



Benut de ruimte

Kansen voor het gebruik van de decentrale ruimte van de Omgevingswet

20 mei 2020

In opdracht van de programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Auteurs:

Simon Handgraaf

Maarten Engelberts

Eva Ety



FLO Legal



Juriplan|Advies

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 - Inleiding.....	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Doel en aanleiding onderzoek	4
1.3 Vraagstelling	5
1.4 Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2 - Beschrijving onderzoek	6
2.1 Inleiding	6
2.3 Beschrijving onderzoek ‘Decentrale ruimte in zicht’	6
2.4 Beschrijving methodiek	7
2.4.1 Gehanteerde onderzoeksmethodiek	7
2.4.2 Doorontwikkeling afwegings- en beslismodel	9
Hoofdstuk 3 - Top 10 decentrale mogelijkheden	11
3.1 Inleiding	11
3.2 De decentrale mogelijkheden	11
3.2.1 Maatwerk per gebied in plaats van per geval (instrumenteel)	11
3.2.2 Werken met wijzigingsbesluiten (instrumenteel)	14
3.2.3 Meer ruimte in het omgevingsplan (instrumenteel)	14
3.2.4 Preciezer regelen (instrumenteel)	18
3.2.5 Decentrale ruimte bij provincies (instrumenteel en materieel)	23
3.2.6 Lozingen (instrumenteel en materieel)	25
3.2.7 Stikstofdepositie (instrumenteel en materieel)	28
3.2.8 Bijbehorend bouwwerk (instrumenteel)	30
3.2.9 Locatiespecifieke regels stellen (instrumenteel en materieel)	32
3.2.10 Maatwerk voor energie	35
Hoofdstuk 4 - De top 10 toegepast op de onderzoeksvragen.....	36
4.1 Inleiding	36
4.2 Antwoord op de onderzoeksvragen	36
4.3 Samenvattende tabel	42
Hoofdstuk 5 - Efficiencyvoordeel waterbeheerprogramma	43
Bijlage.....	45

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1 Inleiding

Dit onderzoek heeft betrekking op het gebruik van extra decentrale ruimte die als gevolg van de Omgevingswet ontstaat bij gemeenten, waterschappen en provincies. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Bzk) en maakt onderdeel uit van een breder pallet aan onderzoeken naar de financiële effecten van de Omgevingswet. Het onderzoek is een vervolg op “Decentrale ruimte in zicht” (Kokx De Voogd, januari 2020) en beoogt een basis te bieden voor nader door dienstenleveranciers uit te voeren onderzoek.

1.2 Doel en aanleiding onderzoek

Het Rijk en de koepels brengen de financiële effecten van de stelselherziening omgevingsrecht in beeld. Daarvoor zijn een aantal (her)onderzoeken nodig. Het eerder door Kokx De Voogd uitgevoerde onderzoek “Decentrale ruimte in zicht” gaat over de decentrale ruimte in het stelsel van de Omgevingswet en de mogelijkheden om die ruimte lastenluw te gebruiken. Het rapport brengt decentrale ruimte op een analytische en stelselmatige wijze in beeld en geeft inzicht in de mogelijkheden om de ruimte die de wetgever in de Omgevingswet biedt op een bestuurlijk verstandige manier te gebruiken. Dit rapport is een vervolg op die rapportage. In dit rapport wordt de extra decentrale ruimte benaderd van uit de behoefte van de uitvoeringspraktijk. Daarbij wordt gefocust op de kansen die de extra decentrale ruimte voor de praktijk biedt.

Het in de inleiding genoemde pallet aan onderzoeken wordt gebruikt om een integraal financieel beeld samen te stellen. Dit onderzoek heeft tot doel om daar aan bij te dragen. Hiervoor worden de mogelijkheden die de extra decentrale ruimte biedt van uit de uitvoeringspraktijk benaderd. Met die bril wordt ingegaan op de betekenis van de extra decentrale ruimte voor de praktijk en van uit actuele maatschappelijke opgaven. Op die manier wordt in dit onderzoek de door Kokx De Voogd systematisch in kaart gebrachte extra decentrale ruimte met een praktijkbril gezien. Er wordt op basis daarvan in kaart gebracht hoe die ruimte door gemeenten, waterschappen en provincies kan worden benut. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de betekenis die het extra maatwerk, de bruidsschat en de mogelijkheden om voor een globale opzet van het omgevingsplan te kiezen kunnen hebben voor lokale opgaven en ambities, het lokaal passend maken van regels en het verminderen van lokale regeldruk en lokale bestuurslasten.

De programmadirectie Eenvoudig Beter is voornemens om vervolgonderzoek uit te voeren. Dit onderzoek geeft ruggensteun voor dat vervolgonderzoek. In dat vervolgonderzoek kan door dienstenleveranciers, ondersteund door financieel deskundigen, een scherper beeld worden gepresenteerd van de financiële effecten van de stelselherziening.

1.3 Vraagstelling

In de vraagstelling zijn de volgende onderzoeksvragen opgenomen:

1. Welk gebruik van de extra decentrale ruimte bij de drie medeoverheden (in geval van de bruidsschatregels, welke wijzigingen daarin) zijn denkbaar met het oog op lokale ambities?
2. Welk gebruik van de extra decentrale ruimte bij de drie medeoverheden (in geval van de bruidsschatregels welke wijzigingen daarin) zijn denkbaar met het oog op het lokaal passend maken van regels (toevoegen, wijzigen of schrappen)?
3. Welk gebruik van de extra decentrale ruimte bij de drie medeoverheden (in geval van de bruidsschatregels welke wijzigingen daarin) zijn denkbaar met het oog op lokale regeldruk en lokale bestuurslasten? Geef daarbij een kwalitatieve beschouwing van de wijze waarop deze ambities (verminderen van lokale regeldruk en verminderen van lokale bestuurslasten) kunnen samengaan en elkaar kunnen tegenwerken.
4. In het geval van de provinciale verordeningen kan gebruik worden gemaakt van huidige concept verordeningen. Welke extra ruimte is daar op welke wijze benut?
5. Welke verschillende ontwerpen zijn er denkbaar voor het opstellen van een globaal omgevingsplan (met het oog op de financiële effecten daarvan)?
6. Naast bovenstaande vragen wordt tenslotte een reflectie gevraagd op een specifiek onderdeel van de artikel 2 onderzoeken naar de stelselherziening van het omgevingsrecht. Dit betreft een efficiencyvoordeel van 1,9 miljoen euro per jaar die bij waterschappen zou ontstaan op het waterbeheerprogramma. (Zie Sira Consulting (2015) Financiële Effecten Omgevingswet, blz 23.) Over deze post bestaat twijfel.

Deze vragen worden in dit rapport van een antwoord voorzien.

1.4 Leeswijzer

Nadat in dit hoofdstuk de aanleiding, het doel en de vraagstelling van het onderzoek zijn toegelicht wordt in het volgende hoofdstuk de onderzoeksmethodiek omschreven. In dat hoofdstuk wordt ook ingegaan op het begrip “extra decentrale ruimte”. Hoofdstuk 3 beschrijft de top 10 van decentrale mogelijkheden. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van die mogelijkheden antwoord gegeven op bovengenoemde onderzoeksvragen. Hoofdstuk 5 bevat een reflectie op het mogelijke efficiencyvoordeel op het waterbeheerprogramma dat ontstaat bij waterschappen.

Hoofdstuk 2 - Beschrijving onderzoek

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de voor dit onderzoek gehanteerde methodologie en de opbouw van dit rapport. Paragraaf 2.2 bevat een samenvatting van de rapportage van Kokx De Voogd. In paragraaf 2.3 is de methodiek van het onderzoek beschreven en zijn enkele kernbegrippen toegelicht.

2.3 Beschrijving onderzoek 'Decentrale ruimte in zicht'

In het rapport van Kokx De Voogd werd de onderstaande hoofdvraag geformuleerd.

Maak inzichtelijk waar per bevoegd gezag (gemeente, provincie, waterschap) de decentrale ruimte zit, en op welke wijze deze ruimte lastenluw benut kan worden

Het onderzoek is tot stand gekomen ter voorbereiding op onderzoek naar eventuele regeldrukeffecten van de uitvoeringsregels. In de rapportage is inzichtelijk gemaakt waar per bevoegd gezag (gemeente, provincie, waterschap) de decentrale ruimte zit, en op welke wijze deze ruimte lastenluw benut kan worden. Onder lastenluw wordt verstaan dat gegeven bepaalde beleidskeuzes en een zodanige invulling van ambities de lasten zo laag mogelijk zijn.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen administratieve lasten, bestuurslasten en nalevingskosten. Bij het gebruik van decentrale ruimte bestaat geen causaal effect tussen deze lasten. Dat wil zeggen dat er geen sprake is van directe causaal verband bij de invloed tussen de lasten onderling bij een toe- of afname van bestuurslasten, administratieve lasten en/of nalevingskosten. Bij een bepaalde maatregel kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de bestuurslasten stijgen, de administratieve lasten gelijk blijven en nalevingskosten dalen.¹

De decentrale ruimte bestaat relatief vaak uit de mogelijkheid om rijksregels door decentrale bevoegde gezagen in te vullen. In veel mindere mate gaat decentrale ruimte over de mogelijkheid om die rijksregels aan te vullen of daarvan af te wijken. In het rapport wordt geconstateerd dat het aantal rijksregels dat ruimte biedt aan het decentraal bevoegd gezag om eigen beleid te voeren omvangrijk is, maar dat de meeste ruimte al bestond op grond van huidig recht. Er is niet veel nieuwe ruimte bijgekomen. De ruimte die er is bijgekomen zit met name in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de bruidsschat, en

¹ Zie paragraaf 4.4 van Kokx De Voogd (2020), Decentrale ruimte in zicht: eindrapportage over lastenluwe decentrale uitvoering van de Omgevingswet

in mindere mate in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De aanvullingssporen zijn in het rapport Kokx de Voogd buiten beschouwing gelaten. Als laatste valt op dat provincies en gemeenten veruit de meeste decentrale ruimte hebben, en dat de oogmerken en thema's veelal overeenstemmen.

In het rapport wordt geconstateerd dat bevoegd gezagen moeilijk grip krijgen op hun decentrale ruimte. In de rapportage wordt hiervoor het Afwegings- en beslismodel Gebruik Decentrale Ruimte Omgevingswet (GDRO) geïntroduceerd en wordt de aanbeveling gegeven om herkenbare scenario's op landelijk niveau te ontwerpen.

2.4 Beschrijving methodiek

2.4.1 Gehanteerde onderzoeksmethodiek

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag welke extra decentrale ruimte provincies, gemeenten en waterschappen naar verwachting gaan benutten. De in het rapport van Kokx De Voogd opgeleverde tabellen² vormden het vertrekpunt voor ons onderzoek. In die tabellen wordt de extra decentrale ruimte op artikelniveau in de Amvb's aangegeven. De verschillende plekken in de amvb's waar extra decentrale ruimte ontstaat zijn vervolgens door ons met de praktijkbril gezien. Op die manier wordt de betekenis van de extra ruimte voor de praktijk in beeld gebracht en ontstaat inzicht in de vraag waar binnen de baaierd aan mogelijkheden die de Omgevingswet biedt de meeste kansen voor de praktijk liggen.

Kernbegrip in dit onderzoek is *extra decentrale ruimte*. Hieronder verstaan we de extra materiële en instrumentele ruimte die ontstaat in regelgeving van provincies, gemeenten en waterschappen door het inwerkingtreden van de Omgevingswet. Onder materiële ruimte vallen de regels die betrekking hebben op materiële normstelling. Instrumentele ruimte bestaat uit de mogelijkheden die decentrale overheden om hun instrumentarium vorm te geven en in te zetten.

Extra materiële decentrale ruimte ontstaat enerzijds doordat het Rijk bepaalde activiteiten of aspecten van activiteiten niet langer regelt, maar overlaat aan de decentrale overheden. De regels over deze activiteiten zijn, bij wijze van overgangsrecht, opgenomen in de bruidsschat voor het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Decentrale overheden kunnen regels uit die bruidsschat naar eigen inzicht en afhankelijk van de lokale behoeften overnemen, aanpassen of schrappen. Anderzijds ontstaat extra materiële decentrale ruimte door de toename van de mogelijkheden voor lokaal maatwerk ten opzichte van de rijksregels. Dat speelt met name in de regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in het Bal: anders dan onder het huidige recht, kunnen gemeenten en

² bijlage 7 van Kokx De Voogd (2020), Decentrale ruimte in zicht: eindrapportage over lastenluwe decentrale uitvoering van de Omgevingswet bevat een beperkte uitsnede van die tabellen.

waterschappen in principe altijd maatwerkregels stellen over de in het Bal geregelde activiteiten.

Extra instrumentele ruimte kan ontstaan door het wegvallen van huidige beperkende kaders voor besluiten. Het omgevingsplan is daar een voorbeeld van. Op rijksniveau worden in het nieuwe stelsel, in tegenstelling tot nu onder de Wet ruimtelijke ordening, slechts in beperkte mate regels gesteld over de vormgeving, inrichting en opbouw van dat plan. Doordat hier op rijksniveau minder regels over worden gesteld ontstaat extra instrumentele ruimte. Op onderdelen bieden de rijksregels ook expliciet extra instrumentele decentrale ruimte. Een voorbeeld daarvan is de figuur van maatwerkregels in het omgevingsplan die er voor zorgt dat die lokale regels in de plaats treden van de rijksregels in een amvb, zoals bijvoorbeeld het Bal.

Dit onderzoek introduceert een top 10 van decentrale mogelijkheden: de plekken binnen de decentrale ruimte die aansluiten bij de behoeften die in de praktijk bestaan, waarvan de effecten het grootst zijn en die niet onevenredig veel inspanning van het bevoegd gezag vergen. Deze afzonderlijke mogelijkheden zijn gebruikt als onderzoekseenheden waarop analyses zijn gedaan aan de hand van de AmvB's (inclusief aanvullingssporen), de inzichten uit de rapportage van Kokx De Voogd en de tabellen die bij het totstandkomen van dat rapport zijn gemaakt. Per eenheid is beschreven waar de extra decentrale ruimte uit bestaat. Vervolgens is verantwoord om welke redenen wij inschatten dat provincies, gemeenten en waterschappen gebruik maken van de extra decentrale ruimte. Aan de hand van de huidige praktijk en opgaven, zoals het aantal besluiten dat op dit moment op jaarbasis door de bevoegd gezagen wordt genomen, wordt vervolgens ingegaan op het effect van het benutten van de extra decentrale ruimte. Ook is ingegaan op wat per onderwerp gemiddeld genomen daarover wordt geregeld in het huidig recht, zoals bestemmingsplannen, verordeningen en beleidsnota's.

Dit onderzoek is geen kwantitatief onderzoek. Dit onderzoek bevat een analyse van de extra beslisruimte gezien vanuit de decentrale praktijk en is een vervolg op de rapportage van Kokx De Voogd. De onderbouwing van de inspanning van de bevoegd gezagen en effecten van het benutten van de extra decentrale ruimte wordt in kwalitatieve zin beschreven. Waar mogelijk wordt wel ondersteunende kwantitatieve onderbouwing geleverd, bijvoorbeeld op basis van beschikbare rapportages van SIRA.

