visie een integrale belangenafweging gemaakt moeten worden. Zijn er (her)ontwikkelingsopgaven? Is er sprake van onbenutte gebruiksruimte?

Kan er meer gebruiksruimte worden gecreëerd door in te zetten op innovatie? Hoe gaan we vervolgens om met die gebruiksruimte: "hergebruiken" of gaan we daarmee de milieubelasting verlagen en burgers beter beschermen? Wil milieubescherming een prominenter plaats krijgen in de belangenafweging in het omgevingsplan, dan zal de visie daartoe de aanzet moeten geven.

De Ow en de AMvB's geven niet aan waaraan de visie moet voldoen. Er worden wel aanwijzingen gegeven in termen van "beginselen" en "rekening houden met". Gemeenten en provincies bepalen via hun visie welke opgaven er liggen en welke ambities zij hebben. Veel gemeenten hebben ambities op het gebied van gezondheid en duurzaamheid. In de praktijk staan deze ambities niet zelden op gespannen voet met economische belangen (industrie/werkgelegenheid, infrastructuur). Verbetering en bescherming van leefomgeving, duurzaamheid en gezondheid is dan moeilijk in kwantitatieve zin af te zetten tegenover economische belangen. Hoe zullen deze afwegingen in de praktijk worden gemaakt? En hoe wordt het lokale democratisch proces ingezet? De mate waarin ambities op het gebied van milieu worden bereikt wordt voor een deel hierdoor bepaald.

Om tot afgewogen en onderbouwde omgevingsvisies te komen is het nodig dat de relevante informatie en kennis voor alle overheden beschikbaar en gemakkelijk toegankelijk is. Dit vergt investeringen in de kennisinfrastructuur. Ook kunnen afwegingsinstrumenten een belangrijke functie in dit proces vervullen.

In dit verband wijzen wij ook op de rol van de nationale overheid. Deze kan het instrument Nationale Omgevingsvisie (NOVI) inzetten om de dialoog met de andere overheden te voeren over gedeelde ambities, en zodoende richting te geven aan de ambities van lokale en provinciale overheden. Gelet op de ambities uit het rijksbeleid zouden gezondheid en duurzaamheid als thema een verbindende factor of zelfs "leitmotiv" kunnen zijn voor het opstellen van de omgevingsvisie.

Het omgevingsplan: De kansen voor het benutten van de verruimde reikwijdte

In de toekomst heeft iedere gemeente één omgevingsplan, dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het omgevingsplan bevat bindende regels voor iedereen met betrekking tot de fysieke leefomgeving en heeft dus een bredere reikwijdte dan het huidige bestemmingsplan. Het omgevingsplan zou binnen de beleidscyclus in zekere zin kunnen werken als een soort ondergrens: er is in vastgelegd wat juridisch bindend en juridisch afdwingbaar zou mogen zijn. Nieuw is dat het omgevingsplan gebodsbepalingen kan bevatten en doelvoorschriften. Gebodsbepalingen zouden kunnen worden ingezet op het moment dat ambities uit de omgevingsvisie niet door de samenleving vrijwillig worden opgepakt, maar wel noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld in het kader van tegengaan van klimaatverandering en in het kader van duurzaamheid. Ook kunnen bevoegde gezagen door het stellen van doelvoorschriften inspelen op thema's zoals (volks)gezondheid, klimaatverandering en duurzaamheid.

Er is sprake van een wisselwerking tussen omgevingsplan en omgevingsvisie. Het hangt bijvoorbeeld van de in de visie geformuleerde ambities af of een strenge of soepele norm wordt gekozen. Het omgevingsplan vertaalt dit in functies en regels voor locaties, en uiteindelijk landt dit in de vorm van een bindende regel in het omgevingsplan. Hoe duidelijker de visie is vertaald in het plan, des te voorspelbaarder de uitkomsten van het beleid. Met name voor de thema's duurzaamheid, gezondheid en veiligheid speelt dit, omdat hierbij vaak sprake zal zijn van doelvoorschriften. Als doelvoorschriften aangevuld worden met vereisten voor het afwegingsproces dan biedt dit ook al weer meer garanties. De AMvB's op zichzelf bieden geen garanties voor doelbereik op deze onderwerpen.

Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan groeit de wenselijkheid verschillende (leefomgevings)aspecten in samenhang te bezien. Om te komen tot een integrale beoordeling en optimale verdeling van de (milieu)gebruiksruimte zijn meer geïntegreerde indicatoren geschikter dan sectorale normen. Cumulatie van blootstelling zou hoe dan ook bij de analyse van gezondheidseffecten betrokken moeten worden. De regels stimuleren het rekening houden met cumulatieve blootstelling of het gebruik van geïntegreerde indicatoren om integrale gezondheidseffecten in te schatten echter niet. Het verdient aanbeveling de ontwikkeling van methoden om cumulatieve blootstelling in te schatten of geïntegreerde schattingen van gezondheidseffecten te maken te stimuleren. Dit vereist wetenschappelijke kennis én kennis uit de uitvoeringspraktijk.

Het programma: een kansrijke verbindingsroute om ambities waar te maken

Het programma kan een heel nuttig instrument zijn om ambities op het gebied van milieu en omgevingskwaliteit waar te maken. Het is een nieuw instrument, dat de route aangeeft die moet worden afgelegd vanuit de bestaande situatie naar het waarmaken van de ambities. Daarbij moeten de bestuursorganen "met de billen bloot": wat gaan we concreet doen? Wat gaan we bindend opleggen via het omgevingsplan en wat niet? Welke instrumenten worden ingezet? Welke middelen worden hiervoor vrijgemaakt? Een programma biedt de mogelijkheden om (milieu)doelen te bereiken door een breed scala aan instrumenten in te zetten en zonder de soms belemmerende werking van besluitvorming op individuele casuïstiek.

In de praktijk wordt al met vormen van programma's gewerkt (met name op nationaal niveau via de programmatische aanpakken en op lokaal niveau via de uitvoeringsparagraaf van structuurvisies e.d.). Gemeengoed is het werken met een programma echter niet. Men focust zich vooral op omgevingsvisies en omgevingsplannen. Daarvan verschijnen eerste aanzetten en concepten en daarover gaan de artikelen in de literatuur. Maar het is erg stil voor wat betreft de programma's. Daarmee worden in onze optiek kansen gemist, omdat de wetgeving het programma niet verplicht stelt (op enkele uitzonderingen na) en het instrument ook niet expliciet promoot. Een programmaplicht is er (vrijwel) alleen als er omgevingswaarden zijn opgenomen in een

(omgevingsverordening of) omgevingsplan. Dan ontstaat ook een monitoringsverplichting (daarover later meer). Diverse ambities (duurzaamheid, gezonde en veilige leefomgeving) zijn echter niet eenvoudig te vertalen in omgevingswaarden en daarmee is er ook geen verplichting om deze ambities in een programma uit te werken. Bij het uitblijven van een programma wordt niet zichtbaar en controleerbaar wat er concreet zal gebeuren. Het Rijk zou het instrument "programma" als lerend instrument moeten promoten. Zodanig dat de uitvoeringspraktijk het programma ziet als een kansrijk instrument in de beleidscyclus, om ambities waar te maken.

Tekstbox 2: Het programma als kans

Uit de pilots met de omgevingsvisie blijkt dat de praktijk hoge verwachtingen heeft van programma's. In het rapport "Eindrapportage Pilots omgevingsvisie. Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!" opgesteld door het consortium BNSP staat het volgende:

"In de bijeenkomsten van het kennis- en leertraject is tevens gebleken dat het instrument Programma als een kansrijk instrument gezien wordt om de omgevingsvisie verder handen en voeten te geven. Het werken met integrale c.q. geïntegreerde programma's kan tevens bijdragen aan cultuurverandering, juist omdat de visie op een andere manier uitgewerkt moet worden dan voorheen het geval was."

