



gemeente VOORSCHOTEN

Startnotitie Milieubeleidsplan 2017–2020

Inhoud

1.	<i>Inleiding</i>	3
1.1	<i>Achtergrond en aanleiding</i>	3
1.2	<i>Ontwikkelingen in het domein van gemeentelijk milieubeleid</i>	3
1.3	<i>Probleemstelling</i>	5
1.4	<i>Doelstelling en afbakening</i>	5
2	<i>Context en kaders</i>	7
2.1	<i>Wettelijk kader</i>	7
2.2	<i>Internationaal kader</i>	7
2.3	<i>Nationaal kader</i>	7
2.4	<i>Provinciaal kader</i>	7
2.5	<i>Regionaal kader</i>	7
2.6	<i>Gemeentelijk kader</i>	7
2.7	<i>Financieel kader</i>	8
3	<i>Communicatie</i>	9
3.1	<i>Bestuursorganen</i>	9
3.2	<i>Ingezetenen en belanghebbenden</i>	9
3.3	<i>Adviescommissie</i>	9
3.4	<i>Interactieve voorbereiding</i>	10
4	<i>Planning</i>	11

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De planperiode van het gemeentelijk Milieubeleidsplan 2012-2016 bevindt zich in het laatste uitvoeringsjaar. Met behulp van een milieubeleidsplan geeft een gemeente vorm en inhoud aan haar ambities voor milieuaspecten van de fysieke leefomgeving. Het beleid is richtinggevend voor gemeentelijke besluiten en activiteiten en geeft burgers, bedrijven en andere belanghebbenden inzicht in wat zij van de gemeente mogen verwachten. Daarom vindt de gemeente het belangrijk een nieuw milieubeleidsplan vast te stellen voor de periode 2017-2020.

‘Milieu’ werd niet altijd als een zelfstandig beleidsterrein beschouwd. Het voorkomen van gevaar, schade en hinder voor de volksgezondheid door bedrijfsactiviteiten was in Nederland in 1875 de aanleiding voor het vaststellen van de eerste milieuwet: de Hinderwet. Een eeuw later ontstond behoefte aan extra regels om de kwaliteit van het water, de bodem en de lucht te verbeteren en nadelige effecten van geluid, trillingen, geur, straling en licht, van het gebruik van gevaarlijke stoffen en van het ontstaan van afvalstoffen te beperken. Nog steeds vormt de volksgezondheid de belangrijkste reden voor het voeren van milieubeleid, maar de laatste decennia is het vizier verbreed tot de effecten van het menselijk handelen op de natuur, de beschikbaarheid van hulpbronnen en het klimaat. Sommige milieuproblemen hebben een grensoverschrijdend of zelfs mondiaal karakter en vergen een gecoördineerde internationale aanpak.

Dankzij de inspanningen in de afgelopen jaren is de kwaliteit van de leefomgeving in Voorschoten verbeterd. Dat betekent niet dat er lokaal geen milieu-uitdagingen meer zijn. De bescherming van aanwezige milieukwaliteiten dient permanent te worden geborgd en waar nodig en mogelijk zullen milieukwaliteiten verder moeten worden verbeterd. Deze startnotitie geeft de kaders voor de ontwikkeling van het Milieubeleidsplan 2017-2020.

1.2 Ontwikkelingen in het domein van gemeentelijk milieubeleid

Het domein van het gemeentelijk milieubeleid heeft in de laatste decennia van de 20^e eeuw een enorme impuls gekregen. Maatschappelijke problemen als geluidhinder, bodem-, water- en luchtverontreiniging en potentieel onveilige bedrijfsprocessen hebben geleid tot een uitbreiding van het milieurecht. De wetgever heeft hierbij voor provincies, waterschappen en gemeenten nieuwe medebewindstaken gecreëerd in de vorm van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De ruimtelijke ordeningswetgeving kreeg er beoordelingscriteria bij: milieuaspecten bepalen mede de toelaatbaarheid van bestemmingen in een gebied. De wetgever heeft deze onderwerpen meestal niet sluitend willen regelen, zodat de bevoegde gezagen enige afwegingsruimte toekomt die met beleid kan worden ingekleurd.

