

Reactie stad Utrecht op internetconsultatie Nationaal Milieubeleidskader

31 augustus 2020

Reactie internetconsultatie

1. Herkent u de bouwstenen uit de notitie en stelt u nog aanvullingen of wijzigingen voor?

We vinden het opstellen van een nieuw beleidskader- en programma een goed initiatief. We leveren daarom graag onze bijdrage en inbreng op deze consultatie. We herkennen de analyse van de huidige staat van het milieu en denken dat een nieuw kader en programma kan helpen de volgende stappen te zetten. We pleiten ervoor om de doelen uit de bouwstenen stevig te formuleren en de scope niet te beperkt houden. We zullen niet alleen naar de continue verbetering van milieunormen moeten kijken maar ook naar de verbanden die milieu heeft met allerlei transitie en ontwikkelingen die de gezondheid van mens en planeet moeten beschermen en herstellen. Wij denken dat gezondheid als kader een sterk kan uitgangspunt zijn om voortdurende verbetering in het leefmilieu na te streven, zoals we in Utrecht doen via 'Gezond stedelijk leven voor iedereen'.

Puntgewijs geven we graag de volgende aanvullingen op de bouwstenen mee:

- Aanvullend aan de bouwstenen die sterk focussen op voorkomen en vermijden, voegen we graag een onderwerp toe: Stimuleren en belonen. Hierover zien we in deze notitie weinig terug. Wat doen we als overheid om bedrijven en inwoners te stimuleren milieubewust te handelen? Wat kunnen we meer doen om het milieu te helpen herstellen?
- We stellen voor om de bouwstenen als stevige doelen te formuleren en niet als strevenswaardige richtingen. Het "beheersen van risico's op afwenteling" of "met oog voor afwenteling" bijvoorbeeld hoeft niet te betekenen dat de afwenteling sterk zal verminderen. "Voorkomen van afwenteling" is dan te verkiezen. "Meer aandacht voor voorkomen van milieuverliezen" klinkt erg vrijblijvend. "Milieuverliezen voorkomen" is duidelijker. Bij bouwsteen 3 (voortdurende stapsgewijze verbetering) lijkt het doel 'het zetten van kleine stappen' te zijn. Wij zouden er graag naartoe gaan dat als primair doel hebben voortdurende bescherming en bevordering van brede gezondheid door (stapsgewijze) verbetering en bescherming van milieu. Het idee dat normen niet het eindpunt zijn, delen we uiteraard. We zouden dit idee graag meer naar de voorgrond halen.
- Een ander voorbeeld van de soms smalle zienswijze betreft het onderwerp risico's op afwenteling van de rekening van milieuschade. Hoewel we het hier in de kern mee eens zijn blijft van belang de risico's op milieuschade überhaupt te minimaliseren, en daarmee ook de risico's op financiële schade voor herstel van milieuschade. Daarnaast: de bewoner betaalt in gezondheid/leefomgeving vrijwel altijd de rekening van milieuschade en lijdt daar ook financieel onder, bijvoorbeeld door hogere zorgkosten.
- Verbinding en samenwerking zijn belangrijk, maar helderheid over wie welke verantwoordelijkheid draagt is ook van belang om doorgeven van de hete aardappel te voorkomen. In dit onderdeel is het daarnaast wellicht goed ook de verbinding met andere ambities te benoemen, en te bekijken waar we zaken kunnen combineren. In Utrecht is dit een actueel onderwerp: hoe kunnen we bijvoorbeeld in ruimtelijke ontwikkeling de keuzes zo

maken dat we klimaat/milieu, groen, leefomgeving en voorzieningen allemaal bij elkaar brengen? Het uitgangspunt gezondheid helpt ons hierbij.

