

GEBRUIKSRUIMTE IN DE OMGEVINGSWET

Analyse op basis van drie praktijktoetsen

Colofon

Natuur & Milieu, juni 2015

Contact: m.robessin@natuurenmilieu.nl

Dit rapport is het resultaat van onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en bevat geen standpunt van Natuur & Milieu.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
1. Succesvol sturen op gebruiksruimte	6
2. Utrecht: van plicht naar ambitie	12
3. Noordzeekanaalgebied: van bestemmen naar ontwikkelen	15
4. STRONG: voorspelbaarheid of flexibiliteit?	20
5. Conclusies en aanbevelingen	22

INLEIDING

Wonen, werken, reizen, recreëren. De relatief beperkte fysieke ruimte in Nederland wordt intensief gebruikt. Dat geeft regelmatig spanning tussen verschillende vormen van gebruik. Waar een weg wordt aangelegd zijn bijvoorbeeld minder mogelijkheden voor woningbouw. Niet alleen door het beslag op de fysieke ruimte, maar ook doordat het gebruik van die weg gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit en daarmee voor de gezondheid van bewoners van woningen in de nabijheid ervan. Dit heeft onder meer geleid tot discussies over ‘Nederland op slot’: ontwikkelingen als woningbouw of uitbreiding van intensieve veehouderij die op grond van (Europeesrechtelijke) eisen geen vergunning kregen vanwege hun effecten op de kwaliteit van de lucht of de natuur.

De toekomstige Omgevingswet (hierna te noemen Ow)¹ heeft een tweeledige doelstelling: het, met het oog op duurzame ontwikkeling, in onderlinge samenhang:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.²

De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat de twee doelen het spanningsveld van het omgevingsbeleid tonen en dat ‘een grote opgave voor de praktijk van plannen en projecten het verbinden van de twee doelen is, zodat de milieukwaliteit en omgevingskwaliteit erop vooruit gaan en de fysieke leefomgeving beter geschikt wordt voor deze en toekomstige generaties.’³ De term ‘bereiken’ in het eerste onderdeel omvat namelijk ‘een element’ van verbetering. Als de feitelijke situatie van een gebied nog niet voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen, zal het bevoegd gezag actief voor een verbetering moeten zorgen om de vereiste toestand te bereiken.⁴ De twee onderdelen van de doelstelling zijn ‘bewust nevenschikt’. ‘In beginsel zijn beide doelen randvoorwaardelijk: de hedendaagse mens kan niet leven en functioneren zonder een bepaald niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving, maar ook niet zonder een bepaald niveau van benutting van de fysieke leefomgeving. In de meeste gevallen moet dus een balans worden gevonden tussen die twee doelen. Die balans moet, zoals de aanhef van artikel 1.3 aangeeft, gericht zijn op duurzame ontwikkeling.’⁵

Gebruiksruimte

Hoe kunnen we voorkomen dat de tweede doelstelling het verwezenlijken van de eerstgenoemde in de weg staat en omgekeerd? De Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid heeft in 2011 geadviseerd het concept ‘milieugebruiksruimte’ als een van de ontwerpprincipes bij de ontwikkeling van de Omgevingswet te hanteren:

‘Centraal stellen van (wederkerige) causaliteit tussen gebruikers en de fysieke leefomgeving door toepassing van het concept milieugebruiksruimte. De bepaling van de beschikbare milieugebruiksruimte is een politieke keuze. Dit maakt gerichte sturing op de milieugebruiksruimte voor gebieden en actoren, in de tijd mogelijk. Hiermee is ook ruimte te creëren voor innovatie en duurzame economische groei.’⁶

‘Gebruiksruimte’ is een concept waarbij wordt bepaald welke ruimte er is voor activiteiten in de leefomgeving, gerelateerd aan de beoogde omgevingskwaliteit. Door toepassing van de instrumenten van de Ow kan worden gestuurd op de beschikbaarheid of beperking van gebruiksruimte. Zo kunnen in geval van (dreigende) overschrijding van gebruiksruimte (een situatie waarin de omgeving niet de beoogde kwaliteit heeft of dreigt te verliezen) de instrumenten worden ingezet om het beslag dat op de gebruiksruimte wordt gelegd te beperken. Op die manier kan er eventueel ook voor worden gezorgd dat een beoogde ontwikkeling in een gebied, waarvoor eerst geen gebruiksruimte meer was, toch ruimte krijgt.