Inmiddels heeft de wetgever de Omgevingswet vastgesteld, die de gemeente naar verluidt vanaf 2018/2019 meer mogelijkheden biedt om in het fysieke domein maatwerk te leveren. Deze kaderwet bundelt en herijkt de regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De Omgevingswet wordt nog aangevuld met uitvoeringsregels, zodat de consequenties van

invoering nog niet geheel zijn te overzien. Duidelijk is al wel dat deze wet, die meer ruimte en stimulansen voor maatschappelijke initiatieven wil bieden en streeft naar een duurzame ontwikkeling, een andere werkwijze van de gemeente vergt.

Het bestaan van landsgrenzen overschrijdende milieuproblemen heeft ook geleid tot een nieuwe impuls van het milieubeleid. Dit heeft ertoe geleid dat de EU op sommige terreinen, zoals luchtkwaliteit, geluidhinder en veiligheid, een coördinerende rol heeft gekregen en richtlijnen uitvaardigt waarnaar de wetgeving van EU-lidstaten zich dient te voegen. Het komt daarbij voor dat gemeenten medebewindstaken krijgen toebedeeld. De gemeentelijke beleidsvrijheid is beperkt. Ook vaardigt de EU steeds vaker regels uit die zich rechtstreeks richten tot een doelgroep. Zo moeten in de EU verkochte huishoudelijke apparaten, auto's en lampen zijn voorzien van een energielabel.

De meest recente en belangrijkste vernieuwing van het milieudomein is echter het gevolg van mondiale milieuproblemen: klimaatverandering, schaarste van natuurlijke hulpbronnen, ontbossing en afnemende biodiversiteit. Het kernbegrip in de benadering van deze problemen is duurzaamheid, terwijl de ambitie doorgaans wordt geformuleerd als: streven naar een duurzame ontwikkeling. Hieronder wordt verstaan: een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee de behoeften van toekomstige generaties – zowel hier, als in andere delen van de wereld – in gevaar te brengen. Het is een ambitie waarbij de drie P's, People (welzijn), Profit (welvaart) en Planet (leefomgeving), in balans worden gebracht, zonder afwenteling in ruimte en tijd. Thema's als maatschappelijk verantwoord ondernemen en de circulaire economie zijn verwant met het concept van duurzame ontwikkeling.

Klimaatverandering is een gevolg van de opwarming van de aarde door de uitstoot van broeikasgassen (zoals CO₂) en vergt een tweezijdige benadering. Enerzijds dienen de gevolgen van klimaatverandering te worden opgevangen (adaptatie), anderzijds dienen maatregelen te worden getroffen die een verdere klimaatverandering tegengaan (mitigatie). Nederland participeert in de totstandkoming, implementatie en periodieke evaluatie van afspraken in EU- en VN-verband om klimaatverandering tegen te gaan door een terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen. Het kabinet heeft haar aanpak uitgewerkt in de Klimaatagenda, het SER-Energieakkoord en (recent) het Energierapport ('Transitie naar duurzaam'). De aanpak is gericht op het realiseren van energiebesparing en het toepassen van hernieuwbare ('duurzame') energie uit bronnen als wind, water, bodem en zon. Veel bedrijven, organisaties, burgers en overheden stellen zichzelf ook klimaatdoelen en dragen daarmee bij aan CO₂-reductie. In het streven naar CO₂-reductie en een duurzame ontwikkeling maakt de rijksoverheid nauwelijks gebruik van regulering. In plaats daarvan wordt ingezet op gedragsbeïnvloeding door het stimuleren van duurzame maatschappelijke initiatieven (o.a. met subsidies) en het sluiten van coalities en samenwerkingsverbanden. Hiermee onderscheidt de aanpak van mondiale milieuproblemen zich nadrukkelijk van de meer traditionele milieutaken, die een wettelijke grondslag hebben gekregen. Door de beperkte omvang van hogere regelgeving op het terrein van duurzaamheid heeft de gemeente relatief veel beleidsvrijheid.

