



Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal
t.a.v. de heer ing. P. Torbijn
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum
5 oktober 2020

Onderwerp

Reactie nationaal milieubeleidskader

Geachte heer Torbijn,

Bijgaand treft u de definitieve reactie van de VNG op het nationaal milieubeleidskader.

De VNG kan zich op hoofdlijnen vinden in de principes van het nationaal milieubeleidskader (hierna: NMK) en de ambitie om milieuschade te voorkomen in plaats van te genezen. Dit sluit aan bij ons streven naar een veilige en gezonde leefomgeving. We ondersteunen de ingeslagen wegen ten aanzien van “de vervuiler betaald”, “het niet direct invullen van de milieuwinst” en “safe-by-design”.

U heeft de VNG een drietal vragen voorgelegd die we graag beantwoorden:

Vraag 1: Herkent u de bouwstenen uit de notitie of stelt u nog aanvullingen of wijzigingen voor?

A. Uitvoerbaarheid

- In het NMK worden op hoofdlijnen de ambities en principes beschreven van het Rijk. De decentrale overheden zijn echter grotendeels verantwoordelijk voor de uitvoering. Op de uitvoerbaarheid van het programma wordt niet ingegaan, terwijl dit voor zowel beleid als de uitvoeringspraktijk van belang is. Voor ons is uitvoerbaarheid een belangrijk uitgangspunt van beleid. Randvoorwaarden daarbij zijn o.a. afdoende financiële middelen, capaciteit, een stevig instrumentarium en een adequaat juridisch systeem, passend bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Als aan deze randvoorwaarden niet wordt voldaan, zal de uitvoeringspraktijk niet in staat zijn te voldoen aan de ambities en mislukt het beleid als gevolg daarvan. In artikel 6 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is afgesproken dat het Rijk bij beleidsvoornemens die relevant zijn voor gemeenten, inzicht biedt in de financiële consequenties en bestuurlijke, praktische en informatiekundige gevolgen. Wij verzoeken daarom het Rijk een impactanalyse voor gemeenten uit te laten voeren.

B. Integraliteit

- De VNG vraagt aandacht voor de stapeling van sectorale wetgeving en de beperkende effecten daarvan op de integrale opgaven waar gemeenten voor staan, zoals geluid (in het bijzonder luchtvaartlawaai en spoor), externe veiligheid, PFAS, PAS en de energietransitie. Veel sectorale taken worden bij gemeenten neergelegd vanuit verschillende departementen en ministeries. Daardoor is er onvoldoende samenhang tussen de verschillende sectoren, terwijl de opgaven waar gemeenten voor staan (bescherming van het milieu, behoud van een gezonde leefomgeving en het bouwen van woningen) om een integrale afweging vragen.
- In het NMK worden ambities weergegeven, terwijl de bouwstenen beperkt zijn tot slechts een aantal onderwerpen. Het NMK is nu vooral sectoraal ingestoken, terwijl de opgaven waar we voor staan niet binnen deze kaders passen. We missen de integraliteit met andere beleidsdomeinen. Wat is er vanuit andere sectoren nodig om doelen te bereiken? En andersom: op welke manier kunnen milieudoelen helpen om de andere ambities te bereiken? Op grond van de Omgevingswet dient rekening te worden gehouden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving. Het NMK biedt daarvoor bij uitkomst de gelegenheid. Neem als belangrijk voorbeeld de huidige problematiek rondom Pfas, ZZS en luchtkwaliteit. Voor deze opgaven is een integrale aanpak nodig waarbij samenwerking tussen de verschillende overheden en andere partijen van belang is.
- De Omgevingswet heeft tot doel het beleid dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving inzichtelijker te maken. Het Rijk is echter aan de slag gegaan met een NOVI én een Nationaal Milieubeleidskader én een Nationaal Milieuprogramma. De link met de NOVI wordt minimaal gelegd. In het NMK wordt bijvoorbeeld niet duidelijk hoe het NMK zich verhoudt tot de NOVI en hoe deze naast elkaar werken.
- Om het echt een geheel te laten vormen, zijn de verbanden duidelijker nodig. De Omgevingsvisie kent 21 nationale belangen, 4 prioriteiten, 3 afwegingsprincipes en diverse voorkeursvolgordes. Het NMK verwijst naar de nationale belangen, maar de rest blijft buiten beeld, terwijl die juist van belang zijn. Van de vier prioriteiten, is dit beleidskader gekoppeld aan prioriteit 2 'duurzaam economisch groeipotentieel'. In de tekst kun je dit wel afleiden, maar voor de helderheid is het goed om expliciet de verbinding te maken. De NOVI kent 3 afwegingsprincipes waarvan alleen de derde expliciet genoemd wordt in dit stuk:
 1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies
 2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal
 3. Afwentelen wordt voorkomen

Hoe helpt het milieubeleidskader gemeenten de complexe afwegingen waar ze voor staan te maken? Wees daar als Rijk explicieter in, zodat het een bruikbaar kader is in lijn met de NOVI.