¹ Met Omgevingswet wordt in deze analyse steeds de tekst van het wetsvoorstel Omgevingswet (*Kamerstukken II 2013/14/15, 33 962*) bedoeld, zoals ingediend bij de Tweede Kamer in juni 2014, tenzij anders vermeld.

² Artikel 1.3 wetsvoorstel Ow; *Kamerstukken II 2013/14, 33 962*, nr. 2.

³ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962*, nr. 3, p. 63

⁴ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962*, nr. 12, p. 32.

⁵ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962*, nr. 12, p. 31.

⁶ Adviesrapport Regels die helpen, p. 12-13. <https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/442334>

Het begrip gebruiksruimte krijgt in de komende Ow een plek, maar niet als instrument in de wet zelf. De Memorie van Toelichting bij de Ow gaat op diverse plaatsen (onder meer in par. 5.10) in op het concept ‘gebruiksruimte’. In het milieubeleid wordt het concept ‘milieugebruiksruimte’ al veel langer gebruikt. Aangezien de Ow een integrale benadering introduceert en het concept dus niet alleen betrekking heeft op milieuwaarden, maar ook op onder meer ruimtebeslag en natuur, wordt in de Toelichting de term ‘gebruiksruimte’ gehanteerd.⁷

Praktijktoets

Zowel in de toelichting bij de in februari 2013 verspreide toetsversie van de Ow⁸ als in de Toelichting bij het wetsvoorstel is ingegaan op de mogelijke inzet van de instrumenten in de Ow bij toepassing van het concept gebruiksruimte in de praktijk. De wijze waarop het concept zal doorwerken in de uitvoeringsregelgeving is echter nog niet uitgekristalliseerd. Ook is nog niet duidelijk welke van de instrumenten van de Ow (of een mix daarvan) het meest geëigend zijn voor de aanpak van welk type vraagstukken en hoe deze instrumenten concreet kunnen worden toegepast. Dat geldt voor de verschillende schaalniveaus: lokaal, regionaal en nationaal. De Programmadirectie Eenvoudig Beter van het ministerie van IenM (EB) vond het van belang dat hiermee al tijdens het traject van totstandkoming van de Ow en de uitvoeringsregelgeving praktijkervaring wordt opgedaan, zodat op basis van die ervaringen de (uitvoerings)regelgeving zo opgesteld en uitgewerkt kan worden dat het concept gebruiksruimte op deze verschillende schaalniveaus met succes toepasbaar is en heeft daarom opdracht gegeven tot het uitvoeren van een praktijktoets ‘Gebruiksruimte in de Omgevingswet’. Deze praktijktoets is gestart in november 2013 en heeft het karakter van ‘schieten op een bewegend doel’: pas in de loop van het project werden de inhoud van de voorgenomen wet en de contouren van de uitvoeringsregelgeving op grond van die wet duidelijker.

Het *doel* van deze praktijktoets is om tijdig inzicht te verkrijgen in de manier waarop het concept gebruiksruimte succesvol kan worden toegepast in het kader van de Ow. In het kader van dit onderzoeksproject voerde Natuur & Milieu (N&M) daartoe drie pilots uit, respectievelijk op lokaal, regionaal en nationaal niveau, op basis waarvan we aanbevelingen doen ten behoeve van de (verdere) ontwikkeling en uitwerking van de Ow en de uitvoeringsregelgeving. Daarbij gaan we uit van de omschrijving van het concept gebruiksruimte in de Memorie van Toelichting (bij de toetsversie en na juni 2014 bij het wetsvoorstel).