Omgevingsvergunning/Uitvoeringsbeslissing

Uiteindelijk zijn de concrete besluiten in de vorm van bijvoorbeeld omgevingsvergunningen feitelijk bepalend voor wat er gebeurt met de fysieke leefomgeving. Ter onderbouwing van de vergunning zal de noodzakelijke informatie beschikbaar gemaakt worden via de informatiehuizen. De Omgevingsvisie en het omgevingsplan vormen het kader waarbinnen de omgevingsvergunning wordt afgegeven. Zoals in het eerste deel van deze notitie betoogd is de directe doorwerking van regels voor milieubelastende activiteiten niet altijd meer voorgeschreven, en verloopt de doorwerking via het omgevingsplan. Die doorwerking via het omgevingsplan is echter niet in alle gevallen strikt geregeld. Bij het beoordelen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit moet het omgevingsplan worden betrokken. "Betrekken bij" betekent dat het aankomt op motiveringsplicht. Enkel een motivatie garandeert niet dat de intenties van de visie en het plan worden waargemaakt. De schakel die nodig is om de beleidscyclus rond te doen komen, lijkt te zitten in de motivering van het stelsel en de uitleg van de wet. In de nota's van toelichting wordt namelijk verwezen naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als opgenomen in de Awb. Of deze schakel daadwerkelijk zo gaat werken, zal blijken in de uitvoeringspraktijk: de mate waarin ambities en visies concreet worden doorvertaald in plannen en besluiten.

Toezicht en handhaving: de bedoeling van ambities en regels voor iedereen duidelijk

Verder is zorg en aandacht nodig voor toezicht en handhaving. Het werken met beleid, plannen en besluiten wordt als uitvoeringspraktijk gecompliceerd door handhaving. De keerzijde van vertrouwen en afwegingsruimte, als uitgangspunten van de Ow en de AMvB's, ligt dan ook bij de handhaving. Door de verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels is het belang van handhaving in de laatste jaren al toegenomen als het gaat om milieubescherming. Door de AMvB's zal dit belang verder toenemen. Er zijn immers nog meer activiteiten onder de algemene regels gebracht.

De harmonisatie en herstructurering van de regels dragen in principe bij aan de handhaafbaarheid. Toch maakt het nieuwe omgevingsrecht handhaven niet eenvoudiger. Wanneer is bijvoorbeeld sprake van "een significante verontreiniging", "een dreigende overschrijding" en "passende preventieve maatregelen"? Wanneer is de kans per jaar op een ongewoon voorval of op het overlijden van een persoon "verwaarloosbaar"? Deze regels vragen om interpretatie en dat komt de handhaafbaarheid juist niet ten goede. Dit vraagt om een investering in kennis en kunde bij de handhavende organisaties. Het vraagt ook om een duidelijke relatie met de visie, het plan en het programma. Naarmate de bedoelingen voor iedereen duidelijk zijn, deze concreet zijn uitgewerkt en voor iedereen bekend zijn, zal het handhaven minder complex zijn. Als dit niet gebeurt, zal dit leiden tot juridische procedures waarbij de rechter wordt gedwongen om interpretaties te geven, hetgeen een ongewenst bijeffect van de nieuwe regels zou zijn. Aandacht voor handhaving is dus nodig op alle overheidsniveaus.

De milieueffectrapportage

De milieueffectrapportage speelt op verschillende plaatsen een rol binnen de beleidscyclus. De omgevingsvisie, het omgevingsplan en concrete besluiten kunnen m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn. Het begrip "milieueffectrapportage" is in de nieuwe regels niet gewijzigd, maar wel het begrippenkader waarbinnen dit wordt toegepast. Zo is het begrip "gevolgen voor het milieu" vervallen. Daarmee is onduidelijk geworden welke aspecten in een milieueffectrapport moeten worden meegenomen. Is "milieu" iets anders dan "fysieke leefomgeving"? En zo ja waar houdt het een op en begint het ander? Hoe wordt "duurzaamheid" bij de beoordeling betrokken? Het ligt in elk geval voor de hand om aspecten als natuur, gezondheid, klimaatverandering, landschap mee te nemen, aangezien dat in de huidige praktijk ook al gebeurt.