Zoals de rapportage van Kokx De Voogd beschrijft zijn in het huidige omgevingsrecht met name de rijksregels bepalend voor de omvang van de administratieve lasten, bestuurslasten en nalevingskosten. Het decentrale bevoegd gezag heeft relatief weinig invloed op de lasten en kosten van die regels. Bestuurlijke lasten houden plichten voor overheden in. Administratieve lasten houden informatieplichten voor burgers en bedrijven in. Nalevingskosten zijn kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke

eisen uit wet- en regelgeving. Dit onderzoek beschrijft aan de hand van dit onderscheid in kwalitatieve zin de te verwachten effecten op de lasten en nalevingskosten.

Per afzonderlijk gedefinieerde eenheid is vervolgens beschreven welke inspanning van de bevoegd gezagen wordt gevraagd om de extra decentrale ruimte op het betreffende punt te benutten. Dit is gedaan op basis van de volgende labels: *geen inspanning*, *bepaalde inspanning*, *gemiddelde inspanning* en *veel inspanning*. Per label is toegelicht welke bestuurlijke en (wetgevings)technische inspanningen nodig zijn, of welke nadere onderbouwing (onderzoek) door het bevoegd gezag moet worden verricht. Daarbij kan gedacht worden aan de procedurestappen die nodig zijn, of de mate waarin lokale regels (waaronder de bruidsschat) moeten worden aangepast. Afhankelijk van het beoogde resultaat kunnen bevoegde gezagen bepalen welke mate van inspanningen wenselijk is.

Op die manier is op basis van praktijkervaring nader invulling gegeven aan het begrip extra decentrale ruimte. Die invulling en de analyse van de afzonderlijke eenheden zijn door ons tijdens het uitvoeren van het onderzoek getoetst bij diverse experts, waaronder experts van de programmadirectie Eenvoudig Beter en experts met veel praktijkervaring in het huidig omgevingsrecht.

Ter verificatie van de resultaten zijn de paragrafen in de Nota's van Toelichting van de vier basisbesluiten (Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving) over effecten geanalyseerd. Die analyse is uitgevoerd om te controleren of het onderzoek voldoende aansluiting heeft op de vier basisbesluiten.

Tot slot is deelvraag 6, over het mogelijke efficiencyvoordeel bij het waterbeheerprogramma voor de waterschappen, beantwoord aan de hand van een vergelijking tussen het integrale karakter van de Waterwet en de Omgevingswet.

2.4.2 Doorontwikkeling afwegings- en beslismodel

Om grip te krijgen op het systeem perspectief, het bestuurlijk perspectief en het handelingsperspectief³ van de overheidsorganisatie en de initiatiefnemer wordt in het rapport van Kokx De Voogd het Afwegings- en beslismodel Gebruik Decentrale Ruimte Omgevingswet (GDRO) geïntroduceerd en zijn hieraan lokale afwegingen aan het model getoetst.⁴ Dit onderzoek houdt tevens het model tegen het licht, maar dan in verband met rijksregels. Het denken van uit zo'n model en de consequenties die het toepassen daarvan

³ Zie paragraaf 4.2 van Kokx De Voogd (2020), Decentrale ruimte in zicht: eindrapportage over lastenluwe decentrale uitvoering van de Omgevingswet

⁴ Zie paragraaf 4.3 van Kokx De Voogd (2020), Decentrale ruimte in zicht: eindrapportage over lastenluwe decentrale uitvoering van de Omgevingswet

heeft voor lokale regeldruk en bestuurslasten komt momenteel nauwelijks voor in de praktijk. Zo vormen landelijke kaders nu vaak de basis voor decentraal handelen.

Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek is gezien hoe het afwegings- en beslismodel kan worden verbonden aan de door de VNG ontwikkelde ontwerp vragen voor het omgevingsplan. Via die ontwerp vragen (www.vng.nl/ontwerp vragen) wordt de gemeentelijke planmaker aan de hand van drie vragen ondersteund bij het opstellen van het omgevingsplan. De ontwerp vragen vormen de basis voor de handleidingen die bij het opstellen van de staalkaarten voor het omgevingsplan door de VNG worden aangeboden. De ontwerp vragen vormen een beslismodel die de planmaker aan de hand van vooraf gestructureerde (zoveel mogelijk gesloten) vragen kan doorlopen bij het opstellen van het omgevingsplan. Daarbij worden, als onderdeel van de ontwerp vragen, ook de kaders die de rijksregels bieden in beeld gebracht. Door het afwegings- en beslismodel aan deze ontwerp vragen te koppelen kan een basis worden gecreëerd waarmee bevoegd gezagen grip krijgen op (1) de extra decentrale ruimte en (2) de variëteit aan regeltechnieken bij het opstellen van het omgevingsplan. In paragraaf 3.2.3 wordt die variëteit aan regeltechnieken nader in kaart gebracht en wordt een deel van de ontwerp vragen van de planmaker nader toegelicht.

Wij zien kansen voor het doorontwikkelen van die ontwerp vragen en het verbinden van het achterliggende beslisschema aan de door Kokx De Voogd opgeleverde tabellen, waarbij op artikelniveau in de AmvB's inzichtelijk is gemaakt waar extra decentrale ruimte ontstaat. Op die manier kan de extra decentrale ruimte beter worden ontsloten voor de gebruiker en kan deze beter door de uitvoeringspraktijk worden benut. Het afwegings- en beslismodel is bekeken vanuit de bestuurlijke potentie van het gebruik van extra decentrale ruimte met in achtneming van lokale opgaven, beleid en kenmerken van de leefomgeving.

Hoofdstuk 3 - Top 10 decentrale mogelijkheden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste decentrale mogelijkheden gepresenteerd. Dat zijn de plekken in het stelsel waar extra decentrale ruimte ontstaat die naar verwachting in de praktijk benut gaan worden. Per punt wordt een beschrijving gegeven van de extra ruimte en wordt onderbouwd waarom wij verwachten dat deze extra ruimte voordelen zal opleveren voor administratieve en bestuurlijke lasten en nalevingskosten. Ook wordt per punt aangegeven hoeveel inspanning het van bevoegd gezagen vergt om de ruimte te gebruiken.

3.2 De decentrale mogelijkheden

3.2.1 Maatwerk per gebied in plaats van per geval (instrumenteel)

Voor een aantal onderwerpen dwingt het huidig omgevingsrecht gemeenten ertoe om grote aantallen losse beschikkingen te nemen. Voorbeelden hiervan zijn:

- maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit (waarvan een groot deel ziet op het aspect geluid);
- ontheffingen van de voorkeurswaarde van de Wet geluidhinder (hogere waarde besluit);
- “aansluitvoorschrift riolering” op grond van art. 6.18 lid 4 Bouwbesluit.

Daarnaast zijn er onderwerpen waar in de praktijk behoefte aan gebiedsgerichte regels bestaat, maar de bevoegdheid daartoe niet geboden wordt door het huidige wettelijke stelsel. Dat speelt bijvoorbeeld bij geurhinder.

Het nieuwe stelsel biedt gemeenten op deze onderwerpen de mogelijkheid om gebiedsgerichte regels te stellen in het omgevingsplan, in plaats van individuele beschikkingen per perceel of per initiatiefnemer. Dit leveren een efficiencyvoordeel op. Beschikbare gegevens over de aantallen zijn opgenomen in onderstaande tabel (bronnen: SIRA rapport aanvullingsbesluit geluid, p. 40 (geluid) + nulmeting ADS, versie maart 2020, p. 13 (aansluitvoorschrift)). Naast efficiencyvoordeel levert het gebiedsgericht stellen van regels in het omgevingsplan ook extra sturingsmogelijkheden op. Zo kunnen in het plan regels worden gesteld over ongewenste cumulatieve effecten. Het sturen via regels (gebieden) in plaats van via beschikkingen (gevallen) kan dus zowel efficiënter als effectiever zijn. Bovendien kan een verschuiving van toestemming op maat (individuele besluiten) naar gebiedsgerichte regels een positief effect hebben op het conflictoplossend vermogen van burgers onderling (iedereen in het gebied moet zich aan dezelfde algemene regels houden).

Type besluit	Aantal	Administratieve lasten	Bestuurslasten	Nalevingskosten
Maatwerkvoorschrift	2800, waarvan tussen 60% en 80% betrekking heeft op geluid		Hoog	
Ontheffing Wgh	1600	Akoestisch onderzoek	Hoog	
Aansluitvoorschrift riolering*	Woningen: 13.432 Overig bouwwerk: 17.739			
Milieuvergunning veehouderij	p.m.			

* Aangenomen wordt dat voor iedere omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning of een overig bouwwerk een aansluitvoorschrift riolering moet worden gesteld.

Toelichting geluid

Het Activiteitenbesluit bevat in paragraaf 2.8 regels over geluidimmissie veroorzaakt door inrichtingen. Dit zijn landelijke regels, terwijl de vraag of er sprake is van een aanvaardbaar geluidsniveau vooral afhangt van de lokale situatie: de ligging van geluidsbronnen en geluidgevoelige gebouwen of locaties ten opzichte van elkaar en de concentratie van geluidsbronnen in een gebied. Er is in de huidige praktijk daarom vaak aanscherping nodig van de geluidsregels van het Activiteitenbesluit, in de vorm van maatwerkvoorschriften. Maatwerkvoorschriften worden vooral gesteld vanwege zonebeheer en om aanvullende / aangescherpte eisen te stellen aan horeca-inrichtingen (Evaluatie Activiteitenbesluit 2008 - 2012, Royal Haskoning, augustus 2013, p. 28).

In het nieuwe stelsel is er voor gekozen om de regels voor geluid niet langer landelijk te regelen, maar over te laten aan gemeenten. Dit is als volgt toegelicht in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving:

“het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's gebeurt niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks aan individuele bedrijven, maar door middel van regels in het omgevingsplan. De regering heeft daarvoor gekozen omdat dit twee voordelen biedt:

- Gemeenten kunnen gebiedsgericht maatwerk leveren. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig of wenselijk is per gebiedstype bepalen welke immissies aanvaardbaar zijn. Hiermee kunnen de gemeenten ook cumulatie in de afwegingen betrekken en regels stellen die voorkomen dat door cumulatie de gevoelige gebouwen en locaties bovenmatig worden belast. [...]"

Het Rijk borgt met instructieregels dat gemeenten er in het omgevingsplan voor zorgen dat de geluidsbelasting van een activiteit op een geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar is.

Datzelfde geldt ook voor regels over geluid op geluidgevoelige gebouwen in aandachtsgebieden van wegen. Al een woning (geluidgevoelig gebouw) wordt toegelaten in een geluidaanachtsgebied (zone rondom wegen) wordt in het huidige recht - bij binnenstedelijk bouwen - vrijwel in alle gevallen een ontheffing van de voorkeurswaarde op grond van de Wet geluidhinder verleend. Dit zijn losse besluiten. Die besluiten worden verleend voordat de planologische toestemming wordt verleend (bestemmingsplan of afwijkvergunning).

In het nieuwe stelsel worden die besluiten geïntegreerd in het omgevingsplan. Een omgevingsplan dat een nieuw geluidgevoelig gebouw toelaat, voorziet erin dat het geluid op dat gebouw niet hoger is dan de standaardwaarden uit het Bkl (art. 5.78t Bkl). Een omgevingsplan kan er - onder voorwaarden - ook in voorzien dat het geluid op dat gebouw hoger is dan die standaardwaarden (artt. 5.78 u t/m 5.78aa Bkl).

Waar in het huidige recht de cumulatie van geluid op grote schaal maatwerkvoorschriften en ontheffingen vereist, kunnen gemeenten in het nieuwe stelsel dus gebiedsgericht (maatwerk)regels stellen.

Toelichting aansluitvoorschrift riolering

Artikel 6.18 lid 4 Bouwbesluit 2012 verplicht B&W om steeds als er een bouwwerk wordt gebouwd dat wordt aangesloten op de riolering, te bepalen op welke plaats, met welke hoogte en met welke diameter de aansluitleidingen voor huishoudelijk afvalwater en hemelwater worden aangelegd ter plaatse van de perceelgrens. Dit "aansluitvoorschrift riolering" is in artikel 22.12 van de bruidsschat omgevingsplan opgenomen in de vorm van de mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift te stellen.

Verschillende gemeenten hebben nu al standaardvoorwaarden waaraan deze aansluitleidingen moeten voldoen. Het ligt voor de hand dat gemeenten (voor zover ze nog iets over de aansluitleidingen willen regelen) de individuele maatwerkvoorschriften vervangen door (al dan niet gebiedsgerichte) algemene regels.

Toelichting geur, trillingen

Naast de immissie van geluid wordt in het nieuwe stelsel ook de regulering van geurhinder en trillinghinder bij gemeenten gelegd. Ook hiervoor geldt dat gemeenten rekening moeten houden met geur en trillingen en vervolgens met regels of waarden in het omgevingsplan moeten waarborgen dat de geur of trillingen, veroorzaakt door een activiteit in een gevoelige ruimte, aanvaardbaar zijn. Voor trillingen wordt dit veelal al via het bestemmingsplan geregeld. Voor geur gelden regels in het Activiteitenbesluit en de Wet geurhinder en veehouderij. Die wet dwingt gemeenten om per individuele vergunning de geuremissie vanuit veehouderijen te regelen. Met een verordening kunnen de toetswaarden wel worden aangepast, maar de toets zelf blijft gekoppeld aan het verlenen van vergunningen en leidt dus tot extra bestuurlijke lasten. De cumulatie van verschillende veehouderijen in elkaars nabijheid is daarmee lastig te reguleren. In het nieuwe stelsel

kunnen gebiedsgericht (maatwerk)regels worden gesteld, waarin de potentiële cumulatie zo nodig direct kan worden verwerkt.

Eenvoudig te realiseren?

Deze extra mogelijkheid vereist gemiddelde inzet van gemeenten. Er zijn wijzigingen van het omgevingsplan nodig. Via die wijzigingen worden de kaders voor de individuele besluiten verankerd in gebiedsgerichte kaders. Op onderdelen is het daarvoor nodig om beleidsnota's om te zetten naar gebiedsgerichte regels. Het effect van die inzet is groot. Sturing wordt zowel efficiënter (vermindering bestuurslasten en administratieve lasten) als effectiever (sturen op cumulatieve effecten mogelijk en daling van nalevingskosten). In die zin loont die inzet dan ook zeker de moeite.

3.2.2 Werken met wijzigingsbesluiten (instrumenteel)

Als de lokale regels worden aangepast om lokale opgaven of initiatieven mogelijk te maken wordt nu het hele bestemmingsplan gewijzigd (huidig recht). Het oude digitale boekje wordt als het ware vervangen door een nieuw digitaal boekje. In het nieuwe stelsel wordt dat anders opgelost. Daar worden alleen die onderdelen van het omgevingsplan gewijzigd die nodig zijn om de betreffende opgave of het initiatief mogelijk te maken (net als bij verordeningen). Voor die onderdelen wordt een wijzigingsbesluit voorbereid, vastgesteld en bekendgemaakt. Deze gewijzigde opzet zorgt er voor dat slechts het wijzigingsbesluit zelf in de besluitvormingsprocedure ter discussie staat. In tegenstelling tot nu worden de onderdelen die niet wijzigen niet in het besluitvormingsproces betrokken. Dat maakt dat er minder snel discussie met belanghebbenden - in de vorm van inspraak, zienswijzen, daaruit voortvloeiende moties en amendementen en beroepsprocedures - ontstaat over onderdelen van het plan die niet wijzigen. Iets dat nu nog regelmatig het geval is bij een wijziging van het bestemmingsplan.