De *centrale vraag* in het project is hoe het concept ‘gebruiksruimte’ in de Ow kan worden benut. De belangrijkste *deelvragen* zijn:

- op welke manier kan het concept gebruiksruimte op basis van de ontwikkelde instrumenten van de Omgevingswet op lokaal, regionaal en nationaal niveau succesvol worden ingezet?
- waar moet bij de vormgeving van de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet op worden gelet, om het concept succesvol toe te kunnen passen?

In de pilot Luchtkwaliteit in de stad Utrecht (hierna kortweg ‘Utrecht’) stond de ambitie van de gemeente Utrecht om de luchtkwaliteit verdergaand te beschermen centraal. Aanleiding voor de pilot ‘Gebruiksruimte in het Noordzeekanaalgebied/Westpoort’ (hierna kortweg ‘NZKG/Westpoort’) was de ambitie van diverse partijen in deze regio voor ontwikkeling van het Amsterdamse havengebied. De centrale vraag in de pilot Structuurvisie Ondergrond en de Omgevingswet (hierna te noemen ‘STRONG’) was hoe de voor deze visie ontwikkelde afwegingssystematiek kan worden vertaald in een afwegingskader op rijksniveau.

In de pilots op lokaal en regionaal niveau, Utrecht en NZKG/Westpoort, is op basis van een quick scan, interviews en een workshop met relevante stakeholders een concept plan van aanpak c.q. discussienotitie opgesteld. In een bijeenkomst met een aantal belangrijke stakeholders zijn afspraken gemaakt over vervolgvacatures, die verschilden per pilot. De pilot op landelijk niveau (STRONG) is in een latere fase geselecteerd en heeft een beperkter karakter. Zo zijn alleen bijeenkomsten georganiseerd met vertegenwoordigers van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken.

Relevante partijen uit bedrijfsleven, overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen zijn betrokken bij de lokale en regionale pilot. Deze doelgroepen zijn ook vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie, die vijf keer is bijeengekomen en waardevolle inbreng heeft geleverd in de vorm van suggesties voor de aanpak van de pilots en inhoudelijke discussies (zie bijlage voor de samenstelling van de

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 286.

⁸ Toetsversie Omgevingswet, §5.8, p. 171 e.v.

commissie). In deze analyse gaan we in op een aantal thema's die in de pilots naar voren zijn gekomen en doen vervolgens aanbevelingen voor de formulering van de uitvoeringsregelgeving.

1. SUCCESVOL STUREN OP GEBRUIKSRUIMTE

De eerste deelvraag in deze praktijktoets (op welke manier het concept gebruiksruiimte op basis van de ontwikkelde instrumenten van de Ow op lokaal, regionaal en nationaal niveau succesvol kan worden ingezet) kan niet worden beantwoord zonder aan te geven wat in dit verband wordt verstaan onder de termen ‘gebruiksruiimte’, ‘instrumenten van de Omgevingswet’ en ‘succesvol’.

Gebruiksruiimte

Volgens de Memorie van Toelichting bij de Ow is gebruiksruiimte: *‘De ruiimte die er is voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, zonder dat doelen in het gedrang komen of niet voldaan wordt aan omgevingswaarden’.*

‘De concretisering van de gebruiksruiimte gebeurt op twee manieren:

- voor sommige aspecten – bijvoorbeeld de fysieke gebruiksruiimte – gebeurt de invulling vooral in het open proces dat leidt tot een wijziging van een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning;
- voor andere aspecten – bijvoorbeeld aspecten van de milieugebruiksruiimte – is de gebruiksruiimte daarnaast begrensd door omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels.