- Het bestaande milieubeleid voldoet niet altijd aan de nieuwe principes van het NMK, zoals het principe van het niet direct invullen van de milieuwinst. We verzoeken het Rijk daarom voor het bestaande beleid, en dan met name landbouw-, stikstof- en mestbeleid, het huidige Rijksbeleid in overeenstemming te brengen met de principes van het NMK.

C. Vergunningverlening, toezicht en handhaving en de Omgevingswet

- Gemeenten worden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving niet genoemd in het NMK, terwijl gemeenten wel degelijk een rol hebben in de uitvoering. Bovendien zijn gemeenten het bevoegd gezag om de lokale afwegingen in samenhang te maken. De opgaven in het fysieke domein zijn complex en vragen om een samenhangende benadering en bestuurlijke afweging. Het is het van belang dat overeenkomstig de

uitgangspunten van de Omgevingswet invulling wordt gegeven aan een werkbare en juridisch correcte verdeling van bevoegdheden.

- Uit de rapporten van Berenschot komt naar voren dat het VTH-stelsel 'staat' en een 'rustige' doorontwikkeling belangrijk is. In het NMK wordt de nadruk gelegd op de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten ten opzichte van het bestuur, met voldoende betrokkenheid van het lokale bestuur. Berenschot geeft aan dat beide geen tegenstrijdige principes zijn, maar dat het van belang is om de balans tussen de twee principes te vinden. Aangegeven wordt dat de kern daarvoor ligt in het aansluiten van de uitvoering- en beleidscyclus. Deze aanbeveling en anderen worden opgepakt in de VTH-uitvoeringsagenda. Daarnaast is door het Rijk een adviescommissie ingericht die gaat adviseren op het VTH-stelsel. Het VTH-stelsel staat evenwel niet los van het overige ruimtelijke beleid, zeker onder de Omgevingswet niet meer. Wij hechten waarde aan het integraal en in lijn met elkaar oppakken van de verschillende sporen die nu zijn ontstaan. Belangrijk is daarbij de doorontwikkeling van het stelsel te richten op de komst van de Omgevingswet, aan te sluiten bij de wettelijke basis en principes (zoals decentraal, tenzij) van Omgevingswet en de vraag te stellen wat nodig is vanuit de uitvoeringspraktijk. Vanuit dit perspectief is het integraal en gebiedsgericht benaderen van de opgave nodig, waarbij de samenwerking en afstemming tussen verschillende partijen, waaronder de omgevingsdiensten en gemeenten, van belang is;
- Gemeenten gaan in het kader van de Omgevingswet aan de slag met hun zaak/vth-systemen dat is ook cruciaal t.b.v. uitvoering van toezicht. Het NMK lijkt eraan voorbij te gaan dat met de Omgevingswet we vergunningen hebben naar activiteit niveau en we dus steeds meer een samenspel hebben van verschillende soorten verplichtingen: vergunning, melding, informatieplicht, algemene regels en zorgplicht. Ook ontstaan er meer mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften. De 'inrichting' als centraal begrip verdwijnt, het gaat om de 'milieubelastende activiteit.
- Als er zicht moet worden gehouden op inrichtingen en de effecten is het beter informatie per case en gebied (ook de koppeling met milieuthema's moeten leggen) in een handiger systeem dan inspectieview te verzamelen. Het goed inrichten daarvan zou daarbij zeker helpen.
- Met het omgevingsplan bestaat juist de mogelijkheid om gebiedsgericht risicoanalyses te maken. Als je echt de samenwerking zou willen oppakken tussen beleid en uitvoering zou je als Rijk je moeten richten op het ontsluiten van specifieke expertise t.a.v. bepaalde branches en innovaties, zodat gemeenten (en omgevingsdiensten) maatwerk kunnen leveren en via het omgevingsplan risicoanalyse gebruiken bij het opstellen van toezicht en handhaving (T&H).
- Vanuit verschillende sectorale tafels komt de roep om inzicht en aanpak van de milieuproblematiek met betrekking tot VTH. Zo is er onlangs door Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar waterkwaliteit en VTH waaruit de wens komt de aanbevelingen op te pakken. Het NMK biedt volgens ons een goede plek om nader in te gaan op de intensivering van de waterkwaliteit en daarmee waterkwaliteit integraal op te pakken met de problematiek van bijvoorbeeld bodemkwaliteit. Ons verzoek is om hier uitwerking aan te geven in het NMK.
- De VNG heeft vragen over de invulling van het NMK en inhoud van de consultatieversie van de Aanvullingsregeling Geluid Omgevingswet. Zo staat in de consultatietekst van het NMK in bouwsteen 2 "beheersen van risico's op afwenteling van de rekening van milieuschade" dat de vervuiler betaalt (pg. 19). Dat lijkt in strijd te zijn met de kaders die nu opgesteld zijn voor sanering wegverkeerslawaaï in de geluidsregelgeving voor het aanvullingsspoor geluid Omgevingswet. De inkomsten van wegverkeer (bijvoorbeeld de belasting op brandstof, wegenbelasting etc.) komen bij het Rijk, terwijl de uitgaven voor de sanering van woningen door wegverkeerslawaaï nu bij gemeenten gaan komen. De VNG vraagt zich af hoe het ministerie dat voor zich ziet: hoe komt het beleid van het NMK overeen met de kosten voor

sanering van wegverkeerslawaaï onder het aanvullingsspoor geluid Omgevingswet? Graag zouden we zien dat, in lijn met de milieubeginselen, de sanering wordt vergoed vanuit de inkomsten van de gebruiker.