Zoals veel andere gemeenten en provincies heeft Voorschoten de uitvoering van een deel van de wettelijke VTH-taken overgedragen aan een regionale uitvoeringsdienst, de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH). Deze dienst ondersteunt gemeenten ook bij de uitvoering van 'regionale' taken, waarvoor deze onvoldoende expertise in huis hebben en/of waarvoor zij door samen te werken meerwaarde kunnen realiseren en subsidiegelden kunnen verwerven. De dienst heeft gemeenten op deze wijze al meermalen ondersteund bij de uitvoering van klimaattaken. De intensieve, regiobrede klimaatsamenwerking is eind 2012 echter beëindigd. In 2015 is door coördinatie van de ODWH en met steun van VNG-gelden nog wel het regionale Energieloket gerealiseerd.

1.3 Probleemstelling

In de vorige paragraaf zijn twee ontwikkelingen geschetst die invloed hebben op het domein van het gemeentelijke milieubeleid en de rol die de gemeente vervult. De eerste is dat er met de komst van de Omgevingswet meer ruimte ontstaat voor initiatieven en lokaal maatwerk. Welke positie milieuaspecten hebben in de belangenafweging bij ruimtelijke ontwikkelingen en hoeveel beleidsruimte gemeenten daarbij hebben is nog niet duidelijk. De tweede ontwikkeling is dat de focus van het gemeentelijk milieubeleid steeds meer verschuift van de aanpak van lokale milieuproblemen naar het leveren van een bijdrage aan de aanpak van milieuproblemen die zich op bovenlokale schaal manifesteren. De tactiek steunt daarbij minder vaak op regels dan op een stimulerende rol van de overheid. In het op 12 december 2015 door 195 landen gesloten VN-klimaatakkoord werd afgesproken dat de opwarming van de aarde zal worden beperkt tot ruim onder de twee graden. Het kabinet evalueert dit najaar de uitvoering van het SER-Energieakkoord en heeft de samenleving uitgenodigd een maatschappelijke dialoog te voeren over de toekomstige energievoorziening. Al deze ontwikkelingen genereren meer aandacht voor duurzaamheid. Het is een uitdaging voor de gemeente om duurzame initiatieven te stimuleren, zodat de Voorschotense samenleving in staat is een substantiële bijdrage te leveren aan het tegengaan van bovenlokale milieuproblemen. Een stimulerende rol zal de gemeente alleen geloofwaardig kunnen vervullen wanneer ze erin slaagt zelf het goede voorbeeld te geven.



1.4 Doelstelling en afbakening

De planperiode van het bestaande milieubeleid loopt aan het eind van 2016 af. Leereffecten van een tussenevaluatie halverwege de planperiode zijn:

- milieuambities dienen realistisch te zijn, d.w.z. binnen het bereik van de gemeentelijke invloed te liggen;
- in het beleid van andere beleidsvelden, zoals verkeer en vervoer, afval en wonen, dienen milieu- en duurzaamheidsambities te worden meegenomen;

- ambities zijn bij voorkeur zó geformuleerd dat voldoende ruimte wordt geboden om bij nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen (bv. technologische innovaties, nieuwe samenwerkingsverbanden, subsidiemogelijkheden) de uitvoering te kunnen bijsturen.

Het eerste kan worden bereikt door afhankelijkheidsrelaties tussen doelen, middelen en effecten te analyseren en de invloed van gemeentelijk beleid op posities van stakeholders te bepalen. Dit voorkomt dat instrumenten worden ingezet die niet het beoogde effect (kunnen) hebben. Het tweede kan worden bereikt door te borgen dat milieu en duurzaamheid worden geïntegreerd in de beleidsvorming op andere beleidsterreinen. Dat gebeurt inmiddels. Het laatste punt betekent dat het dichttimmeren van een plan afbreuk kan doen aan de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Gelet op het bovenstaande heeft het de voorkeur dat het Milieubeleidsplan 2017-2020 zich toespitst op enkele realistische kerndoelen voor het beleidsveld milieu. Dat geeft meer flexibiliteit, zodat de uitvoering bij veranderende omstandigheden kan worden bijgestuurd. Het plan beschrijft op hoofdlijnen de strategie ('wat') en heeft dus niet het karakter van een gedetailleerd uitvoeringsprogramma ('hoe'). Het college zal de raad op de gebruikelijke wijze informeren over de uitvoering van het beleidsplan, op basis van de informatieplicht en jaarlijks beknopt via de P&C-cyclus.