Bij het beschouwen van de gebruiksruiimte voor een bepaald facet kan onderscheid worden gemaakt in:

- feitelijk door bestaande activiteiten gebruikte ruiimte (door industrie, verkeer en dergelijke);
- toegekende, maar onbenutte ruiimte: vaak zijn binnen omgevingsvergunningen of omgevingsplannen activiteiten toegestaan, die nog niet worden uitgevoerd, maar die bij toekomstig gebruik een beslag op de gebruiksruiimte leggen;
- vrij beschikbare ruiimte: ruiimte om de gevolgen van nieuwe activiteiten op te vangen, waarbij wordt voldaan aan omgevingswaarden, instructieregels en algemene regels en ook de andere beschermingsdoelen voor de fysieke leefomgeving worden bereikt;
- overschrijding van de gebruiksruiimte: het gebruik van de fysieke leefomgeving is dan groter dan die leefomgeving kan dragen, waardoor die omgevingswaarden, regels en doelen niet worden bereikt.⁹

Een definitie van gebruiksruiimte is gegeven in de begrippenlijst bij de Memorie van Toelichting: *‘Binnen een gebied aanwezige juridische ruiimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving’.*¹⁰

Om de gebruiksruiimte voor een of meer aspecten van de omgevingskwaliteit in een bepaald gebied (dat in omvang kan variëren van een wijk tot de wereld) te kunnen bepalen is het noodzakelijk eerst aan te geven wat de beoogde omgevingskwaliteit is. De doelstelling van de Ow is gericht op een gezonde en veilige leefomgeving en een ‘goede’ omgevingskwaliteit, maar in de wet zelf is niet omschreven wat daaronder moet worden verstaan. Volgens de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel duidt de term omgevingskwaliteit ‘op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten.¹¹ In reactie op vragen vanuit de Tweede Kamer herhaalt de Minister dat het bij de term ‘omgevingskwaliteit’ in het wetsvoorstel in essentie gaat ‘om de *belevingswaarde* en de *intrinsieke waarde* van de fysieke leefomgeving’. Het belang van dat laatste aspect vormt een reden om te kiezen voor het woord ‘omgevingskwaliteit’ en niet voor het woord ‘belevingswaarde’ waarin de intrinsieke waarde van natuur en cultureel erfgoed niet tot uitdrukking komen.¹²

⁹ Toetsversie Omgevingswet, p. 285.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 388.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 63.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 44.

Artikel 1.2, lid 2 Ow geeft een – niet limitatieve – opsomming van onderdelen van de fysieke leefomgeving: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. De eerste twee leden van artikel 2.1 van de voorgestelde wet bepalen dat een bestuursorgaan zijn taken en bevoegdheden uitoefent met het oog op de doelen van de wet en daarbij rekening moet houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Op grond van het derde lid van dit artikel kan deze uitoefening van taken en bevoegdheden in de uitvoeringsregelgeving worden begrensd en uitgewerkt. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op: het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid, het beschermen van het milieu, het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden, het behoud van cultureel erfgoed, de natuurbescherming, het tegengaan van klimaatverandering, de kwaliteit van bouwwerken, de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten, het beheer van infrastructuur, het beheer van watersystemen, het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen, het beheer van natuurlijke hulpbronnen, het beheer van natuurgebieden en het gebruik van bouwwerken. Gebruiksruimte betreft dus niet alleen milieugebruiksruimte, maar bijvoorbeeld ook natuur, ruimte en erfgoed.

Naar mate de ambitie ten aanzien van de omgevingskwaliteit hoger is, zal de gebruiksruimte naar verwachting kleiner zijn. Dat hoeft niet automatisch te betekenen dat minder activiteiten mogelijk zijn. Het beslag op de gebruiksruimte wordt immers onder meer bepaald door effecten van de activiteiten. Technologische innovatie of andere verbeteringen kunnen ervoor zorgen dat de gebruiksruimte gelijk blijft of groter wordt terwijl dezelfde activiteiten plaatsvinden. Tijddimensie is een belangrijke factor bij gebruiksruimte. Bestaande activiteiten kunnen ophouden of na verloop van tijd voor een geringer beslag op de gebruiksruimte zorgen (gebruik van schonere auto's leidt bijvoorbeeld tot schonere lucht). Schaarse ruimte kan onder druk komen te staan door toenemende behoefte aan bijvoorbeeld woningen. Gebruiksruimte is dus geen statisch gegeven.

