



Rondetafelgesprek Tweede Kamer over de ontwerp- AMvB's onder de Omgevingswet 10 oktober 2016

Inbreng RIVM

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

De regels die in de ontwerp-AMvB's voor de uitvoering van de Omgevingswet zijn opgenomen beogen het instrumentarium te bieden voor het bereiken van de doelstellingen van de Wet. Daarbij is een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van de huidige regels het uitgangspunt geweest. Daarnaast zijn voor een beoordeling van de AMvB's de ambities relevant die het Rijk in andere (beleids-)documenten heeft geformuleerd.

Het RIVM constateert dat het Rijk als gevolg van de gemaakte stelselkeuzes voor het bieden van een gelijkwaardig beschermingsniveau meer afhankelijk is geworden van de keuzes van medeoverheden. De Wet beoogt meer beleidsruimte voor lokale en regionale overheden, vormgegeven in het bieden van de bevoegdheid tot het stellen van eigen regels (omgevingswaarden) en in het bieden van flexibiliteit bij het hanteren van normen die van rijkswege zijn gesteld. Sommige normen zijn hard ("in acht te nemen"), andere zijn zachter ("rekening te houden met", "te betrekken bij").

Samen met de medeoverheden kan daardoor in beginsel een gelijkwaardig beschermingsniveau worden gehaald, maar daarvoor is geen garantie.

Het Rijk heeft in diverse beleidsdocumenten ambities geformuleerd ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving. Te denken valt o.a. aan de beleidsbrief Modernisering Milieubeleid (maart 2014). De Omgevingswet wordt door de wetgever gezien als het instrument om die ambities te realiseren. Ook voor het realiseren van de ambities is het Rijk afhankelijk van de andere overheden. Nu de AMvB's geen (juridische) waarborgen bieden, zijn andere interventies nodig, waarbij het Rijk vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid zou moeten acteren. In het navolgende zijn daartoe enkele aanbevelingen geformuleerd.

Maak doelen en ambities operationeel

De doelbepaling van de Ow en de beleidsambities bevatten abstracte begrippen zoals "duurzame ontwikkeling", "gezondheid" en "een goede omgevingskwaliteit". Om als overheden tot een gezamenlijk resultaat te komen is eenduidigheid in en overeenstemming over ambities nodig. Het traject voor de totstandkoming van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) kan worden ingezet om die afstemming te bereiken.

Onder de ambitie ten aanzien van gezondheid moet niet alleen gezondheidsbescherming maar ook gezondheidsbevordering worden verstaan. De huidige normen voor geluid en lucht zijn niet toereikend om de ambitie van gezondheidsverbetering te bereiken. Ook de bescherming van de gezondheid is niet gegarandeerd met de huidige normen. Als de wetgever er voor kiest om niet via normstelling de gezondheidsambities binnen bereik te brengen, zijn andere interventies nodig als samenwerkingsafspraken en convenanten.

Investeer in kennis en de ontwikkeling van integrale (afwegings)methodieken

De AMvB's vragen – onder meer door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan - dat (leefomgevings)aspecten meer in samenhang (integraal) worden gezien. Om te komen tot een integrale beoordeling en optimale verdeling van de (milieu)gebruiksruimte zijn meer geïntegreerde indicatoren geschikter dan sectorale normen. Kennis is nodig om methodieken te ontwikkelen op basis waarvan geïntegreerde afwegingen gemaakt kunnen worden.

Voor het aspect gezondheid wordt van lokale overheden verwacht dat zij verantwoorde afwegingen maken, zonder dat zij daarvoor adequate instrumenten tot hun beschikking hebben. Een afweeginstrument op basis van het criterium DALY (Disability Adjusted Life-Years)¹ kan hiervoor een oplossing zijn. 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.

Promoot het instrument “programma” als lerend instrument

Het instrument “programma” is een kansrijk instrument dat ingezet kan worden om ambities waar te maken. Een programma biedt de mogelijkheden om (milieu)doelen te bereiken door een breed scala aan maatregelen in te zetten en concreet en zichtbaar te maken wat de resultaten zijn. Voor ambities die niet zijn vertaald in een omgevingswaarde geldt geen programmaplicht. 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.

Organiseer monitoring en zorg voor tijdige bijsturing

Tenslotte is monitoren essentieel om inzichtelijk te maken in hoeverre de beleidsambities bereikt worden: een feedbackmechanisme op lokaal en regionaal niveau om zicht te houden op het realiseren van de eigen ambities zoals vastgelegd in de omgevingsvisies en -plannen en als instrument aan de achterkant om de voortgang in het bereiken van rijksambities te kennen. Monitoring moet georganiseerd worden. Er zijn goede voorbeelden van samenwerking door monitoring van het rijk, samen met lokale overheden. Zoals het huidige landelijke 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. De praktijk lijkt echter een andere kant op te gaan, op rijksniveau vermindert de inzet op monitoring. De kosteneffectiviteit daarvan is niet aangetoond. Immers, het “achteraf repareren” van beleidsverliezen die niet tijdig kunnen worden gezien en ondervangen, kost ook geld.

¹ 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.