D. Verduidelijk en concretiseer

- Voeg aan het NMK een overzicht toe van de wettelijke kaders die er al zijn, zoals het Europees wettelijk kader (dat bepalend is voor de Nederlandse milieuwetgeving) en het nationaal wettelijk kader. Geef aan welke 'handelingsruimte' het Rijk dan nog heeft (wat ligt vast en waar kan nog over gesproken worden).
- De Omgevingswet had ook tot doel om burgers en ondernemers meer 'bottom up' bij hun leefomgeving te betrekken. Deze nota is echter heel abstract. Hij verwijst naar VN-beleid zonder de directe relatie te leggen met Europese en nationale wettelijke kaders alsmede concrete vraagstukken in de Nederlandse samenleving op het grensvlak van milieu en leefomgeving. Daarmee is het een behoorlijk 'top down'-stuk, ondanks het veelvoudig gebruik van het woord 'we'.
- Deze nota lijkt zich tot alles en iedereen te richten, maar gaat daarbij voorbij aan het feit dat het milieubeleid voor verschillende doelgroepen verschillende impact heeft. De nota zou zich meer tot doelgroepen moeten richten.
- Het ministerie kan gemeenten effectiever betrekken bij het vervolgtraject door inzicht te geven in verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling als het gaat om het milieubeleid. Een dergelijk overzicht zal vermoedelijk ook knelpunten blootleggen, waar dit kader dan mogelijk een oplossing voor kan bieden. Zo zijn bijvoorbeeld waterschappen en provincie verantwoordelijk voor het halen van de KRW-doelen voor een groot deel van de Nederlandse wateren, maar hebben zij niet de bevoegdheid regels te stellen ten aanzien van bijvoorbeeld bemesting. Dat is immers een bevoegdheid van het Rijk. Omdat de bemestingsnormen voor een groot deel bepalend zijn voor de gehalten stikstof in veel wateren, staan waterschappen dus hier voor een onmogelijke opgave. Dit is maar één voorbeeld, maar zo zijn er meer voorbeelden te geven van milieuvraagstukken waar opgaven alleen door de vier overheden gezamenlijk tot de beoogde doelstellingen kunnen leiden en waarin verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet helder verdeeld zijn, waardoor problemen niet opgelost kunnen worden of afwenteling dreigt. Het open aangaan van dat gesprek met medeoverheden kan wellicht veel betekenen voor het voorkomen en/of oplossen van milieuproblemen.

Vraag 2: Welke punten zou u willen meegeven voor de uitwerkingen van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma?

- De punten zoals aangegeven bij vraag 1 en 3 willen wij ook meegeven voor het uitwerken van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma. Het gaat om de punten genoemd onder 1 A uitvoerbaarheid, B integraliteit, C Vergunning, toezicht en handhaving en D, Verduidelijk en concretiseer. Nadat deze punten verwerkt zijn kan beter ingegaan worden op deze vraag.

Vraag 3: Hoe kunnen we u zo effectief mogelijk betrekken in het vervolgtraject waarbij de bouwstenen worden uitgewerkt in het Nationaal Milieuprogramma?

- Met de NOVI is afgesproken dat bij (nieuwe) beleidsontwikkelingen vanaf het eerste moment van belangzijde partijen worden betrokken. Zoals in een eerder gesprek met het ministerie opgemerkt, is de betrokkenheid van de VNG en gemeenten aan de voorkant van het proces van het NMK minimaal geweest. De NOVI gaat uit van het principe 'we staan samen aan de lat'. Er ontstaat dan een open gesprek waarbij afspraken gemaakt kunnen worden en de vraag

gesteld kan worden wat er voor nodig is om de ambities te bereiken, met oog voor de uitvoering. Wij zien dit nog niet terug in het proces tot nu toe of in het NMK hoe hieraan concreet invulling wordt gegeven. Vanuit de VNG willen we graag aan de voorkant betrokken zijn bij de vormgeving van het milieubeleid vanwege de rol van gemeenten in de uitvoering.

- Het NMK wordt besproken op het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb). Vanuit de VNG willen we op hoofdlijnen bestuurlijk betrokken zijn bij de vormgeving van milieubeleid en het vervolgetraject voor de uitwerking.
- Zoals ook aangegeven bij punt B: integraliteit, hechten wij waarde aan het integraal oppakken van de genoemde milieuzaken en milieuproblematiek met betrekking tot het VTH-stelsel. Het BOb is daar volgens ons de toegewezen plaats om deze onderwerpen bestuurlijk op te pakken.

Wij wensen u veel succes met de nadere uitwerking van het nationaal milieubeleidskader.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A.J. Vermue'.

A.J. Vermue
Directeur Beleid