Uit de probleemstelling (1.3) blijkt dat behoefte bestaat aan een actueel milieubeleidsplan dat in ieder geval op de volgende thema's doelen stelt:

1. de voorbereiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet;
2. het stimuleren van partijen uit de samenleving om duurzame initiatieven te realiseren;
3. de gemeente geeft het goede voorbeeld als verduurzamende organisatie.

Als planperiode wordt uitgegaan van 2017-2020. Halverwege (begin 2019) vindt een tussenevaluatie plaats. Effecten van het beleid op CO₂-emissies worden gevolgd met de klimaatmonitor.



2 Context en kaders

2.1 Wettelijk kader

Er bestaat voor de gemeente geen wettelijke plicht tot het hebben van een milieubeleidsplan. De Wet milieubeheer (art. 4.16) formuleert het zo:

'De gemeenteraad kan een gemeentelijk milieubeleidsplan vaststellen, dat met het oog op de bescherming van het milieu richting geeft aan door de gemeenteraad onderscheidenlijk burgemeester en wethouders te nemen beslissingen. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeenteraad onderscheidenlijk burgemeester en wethouders te voeren milieubeleid.'

Er gelden, naast de algemene eis dat gemeentelijk beleid niet strijdig mag zijn met hogere wet- en regelgeving, geen bijzondere restricties voor de inhoud van een milieubeleidsplan.

2.2 Internationaal kader

De internationale context van het lokale milieubeleid is geschetst in paragraaf 1.2. Behalve de algemene eis dat gemeentelijk beleid niet strijdig mag zijn met hogere wet- en regelgeving zijn er geen beperkingen voor de lokale autonomie.

2.3 Nationaal kader

De nationale context van het lokale milieubeleid is geschetst in paragraaf 1.2. Behalve de algemene eis dat gemeentelijk beleid niet strijdig mag zijn met hogere wet- en regelgeving zijn er geen beperkingen voor de lokale autonomie.

2.4 Provinciaal kader

De provincie Zuid-Holland voert met de Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017 haar eigen milieubeleid. Enerzijds heeft dit betrekking op de wettelijke milieutaken van het provinciaal bestuur, anderzijds op een integratie van duurzaamheid in provinciale taken. Daarnaast wil de provincie op basis van de Nota intensivering energiebeleid Zuid-Holland innovaties in de energievoorziening stimuleren. De visie en nota zijn niet kaderstellend voor lokaal milieubeleid.

2.5 Regionaal kader

De regionale context is deels belicht in paragraaf 1.2. De ODWH kan in het belang van een efficiënte en effectieve uitvoering van milieutaken handreikingen aanbieden voor uniform beleid, vast te stellen door de afzonderlijke bestuursorganen van de deelnemers. Deze gemeenschappelijke regeling heeft dus geen eigen beleidsbepalende bevoegdheden.

Voorschoten is verder aangesloten bij het samenwerkingsverband Holland-Rijnland. Momenteel worden de mogelijkheden verkend tot regionale samenwerking op het thema energietransitie. Deze gemeenschappelijke regeling kan de ruimte voor lokaal beleid beïnvloeden.

2.6 Gemeentelijk kader

De gemeentelijke context is geschetst in paragraaf 1.2.

2.7 Financiële kader

De personele en materiële kosten die gemoeid zijn met de voorbereiding van een nieuw milieubeleidsplan zijn opgenomen in de begroting 2016 onder het product 'Milieuprogramma'. Op dit moment is het onduidelijk of de uitvoering van het Milieubeleidsplan 2017-2020 meer middelen vraagt dan volgens de Programmabegroting 2016-2019 beschikbaar is. In de Programmabegroting is binnen het product "Milieuprogramma" € 635.000 per jaar beschikbaar voor de jaren 2016-2019. Indien extra middelen nodig zijn voor de uitvoering van het Milieubeleidsplan 2017-2020 is dat een nieuwe afweging van de gemeenteraad.