- De notie dat verbetering van de milieukwaliteit automatisch economische ontwikkelruimte schept gaat niet altijd op en is lastig om als principe te beschouwen. Dit volgt ook uit het SDG model. Ecosystemen vormen de natuurlijke basis voor economische waarden/welvaart. Waar ecosystemen al lange tijd ernstig onder druk staan betekent een vermindering van die druk niet altijd dat de verbetering deels kan worden ingenomen ten behoeve van korte termijn economische belangen. Deze aanpak lag de afgelopen jaren juist ten grondslag aan veel van de gesignaleerde problemen en de aangehaalde rechtszaken.
- Economische groei in zijn huidige vorm wordt gepresenteerd als belangrijk doel, evenals het versterken van de concurrentiepositie, terwijl dit stuk gaat over milieubehoud als belangrijk doel om economische groei op lange termijn mogelijk te maken. Het stuk lijkt daardoor op twee gedachten te hinken, terwijl dit waarschijnlijk niet de bedoeling is. We zien in Utrecht dat de markt soms al meer kan dan in normen is vastgelegd. Zo wordt met de Milieu Prestatie Gebouwen (MPG)-norm al volop ervaring opgedaan in Utrecht. Zo blijkt, uit een evaluatie van zo'n 7.000 nieuwe woningen die de afgelopen twee jaar zijn gebouwd, de markt gemiddeld al een MPG-waarde van 0,7 te halen (terwijl het bouwbesluit nu maximaal 1 stelt). Tot 2040 moeten er in Nederland nog zo'n 1 miljoen nieuwe woningen gebouwd worden, waarvan in de regio Utrecht ca. 100.000. Daar zijn heel wat (nu nog primaire) grondstoffen mee gemoeid. Het is van belang om daarbij 'de 'circulaire' boot niet te missen' en zo snel al mogelijk deze woningen naast energiezuinig en -neutraal ze ook verder circulair te bouwen.
- De vier bouwstenen "voor vernieuwing", zouden duidelijker kunnen maken hoe wordt gebroken met het milieubeleid van de afgelopen 30 jaar, om er nu voor te zorgen dat er inderdaad geen afwenteling meer plaatsvindt. Geef duidelijk aan waar de trendbreuk precies zit.
- We zijn van mening van het bron- en preventiebeleid op Europees niveau vorm moet krijgen. Echter daarmee lopen we het risico dat we met minimale ambities aan de slag gaan omdat een aantal EU-landen achterloopt de Nederlandse milieuregelgeving. Regelgeving moet de koplopers niet dwarszitten en de achterblijvers dwingen om stappen te maken. Laten we daarom kijken of we ook in landelijke of decentrale context stappen kunnen maken bv in de vorm zoals dat de laatste jaren is gedaan in Green Deals/City deals en in het Schone Luchtakkoord en daarbij koplopers (meer) een rol te laten spelen om het peloton mee te krijgen.
- In Utrecht halen we op de meeste plekken door lokale maatregelen de luchtkwaliteitsnorm; het is nu zaak om op Europees en landelijk niveau te streven naar het realiseren van de WHO normen. Dit geldt voor zowel de lucht- als geluidskwaliteit in de leefomgeving. Nu wij in Utrecht de emissies bij lokale wegen zien verminderen, zien we dit ook graag bij rijkswegen terug. Daarvoor is de inzet van een stevig bron- en preventiebeleid nodig. Een ander voorbeeld is de samenwerking die Utrecht is aangegaan met EVIU (Natuur & Milieu Recycling Netwerk Benelux) om het preventieprogramma 'MISSION REUSE' in de Binnenstad/Stationsgebied van Utrecht (Reuse Innovatielab Utrecht) te starten. Geleerde lessen uit dit project delen we graag breed.
- We missen aandacht voor leefbaarheid van met name steden en kernen. I.h.k.v. de toenemende periodes van hitte, periodes van droogte en periodes van veel neerslag is er voor klimaatadaptatie ook in het nationaal milieubeleidskader meer aandacht nodig. Met name bij

beheersing van de milieuschade zou aandacht voor klimaatadaptatie en voorkomen van deze gevolgen op zijn plaats zijn. Bij het beheersen van de risico's kan bijvoorbeeld het dalende grondwaterpeil met drie droge zomers op rij worden genoemd.

- Bouwsteen 1 richt zich op het voorkomen van milieuverliezen en het vermijden van milieuvervuiling. We missen daarbij herstel van het milieu, vaak ook mogelijk door een duurzame ontwikkeling. Voorkomen en vermijden is goed om te zorgen dat de situatie niet slechter wordt, maar de situatie moet nu ook beter worden en daarbij is herstel ook van belang. Bijvoorbeeld CO₂ uit de lucht te halen.
- Bij het verbinden en samenwerken missen we de externe integratie van het milieubeleid in andere beleidsvelden (o.a. wonen, mobiliteit, werken, economie). Op die terreinen liggen er veel kansen zie wij in de stad en regio Utrecht. Denk bijvoorbeeld aan de deeleconomie met allerlei digitale ontwikkelingen (als apps), mobiliteitshubs, multifunctionele gebouwen, circulaire bouwhubs en circulaire ambachtscentra. Utrecht deelt graag haar ervaring op dit terrein en kijkt graag met het Rijk mee aan de mogelijkheden om dit verder te ontwikkelen.