Of, voor welke indicatoren, op welk bestuursniveau en met welk ambitieniveau doelen worden gesteld ten aanzien van een of meerdere aspecten van de omgevingskwaliteit is een politieke keuze, die kan worden vertaald in een doelstelling in een omgevingsvisie, als omgevingswaarde in rijks- of decentrale regelgeving of in instructieregels.

Succesvol sturen op resultaat

In de praktijktoets is als uitgangspunt gehanteerd dat inzet van het concept gebruiksruimte gericht is op het bereiken van resultaat in de situatie dat men

- bestaande overschrijding van gebruiksruimte wil saneren; en/of
- ontwikkelruimte wil creëren in een situatie dat de gebruiksruimte 'vol' is, waardoor nieuwe ontwikkelingen niet mogelijk zijn, en/of
- (een aspect van) de omgevingskwaliteit wil verbeteren waarvoor het noodzakelijk is de feitelijk gebruikte ruimte te reduceren, en/of
- een specifiek gebied wil ontwikkelen, waarbij men een evenwichtige verdeling tussen het beslag op de gebruiksruimte van verschillende activiteiten wil realiseren.

Onder een *succesvolle inzet* van het concept gebruiksruimte in het kader van deze praktijktoets verstaan we een inzet die aanzet tot creatieve en innovatieve oplossingen, waardoor met toepassing van de instrumenten van de Ow het beoogde resultaat in een van deze situaties wordt bereikt of naar verwachting kan worden bereikt, met het oog op verwezenlijking van de maatschappelijke doelstelling van de Ow.

De Ow heeft naast deze maatschappelijke doelstelling ook vier verbeterdoelen:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;

- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.¹³

Ook tussen deze doelen bestaat spanning: grotere flexibiliteit kan leiden tot geringere voorspelbaarheid en inzichtelijkheid en omgekeerd. In de pilot STRONG is dit spanningsveld expliciet aan de orde gesteld.

Instrumenten

In het wetsvoorstel Omgevingswet is ‘gebruiksruimte’ niet als instrument opgenomen, omdat de minister ervan uitgaat dat met *de instrumenten* die wel in de wet zijn opgenomen (het beslag op) gebruiksruimte kan worden beïnvloed. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel en in de Nota naar aanleiding van het verslag is uitgebreid ingegaan op de instrumenten die kunnen worden toegepast om te sturen op gebruiksruimte en daarmee op omgevingskwaliteit.¹⁴ De vraag of verankering van gebruiksruimte als instrument in de wet de inzet van het concept zou bevorderen is als zodanig in deze praktijktoets niet onderzocht.

De zes ‘kerninstrumenten’ van de Ow zijn volgens de Minister:

- de omgevingsvisie (verplicht op nationaal en provinciaal niveau, facultatief op gemeentelijk niveau¹⁵)
- het programma
- algemene rijksregels
- decentrale regels
- de omgevingsvergunning
- het projectbesluit

Daarnaast introduceert de Ow het instrument omgevingswaarden. Afdeling 2.3 Ow regelt de vaststelling van omgevingswaarden, met het oog op de doelen van de wet. Een omgevingswaarde bepaalt de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan (artikel 2.9, lid 2). Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (artikel 2.9, lid 3). Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald welk karakter die waarde heeft (een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of een andere, daarbij te omschrijven verplichting), het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan en de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is (artikel 2.10, lid 1). Ook moet worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken (artikel 2.10, lid 2).