Separaat worden in de loop van dit jaar bestedingsvoorstellen voor de reserve duurzaamheid aan de raad voorgelegd. Deze reserve is dus niet beschikbaar voor de uitvoering van het Milieubeleidsplan 2017-2020.

3 Communicatie

3.1 Bestuursorganen

De Wet milieubeheer (art. 4.17, tweede lid) schrijft voor dat burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een milieubeleidsplan de naar hun oordeel bij de te behandelen onderwerpen meest belanghebbende bestuursorganen betreft. Daartoe worden volgens het artikel in ieder geval gerekend:

- gedeputeerde staten;
- burgemeester en wethouders van de aangrenzende gemeenten;
- de minister van I & M.

De volgende bestuursorganen worden hieraan toegevoegd:

- het DB van het samenwerkingsverband Holland-Rijnland;
- het DB van de Omgevingsdienst West-Holland;
- dijkgraaf en hoogheemraden van Rijnland.

3.2 Ingezeten en belanghebbenden

De Wet milieubeheer (art. 4.17, derde lid) schrijft voor dat burgemeester en wethouders voorts bij de voorbereiding van een milieubeleidsplan de ingezetenen en belanghebbenden betrekken, op de wijze zoals voorzien in de Inspraakverordening. Volgens deze verordening wordt de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast, hetgeen inhoudt dat het beleidsvoornemen (ontwerpplan) gedurende zes weken ter inzage wordt gelegd. De inspraakprocedure wordt afgerond met een eindverslag, dat de volgende elementen bevat:

- een verslag van het feitelijk verloop van de procedure;
- een weergave van de mondeling en schriftelijk ingebrachte zienswijzen;
- een reactie op de ingebrachte zienswijzen.

3.3 Adviescommissie

Door het college is een adviescommissie, Platform Duurzaam Voorschoten (PDV), ingesteld om het college gevraagd en ongevraagd te adviseren bij beleidsontwikkeling aangaande gemeentelijk milieubeleid. Volgens de Beleidsregels adviescommissies gemeente Voorschoten (art. 5) vraagt het college advies in een zodanig stadium van het voorbereidingsproces dat het bij de besluitvorming kan worden betrokken. Doorgaans betekent dit dat het PDV adviseert over een concept van een beleidsdocument, voorafgaand aan de besluitvorming door het college. Van de adviesrol van het PDV zal voor het te ontwikkelen milieubeleidsplan echter gebruik worden gemaakt door het te betrekken bij de interactieve voorbereiding (zie paragraaf 3.4).

3.4 *Interactieve voorbereiding*

Tijdens de raadsbehandeling van de tussenevaluatie van het Milieubeleidsplan 2012-2016 heeft het college toegezegd dat het nieuwe milieubeleidsplan in nauwe samenwerking met inwoners, bedrijfsleven, raadsleden en het PDV zal worden voorbereid. Hiertoe zullen vertegenwoordigers van deze groepen worden uitgenodigd deel te nemen aan een interactieve sessie waarin de wensen worden geïnventariseerd voor onderwerpen van gemeentelijk milieubeleid.

4 Planning

De voorbereiding van het Milieubeleidsplan 2017-2020 start met een interactieve sessie, te houden in mei. Aan de hand van de resultaten van deze sessie zal een ontwerp van het plan worden opgesteld. Medio augustus stelt het college het ontwerp-Milieubeleidsplan 2017-2020 vast en stelt het de raad voor dit ontwerp vrij te geven voor de inspraak (raadscyclus september 2016). Het ontwerp wordt bekendgemaakt en ligt zes weken ter inzage (tot medio november 2016). Het college stelt een eindverslag van de inspraak op en biedt het Milieubeleidsplan 2017-2020 ter vaststelling aan de raad aan (eerste kwartaal 2017).