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

De Utrechtse gezondheidsnota heeft als uitgangspunt dat gezondheid een aspect moet zijn in alle andere beleidsterreinen. We hopen dat het nationaal beleidskader- en programma bij dit uitgangspunt wil aansluiten en in de uitwerking concreet maakt. De huidige uitdagingen in het leefmilieu moeten integraal worden benaderd en gekeken moet worden hoe slimme verbindingen kunnen worden gemaakt. Het ontwikkelen van afwegingskaders met lokale/regionale speelruimte kan hierbij helpen. Daarnaast streven we in Utrecht na om inclusieve transitie te realiseren. De tweedeling die we zien willen we niet vergroten als het gaat om gezonde leefomgeving. Investerings in openbare ruimte, woningen, mobiliteit et cetera moeten een maatschappelijk rendement opleveren die een bijdrage leveren aan de uitdagingen van deze tijd.

Concreet willen we de volgende onderwerpen bij het uitwerken van het beleidskader naar een uitvoeringsprogramma meegeven:

- Beschouw de nieuwe uitdagingen van deze tijd integraal en ontwikkel en/of pas de bestaande beleidsinstrumenten hierop aan. In Utrecht merken we dat het helpt om hierbij gezondheid als uitgangspunt te nemen. Dit is niet altijd eenvoudig omdat er wel degelijk uitdagingen spelen, zoals het gebruik van biomassa bij de energietransitie versus de luchtkwaliteit. De vraag is hoe we slimme verbindingen (synergie) tussen klimaatadaptatie/-mitigatie, groen-ambitie, verstedelijking et cetera kunnen creëren en stimuleren en waar zitten de win-wins zitten? Het stimuleren van het fietsgebruik dient vele doelen tegelijk en is daarvan een goed voorbeeld.
- De praktijk zal 'genuanceerder' zijn dan de theorie. Ontwikkelingen worden steeds complexer en meer interdisciplinair. In de toekomst gaan we dan ook keuzes op een andere wijze afwegen waarbij steeds meer belangen samenkomen. In onze dagelijkse praktijk zien we hier voorbeelden van verschijnen. Hier is een goed afwegingskader voor nodig. Deze zal bepalend zijn voor een succesvolle implementatie van het nieuwe milieubeleidskader. We kunnen een bijdrage leveren om een afwegingskader te valideren. Health (equity) impact assessments zijn geen gemeengoed, maar zouden instrumenteel ondersteunend hieraan kunnen zijn. In Utrecht

werken we in Europees verband samen (Pharos) om meer kennis en ervaring in dit soort integrale afwegingsinstrumenten te krijgen.

- Het rijk helpt ons door mogelijkheden te creëren in regelgeving en door goede alternatieven te stimuleren. Daarbij zouden maatregelen met maximaal gezondheidseffect voorrang moeten krijgen. Denk aan de mogelijkheid tot verbieden van roken op specifieke plekken in de openbare ruimte (rondom speeltuinen, scholen, gezondheidscentra, ziekenhuizen et cetera), regulering van houtstook etc. Maar ook het versnellen van transitie naar elektrisch vervoer, regulering op (uitstoot) werktuigen in bouw en onderhoud (denk ook klein: de bladblazer bijvoorbeeld is een groot vervuiler van de leefomgeving als het gaat om lucht en geluid!).
- Aanvullend willen we wijzen op het advies van de CoR voor het Europese traject van het 8e EU Milieu Actie Plan waarin de integratie van beleidsmaatregelen en een aanpak op meerdere (overheids)niveaus centraal wordt gesteld. Daarnaast is voorgesteld om gezond leven (in stad en platteland), gezondheid van mens en natuur in de bredere context van duurzaamheid, als belangrijkste thema's voor het 8e MAP te kiezen. Een lijn die we als Utrecht graag in dit nationaal milieu- en programma als uitwerking terugzien.
- In de startnotitie wordt aangegeven dat er een broos draagvlak is voor milieumaatregelen bij bewoners. Deels is dit zo, en tegelijk zien we dat inwoners juist in de coronacrisis de waarde van het milieu (stillere, schonere lucht) waardeerden. Er wordt benoemd dat de overheid duidelijk moet schetsen wat milieubewuste keuzes zijn. De overheid zou er ook voor moeten zorgen dat de milieubewuste keuze zowel financieel alsook praktisch aantrekkelijk worden voor inwoners. Goede verbindingen met het OV, fietspaden, voetpaden en voorzieningen in de buurt zorgen ervoor dat het makkelijker maakt om de auto te laten staan. Als stad willen we vanuit het uitgangspunt 'Gezonde stad voor iedereen' hierop door ontwikkelen. Dus dat betekent investeren in de openbare ruimte, met meer ruimte voor recreatie, groen, biodiversiteit. Dit kunnen we niet alleen maar doen we met onze partners, zoals woningcorporaties, scholen en verpleeghuizen.
- Broos draagvlak is 1 manier van kijken. Interessant is dat bewoner zich wel zorgen maakt om milieu (staat ook benoemd in document). Waar zit dan wel de energie? Wat vinden bewoners belangrijk, en in hoeverre kunnen ze daar zelf iets in betekenen? Zijn bewoners voldoende geïnformeerd over de impact van hun eigen handelen? Zowel in de regio Utrecht als in de stad wordt op allerlei manieren gewerkt aan het draagvlak bij bewoners voor duurzaamheid en milieumaatregelen. Gemeente Utrecht is met allerlei (bewoners)initiatieven in de stad samenwerkingen aangegaan, bijvoorbeeld met de 'Duurzame Week'. Een organisatie die door het hele jaar door op basis van duurzaamheidsthema's het gesprek aangaat met bewoners, maar ook met professionals. Ook is er een mooi bewonersinitiatief 'Monumentum, De Dom als symbolische versneller van de circulaire economie' waarbij zo'n 300 tot 400 ton domstenen die vrijkomen bij de restauratie van de Dom, via een participatieproces in de stad een nieuw leven krijgen. Kortom de gemeente werkt aan het stimuleren en faciliteren van al die initiatieven om het draagvlak bij bewoners steviger te maken.
- In Utrecht willen we dat iedereen gezond en prettig kan wonen en werken in de groeiende stad. Dat betekent dat we streven naar inclusieve transities. We willen de (gezondheids)verschillen in