Omgevingswaarden op rijksniveau

Het wetsvoorstel verplicht op nationaal niveau tot de vaststelling van omgevingswaarden voor onder meer de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen en voor de kwaliteit van de buitenlucht. Voor het karakter van eerstgenoemde omgevingswaarden wordt aangesloten bij de Kaderrichtlijn Water, die een mix bevat van inspannings- of resultaatsverplichtingen. Met betrekking tot de buitenlucht zullen de omgevingswaarden voor een aantal stoffen als een resultaatsverplichting worden benoemd, en een aantal als inspanningsverplichting.¹⁶

Het is nog niet duidelijk of ook voor andere aspecten van de omgevingskwaliteit dan de wettelijk verplichte omgevingswaarden in het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna te noemen Bkl) zullen worden vastgesteld. Volgens de Nota naar aanleiding van het verslag moeten beleidskeuzes hierover nog gemaakt worden. Wel wordt aangegeven dat het in ieder geval zal gaan om ‘een zeer beperkt aantal extra omgevingswaarden’.¹⁷ De regering is niet van plan om ‘voor elk beleidsdoel dat ziet op (behoud of verbetering van) de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving’ op rijksniveau een omgevingswaarde vast te stellen.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7.

¹⁴ Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, §5.10 en Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, hoofdstuk 3.

¹⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 9.

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 49.

¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 50.

‘Dat is voor uiteenlopende kwaliteitsaspecten ook bijna niet mogelijk, zeker niet op nationaal niveau. Zo lopen bijvoorbeeld de archeologische, de monumentale, de historische, de landschappelijke kwaliteiten en de stedenbouwkundige kwaliteiten van plek tot plek uiteen. Het in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen vastleggen door het Rijk van die kwaliteiten in omgevingswaarden in het beoogde Bkl is bijna onmogelijk en zou tot een sterke centralisatie leiden. Ook zouden de lasten van de verplichte monitoring van die waarden buitensporig hoog worden.’¹⁸

Instructieregels

Niet alleen in omgevingswaarden kan de ambitie voor (een aspect van) de omgevingskwaliteit worden neergelegd. Dat kan ook door het opnemen van kwaliteitsdoelstellingen in beleidsnota's en in een omgevingsvisies of programma's. Volgens de Minister kunnen dergelijke kwaliteitsambities 'ook direct leiden tot het treffen van voorzieningen of maatregelen of het stellen van instructieregels of algemene regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving.'¹⁹

‘Het Rijk kan ter bescherming of verbetering van die kwaliteiten («andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving») met instructieregels sturen op de afwegingen die bestuursorganen maken bij concrete besluiten (bijvoorbeeld omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten). Zo wordt het basisbeschermingsniveau voor externe veiligheid op dit moment (in de huidige regelgeving) bewerkstelligd door concrete instructieregels die zijn opgenomen in de drie AMvB's die de externe veiligheid betreffen. Deze instructieregels stellen randvoorwaarden aan omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen in de vorm van maximaal toelaatbare risiconiveaus voor de omgeving van concrete bronnen. Dat is een adequate manier van borging. Borging daarvan door een omgevingswaarde voor externe veiligheid vast te stellen zou onder andere door de kosten van monitoring leiden tot hogere bestuurlijke lasten, zonder dat daar vanuit het beleidsdoel een winst tegenover staat.’²⁰

In gevallen waarin één of enkele bronnen de oorzaak zijn van overschrijding van gebruiksruimte is volgens de regering direct brongericht beleid overigens effectiever om kwaliteitsdoelstellingen te realiseren dan een beleidsaanpak die stuurt op de gevolgen voor de fysieke leefomgeving.²¹ In de Nota naar aanleiding van het verslag wordt een voorbeeld gegeven van een dergelijke situatie waarin een aanpak via een omgevingswaarde omslachtig is.