Eenvoudig te realiseren?

Deze extra decentrale instrumentele ruimte vereist - naast het inregelen van deze nieuwe manier van werken - geen inzet van gemeenten. Het gaat hier dus - in tegenstelling tot de overige mogelijkheden die in dit hoofdstuk worden beschreven - dus niet om extra ruimte die moet worden benut door het bevoegd gezag. Het gaat om extra ruimte die er vanwege het nieuwe stelsel is. Het effect van de extra ruimte voor met name lokale opgaven is groot. Dit punt kon dus niet onbenoemd blijven in deze rapportage.

3.2.3 Meer ruimte in het omgevingsplan (instrumenteel)

In het omgevingsplan stellen gemeenten hun regels op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan komt in de plaats van de vele bestemmingsplannen die gemeenten vaak hebben en zal ook regels op het terrein van de fysieke leefomgeving bevatten die nu nog in andere gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Voor locaties waar dat wenselijk is, geeft de Omgevingswet gemeenten de ruimte om omgevingsplannen

globaler en flexibeler in te richten dan bestemmingsplannen die gebaseerd zijn op de Wet ruimtelijke ordening. Daardoor kan het omgevingsplan een bestendiger kader vormen voor de beoordeling van initiatieven, ook in dynamische gebieden (par. 3.2, Nota van toelichting Omgevingsbesluit).

Vanuit de gemeentelijke praktijk is er daarnaast de veel gehoorde wens dat een omgevingsplan, in vergelijking met een bestemmingsplan, meer mogelijkheden moet bieden voor globaler bestemmen, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling.

Hoewel het hier gaat om abstracte begrippen, bestaat het verbindende element hierin dat een omgevingsplan meer zou moeten kunnen fungeren als bestendige basis voor het beoordelen of concrete zich aandienende initiatieven aanvaardbaar zijn (par. 3.2.4.2, Nota van toelichting Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018, 290, p, 101).

Een gedetailleerde opzet van het plan kan voor gebieden en thema's waar ontwikkelingen worden voorzien contraproductief zijn door het statisch karakter en de onmogelijkheid om in te spelen op actuele ontwikkelingen en gewijzigde inzichten. Bij nieuwe ontwikkelingen wordt in de huidige praktijk dan ook vaak van het plan afgeweken. Ontwikkelingen vinden nu eenmaal vaak anders plaats dan ze van tevoren zijn bedacht. Ook vinden er ontwikkelingen plaats die bij het vaststellen van een bestemmingsplan niet waren voorzien. Het gevolg is dat voor deze nieuwe initiatieven veelvuldig van (in detail geformuleerde regels uit) bestemmingsplannen moet worden afgeweken om deze initiatieven toch mogelijk te maken.

Op dit onderdeel krijgen gemeenten onder de Omgevingswet veel extra instrumentele decentrale ruimte. De planmaker krijgt de beschikking over een veel grotere variëteit aan regeltechnieken. Die ruimte kan worden ingezet om maatschappelijk gewenste initiatieven te faciliteren en maatschappelijk ongewenste initiatieven te voorkomen. Het verdient daarbij aanbeveling om het opstellen van het omgevingsplan systematisch en gestructureerd te benaderen, bijvoorbeeld aan de hand van de in hoofdstuk 2 genoemde ontwerp vragen voor het opstellen van het omgevingsplan van de VNG en het daarbij behorende beslisschema. Die ontwerp vragen bestaan uit de volgende drie stappen:

1. wat zijn mijn kaders?
2. wat wil ik waar regelen en waarom?
3. hoe wil ik het regelen?

Per stap is een vragenboom opgesteld (met zoveel mogelijk gesloten vragen) die door de planmaker kan worden doorlopen bij het opstellen van het omgevingsplan (het beslisschema). Voorbeelden daarvan zijn verwerkt in de door de VNG beschikbaar gestelde handleidingen voor de planmaker⁵.

⁵ Zie bijv. de handleiding voor de planmaker bij de staalkaart voor de bestaande woonwijk <https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/staalkaart-bestaande-woonwijk-mei-2020.pdf>

Bij de eerste vraag wordt de verbinding met de omgevingsvisie en programma's gemaakt. Die stap dwingt de planmaker om niet meer te regelen dan nodig is. Vervolgens worden in die stap op basis daarvan de kaders van uit de door het rijk en de provincie opgestelde instructieregels in kaart gebracht. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen instructieregels, regels over activiteiten en omgevingswaarden. In die deelstap kan de verbinding worden gemaakt met de in hoofdstuk 2 beschreven door Kokx de Voogd uitgevoerde analyse van de algemene maatregelen van bestuur. Door dat te doen kan op artikelniveau de decentrale ruimte in kaart worden gebracht. Als derde deelstap wordt in kaart gebracht of er delen van lokale verordeningen zijn die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving die bij het stellen van de regels moeten worden betrokken.

In de tweede stap wordt de output van stap 1 nader uitgewerkt. Daarin wordt per onderdeel uitgewerkt wat de doelen zijn, of het een onderwerp is dat het bevoegd gezag naar zich toe wil trekken en zo ja, op welke manier. Op die manier ontstaat een beeld voor welke activiteiten en thema's het bevoegd gezag regels wil stellen.

Door deze eerste twee stappen gestructureerd te doorlopen en te verantwoorden zorgt de planmaker er voor dat het omgevingsplan niet meer onderwerpen regelt dan nodig is. In de derde stap wordt vervolgens antwoord gegeven op de vraag hoe de planmaker de onderwerpen die geregeld moeten worden in het plan vormgeeft. In die stap komen de extra decentrale mogelijkheden het meest tot uiting. De derde stap bestaat uit 15 afzonderlijke deelstappen. Het voert te ver om die deelstappen hier allemaal te doorlopen. De meest relevante met het oog op de extra decentrale ruimte in het omgevingsplan zijn:

- *wordt het toelaten van activiteiten op een locatie geregeld?*

Onder de Wro is dat het geval, doordat met bestemmingen wordt gewerkt. Er geldt een algemeen gebruiksverbod. Per bestemming wordt aangegeven welk gebruik wel is toegestaan. Op die manier ontstaan positieve lijsten met op een locatie toegelaten functies. Dit zijn de facto zo goed als individuele toestemmingen die in de figuur van een plan zijn vervat. Onder de Ow geldt geen algemeen gebruiksverbod meer. Zolang er geen verbod voor een activiteit is opgenomen mag die activiteit worden verricht. Die opzet creëert de mogelijkheid om los te komen van de figuur van een 'bestemming'. In plaats van met positieve lijsten toegelaten activiteiten te werken kan ook (eventueel per locatie) worden vastgelegd wat er niet mag. Of de planmaker meegaat in het omkeren van deze tot nu toe gebruikelijke openingszin (van algemeen gebruiksverbod naar alles mag, totdat er regels over worden gesteld) is aan de planmaker zelf. De planmaker kan er namelijk ook (per activiteit of gebied) voor kiezen om een algemeen gebruiksverbod in het omgevingsplan op te nemen. Hier maakt de planmaker de keuze of de (planologische) toestemming voor het verrichten van activiteiten uit het plan voortvloeit, of bij beschikking op basis van het

daarop gebaseerde VTH-proces. In die zin zijn de gevolgen van dit aspect vergelijkbaar met de in paragraaf 3.2.1 beschreven extra decentrale ruimte.

- *vormt het vastleggen van de bestaande situatie de kern van de regeling?*
Een met de vorige vraag samenhangende vervolgvraag is de vraag of de bestaande situatie in alle gevallen en omstandigheden het vertrekpunt vormt voor het opstellen van het plan. Bij bestemmingsplannen is dat nu nog wel vaak het geval. Het is verstandig om de vraag te beantwoorden in hoeverre het nodig is om de bestaande situatie vast te leggen om het beoogde beleidsdoel te bereiken. Door die benadering kan los worden gekomen van het van de de bestemmingsplanaanpak en kan in plaats van de plankaartregeling worden gekozen voor een verordeningsaanpak. Daarbij hoeft bestaande bebouwing en bestaand gebruik niet per se het vertrekpunt te vormen. Dit aspect is meer in detail uitgewerkt in bijlage 1.
- *hoe worden de regels gegroepeerd?*
Vanaf de introductie van de Wabo is een systeem gekozen waarbij regels activiteitgericht worden gesteld. Het verrichten van één handeling (initiatiefnemer) kan tot meerdere activiteiten leiden (overheid). Die aanpak kan in het omgevingsplan worden gecontinueerd. Zo'n aanpak zorgt er voor dat er enerzijds per activiteit niet meer regels worden gesteld dan nodig en dat anderzijds de initiatiefnemer niet wordt geconfronteerd met meer regels dan nodig is. Als voorbeeld kan hierbij worden gedacht aan de regels in dubbelbestemmingen voor bijvoorbeeld kabels en leidingen. De daarin opgenomen regels hebben als motief het beschermen van kabels en leidingen. De regels gaan echter over verschillende activiteiten: het graven, het aanbrengen van diepwortelende beplanting, het in de grond drijven van voorwerpen, etc. Bij een strikt activiteitgerichte opzet van het omgevingsplan kunnen die regels per activiteit worden vormgegeven. Dat leidt op het oog tot meer regels, maar wel tot een vermindering van administratieve lasten. Ook dit is een keuze van de planmaker.
- *Kies het type regel*
Hier maakt de planmaker per activiteit de keuze voor het type regel. In oplopende graad van overheidsinterventie gaat dat om de keuze: niets regelen (dus toegestaan), de activiteit toestaan onder algemene regels (evt. in combinatie met een informatie- of meldplicht), het opnemen van een vergunningplicht en het opnemen van een 'absoluut' verbod. Ook deze keuze heeft vanzelfsprekend grote invloed op Dit wordt als apart punt nader uitgewerkt in paragraaf 3.2.4.

Het spreekt voor zich dat de keuzes die de planmaker in antwoord op bovenstaande vragen maakt een groot effect hebben op zowel het doelbereik van het plan als de daaruit voortvloeiende lasten. Zoals gezegd gaat dit om een deel van de keuzes die bij stap 3 van de ontwerp vragen door de planmaker worden gemaakt. Voor de overige keuzes wordt verwezen naar www.vng.nl/ontwerp vragen. Deze keuzes kunnen uiteraard per activiteit en per gebied verschillen. Door de keuzes goed en gericht te maken kan het omgevingsplan

worden afgestemd op het behalen van het achterliggende beleidsdoel enerzijds en het beperken van onnodige lasten anderzijds.

Eén van de insteken daarbij kan zijn dat wordt bezien hoe vaak, voor welke gevallen en onder welke voorwaarden (al dan niet vastgelegd in beleid) door het bevoegd gezag de afgelopen jaren met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onderdeel 2 van de Wabo (ook wel kruimelgevallenregeling genoemd) van het bestemmingsplan is afgeweken. Daarvoor kan dan ruimte worden gecreëerd in het omgevingsplan. Bijvoorbeeld door daarvoor algemene regels op te nemen, of een vergunningplicht te introduceren met bijbehorende beoordelingsregels.

Het verdient aanbeveling om de verschillende antwoorden op de hierboven geschetste keuzes in het in de hoofdstukken 1 en 2 geschetste vervolgonderzoek uit te werken in een aantal voorbeeldregelingen, waarbij deze effecten in beeld worden gebracht. Op die manier wordt een concreet handvat gegeven dat planmakers in staat stelt om beter grip te krijgen op de extra decentrale ruimte.

Type aanvraag	Aantal aanvragen	Administratieve lasten	Bestuurslasten	Nalevingskosten
Afwijken	Veel (43.000 Sira 2009)	ruimtelijke onderbouwning incl. onderzoek	behandelen aanvragen	

Eenvoudig te realiseren?

De mogelijkheden om met een globalere opzet van het plan te werken kunnen een positief effect hebben op zowel administratieve lasten, bestuurslasten als nalevingskosten. Het benutten van deze decentrale ruimte vereist wel een stevige inzet van gemeenten. Het omgevingsplan moet hiervoor zodanig worden gewijzigd dat gewenste initiatieven mogelijk worden gemaakt en maatschappelijk ongewenste initiatieven worden voorkomen. Dit vraagt bestuurlijke lef. Bovendien zijn ook de juiste wetgevingstechnische vaardigheden nodig om dit voor elkaar te krijgen.

3.2.4 Preciezer regelen (instrumenteel)

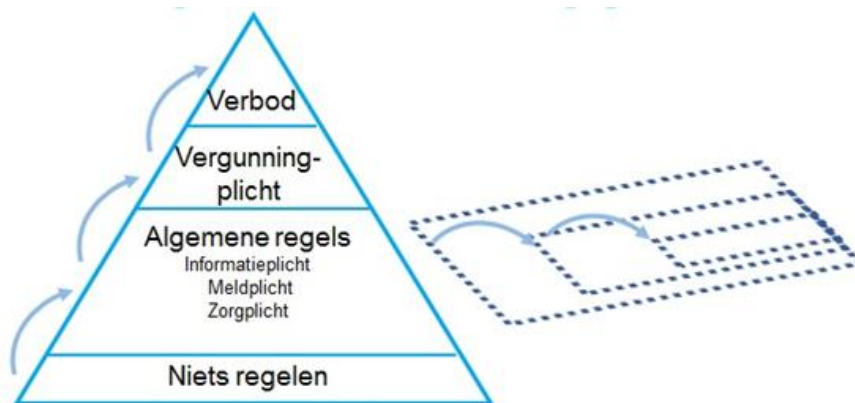
In het huidig recht worden gemeenten gedwongen om met bestemmingen te werken. In artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening is vastgelegd dat de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vaststelt, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten meer ruimte op dit punt. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen (art. 2.4 Ow). De gemeente is tot op grote hoogte vrij in de manier waarop ze die regels stelt. Op grond van de Omgevingswet kennen de regels over activiteiten de volgende verschijningsvormen:

1. Activiteit niet regelen (dus toegestaan)
2. Activiteit toestaan onder algemene regels:
 - a. alleen specifieke zorgplicht
 - b. i.c.m. informatieplicht (er moeten gegevens en bescheiden worden ingediend)
 - c. i.c.m. meldplicht (art. 4.4 Ow)
3. Activiteit verbieden zonder omgevingsvergunning (art. 5.1 Ow)
4. Activiteit 'absoluut' verbieden

Daarbij kan worden gedifferentieerd naar werkingsgebied.

Aparte figuren als een wijzigingsbevoegdheid en een uitwerkingsplicht en de bevoegdheid om nadere regels te stellen verdwijnen. De bevoegdheid om nadere eisen te stellen komt terug in de vorm van een bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

Deze gewijzigde opzet - met extra decentrale instrumentele ruimte - stelt gemeenten in staat om voor een activiteit slechts die regels te stellen die met het oog op het beschermen en in stand houden van de fysieke leefomgeving nodig zijn. De bovengenoemde verschijningsvormen van regels kunnen bij het opstellen van het omgevingsplan als 'ladder' worden gehanteerd. Daarbij wordt steeds bovenaan de lijst begonnen: dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld pas een vergunningplicht (3) in het omgevingsplan wordt geïntroduceerd als de daaraan voorafgaande verschijningsvormen (1 t/m 2c) voor een adequate regeling van het onderwerp niet volstaan (zie ook onderstaande afbeelding).