de stad niet vergroten. Inclusieve transitie moeten ook een plek krijgen in de uitvoeringsprogramma's. Zo wordt de wijk Overvecht Noord, de eerste wijk in Utrecht die aardgasvrij wordt. Hier werken we o.a. samen met woningcorporaties. Huizen worden niet alleen aardgasvrij, maar ook verbeterd en verduurzaamd waardoor er een gezonder leefklimaat ontstaat. Daarnaast loopt er ook een experiment 'sociaal renoveren' waarbij de renovatie ook wordt aangepakt om een sociale impuls te geven en de dagelijkse stress bij bewoners te verminderen. De woningcorporatie gaat samen met sociaal makelaar vroegtijdig met bewoners in gesprek om te weten wat er achter de voordeur speelt. Zo kan de corporatie een beter renovatievoorstel doen en bewoners beter begeleiden. Bewoners met problemen krijgen eerder passende ondersteuning¹.

- Er wordt benoemd dat bij investeringen in de leefomgeving ook steeds de gezondheidswinst van maatregelen in beeld moet worden gebracht. Het RIVM gaat de gezondheidseffecten van grote transitie in kaart brengen. Dit impliceert dat effecten op gezondheid wordt gezien als effecten op ziektelast en sterfte. In Utrecht passen we een brede en positieve benadering van gezondheid toe, waarin de persoon centraal staat. Gezondheid zien we als het vermogen om te gaan met de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven en zoveel mogelijk eigen regie te voeren (Nota Volksgezondheid 2019–2023 'Gezondheid voor iedereen'). Zo draagt het hebben van een baan, kunnen rondkomen, of voldoende sociale contacten bij aan gezondheid. Voor dit soort componenten is het lastig gezondheidseffecten te berekenen. Maar investeringen in de leefomgeving die bijdragen aan dit soort componenten kunnen wel benoemd worden. Zie het voorbeeld waarin de aanpak voor aardgasvrij Overvecht Noord samen oploopt met een gezonder leefklimaat.
- Utrecht zoekt net als vele andere partijen in het land naar bruikbare indicatoren voor het monitoren van de circulaire economie. Bij onze eigen inkoop hebben we een indicator en voor circulair bouwen bij de nieuwbouw van woningen gebruiken we de MPG-waarde als indicator. Regionaal is er net een onderzoek afgerond naar indicatoren en monitoring t.a.v. de circulaire economie genaamd 'Wat meten we vandaag? Naar een regioaanpak van monitoring van de circulaire economie'. Het onderzoek wordt ook in IPO-verband besproken, maar wij brengen het ook graag bij het Rijk onder de aandacht (voor zover dat al niet het geval is).
- In de vier opgaven van UNEP is het lastig om geluid en (spoor)trillingen een plek te geven. In milieubeleid zou dit wel een plaats moeten krijgen.
- Inzoomend op de ondergrond verwachten we dat het programma ons gaat helpen een visie op een duurzaam gebruik van de ondergrond vorm te geven. We denken graag mee over het (door)ontwikkelen van en geschikt afwegingskader daarin. We zijn op zoek naar concrete sturingsmogelijkheden op het duurzaam gebruik van de ondergrond en ruggensteun vanuit de Rijksoverheid daarbij.
- In de inleiding wordt gesproken over het belang van proactief sturen en permanent verbeteren. Daarbij wordt het voorbeeld van woningbouw aangehaald. We zien hierbij grote kansen zeker