De AMvB's lijken veel minder waarborgen voor milieueffectrapportage te bieden in vergelijking met de huidige regeling. Het is echter lastig om een totaalbeeld hierover te krijgen, omdat nog niet duidelijk is hoe de herziening van de M.e.r.-richtlijn, die nu voorligt bij de Eerste Kamer, in het omgevingsrecht geïmplementeerd zal worden.

Monitoring

Tenslotte is monitoren essentieel voor het functioneren van een beleidscyclus. Een actieve sturing op de milieugebruiksruimte vraagt niet alleen om investeringen aan de voorkant van het proces bij visievorming en normstelling, maar ook aan de achterkant in de vorm van het kennen van de voortgang in het bereiken van resultaten. Dit geldt voor alle overheidslagen. Op nationaal niveau levert monitoring inzicht in de effectiviteit van het instrumentarium van de Ow, de bereikte milieukwaliteit in Nederland en de effecten op gezondheid, veiligheid en duurzaamheid. Op provinciaal en lokaal niveau biedt monitoring inzicht in de belasting van de leefomgeving en de mate van doelbereik bij de implementatie van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. In de wet zit de monitoringsplicht niet sterk verankerd. Zolang er geen sprake is van toepassing van een omgevingswaarde, is er ook geen sprake van een monitoringsplicht. Als monitoring niet verplicht is, hoe, wanneer en door wie wordt er dan (bij)gestuurd? Ook het borgen van de betrokkenheid van de samenleving vraagt om kritische reflectie op de praktische werking van het stelsel en het bereiken van de gepresenteerde ambities.

Monitoring moet georganiseerd worden. Er zijn goede voorbeelden van monitoring op het lokale niveau. Zoals het huidige luchtmeetnet, waar de regio Rijnmond en de gemeente Amsterdam een belangrijke bijdrage leveren. Die rol van lokale overheden kan een goede aanvulling zijn op de inspanningen van het Rijk. Maar het is de vraag of gemeenten over het geheel genomen voldoende middelen (geld, kennis en instrumenten) hebben dit te doen. Het is van belang dat het Rijk hierbij ondersteuning biedt. Nieuwe financiële arrangementen met de verschillende overheidslagen kunnen hier mogelijk een antwoord bieden om op een efficiënte samenhangende manier de monitoring vorm te geven. De praktijk lijkt echter een andere kant op te gaan, op rijksniveau vermindert de inzet op monitoring. De kosteneffectiviteit daarvan is naar onze mening niet aangetoond. Immers, het "achteraf repareren" van beleidsverliezen die niet tijdig kunnen worden gezien en ondervangen, kost ook geld. Bijvoorbeeld als het gaat om het herstellen van verminderde milieukwaliteit en om gezondheidsschade.

3.4 De rol van het Rijk

Of met de gemaakte stelselkeuzes, die uitgaan van vergaande decentralisatie van het beleid voor de leefomgeving, de op rijksniveau geformuleerde ambities kunnen worden gerealiseerd is de vraag. Op nationaal niveau bezien is het bereiken van de doelen afhankelijk van de keuzes die decentraal worden gemaakt. Een sluitende aanpak voor het realiseren van duurzaamheid, vermindering van de ziektelast ten gevolge van een mindere milieukwaliteit en het vergroten van de veiligheid vraagt ons inziens dat het Rijk vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid acteert. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid kan het Rijk bevorderen dat lokale en provinciale overheden komen tot gedeelde doelen en ambities. Het traject voor de totstandkoming van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) kan daarvoor worden ingezet. Ook kan het zijn dat lokale doelen en ambities vragen om een bovenlokale aanpak. Voor milieuaspecten als stikstof en fijn stof geldt dat in het bijzonder. De benodigde wisselwerking

tussen overheden, en hoe dat effectief kan werken wordt goed geïllustreerd met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