Die ladder wordt in de handleiding van de staalkaart voor de bestaande woonwijk als volgt uitgewerkt:

Niveau 1 – Niets regelen

Als de gemeente (publiekrechtelijk) niets wil regelen voor de activiteit, hoeft zij in de meeste gevallen hier geen regel voor op te nemen. Bijvoorbeeld: Als de gemeente geen regels wil stellen over het maken van uitritten, dan hoeven er in het geheel geen regels opgenomen te worden in het omgevingsplan (uitgangspunt is immers, indien de activiteit

niet is gereguleerd, is zij toegestaan). Indien ervoor wordt gekozen om dit uitgangspunt om te draaien, geldt iets anders. Maar let op: Wanneer er een regel in het omgevingsplan staat waarin staat dat alles verboden is tenzij het uitdrukkelijk wordt toegestaan, is het nodig om de activiteit die de gemeente niet wil regelen, via een regel expliciet toe te staan.

Niveau 2 – De algemene regel

Op dit niveau regelt de gemeente een activiteit door middel van een algemeen geldende regel, ook wel direct werkende regel. In een dergelijke regel staan concrete voorwaarden waar een ieder die de activiteit uitvoert, aan moet voldoen. Het moet dan wel om eenvoudig toepasbare regels gaan, waarvoor geen specialistische kennis nodig is en geen beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag. Een voordeel van deze regel is dat de gebruiker (waaronder een initiatiefnemer) direct ziet wat er van hem wordt verwacht. Dat leidt tot minder vragen aan de balie. Ook kunnen deze regels voor veel activiteiten die veel voor komen van toepasbare regels worden voorzien, zodat ze via vragenbomen in het DSO worden ontsloten. Ook is in beroep gaan alleen mogelijk bij het vaststellen of het wijzigen van het omgevingsplan en niet tegen iedere afzonderlijke beschikking. Als de gemeente de activiteit nu via een vergunningplicht heeft geregeld, leidt het omzetten naar een algemeen direct werkende regel ook tot minder administratieve lasten voor burger en bedrijf. Deze algemene regel heeft als consequentie dat de gemeente geen kosten meer maakt om een vergunning te maken en te beoordelen en eventuele bezwaren op de vergunning af te handelen en hier dus ook geen leges voor hoeft te vragen.

De algemene regel kan desgewenst door de planmaker worden voorzien van een informatie- of meldplicht. Daarbij kunnen de regels worden voorzien van een bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Met een maatwerkvoorschrift kan de gemeente bijvoorbeeld specifieke aanvullende eisen stellen of omgekeerd de algemene regel versoepelen. Een melding vergt overigens van de gemeente geen toestemming. Het is dus geen aanvraag. Met het opstellen van de algemene direct werkende regel heeft de gemeente immers vooraf al aangegeven onder welke voorwaarden een activiteit is toegestaan.

Niveau 3 – De vergunningplicht

Het heeft de voorkeur vergunningplichten niet standaard toe te passen. Ook is het gezien de doelen van de Omgevingswet niet direct voor de hand liggend om vergunningplichten op te leggen die in het huidige recht niet bestaan. Als het goed is zal het aantal activiteiten dat geregeld wordt met vergunningplichten beperkt zijn ten opzichte van het aantal activiteiten dat niet geregeld is of alleen met een zorgplicht of algemene regels. Een vergunningplicht is geschikt voor activiteiten die uniek zijn. Ze komen niet vaak voor en het loont vaak niet de moeite om er algemene regels voor op te stellen. In de omgevingsplanregels worden ten aanzien van de vergunningplicht in ieder geval de volgende regels opgenomen:

- a. omschrijving van de vergunningplichtige activiteiten;
- b. het gebied waar deze regel geldt (bijvoorbeeld met een werkingsgebied);

- c. de indieningsvereisten van de aanvraag omgevingsvergunning; en
- d. de beoordelingsregels op basis waarvan een afweging gemaakt wordt door het bevoegd gezag ten aanzien van de vergunning en de daaraan verbonden voorwaarden.

Bij het opnemen van een vergunningplicht kan worden gekozen uit verschillende formuleringen. Deze verschillende formuleringen hebben verschillende gevolgen voor het VTH proces:

- de vergunning wordt verleend als ... (en kan dan dus niet worden geweigerd)
- de vergunning wordt in elk geval verleend als ... (er is geen uitputtende lijst met gronden voor het verlenen van een vergunning)
- de vergunning wordt slechts verleend als ... (er is een imperatieve lijst gronden voor het verlenen van een vergunning)
- de vergunning kan / kan slechts worden verleend als ... (maar hoeft dan nog niet te worden verleend)
- de vergunning kan / kan slechts worden geweigerd als ... (maar hoeft dan niet per se te worden geweigerd).
- de vergunning wordt slechts geweigerd als ... (en moet in alle andere gevallen dus worden verleend)
- de vergunning wordt geweigerd als ... (maar wanneer moet worden verleend, is nog steeds open)
- de vergunning wordt in elk geval geweigerd als ... (maar er zijn ook andere weigeringsgronden denkbaar)

Die beoordelingsregels kunnen worden afgestemd op de behoefte in het specifieke geval aan beleidsvrijheid en beoordelingsruimte.

De regel 'Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een [x-]activiteit wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als [y; bijv. de activiteit naar het oordeel van het bevoegd gezag in overeenstemming is met het belang van de monumentenzorg].' bevat bijvoorbeeld geen beleidsvrijheid, maar wel beoordelingsruimte. De regel 'De omgevingsvergunning kan worden geweigerd op grond van de belangen, bedoeld in artikel [x; oogmerken].' daarentegen bevat zowel beleidsvrijheid als beoordelingsruimte. Door als planmaker steeds stil te staan bij de vraag hoe invulling moet worden gegeven aan de beleidsvrijheid en beoordelingsruimte kan de regeling op maat worden gemaakt. Daarbij kan overigens in hoge mate gebruik worden gemaakt van standaardredacties van bepalingen.

De beoordelingsregels kunnen betrekking hebben op onderwerpen die niet objectief bepaalbaar zijn en waarbij aan het college van burgemeester en wethouders beoordelingsruimte toekomt. Bijvoorbeeld: 'een omgevingsvergunning voor het bouwen

van een hoofdgebouw wordt alleen verleend als het bouwwerk geen afbreuk doet aan de bestaande stedenbouwkundige structuur'. Daar waar beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag toekomt, is het noodzakelijk dit expliciet in de regels tot uitdrukking te laten komen. Dit kan via de toevoeging 'naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders'. Deze toevoeging stelt de rechter in staat een marginale toets uit te voeren. Andersom geldt dat zonder deze toevoeging de rechter de beoordelingsregel vol zal toetsen. Onderstaand een voorbeeld ter verduidelijking.

'Een omgevingsvergunning voor het kappen van een beschermde boom wordt alleen verleend als de boom ziek is'. De rechter kan nu een onafhankelijke bomendokter als getuige-deskundige oproepen en vervolgens zelf een oordeel vellen of de boom inderdaad ziek is. Alternatief: 'Een omgevingsvergunning voor het kappen van een beschermde boom wordt alleen verleend als de boom naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders ziek is'. Nu kan de rechter slechts bepalen of het bevoegd gezag in redelijkheid tot het oordeel heeft kunnen komen dat de boom ziek is.

In samenhang met het toepassen van deze ladder kunnen ook aanvraag- en indieningsvereisten worden verminderd. Deze kunnen zich beperken tot de minimale gegevens en bescheiden die voor het bevoegd gezag (bij een melding) nodig zijn om te beoordelen of een initiatief aan de regels van het omgevingsplan voldoet en niet tot ongewenste effecten leidt door bijvoorbeeld cumulatie, of (bij een aanvraag) om te toetsen aan de beoordelingsregels (de vereiste gegevens voor een beoordeling).

Opmerking Klaas Jan: . Zijn er voorbeelden waarbij gemeenten nu te hoog in de ladder zitten? Waar kunnen vergunningen makkelijk worden afgeschaft (kost wel leges dus gemeente profiteert per saldo niet), waar kunnen indieningsvereisten worden geschrapt? In de meldplicht kan ook geschrapt worden! Zie Sira AmvB onderzoek blz 66, al heb ik eigenlijk liever niet dat die post via jullie paper ter discussie komt te staan.... Daarnaast kunnen de gemeentelijke meldplichten net zo verbeterd worden als de meldplichte van rijkswege. Zie Sira AmvB rapport blz 74. Gemeenten kunnen gewoon qua meldplicht de teksten uit het Bal overnemen.

Eenvoudig te realiseren?

De mogelijkheden om preciezer te regelen kunnen een positief effect hebben op zowel administratieve lasten, bestuurslasten als nalevingskosten. Het benutten van deze decentrale ruimte vereist wel consequente inzet van gemeenten. Het omgevingsplan moet hiervoor worden gewijzigd (voor gebieden, activiteiten en thema's). Die wijzigingen moeten op een systematische manier worden voorbereid. Er zijn wetgevingstechnische vaardigheden nodig om dit voor elkaar te krijgen. Gemeenten worden hierbij ondersteund door tools van de VNG, zoals de eerder genoemde ontwerp vragen, bijbehorende beslisschema's, de staalkaarten en bijbehorende handleidingen voor de planmaker.

3.2.5 Decentrale ruimte bij provincies (instrumenteel en materieel)

De provincies ontvangen, anders dan gemeenten en waterschappen, geen bruidsschat. Een provinciale bruidsschat is niet nodig omdat het IPO met het Rijk heeft afgesproken dat de omgevingsverordeningen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet klaar zullen zijn. Er is een kleine set onderwerpen waarvoor op dit moment rijksregels gelden waarvoor de provincies bevoegd zijn en die in de basis-AMvB's niet terugkomen. Dit betreft (zie Handreiking omgevingsverordening 2.0, p. 25-26):

1. aanwijzing van voor verzuring gevoelige gebieden en instructieregels voor omgevingsvergunningen voor veehouderijen;
2. aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen voor provinciale monumenten;
3. gesloten stortplaatsen: vergunningplicht en indieningsvereisten;
4. enkele voorschriften voor grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden;
5. vergunningplicht transformatorstations.

Binnen deze gedecentraliseerde onderwerpen is enige materiële winst voor de lokale regeldruk en lokale bestuurslasten te behalen. De vergunningplicht voor transformatorstations kan bijvoorbeeld worden losgelaten; gemeenten kunnen de inpassing van transformatorstations meenemen in het omgevingsplan (en zullen dat vaak al gedaan hebben in het bestemmingsplan). Provincies kunnen de aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen voor provinciale monumenten nog eens bezien (overigens zijn er maar twee provincies die zelf monumenten hebben aangewezen, Noord-Holland en Drenthe). Voor het overige is er niet veel te bereiken met deze extra decentrale ruimte. Wel zorgt het Aanvullingsbesluit bodem voor extra decentrale ruimte voor provincies, in verband met het loslaten van de regels over grondwatersaneringen. Het realiseren van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn voor grondwater ligt primair bij de provincies. Provincies zullen daarom beleid ontwikkelen voor het beheer van historische grondwaterverontreinigingen met passende maatregelen en daarvoor de nodige regels in de omgevingsverordening stellen. Dit kan op een eenvoudigere wijze dan de huidige regels van de Wet bodembescherming. Deze wet bevat een stapeling van beschikkingen (instemming saneringsplan, instemming evaluatieverslag, beschikking nazorg) die lang niet altijd nodig is.

Bij provincies ontstaat daarnaast meer ruimte om hun beleid op een andere manier te instrumenteren. Dat heeft te maken met de uitbreiding van de bevoegdheid om instructieregels te stellen en met de nieuwe mogelijkheden van het voorbereidingsbesluit. Artikel 4.2 lid 2 Omgevingswet draagt provincies op om alleen regels over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving te stellen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, als dat niet doelmatig en doeltreffend met instructieregels of instructies kan. In het huidige recht zijn instructieregels mogelijk op grond van de Wet ruimtelijke ordening (over bestemmingsplannen) en op grond van de Waterwet (over besluiten van waterschappen, waaronder de keur). Onder de Omgevingswet wordt de mogelijkheid voor provinciale instructieregels voor gemeenten verbreed: instructieregels

over het omgevingsplan kunnen gaan over alle taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1 Ow en over alle regels over activiteiten die gesteld worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat betekent dat provincies bijvoorbeeld ook instructieregels kunnen stellen over activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden. De huidige Wet milieubeheer maakt dat niet mogelijk.

De nieuwe provinciebesturen zijn nu bijna een jaar in functie en zijn dus volop bezig met het vertalen van de coalitieprogramma's in regelgeving, onder andere op het gebied van de woningbouwopgave en energietransitie. In lijn met de huidige mogelijkheden van de Wro en de opdracht in art. 4.2 lid 2 Ow, stellen provincies nieuwe instructieregels voor bestemmingsplannen en omgevingsplannen vast. Hier ontstaat een spanningsveld met de overgangstermijn die aan gemeenten is geboden voor de omgevingsplannen. Op grond van de afspraken tussen VNG en het Rijk krijgen gemeenten tot 1/1/2029 om hun omgevingsplan in lijn met alle vereisten van het nieuwe stelsel te brengen. Provinciale instructieregels kunnen die termijn doorkruisen, als de provincie wil dat het nieuwe provinciale beleid eerder dan 2029 doorwerking krijgt in omgevingsplannen. Een elegante oplossing hiervoor - die de provincie Utrecht in ieder geval gaat inzetten - is het gebruik van de nieuwe mogelijkheden van het voorbereidingsbesluit in verband met instructieregels (art. 4.16 Ow). Met dat voorbereidingsbesluit kunnen provinciale staten het omgevingsplan wijzigen met voorbeschermingsregels. Dat biedt de provincie de mogelijkheid om het nieuwe provinciale beleid in de vorm van rechtstreeks werkende regels in te voegen in de betreffende omgevingsplannen. Daarmee wordt het provinciale beleid direct verwezenlijkt, zonder dat dit de gemeenten in hun eigen planning voor het tot stand brengen van het omgevingsplan doorkruist. Gemeenten worden zelfs "ontzorgd", doordat de doorwerking van de provinciale instructieregels in het omgevingsplan door de provincie zelf wordt vormgegeven. Gemeenten kunnen - als ze daar behoefte aan hebben - op ieder gewenst moment de door de provincie ingevoegde regels beter inpassen in het omgevingsplan, of, als dat niet nodig is, de provinciale voorbeschermingsregels gewoon in stand laten. Het is evident dat dit ten opzichte van het regiem van voorbescherming onder de Wro (waarbij een gebied "op slot" wordt gezet en nieuwe ontwikkelingen steeds met vergunningen moeten worden toegestaan) een voordeel oplevert in bestuurlijke en administratieve lasten.

Eenvoudig te realiseren?