¹ <https://www.platform31.nl/nieuws/ondersteuning-en-zorg-op-maat-dichterbij-door-sociaal-renoveren>

ook economisch en de economische ontwikkelruimte, maar volgens ons is daar meer voor nodig dan nu wordt ingezet, vooral op het gebied van circulaire economie. De huidige rijksmiddelen daarvoor zijn naar ons idee veel te weinig om proactief op deze fundamentele en omvangrijke transitie te sturen, waarmee we in 2050 in Nederland een circulaire economie hebben. Zoals al eerder geschetst is proactief sturen op het realiseren van de circulaire nieuwe woningen (tot 2040) essentieel om milieu-impact te maken, maar ook werkgelegenheid op te leveren en door innovatie de bouw als belangrijke motor in de Nederlandse economie te versterken.

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

Als Utrecht zien we meerwaarde in de samenwerking tussen overheden onderling in instrumenten zoals die de laatste jaren is gezocht, bijvoorbeeld in de City deals, het Klimaatakkoord en het Schone luchtakkoord. We zijn bereid om mee te denken bij het ontwikkelen van het nieuwe kader en programma om onze ervaringen vanuit 'Gezonde stad voor iedereen' te delen en van te leren. We vonden het inspirerend om deel te nemen in het proces van de landelijke nota volksgezondheid waarbij Utrecht, en vele andere partijen, vanaf het begin nauw betrokken zijn geweest in het opstellen van dit beleid. Een governance in de vorm van deze aanpak en als inspiratie voor de lokale preventieakkoorden zou voor het Nationaal Milieuprogramma ook kunnen worden opgepakt. De aangekondigde optimalisatie van het VTH-stelsel en de in de notitie geschetste oplossingen roepen vragen op bij ons. We gaan graag in gesprek om hierover meer van gedachten te wisselen.

- We zijn op dit moment bezig om voor ons ondergrondbeleid een nieuwe stap te zetten. We zien veel parallellen met het landelijk Milieubeleidskader. Hierin samen optrekken ligt voor ons voor de hand. Ook kunnen we praktijkvoorbeelden inbrengen om het uitgewerkte beleidskader te valideren (afwegingskader).
- Als ook het bedrijfsleven wordt betrokken, organiseer het dan zo dat gevestigde belangen niet een te grote stem krijgen. Maak het mogelijk voor kleine innovatieve bedrijven, die zorgen voor de duurzame economie van morgen, om voldoende hun stem te laten horen. Voorzie in wat deze partijen nodig hebben om deel te nemen in deze gesprekken en neem ze serieus zoals de gevestigde partijen. Dat geldt ook voor jongeren.
- In de huidige formulering in de notitie schuilt de veronderstelling dat concentratie van toezichtstaken binnen een omgevingsdienst een goede manier is om de VTH-taken te organiseren en op die manier het beste bijdraagt aan een veilige leefomgeving. Hierin zoeken we als Utrecht de nuance. De Omgevingswet vraagt juist om lokale expertise, en de signalerende en agenderende functie komt niet vanzelfsprekend tot zijn recht bij een regionaal uniforme werkwijze en uitvoering. Bovendien moet rekening worden gehouden met voldoende invloed van de gemeenteraad en moeten ook de (extra) kosten die omgevingsdiensten met zich meebrengen ten opzichte van het organiseren van de VTH-taken bij de gemeenten mee worden gewogen. Het is daarbij denkbaar dat voor grotere steden het ideale model er anders uitziet dan voor kleinere gemeenten. Daarbij geldt dat samenwerkingsrelaties op vrijwillige basis duurzamer zijn dan een opgelegde en vaste rol- en taakverdeling. Kortom we gaan graag in gesprek met jullie om hierover van gedachten te wisselen.