Ook heeft het Rijk een belangrijke rol bij het ondersteunen van de andere overheden bij de invoering van de Ow, en bij de uitvoering van de regels. Met name kan dit flankerend beleid vorm krijgen door ondersteuning te bieden in de vorm van methodieken om integrale afwegingen te maken, en door te borgen dat er bij de verschillende overheden voldoende kennis en kunde aanwezig is. Voor het aspect gezondheid wordt van lokale overheden verwacht dat zij verantwoorde afwegingen maken, zonder dat zij daarvoor adequate instrumenten tot hun beschikking hebben. Daar waar op dit punt de financieel-economische afweging waarschijnlijk geen soelaas biedt, zou een breder toepasbaar afweeginstrument op basis van het criterium DALY (Disability Adjusted Life-Years)² kunnen worden ontwikkeld. Op lokaal niveau kan worden aangesloten bij gemeentelijke en/of wijkgerichte gezondheidsprofielen, zoals die in het sociale domein worden gehanteerd. Het Rijk kan hierbij ondersteunen door gezondheidsgerelateerde data breed toegankelijk te maken.

Het is in algemene zin aan te bevelen de kennisbehoefte in kaart te brengen en kennisarrangementen op te zetten die tijdig in de behoefte voorzien. Te denken valt aan expertisecentra en leeromgevingen.

Tot slot kan Rijk ook zelf een voorbeeld zijn, door duurzaam gedrag te vertonen en dat breed te communiceren. Veel mensen moeten duurzaamheid eerst zien om te begrijpen wat het inhoudt en waar de voordelen liggen. Het toegankelijk maken van voorbeelden uit de praktijk is dan ook belangrijk. Initiatieven die er al zijn en navolging verdienen, zouden breed bekend en toegankelijk gemaakt moeten worden.

4 Tot slot

Als gevolg van de gemaakte stelselkeuzes is het Rijk voor het bieden van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het realiseren van zijn ambities meer afhankelijk geworden van de keuzes die medeoverheden maken. Samen met de medeoverheden kan in beginsel een gelijkwaardig beschermingsniveau worden gehaald, maar er kan ook beleidsverlies optreden.

² De DALY is een door de WHO ontwikkelde maat die gezondheidsverlies kwantificeert. Daarbij spelen de jaren verloren door vroegtijdige sterfte en de jaren geleefd met ziekte een rol.

Nu de AMvB's geen (juridische) waarborgen bieden, zijn andere interventies van het Rijk nodig om doelen te bereiken en ambities te realiseren:

- maak doelen en ambities operationeel;
- investeer in kennis en in informatie voor alle betrokken partijen;
- bied ondersteuning met adequate methodieken om (integrale) afwegingen te maken;
- promoot het instrument "programma" als lerend instrument;
- organiseer monitoring en zorg voor tijdige bijsturing.

Dit alles in de geest van de Ow: beter investeren in een goede voorbereiding vooraf in plaats van in juridisering achteraf.

Literatuurlijst

Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016, 1 juli). Besluit kwaliteit leefomgeving (AMvB Omgevingswet). Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_kwaliteitleefomgeving

Algemene Zaken, Defensie, Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016, 1 juli). Omgevingsbesluit (AMvB Omgevingswet). Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit

Infrastructuur en Milieu, Algemene Zaken, Defensie, Economische Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016, 1 juli). Besluit activiteiten leefomgeving (AMvB Omgevingswet). Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_activiteitenleefomgeving

Algemene Zaken, Defensie, Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016, 1 juli). Besluit bouwwerken leefomgeving (AMvB Omgevingswet). Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_bouwwerkenleefomgeving

Gezondheidsraad. (2016, 20 juli). Meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid. Evenwichtig en rechtvaardig omgaan met risico's en kansen. Geraadpleegd van https://www.gezondheidsraad.nl/sites/default/files/201612meewegen_van_gezondheid_in_omgevingsbeleid_0.pdf