Het schrappen van regels die het Rijk overlaat aan provincies is eenvoudig te realiseren: het provinciebestuur hoeft alleen meer te besluiten de betreffende onderwerpen niet op te pakken. Actief schrappen van regels is niet aan de orde, omdat de provincies geen bruidsschat ontvangen. Op het gebied van grondwatersaneringen ligt het echter niet voor de hand dat provincies het onderwerp volledig loslaten. De beleidsvorming en vertaling in regels voor de omgang met grondwaterverontreinigingen in het nieuwe stelsel vergt een gemiddelde inspanning.

De nieuwe instrumentatie van onderwerpen met instructieregels en een voorbereidingsbesluit is voor de provincies een flinke opgave (veel inspanning). Daar staat tegenover dat als de provincie veel werk maakt van gedegen voorbeschermingsregels, de gemeenten minder werk hebben aan de integratie van deze regels in het omgevingsplan. Aangezien er gemiddeld zo'n 30 gemeenten in iedere provincie liggen, heeft die provinciale investering een hoog rendement.

3.2.6 Lozingen (instrumenteel en materieel)

Voor waterschappen ontstaat de meeste extra decentrale ruimte op het gebied van regulering van lozingen. Dit betreft lozingen waarvoor de regelgeving volledig gedecentraliseerd wordt en de nieuwe mogelijkheden voor maatwerkregels op het Besluit activiteiten leefomgeving en de flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag van toepassing zijn.

Gedecentraliseerde lozingen en maatwerkregels Bal

In de huidige wetgeving is het lozen van stoffen (oftewel: het effect op de waterkwaliteit) uitputtend geregeld op rijksniveau en is er geen mogelijkheid voor lokaal maatwerk. In het nieuwe stelsel ontstaat decentrale ruimte op twee punten:

1. Een groot deel van de lozingen op oppervlaktewater worden niet langer door het Rijk geregeld. De regels over deze lozingen maken onderdeel uit van de bruidsschat voor de waterschapsverordening.
2. Waar het Rijk nog wel regels stelt over lozingen op oppervlaktewater (in de hoofdstukken 2 t/m 5 Bal), worden daarbij ruime maatwerkmogelijkheden geboden, in de vorm van maatwerkvoorschriften, maatwerkregels, aanvullende meldplichten en aanvullende vergunningplichten.

In het huidige recht zijn de regels over de waterkwantiteit van lozingen (dus niet de stoffen in het water, maar de hoeveelheid water die wordt geloosd) al wel bij de waterschappen belegd. Daarover stelt het Rijk geen regels. Waterschappen hebben in hun keur vergunningplichten, meldplichten en algemene regels opgenomen over de waterkwantiteit van lozingen. In de praktijk wordt het splitsen van de activiteit lozen in twee juridische activiteiten (lozen van stoffen en lozen van water) vaak niet goed begrepen. Dat is de reden dat in de Omgevingswet is gekozen voor een integraal lozingsbegrip, dat zowel het lozen van stoffen als van water omvat.

NB in paragraaf 3.3.1 van het rapport van Kokx De Voogd "Decentrale ruimte in zicht" wordt gesteld dat er voor de waterschappen geen mutaties in decentrale ruimte zijn. Dat is niet correct. Ook voor waterschappen geldt dat het Rijk een deel van de regels loslaat (met name over lozingen in oppervlaktewater); dit is nieuwe decentrale ruimte voor de waterschappen. Daarnaast biedt het Besluit activiteiten leefomgeving voor waterschappen de mogelijkheid om maatwerkregels te stellen over lozingen in oppervlaktewater en aanvullende meldplichten en aanvullende vergunningplichten in te stellen (zie art. 2.12, 2.15 en 2.15 Bal).

In het rapport Kokx is al ingegaan op de mogelijkheid die waterschappen hebben om de “vangnetvergunningplicht” van de bruidsschat te vervangen door bijvoorbeeld een specifieke zorgplicht. In aanvulling daarop kunnen waterschappen, bij het omzetten van de bruidsschat, ook de regels over lozen van stoffen en lozen van water integreren. Vaak geldt er nu voor beide juridische activiteiten een meldplicht of vergunningplicht naast elkaar. Met de integratie van de regels, in lijn met het integrale lozingsbegrip van de Omgevingswet, kunnen dubbele vergunningplichten en dubbele meldplichten voor dezelfde activiteit worden vermeden. Dat leidt tot reductie van zowel de administratieve als de bestuurlijke lasten.

Opmerking Klaas Jan: Kan je hier meer over zeggen? ben je de last van de melding dan helemaal kwijt of blijft er dan toch nog wel wat werk over dat je toch nog aanvullend op die vergunning moet doen?

Tabel: watervergunningen en meldingen lozingen via OLO 2019 (nulmeting ADS, 25 maart 2020)

Type besluit	Aantal	Administratieve lasten	Bestuurslasten	Nalevingskosten
Watervergunning				
a. lozen van stoffen	182			
b. lozen van water	406			
Melding				
a. lozen van stoffen	1.990*			
b. lozen van water	2.059			

* exclusief meldingen Activiteitenbesluit

Vraag Klaas Jan: Hoe moet ik dit lezen? Van die 1.990 meldingen kan je er 182 kwijtraken omdat die zowel een melding betreft als een vergunning?

Maatwerkregels Bal: afstemming lozingsroute

Het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen bevatten integrale milieuregels. Voor lozingen van afvalwater worden daarbij vaak regels gesteld over verschillende lozingsroutes: lozen op de riolering, lozen in de bodem en lozen in oppervlaktewater. Vaak heeft het de voorkeur om te lozen in de vuilwaterriolering, maar zijn andere lozingsroutes ook toegestaan als het niet mogelijk is om te lozen op de vuilwaterriolering (bijvoorbeeld omdat het dichtstbijzijnde vuilwaterriool te ver weg ligt, of niet voldoende capaciteit heeft).

In het Bal is er voor gekozen om alleen de voorkeursroute op te nemen, in de vorm van een algemene regel. Eventuele afwijkende lozingsroutes kunnen via maatwerkvoorschriften of maatwerkregels worden toegestaan. De bruidsschat voor het omgevingsplan en de waterschapsverordening bevatten daarom ook enkele “afwijkende lozingsroutes”,

overgenomen uit het huidige recht (zie bijvoorbeeld art. 22.178 bruidsschat omgevingsplan en art. 2.32 bruidsschat waterschapsverordening).

Gemeenten en waterschappen hebben in het nieuwe stelsel de mogelijkheid om gezamenlijk gebiedsgericht precies de juiste lozingsroute voor te schrijven. In gebieden waar geen vuilwaterriool is, kunnen lozingen in de bodem of het oppervlaktewater generiek worden toegestaan (voor zover dat uit milieu-oogpunt acceptabel) is door gebruik te maken van de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels op het Bal. En in een aantal lozingsartikelen in de bruidsschat kunnen ingewikkelde formuleringen, met verschillende maatgevende afstanden tot aan het vuilwaterriool afhankelijk van de omvang van de lozing, worden omgezet in eenduidige lozingsregels met een specifiek werkingsgebied. Dit leidt tot eenvoudiger regels en reductie van het aantal benodigde maatwerkvoorschriften voor afwijkende lozingsroutes.

Opmerking Klaas Jan: Enig idee hoe vaak er nu dit soort maatwerkvoorschriften gegeven worden? Niet erg vaak denk ik. de maatwerkvoorschriften gaan immers vooral over geluid en daarna geur. Dan blijft er voor lozingen niet veel meer over.

Flexibiliteit bevoegd gezag

Bij bedrijven die verschillende afvalwaterstromen hebben en verschillende lozingsroutes gebruiken, zijn vaak twee overheden bevoegd gezag voor het ontvangen van meldingen, het stellen van maatwerkvoorschriften en de handhaving van de algemene regels: de gemeente voor milieubelastende activiteiten (inclusief lozingen in de bodem en de riolering) en het waterschap voor lozingen in de regionale wateren. En in vergunningplichtige gevallen wordt vaak door twee overheden vergunning verleend en toezicht gehouden op de naleving van vergunningvoorschriften: de gemeente verleent de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en houdt toezicht op de naleving daarvan, en het waterschap verleent de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit op regionaal water en houdt daar toezicht op.

De VTH-taken van de gemeente en het waterschap voor lozingen raken elkaar en vloeien zelfs deels in elkaar over, omdat het om dezelfde bedrijfsprocessen gaat. Zo kan het bij bijvoorbeeld glastuinbouwbedrijven voorkomen dat het eerste deel van het afvalwater uit een kas op een vuilwaterriool wordt geloosd, en het surplus op oppervlaktewater. Gemeente en waterschap zijn dan beide bevoegd gezag. De flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag (art. 4.13a voor algemene regels en art. 5.16 voor omgevingsvergunningen) biedt de mogelijkheid om de VTH-taken bij een van beide overheden te concentreren. Dit kan per onderwerp en gebiedsgericht: de gemeente kan zich bijvoorbeeld richten op lozingen in stedelijk gebied en het waterschap op agrarische lozingen in het buitengebied. Als gemeente en waterschap hiertoe besluiten, dalen de totale bestuurlijke lasten voor VTH.

Opmerking Klaas Jan: Voor bedrijf ook een reductie lijkt me. Hebben ze met slechts één toezichthouder van doen. Enig idee hoe vaak die samenloop aan de orde is?

Eenvoudig te realiseren?

Het doorvoeren van integrale lozingsregels (over zowel kwaliteit als kwantiteit) heeft een positieve invloed op de administratieve en bestuurlijke lasten. De integratie vergt weinig inspanning van het waterschap: een eenvoudige afbakeningsregel kan al volstaan (bijvoorbeeld: de meldplicht geldt niet als een omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit is vereist). De gebiedsgerichte afstemming van lozingsroutes is wel een omvangrijke opgave, omdat het waterschap dit met verschillende gemeenten binnen het beheergebied zal moeten bediscussiëren, met als te verwachten (en gewenst) resultaat dat er in verschillende gebieden verschillende regels zullen gaan gelden. De juridische verankering hiervan vergt een aantal wijzigingen van de waterschapsverordening, afhankelijk van het proces met verschillende gemeenten. De toepassing van de flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag is - als beide betrokken overheden het er over eens zijn - eenvoudig te realiseren door het vaststellen van het benodigde delegatiebesluit.

3.2.7 Stikstofdepositie (instrumenteel en materieel)

In artikel 5.1, eerste lid, van de Omgevingswet is vastgelegd dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten. Een Natura 2000-activiteit is gedefinieerd als *'activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied'*. Op rijksniveau zijn - ondanks de grondslag hiervoor in art. 5.1, eerste lid, Ow - geen uitzonderingen op deze vergunningplicht opgenomen. In de praktijk is het hierdoor voor diverse initiatieven lastig te beoordelen of er sprake is van een vergunningplicht. Dit leidt er toe dat zelfs de vraag of sprake is van een vergunningplicht rekenkundig wordt benaderd. Daarvoor wordt de online tool Aerius Calculator gebruikt. Voor het bedienen van deze tool is specialistische kennis nodig en moeten vrij gedetailleerde gegevens worden ingevoerd. Al met al leidt dit tot vrij intensieve rekenkundige analyses in Aerius Calculator om te bepalen of sprake is van potentieel significante effecten op de Natura 2000-gebieden. Die gegevens worden door het bevoegd gezag beoordeeld, daarbij ondersteund door de uitvoeringsdiensten. Dit leidt tot vrij intensieve aandacht voor de rekenkundige werkelijkheid achter de modellen (boekhoudkundige benadering). Aandacht die niet wordt besteed aan het daadwerkelijk realiseren van maatregelen om de natuur in stand te houden of te verbeteren. Die situatie is onwenselijk en frustrereert bovendien relevante lokale opgaven, zowel voor natuur als bijv. woningbouw.

In het systeem van de Omgevingswet is op dit punt decentrale ruimte ingebouwd. Provincies kunnen vergunningvrije Natura 2000-activiteiten aanwijzen en andere activiteiten

met nadelige gevolgen voor een Natura 2000-activiteit juist vergunningplichtig maken (artikel 11.19 Bal). Hier liggen dan ook kansen om met het oog op lokale ambities gebruik te maken van de decentrale ruimte. Die ruimte kan bijvoorbeeld worden benut voor het vergunningvrij maken van de realisatiefase van woningbouwprojecten op een bepaalde afstand van een Natura 2000-gebied. Ook is het denkbaar dat die ruimte wordt benut voor het vergunningvrij maken van de gebruiksfase van woningbouwprojecten. Die ruimte kan worden betrokken bij het oplossen van de stikstofopgave zoals in paragraaf 4.2 beschreven. Woningbouwprojecten hebben vanwege het feit dat ze aardgasvrij worden gerealiseerd feitelijk alleen relevante stikstofemissie vanwege de toename van vervoersbewegingen als gevolg van de woningen. Die toename is in veel gevallen in zowel de realisatiefase als de gebruiksfase relatief beperkt ten opzichte van de bestaande verkeerssituatie. Over die band is dan ook slechts beperkt sturing mogelijk op de reductie van stikstofemissie. Een bronaanpak voor verkeer lijkt voor die situaties effectiever. Daarbij is ook een gestaffelde aanpak denkbaar: bijv. projecten van minder dan 100 woningen op een afstand van x km van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied; projecten van minder dan 250 woningen op een afstand van $x+y$ km van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied, etc. Door dergelijke vrijstellingen van de vergunningplicht in provinciale verordeningen op te nemen kan een op de regio afgestemde afweging worden gemaakt. Daarbij kan dan rekening worden gehouden met de staat van de betreffende Natura 2000-gebieden en de inzet van overig bronbeleid. Dergelijke vrijstellingen kunnen een impuls geven aan zowel het natuurbeleid als de woningbouwopgave. Specifiek voor de woningbouwopgave kan dit een aanzienlijke reductie van administratieve lasten en bestuurslasten op gemeentelijk niveau tot gevolg hebben. Voor initiatiefnemers leidt dit tot vermindering van regeldruk. Strikt genomen betreft dit overigens geen extra decentrale ruimte (ook op grond van het huidige recht kunnen regionale drempelwaarden worden ingesteld). Het betreft echter nog niet benutte ruimte. Het benutten van deze regelruimte kan bovendien een sterk positief effect hebben op het realiseren van lokale opgaven.

De in het Bal opgenomen begrenzing dat daarvoor op voorhand met zekerheid kan worden uitgesloten dat de activiteit afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben vormt daarbij overigens nog wel een belemmering. Overwogen kan worden om die belemmering te verruimen, zodat de decentrale ruimte op dit punt effectiever kan worden benut. Wij zien daarvoor mogelijkheden binnen de kaders van de Habitatrictlijn.

Eenvoudig te realiseren?

Het betreft decentrale ruimte waarbij een gemiddelde inspanning nodig is voor het bevoegd gezag (de provincie) voor het benutten daarvan. In wetgevingstechnische zin is een regionale drempelwaarde relatief eenvoudig in de provinciale verordening vorm te geven. Wellicht dat dit mee kan worden genomen bij het voorbereiden van die verordeningen voor de inwerkingtreden van de Omgevingswet. Daarvoor moet wel onderzoek naar de effecten

daarvan worden verricht. Voor het realiseren hiervan is bovendien bestuurlijke lef nodig op provinciaal niveau.

3.2.8 Bijbehorend bouwwerk (instrumenteel)

Een voor de gemeentelijke praktijk relevante wijziging als gevolg van de Omgevingswet is de zogenaamde knip tussen de technische en ruimtelijke bouwactiviteit.

De regels voor technische bouwkwaliteit zijn landelijk uniform in het Bbl opgenomen. In dat besluit zijn vergunningvrije technische bouwwerken aangewezen. In art. 2.15d zijn 22 veel voorkomende bouwwerken vergunningvrij gemaakt. Bij die lijst hoeft - in tegenstelling tot nu - niet meer zowel naar het ruimtelijk effect als de technische beoordeling te worden gekeken. Het gaat namelijk uitsluitend om de vergunning voor het bouwtechnische deel. De vergunning voor het bouwtechnische deel voor dakkapellen vervalt (art. 2.15d, aanhef, onder d, Bbl).

Voor de lokale bouwregels en voor het bepalen van de vergunningplicht in het omgevingsplan heeft de gemeente een centrale rol. In het wettelijke stelsel onder de Wabo wordt in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit getoetst aan de gemeentelijke regels voor bouwactiviteiten die zijn opgenomen in het bestemmingsplan (of in de beheersverordening), de bouwverordening en het welstandsvereiste dat in de welstandsnota is uitgewerkt. Deze regels zullen onder de Omgevingswet worden gebundeld in het omgevingsplan. Door de wijziging (de knip) zullen gemeenten in het omgevingsplan niet alleen bepalen aan welke regels een bouwwerk op een locatie moet voldoen, maar ook of het met het oog op die regels nodig is dat er in het kader van een vergunning preventief aan die regels wordt getoetst. De vergunningplicht voor bouwwerken wordt daardoor dus niet langer op wetsniveau bepaald, maar in het omgevingsplan door de gemeente. In het Bbl is slechts voor een beperkte limitatieve lijst bouwwerken geborgd dat de huidige vergunningvrije bouwwerken (zoals een dakkapel aan de achterzijde, of een dakraam) voor de ruimtelijke toets vergunningvrij blijven (art. 2.15f Bbl). Zo'n ondergrens geldt alleen voor een specifieke lijst bouwwerken. Hier wordt dus extra decentrale ruimte gecreëerd. Die ruimte wordt in eerste instantie via de bruidsschat beleidsneutraal ingevuld en kan vervolgens door gemeenten worden benut. Onze verwachting is dat die ruimte in eerste instantie benut zal worden voor kleine bouwwerken die veel voorkomen, zoals dakkapellen en erkers aan de voorkant van woningen. De ruimte om aan de achterkant (en op het achtererf) vergunningvrije bouwwerken te realiseren is de afgelopen jaren door aanpassingen in het Besluit omgevingsrecht maximaal benut. Daar ligt het eerder voor de hand dat gemeenten op basis van lokale gebiedskenmerken beperkingen aanbrengen in de mogelijkheid om vergunningvrij bouwwerken te realiseren.

Voor dakkapellen aan de voorkant zijn in de huidige situatie vaak regels opgenomen in het bestemmingsplan en lokaal welstandsbeleid. Een analyse van de regels hierover bij 50 gemeenten wijst uit dat er 2 geen welstandseisen voor het uiterlijk van dakkapellen hebben.

Bijna alle regels van de gemeenten bevatten zowel objectieve criteria als open normen. De objectieve criteria gaan over aantal, positie, breedte, hoogte, afstand. De open normen gaan vooral over materiaal, kleur en detaillering. Open normen komen wel net iets vaker voor dan objectieve criteria. De trendsetter komt in 13 gemeenten voor. Een voorbeeld daarvan is de gemeente Rotterdam: "Het kan voorkomen dat in een bepaalde straat of buurt een specifiek beleid voor een van de genoemde categorieën bouwwerken is opgesteld. Mocht dit het geval zijn, dan is dat altijd in de vorm van een referentie aan een daar voorkomend uitgevoerd bouwwerk, bijvoorbeeld als onderdeel van het oorspronkelijke gebouw. Dat bouwwerk wordt dan ten voorbeeld gesteld en heet: 'de trendsetter'." Ongeveer de helft van de gemeenten heeft aanvullende eisen voor dakkapellen in specifieke gebieden. Dat zijn over het algemeen open normen, geen objectieve criteria.

Voor dakkapellen aan de voorkant zijn regels opgenomen in de bruidsschat. Die regels zijn opgenomen in art. 22.28 van de bruidsschat. Het gaat daar grosso modo om dezelfde regels als de dakkapel aan de achterkant, namelijk voorzien van een plat dak, niet hoger dan 1,75m en qua positie op het dakvlak meer dan 0,5 van de dakvoet (en minder dan 1 m), daknok en zijkanten van het dakvlak). Een relevant verschil is wel dat die regels slechts van toepassing zijn in een gebied waarvoor geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn. Uit een door ons uitgevoerde analyse blijkt dat 55,1% van de gemeenten welstandsbeleid heeft voor alle gebieden en bouwwerken, 38,2 % heeft een of meer welstandsvrije gebieden aangewezen 3,1 % heeft welstandsvrije bouwwerken aangewezen en 7,5 % heeft zowel welstandsvrije gebieden als welstandsvrije bouwwerken aangewezen. De welstandsvrije gebieden betreffen vooral bedrijventerreinen en woonwagenterreinen.

In die zin komt aan deze regels uit de bruidsschat niet direct heel veel betekenis toe. De regels bieden wel een hele goede en praktische basis om gebiedsgerichte regels te stellen. Die regels kunnen worden geënt op het lokale gebiedsgerichte welstandsbeleid. Dat kan vrij eenvoudig de zinsnede 'waarvoor geen redelijke eisen van welstand van toepassing zijn' te vervangen door locatiespecifieke regels (en zonodig de genoemde bepalingen over de hoogte en de positie op het dakvlak daar gebiedsgericht op aan te passen).

Daarbij ligt het voor de hand om de objectieve criteria om te zetten naar algemene regels in het omgevingsplan (door het omzetten van de sneltoetscriteria uit de welstandsnota naar algemene direct werkende regels in het omgevingsplan). Voor de beoordeling van de vraag of het realiseren van een dakkapel aan de voorzijde aan die regels voldoet is het dan niet meer nodig om een vergunningplicht in te stellen. Voor zover gebruik wordt gemaakt van open normen en het wenselijk is om dit te blijven doen, kan een meld- of vergunningplicht zich beperken tot het welstandsaspect (de welstandsmelding of de welstandsvergunning). Zowel de beoordeling als de daarbij behorende indieningsvereisten kunnen dan op de situatie worden toegesneden. Zo'n zelfde aanpak is ook denkbaar voor het realiseren van erkers (voor het vergroten van de woonkamer aan de voorkant). Ook voor het verlenen van vergunningen voor het afwijken van de regels van het omgevingsplan

(omgevingsplanactiviteit) geldt dat die beoordeling zich beperkt tot de specifieke onderdelen waarvan wordt afgeweken (met bijbehorende beperkte administratieve last).

Mede als gevolg van het aantal dakkapellen en erkers dat jaarlijks wordt gerealiseerd (nulmeting ADS, 25 maart 2020) ligt hier een aanzienlijke potentie voor vermindering van administratieve lasten en bestuurslasten en daaruit voortvloeiende regeldruk.

Type aanvraag	Aantal aanvragen	Administratieve lasten	Bestuurslasten	Nalevingskosten
Bouwen	Veel	Veel technische aanvraagvereisten	behandelen aanvragen	
Dakkapel	12.024			

Eenvoudig te realiseren?

Relatief eenvoudig. Dit vanwege het feit dat de genoemde bruidsschatregel relatief eenvoudig kan worden omgezet (wetgevingstechnisch) en afgestemd op de gebiedsgerichte lokale welstandscriteria (beleidsmatig).

3.2.9 Locatiespecifieke regels stellen (instrumenteel en materieel)

Een deel van de bruidsschat voor het omgevingsplan bestaat uit generieke milieuregels die voor het gehele gemeentelijke grondgebied gelden, terwijl ze vaak beter op de lokale omstandigheden kunnen worden toegesneden. Voorbeelden hiervan zijn:

- § 22.3.26 Vergunningplichten, aanvraagvereisten en beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten. Deze paragraaf bevat vergunningplichten voor verschillende milieubelastende activiteiten die vooral tot doel hebben om te toetsen of de betreffende milieubelastende activiteit op een bepaalde locatie niet te veel hinder of gevaren oplevert voor de omgeving. Voorbeelden zijn gesloten bodemenergiesystemen, opslagtanks voor propaan en propeen en het afleveren van LPG. Dit zijn veel voorkomende activiteiten, waarvoor een vergunningplicht niet het meest handige instrument is voor regulering. Bij het opstellen van gebiedsgerichte regels in het omgevingsplan kan de gemeente locaties aangeven waar deze activiteiten wel of niet mogen plaatsvinden, en zo nodig algemene regels stellen die borgen dat bijvoorbeeld bodemenergiesystemen niet tot nadelige interferentie leiden of voldoende afstand wordt bewaard tussen tanks en kwetsbare objecten.
- § 22.3.7 Bodembeheer. Via het Aanvullingsbesluit bodem wordt in deze paragraaf onder meer een verbod op bouwen op verontreinigde grond ingevoegd, en regels over kleinschalig graven boven de interventiewaarden. Ook dit zijn regels die gelden in het gehele gemeentelijke grondgebied, terwijl het werkingsgebied feitelijk beperkt is tot de locaties waar een ernstige of spoedeisende bodemverontreiniging aanwezig is. De gemeente kan de regels locatiespecifiek maken door de juiste

werkingsgebieden toe te voegen (oftewel: een groot deel van het gemeentelijke grondgebied uit te sluiten van het werkingsgebied) en door per gebied de juiste, op de locatie toegesneden regels te stellen. Veelal is immers binnen de gemeente bekend waar bestaande bodemverontreinigingen aanwezig zijn of waar een gereede kans bestaat op het aantreffen van verontreinigingen, en op welke locaties (gelet op het historische gebruik van de grond) weinig kans op het aantreffen van verontreinigingen bestaat.

Los van deze specifieke onderdelen bevat de bruidsschat een groot aantal niet meer door het rijk geregeleerde activiteiten, zoals:

- hotels, pensions en conferentieoord
- restaurants, cafetaria's, snackbars en cateringbedrijven
- cafés, discotheken, concertpodia, muziektheaters en evenementenhallen
- verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportfaciliteiten
- detailhandel en ambachten, supermarkten en bouwmarkten
- gebouwen voor permanente of tijdelijke bewoning, onderwijs- en kantoorgebouwen, welzijnszorg.

Als de gemeente deze bruidsschatregels aanpast en beter toespitst op de lokale omstandigheden, leidt dit voor initiatiefnemers tot vermindering van de regeldruk en lagere administratieve lasten.

Dit kan door te schrappen, af te stemmen, of te specificeren. Voorbeelden hiervan zijn:

BRUIDSSCHAT

- › **Artikel 2.3.9.3 (geur)**
- › 1. Met het oog op het voorkomen of het tot een aanvaardbaar niveau beperken van geurhinder worden, bij het in werking hebben van een installatie voor het doorvoeren, bufferen of keren van rioolwater, naar de buitenlucht afgevoerde dampen bovendaks en omhoog gericht afgevoerd, als binnen 50 meter van een emissiepunt een geurgevoelig gebouw, niet zijnde een geurgevoelig gebouw op een gezoneerd industrieterrein dan wel bedrijventerrein met minder dan 1 geurgevoelig gebouw per hectare, is gelegen.
- › 2. Het eerste lid is niet van toepassing op activiteiten waarvoor tot het tijdstip van het van toepassing worden van het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer of een deel daarvan op een activiteit, op die activiteiten, een vergunning onherroepelijk was, dan wel voorschriften golden op basis van een van de besluiten, genoemd in artikel 6.43 van het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer, voor zover er geen verandering van de activiteit plaatsvindt die leidt tot een toename van de geurbelasting op geurgevoelige gebouwen.

NA DE BRUIDSSCHAT

- › Volstaan met de specifieke zorgplicht
- › (waar er geen lokaal probleem is)

BRUIDSSCHAT

Artikel 2.4.1 (lozen van huishoudelijk afvalwater)

1. Met het oog op het voorkomen van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam wordt huishoudelijk afvalwater alleen op een oppervlaktewaterlichaam geloosd als het lozen plaatsvindt buiten een bebouwde kom of binnen een bebouwde kom van waaruit stedelijk afvalwater wordt geloosd met een vervuilingswaarde van minder dan 2000 inwonerequivalenten, en de afstand tot het dichtstbijzijnde vuilwaterriool of een zuiveringstechnisch werk waarop kan worden aangesloten meer bedraagt dan:

- 40 m bij niet meer dan 10 inwonerequivalenten;
- 100 m bij meer dan 10 maar minder dan 25 inwonerequivalenten;
- 600 m bij 25 maar minder dan 50 inwonerequivalenten;
- 1.500 m bij 50 maar minder dan 100 inwonerequivalenten; en
- 3.000 m bij 100 of meer inwonerequivalenten.

2. De afstand, bedoeld in het eerste lid, wordt berekend:

- vanaf de kadastrale grens van het perceel waar het huishoudelijk afvalwater vrijkomt; en
- langs de kortste lijn waarlangs de afvoerleidingen zonder overwegende bezwaren kunnen worden aangelegd.

3. In afwijking van het tweede lid, onder a, wordt de afstand tot het dichtstbijzijnde vuilwaterriool of zuiveringstechnisch werk bij voortzetting van het lozen van huishoudelijk afvalwater in het oppervlaktewaterlichaam dat voor 1 maart 1997 al plaatsvond, berekend vanaf het gedeelte van het gebouw dat zich het dichtst bij een vuilwaterriool of een zuiveringstechnisch werk bevindt.

BRUIDSSCHAT

Artikel 2.3.4.1 (geluidgevoelig gebouw bestaande situaties)

Voor zover het activiteiten betreft die al rechtmatig werden verricht voor inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt onder een geluidgevoelig gebouw, in afwijking van een geluidgevoelig gebouw, als bedoeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, niet verstaan:

- een gebouw of een gedeelte van een gebouw met een nevengebruiksfunctie van de woonfunctie, de onderwijsfunctie, de gezondheidszorgfunctie of de bijeenkomstfunctie voor kinderopvang; en
- een geluidgevoelig gebouw dat nog niet aanwezig is, maar op grond van dit omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit mag worden gebouwd.

Artikel 2.3.4.2 (toepassingsbereik)

- Deze paragraaf is van toepassing op het geluid door een activiteit op een geluidgevoelig gebouw.
- Deze paragraaf is niet van toepassing op het geluid door een activiteit, op:
 - geluidgevoelige gebouwen die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein;
 - geluidgevoelige gebouwen die in dit omgevingsplan, anders dan het tijdelijk deel daarvan, of in een na de inwerkingtreding van de Omgevingswet aangevraagde omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar.
- Deze paragraaf is niet van toepassing op activiteiten waarvoor voorschriften over geluid zijn verbonden aan een voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijke omgevingsvergunning.

Eenvoudig te realiseren?

De bruidsschatregels staan in het tijdelijke deel van het omgevingsplan en gemeenten moeten deze dus sowieso een keer overzetten naar het nieuwe deel. Het omzetten van de bruidsschatregels naar andere, beter op de lokale omstandigheden toegesneden regels is natuurlijk een investering, maar levert uiteindelijk zowel lagere bestuurlijke lasten op (bij het schrappen van de vergunningplichten) als lagere administratieve lasten en nalevingskosten.

NA DE BRUIDSSCHAT

- > In gebied X wordt huishoudelijk afvalwater uitsluitend geloosd op het vuilwaterriool

NA DE BRUIDSSCHAT

- > In gebied X vindt het laden en lossen inpandig plaats.

3.2.10 Maatwerk voor energie

Bij het totstandkomen van de AmvB's is het aspect energietransitie nog niet uitputtend verwerkt. Op dit moment wordt, als onderdeel van de wetgevingsagenda ter uitvoering van het Klimaatakkoord, een wijzigingsspoor voor energie voorbereid. Daarbij wordt per paragraaf in het Besluit bouwwerken leefomgeving bezien of er in dat verband behoefte bestaat aan maatwerk. Zoals in de inleidende hoofdstukken beschreven – en zoals eerder door Kokx De Voogd in kaart gebracht – biedt de huidige opzet van het Bbl weinig mogelijkheden voor maatwerk. Het ligt voor de hand dat maatwerkmogelijkheden die van uit het aspect energie aan het Bbl worden toegevoegd onder de aandacht van de decentrale bevoegd gezagen liggen. Vooruitlopend op dit wijzigingsspoor zijn overigens al wel een aantal energiebesparingsregels gedecentraliseerd en opgenomen in paragraaf 22.3.2 van de bruidsschat.

Gemeenten krijgen op basis van het Klimaatakkoord een regierol bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Daarvoor worden Transitievisies warmte voorbereid en vastgesteld. De daaruit voortvloeiende wijkaanpak wordt verder vormgegeven in uitvoeringsplannen. Daarbij worden diverse onderwerpen geregeld, zoals de alternatieve warmtebronnen, het aanleggen van een collectief warmtenet en het reguleren daarvan en het vastleggen van een leveringsverbod voor aardgas. Daarbij gaat het zowel om maatwerk op gebouwniveau (voor bijvoorbeeld isolatie en energieprestatie) als maatwerk op gebiedsniveau (alternatieve warmtebron, aansluitverplichting op collectief net en datum leveringsverbod). Op dit terrein wordt de komende jaren de nodige ervaring opgedaan door gemeenten. Het ligt voor de hand dat in die exercitie veel behoefte zal bestaan aan lokaal maatwerk.

Eenvoudig te realiseren?

Gelet op de wijkaanpak ligt het voor de hand om gebouwgebonden maatwerk en gebiedsgericht maatwerk als onderdeel van het over de gemeente uitrollen van de Transitievisie warmte in samenhang te benaderen bij het opstellen van het uitvoeringsplan. De behoefte aan maatwerk kan vervolgens worden verankerd via een thematische wijziging van het omgevingsplan. Daarvoor kunnen collectieve modellen worden ontwikkeld. Dat maakt dat het benutten van deze mogelijkheid een gemiddelde inspanning van het bevoegd gezag vraagt.

Hoofdstuk 4 - De top 10 toegepast op de onderzoeksvragen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde top 10 antwoord gegeven op de in paragraaf 1.3 opgenomen onderzoeksvragen.

4.2 Antwoord op de onderzoeksvragen

Vraag 1: Welk gebruik van de extra decentrale ruimte bij de drie medeoverheden (in geval van de bruidsschatregels, welke wijzigingen daarin) zijn denkbaar met het oog op lokale ambities?

Lokale ambities verschillen vanzelfsprekend per bestuursorgaan. Los daarvan hebben gemeenten, waterschappen en provincies een aantal grote opgaven waar zij de komende jaren allemaal mee bezig zullen zijn:

Opgave	Gemeente	Provincie	Waterschap
1. Woningbouwopgave	V	V	
2. Energietransitie	V	V	
3. Stikstofproblematiek	V	V	
4. Klimaatadaptatie	V	V	V
5. Behalen doelen kaderrichtlijn water		V	V

Deze gemeenschappelijke opgaven geven een indicatie van de onderwerpen waarvoor gemeenten, provincies en waterschappen hun extra decentrale ruimte in ieder geval zullen benutten. Dit is hieronder nader uitgewerkt.

1. Woningbouwopgave

Het tekort aan woningen is bijzonder groot, met als gevolg dat er grote groepen mensen zijn die geen geschikte en betaalbare woning kunnen vinden. Onder invloed van een toenemende bevolkingsgroei moet de omvang van de bouwproductie verder omhoog richting ruim 1 miljoen nieuwe woningen in 2035. Er is een grote vraag naar wonen binnen

het bestaande stedelijke gebied. Dit vraagt om verdichting in onze steden, maar wel met een goede leefomgevingskwaliteit. De nu al bestaande knelpunten op het gebied van omgevingsveiligheid, luchtkwaliteit, geur en geluidsoverlast illustreren het belang hiervan. In de ontwerp NOVI is als onderdeel van de verstedelijkingsstrategie opgenomen: “De behoefte aan ruimte voor wonen, werken en voorzieningen wordt bij voorkeur geacommodeerd binnen bestaand stedelijk gebied, door onderbenutte ruimte te ontwikkelen en verouderde (of in onbruik geraakte) gebieden te transformeren. Dit kan alleen binnen de kaders van de wet- en regelgeving voor luchtkwaliteit, geluid, geur en omgevingsveiligheid. Het streven is de verstedelijking aan te grijpen om de leefomgevingskwaliteiten verder te verhogen dan de wettelijke kaders minimaal vragen.” In lijn hiermee is het te verwachten dat gemeenten de nieuwe mogelijkheden voor gebiedsgerichte regels over geluid, geur en trillingen (zie paragraaf 3.2.1 en PM) zullen inzetten om de leefomgevingskwaliteit te verbeteren en zo de verstedelijking op verantwoorde wijze te faciliteren.

Relevante mogelijkheden

Voor deze opgave betreft dat de mogelijkheden zoals beschreven in de paragrafen:

- 3.2.1 – maatwerk per gebied in plaats van per geval
- 3.2.2 – werken met wijzigingsbesluiten
- 3.2.3 – meer ruimte in het omgevingsplan
- 3.2.4 – preciezer regelen
- 3.2.7 – stikstofdepositie

2. Energietransitie

Gemeenten krijgen op basis van het Klimaatakkoord een regierol bij het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. Daarvoor worden Transitievisies warmte voorbereid en vastgesteld. De daaruit voortvloeiende wijkaanpak wordt verder vormgegeven in uitvoeringsplannen. Daarbij worden diverse onderwerpen geregeld, zoals de alternatieve warmtebronnen, het aanleggen van een collectief warmtenet en het reguleren daarvan en het vastleggen van een leveringsverbod voor aardgas. Daarbij gaat het zowel om maatwerk op gebouwniveau (voor bijvoorbeeld isolatie en energieprestatie) als maatwerk op gebiedsniveau (alternatieve warmtebron, aansluitverplichting op collectief net en datum leveringsverbod). Op dit terrein wordt de komende jaren de nodige ervaring opgedaan door gemeenten. Het ligt voor de hand dat in die exercitie veel behoefte zal bestaan aan lokaal maatwerk.

Relevante mogelijkheden

Voor deze opgave betreft dat de mogelijkheden zoals beschreven in de paragrafen:

- 3.2.2 – werken met wijzigingsbesluiten
- 3.2.4 – preciezer regelen
- 3.2.10 – maatwerk voor energie

3. Stikstofproblematiek

Al jaren is er in Natura 2000-gebieden een overschot aan stikstof (ammoniak en stikstofoxiden). Dit is schadelijk voor de natuur. Het belemmert ook vergunningverlening voor economische activiteiten. In veel van de in Nederland aangewezen Natura 2000 gebieden wordt de kritische depositiewaarde van stikstof van de diverse aanwezige habitattypes overschreden. Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in een tweetal pilotzaken. Met als gevolg dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt. PAS staat voor het Programma Aanpak Stikstof (PAS). In dit programma werkten overheden, natuurorganisaties en ondernemers samen aan ruimte voor economische ontwikkelingen, sterkere natuur en minder stikstof. Op 1 januari is de Spoedwet aanpak stikstof in werking getreden. Deze wet voorziet in aanvullende instrumenten om de stikstofproblematiek aan te pakken en moet nieuwe activiteiten met stikstofdepositie mogelijk maken.

Relevante mogelijkheden

Voor deze opgave betreft dat de mogelijkheden zoals beschreven in paragraaf:

- 3.2.7 – stikstofdepositie

4. Klimaatadaptatie

Door klimaatverandering neemt de kans op hittestress, wateroverlast, droogte en overstromingen toe. Dat levert risico's op voor onze gezondheid, veiligheid en economie. Het is van groot belang dat Nederland zich aanpast aan deze veranderingen. Het Rijk en de koepelorganisaties hebben in het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie afgesproken om de klimaatadaptatie te versnellen en te intensiveren. Daarbij kijken zij ook of aanvullende regelgeving handig en nuttig kan zijn om een klimaatbestendige inrichting te bevorderen. Er bestaat bij gemeenten, provincies en waterschappen in het huidige recht al een grote mate van vrijheid om regels te stellen over klimaatadaptatie. Op één specifiek punt neemt de decentrale ruimte toe: het omgaan met afstromend regenwater (in relatie tot wateroverlast). Het lozen van afstromend regenwater is nu in rijksregels geregeld, maar komt in het nieuwe stelsel niet terug. Die regels landen dus in de bruidsschat voor gemeenten (lozen van regenwater op de bodem en riolering) en de bruidsschat voor

waterschappen (lozen van regenwater in oppervlaktewater). De bruidsschatregels bieden onvoldoende aangrijpingspunten om de klimaatopgave aan te pakken. Het is daarom te verwachten dat gemeenten en waterschappen samen de bruidsschatregels over lozen van regenwater zullen aanpassen en, gebiedsgericht, beter geschikt maken om de toenemende kans op wateroverlast te beperken. Voor waterschappen betekent dit de integratie van lozingsregels op het gebied van waterkwaliteit en waterkwantiteit (zie paragraaf 3.2.1).

Relevante mogelijkheden

Voor deze opgave betreft dat de mogelijkheden zoals beschreven in paragraaf:

- 3.2.1 – maatwerk per gebied in plaats van per geval
- 3.2.2 – werken met wijzigingsbesluiten
- 3.2.4 – preciezer regelen
- 3.2.6 – lozingen

5. Behalen KRW-doelen

De kaderrichtlijn water (KRW) is sinds 2000 in werking en verplicht de lidstaten om via een planmatige aanpak in een zesjaarlijkse cyclus toe te werken naar (o.a.) het behalen van een goede toestand van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. De eerste twee planperiodes (2009-2015 en 2015-2021) hebben een verbetering in de waterkwaliteit opgeleverd, maar nog lang niet genoeg om daadwerkelijk de doelen te halen. De start van de eerstvolgende planperiode (eind 2021 - eind 2027) valt min of meer samen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In deze laatste planperiode is, anders dan in de twee voorgaande planperiodes, geen uitstel van het doelbereik meer mogelijk. Eind 2027 moeten de KRW-doelen in principe zijn bereikt.

Het ligt voor de hand dat waterschappen hun extra decentrale ruimte op het gebied van de regulering van lozingen in oppervlaktewater (zowel de gedecentraliseerde lozingen in de bruidsschat als de nieuwe mogelijkheden voor maatwerkregels en aanvullende vergunningplichten ten opzichte van het Bal) zullen inzetten om het bereiken van de KRW-doelen dichterbij te brengen. Datzelfde geldt voor de provincies, voor zover het gaat om activiteiten die van invloed zijn op de grondwaterkwaliteit. In gebieden met een structurele overbelasting (bijvoorbeeld door intensieve landbouw) bieden maatwerkregels op het Bal een stevig instrument om gebiedsgericht strengere regels te stellen, die de overbelasting verminderen.

Relevante mogelijkheden

Voor deze opgave betreft dat de mogelijkheden zoals beschreven in de paragrafen:

- 3.2.1 – maatwerk per gebied in plaats van per geval
- 3.2.6 – lozingen

Vraag 2: Welk gebruik van de extra decentrale ruimte bij de drie medeoverheden (in geval van de bruidsschatregels welke wijzigingen daarin) zijn denkbaar met het oog op het lokaal passend maken van regels (toevoegen, wijzigen of schrappen)?

Relevante mogelijkheden

In antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de mogelijkheden zoals beschreven in de paragrafen:

- 3.2.4 – preciezer regelen
- 3.2.7 – stikstofdepositie
- 3.2.8 – bijbehorend bouwwerk
- 3.2.9 – locatiespecifiek regels stellen
- 3.2.10 – maatwerk voor energie

Vraag 3: Welk gebruik van de extra decentrale ruimte bij de drie medeoverheden (in geval van de bruidsschatregels welke wijzigingen daarin) zijn denkbaar met het oog op lokale regeldruk en lokale bestuurslasten? Geef daarbij een kwalitatieve beschouwing van de wijze waarop deze ambities (verminderen van lokale regeldruk en verminderen van lokale bestuurslasten) kunnen samengaan en elkaar kunnen tegenwerken.

Relevante mogelijkheden

In antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de mogelijkheden zoals beschreven in de paragrafen:

- 3.2.1 – maatwerk per gebied in plaats van per geval
- 3.2.3 – meer ruimte in het omgevingsplan
- 3.2.4 – preciezer regelen
- 3.2.7 – stikstofdepositie

Vraag 4: In het geval van de provinciale verordeningen kan gebruik worden gemaakt van huidige concept verordeningen. Welke extra ruimte is daar op welke wijze benut?

Er zijn twee provincies die een ontwerp omgevingsverordening, gebaseerd op de Omgevingswet, ter inzage hebben gelegd: Utrecht⁶ en Zuid-Holland⁷. Veel andere provincies

⁶ <https://omgevingswet.provincie-utrecht.nl/naar-een-visie-0/omgevingsvisie/ontwerp-omgevingsverordening-provincie-utrecht/>

hebben wel een (interim) omgevingsverordening vastgesteld, maar die zijn nog gebaseerd op het huidige recht en bevatten dus geen invulling van extra decentrale ruimte.

In paragraaf 3.2.5 is toegelicht dat de extra materiële ruimte van de “basisbesluiten” beperkt is. De ontwerp omgevingsverordeningen van Zuid-Holland en Utrecht laten dit ook zien. In Utrecht komen de instructieregels voor de voor verzuring gevoelige gebieden, de regels over gesloten stortplaatsen en de vergunningplicht voor transformatorstations 1 op 1 terug. Alleen de specifieke voorschriften voor grondwaterbeschermingsgebieden komen in de ontwerp omgevingsverordening niet terug; dit betreft echter maar drie artikelleden van de huidige Activiteitenregeling. Zuid-Holland heeft wel de keuze gemaakt om de transformatorstations niet langer te reguleren. Ook bevat die verordening geen regels over gebieden die gevoelig zijn voor verzuring, maar dat is omdat dergelijke gebieden niet voorkomen binnen het grondgebied van die provincie.

Daarnaast zorgt het Aanvullingsbesluit bodem voor extra decentrale ruimte voor provincies, in verband met het loslaten van de regels over grondwatersaneringen. Deze ruimte hebben de provincies Utrecht en Zuid-Holland wel benut. In beide omgevingsverordeningen is een meldplicht ingesteld voor grondwatersaneringen waarbij moet worden aangegeven hoe er wordt gesaneerd, maar komt de huidige instemming met het saneringsplan niet terug.

Instrumenteel
vraag 5 - andere opzet omgevingsplan

Vraag: Welke verschillende ontwerpen zijn er denkbaar voor het opstellen van een globaal omgevingsplan (met het oog op de financiële effecten daarvan)?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 3.2.3.

⁷ <https://www.zuid-holland.nl/actueel/omgevingsbeleid/inspraak-ontwerp-omgevingsverordening/>

4.3 Samenvattende tabel

Samengevat ontstaat op deze manier het volgende beeld:

Par.	Beschrijving extra decentrale ruimte	Type	Mate van inspanning bevoegd gezag	Effect	Woningbouwopgave	Energietransitie	Stikstofproblematiek	Klimaatadaptatie	Behalen KRW-doelen	Lokaal passend maken	Regeldruk en bestuurslasten
3.2.1	Maatwerk per gebied in plaats van per geval	Instrumenteel	Gemiddeld	Groot	V			V	V		V
3.2.2	Werken met wijzigingsbesluiten	Instrumenteel	Geen	Gemiddeld	V	V		V			
3.2.3	Meer ruimte in het omgevingsplan	Instrumenteel	Omvangrijk	Groot	V						V
3.2.4	Preciezer regelen	Instrumenteel	Gemiddeld	Gemiddeld	V	V		V		V	V
3.2.5	Decentrale ruimte bij provincies	Instrumenteel en materieel	Beperkt	Gemiddeld				V	V		V
3.2.6a	Lozingen (maatwerk Bal)	Instrumenteel en materieel	Beperkt					V	V		
3.2.6b	Lozingen (afstemming)	Instrumenteel en materieel	Omvangrijk					V	V		
3.2.6c	Lozingen (flex bevoegd gezag)	Instrumenteel	Beperkt					V	V		
3.2.7	Stikstofdepositie	Instrumenteel en materieel	Gemiddeld	Groot	V		V			V	V
3.2.8	Bijbehorend bouwwerk	Instrumenteel en materieel	Gemiddeld	Groot						V	
3.2.9	Locatiespecifieke regels stellen	Instrumenteel en materieel	Beperkt	Gemiddeld		V				V	
3.2.10	Maatwerk voor energie	Instrumenteel en materieel	Gemiddeld	Gemiddeld		V				V	

Hoofdstuk 5 - Efficiencyvoordeel waterbeheerprogramma

Vraag 6: Naast bovenstaande vragen wordt tenslotte een reflectie gevraagd op een specifiek onderdeel van de artikel 2 onderzoeken naar de stelselherziening van het omgevingsrecht. Dit betreft een efficiencyvoordeel van 1,9 miljoen euro per jaar die bij waterschappen zou ontstaan op het waterbeheerprogramma. (Zie Sira Consulting (2015) Financiële Effecten Omgevingswet, blz 23.) Over deze post bestaat twijfel.

In het Onderzoek financiële effecten Omgevingswet (Sira Consulting, 19 mei 2014, p. 61) is een bedrag van € 1,79 miljoen als besparing genoemd voor de waterschappen, bij het opstellen van het waterbeheerprogramma. De motivering hiervan is: “Door de integrale benadering kan een afname van de lasten worden bereikt. Reductie: € 35.800.000 x 5% = € 1.790.000.” Dit bedrag is in de notitie “Correcties onderzoeken Omgevingswet” van 19 september 2017 gecorrigeerd tot € 1,9 miljoen. De vraag is of dit effect inderdaad mag worden verwacht.

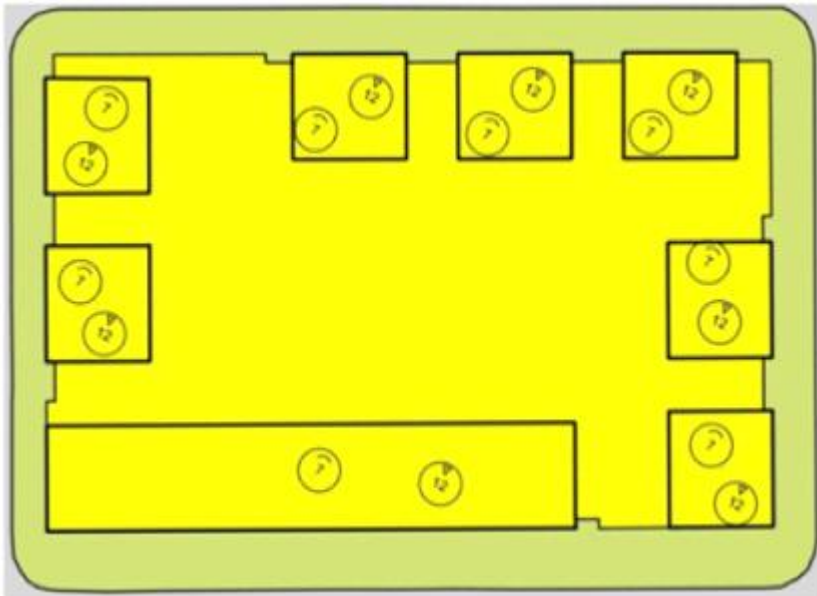
Waterschappen stellen volgens het huidige recht een beheerplan op grond van de Waterwet op. Het waterbeheerprogramma is daar de opvolger van. Zowel het beheerplan als het waterbeheerprogramma zijn gericht op de uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer en de bescherming van de watersystemen die in beheer zijn bij het waterschap, en de maatregelen die nodig zijn om aan de milieukwaliteitseisen / omgevingswaarden voor Krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen te voldoen. Ook in het huidige recht hanteren waterschappen bij de uitvoering van hun taken en bevoegdheden al een integrale benadering, “integraal waterbeheer” genoemd. Het toepassen van integraal waterbeheer is in de Derde Nota Waterhuishouding van 1989 ingevoerd en is in 2009 juridisch verankerd in de Waterwet, die de tot dan toe bestaande wetten op onderdelen van het waterbeheer (zoals de Wet op de waterhuishouding en de Grondwaterwet) verving. Integraal waterbeheer is in de Derde Nota Waterhuishouding gedefinieerd als:

Samenhangend beleid en beheer dat de verschillende overheidsorganen met strategische taken en beheerstaken op het gebied van het waterbeheer voeren in het perspectief van de watersysteembenadering. Hierbij wordt rekening gehouden met zowel de interne functionele samenhangen (de relaties tussen kwantiteits- en kwaliteitsaspecten van het oppervlaktewater en het grondwater) als de externe functionele samenhangen (de relatie tussen waterbeheer en andere beleidsterreinen als milieubeheer, ruimtelijke ordening en natuurbeheer).

De integrale benadering binnen de aan het waterschap toebedeelde taken is dus een staande praktijk, en de waterschappen hebben daarbij ook nu al oog voor de samenhang met andere beleidsterreinen die buiten hun takenpakket vallen (zoals milieu, ruimtelijke ordening en natuur). De integratie van deze verschillende beleidsterreinen die de Omgevingswet bewerkstelligt, heeft daarom voor het waterbeheerprogramma geen wezenlijk effect. De veronderstelde besparing van € 1,9 miljoen zal daarom naar onze verwachting niet worden gerealiseerd.

Bijlage

In de bestaande (bestemmingsplan)praktijk vormt het bestaande gebruik en de bestaande bebouwing vaak de basis voor het toewijzen van een bestemming (= functie) en de situering en omvang van bouwvlakken. De onderstaande afbeelding laat hiervan een voorbeeld zien.



Afbeelding B.1: gedetailleerd bestemmingsplan (bestemmingen en bouwvlakken/goot- en bouwhoogtes nauwkeurig vastgelegd rondom de bestaande bebouwing)

Met deze bestemmingen wordt ander gebruik (dan wonen) uitgesloten. Hetzelfde geldt voor hoofdgebouwen (woningen): deze mogen niet buiten het bouwvlak gesitueerd worden. Dit kan alleen als wordt afgeweken van het bestemmingsplan of het bestemmingsplan wordt gewijzigd. Met deze plansystematiek wordt beoogd om het bestaande woon- en leefklimaat/stedenbouwkundige opzet te beschermen. Wat er nu is moet ook zo blijven.

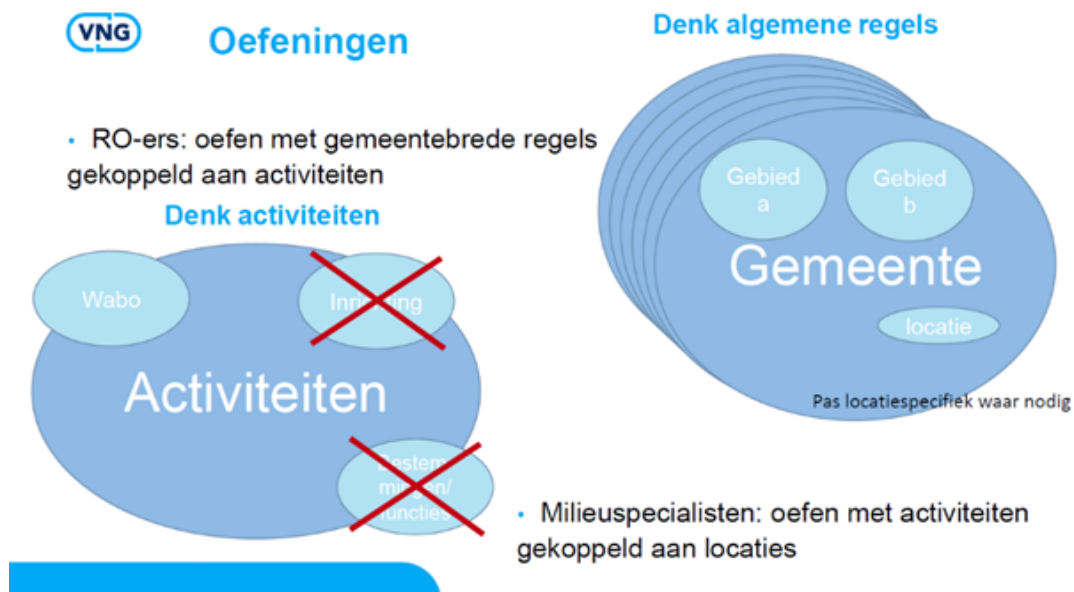
Het uitgangspunt van de basisvariant – in de staalkaart bestaande woonwijk – is dat dit doel (beschermen en ruimte bieden voor passende ontwikkelingen) ook zonder het (gedetailleerd) toedelen van functies en bebouwingsstroken kan worden bereikt.

Activiteiten die afbreuk doen aan het doel worden verboden (absoluut verbod), dan wel zijn slechts toegestaan als wordt voldaan aan algemene regels (al dan niet in combinatie met een informatie- of meldplicht) of als een vergunning wordt verleend. Bijkomend voordeel is dat ontwikkelingen die passen binnen het doel voor een gebied daarmee ook gefaciliteerd kunnen worden, zonder dat het omgevingsplan gewijzigd hoeft te worden (of hiervan moet worden afgeweken). Een voorbeeld daarvan is de wijziging van een school naar wonen. Het omgevingsplan kan deze wijziging (= activiteit) voorzien van een informatie-, meld- of vergunningplicht (omgevingsplanactiviteit). Daarbij kan in het geval van een

vergunningplicht worden bepaald dat de vergunning wordt verleend als voldaan wordt aan de in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels, bijvoorbeeld ten aanzien van hinder, voldoende parkeergelegenheid, geluid etc. Als die regels goed zijn te vatten in algemene regels in de vorm van gesloten normen, kan ook worden volstaan met een informatie- of meldplicht.

Een belangrijk kenmerk van de basisvariant is daarnaast dat hetgeen het omgevingsplan toelaat (wat mag) en de bestaande situatie niet met elkaar worden vermengd. Het omgevingsplan geeft uitsluitend inzicht in wat mag (toegelaten/verboden activiteiten). Inzicht in het bestaande gebruik en/of de bestaande bebouwing wordt gegeven via een serviceproduct. Die kan via het DSO worden ontsloten in de vorm van een informatieproduct. Als het DSO wordt geraadpleegd (functie 'oriënteren op de kaart') kan dat serviceproduct in de vorm van het bestaande gebruik als kaartlaag, mits via het DSO beschikbaar gesteld, naar believen worden aan- of uitgezet, net als dat kadastrale grenzen of de luchtfoto aan of uit kunnen worden gezet. Daarmee ontstaat voor de gebruiker (in de brede zin van het woord) een inzichtelijk en bruikbaar systeem.

De basisvariant heeft daarmee het karakter van een reguliere verordening, waarbij regels voor activiteiten worden gesteld. Deze variant kent daarmee een ander vertrekpunt dan het huidige bestemmingsplan, waarin niet wordt gedacht vanuit activiteiten, maar vanuit de locatie. De onderstaande afbeelding illustreert dit onderscheid.



Tussenvorm

Er is ook nog een tussenvorm denkbaar, waarbij er wel functies worden toegedeeld, maar

geen bebouwingszones (bouwvlakken) worden vastgelegd. De gemeente Utrecht heeft voor deze systematiek gekozen in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte (op grond van artikel 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet) voor de wijk Veldhuizen De Meern.



Afbeelding B.2: tussenvorm: functies zijn gedetailleerd vastgelegd, maar zonder bouwvlakken.

Die tussenvorm is uitgewerkt als optie 1 in de regels van de staalkaart bestaande woonwijk.

Optie 2: wonen en bouwen is verboden, tenzij expliciet toegestaan (met planologische drempel).

In optie 2 wordt het planologisch toegestane gebruik wel vastgelegd via een functie (wonen, detailhandel etc) of een aanduiding (wonen, detailhandel) in hst 5. Het doet niet ter zake of wordt gewerkt met de term functie of activiteit. Juridisch doen ze hetzelfde: het vastleggen van het toegestane gebruik. Deze variant vertoont vergelijkbare eigenschappen als een bestemmingsplan, waarbij wordt uitgegaan van toelatingsplanologie. Of activiteiten zijn toegestaan hangt primair af van de (planologisch) toegestane functie/activiteit en secundair of aan de voorwaarden wordt voldaan waaronder de activiteit is toegestaan (als er voorwaarden gelden). Bijvoorbeeld: buiten de toegedeelde functie wonen is het starten van de activiteit wonen (in een bestaand gebouw) niet toegestaan (dat impliceert overigens een algeheel verbod buiten het betreffende werkingsgebied, zodat de gebruiker die naast dat werkingsgebied klikt dat verbod te zien krijgt). Als wordt gekozen voor een brede functie (die meerdere gebruiksactiviteiten toelaat), kan er voor worden gekozen om wijziging van gebruiksactiviteit rechtstreeks toe te staan, dan wel hiervoor algemene regels of een vergunningplicht op te nemen. Een functie zoals maatschappelijk laat vaak meerdere

gebruiksactiviteiten toe, waarbij het nodig kan zijn om een nadere afweging te maken De verkeersaantrekkende werking van een school is bijvoorbeeld een andere dan van een kerk, terwijl ze allebei onder de functie maatschappelijk vallen.