‘Een voorbeeld kan dat verduidelijken: als op een industrieterrein één bedrijf geuroverlast veroorzaakt en het wenselijk is deze overlast aan te pakken, ligt het meer voor de hand om te onderzoeken welke voorzieningen kunnen worden getroffen om de geuroverlast van dat bedrijf (de bron) rechtstreeks aan te pakken, dan om via een omgevingswaarde voor geueenheden, met bijvoorbeeld een programma met maatregelen en een monitoringsstelsel hetzelfde te bereiken. Het rijksbeleid wordt tot op heden voor een belangrijk deel gekenmerkt door een actief direct regulerend bronbeleid. Omdat die benadering effectief is gebleken zal dat beleid onder de Ow worden voortgezet. Paragraaf 3.8 van deze nota gaat verder in op de rijkssturing door middel van instructieregels die gericht zijn tot bestuursorganen en paragraaf 6.4 op sturing door middel van algemene – direct brongerichte – rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving die gericht zijn tot burgers en bedrijven. Die beide vormen van sturing zijn vaak effectiever en efficiënter om een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bewerkstelligen dan het vaststellen van een omgevingswaarde.’²²

Relatie tussen omgevingswaarden en instructieregels

Volgens de Nota naar aanleiding van het verslag heeft een beleidsdoel dat inhoudt dat op een bepaald moment een onderdeel van de fysieke leefomgeving ten minste een bepaalde kwaliteit of staat moet hebben, en is neergelegd in een omgevingsvisie, een 'bestuurlijke status'. De vastlegging van een dergelijk beleidsdoel in een omgevingswaarde in een AMvB (of op decentraal niveau in een verordening of omgevingsplan) geeft het een juridische status. De Ow verbindt aan omgevingswaarden namelijk rechtsgevolgen: er moet worden gemonitord of de omgevingswaarde wordt gerealiseerd en als blijkt dat dit niet het geval is of er een dreiging is dat de

¹⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 42

¹⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 62

²⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 42

²¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 50.

²² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 43.

vastgestelde kwaliteit niet wordt gehaald moet er een programma worden vastgesteld, waarmee moet worden verzekerd dat die kwaliteit alsnog tijdig wordt behaald.²³

Omgevingswaarden werken niet direct door naar concrete besluiten als projectbesluiten of omgevingsvergunningen. Die besluiten hoeven niet aan de omgevingswaarden te worden getoetst.²⁴ Indirect kunnen omgevingswaarden wel doorwerken naar concrete besluiten, namelijk wanneer in instructieregels of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen is bepaald dat en op welke manier de omgevingswaarde moet worden betrokken bij daarbij aangewezen besluiten.²⁵ De uitwerking van een programma om een omgevingswaarde te realiseren 'kan er toe leiden dat er een rechtstreeks tot burgers en bedrijven gerichte regel wordt vastgesteld op grond waarvan bijvoorbeeld een bepaalde activiteit wordt verboden. Zo'n regel kan vastgelegd worden in het omgevingsplan. Anders dan een omgevingswaarde kent zo'n regel wel een 'adressant' en is degene die zich als die adressant niet aan de desbetreffende regel houdt, in overtreding.'²⁶

Bij omgevingswaarden gaat het dus om doelen met betrekking tot (een aspect van) de omgevingskwaliteit, die als kwaliteitseis worden geformuleerd in een amvb, verordening of omgevingsplan. Indien uit de (verplichte) monitoring blijkt dat de kwaliteit niet aan de eis voldoet of dreigt niet meer te voldoen, dient een programma te worden opgesteld om ervoor te zorgen dat de kwaliteit wel wordt bereikt of behouden blijft. Via het stellen van instructieregels kunnen kwaliteitsdoelen ook worden verankerd en bereikt. Voor de doorwerking van omgevingswaarden naar concrete besluitvorming zijn instructieregels nodig. Zowel omgevingswaarden op rijksniveau als instructieregels zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, een van de amvb's op grond van de Ow.

Indicatoren

Zowel bij omgevingswaarden als bij instructieregels speelt de keuze van indicatoren een belangrijke rol. Zoals hierboven aangegeven is een van de criteria voor het vaststellen van een omgevingswaarde, dat die moet kunnen worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden 'of anderszins in objectieve termen'. Voor de kwaliteit van het water en de lucht kan dat bijvoorbeeld in een maximale concentratie van een of meer stoffen in het water of de lucht. Een omgevingswaarde hoeft overigens niet per se kwantificeerbaar te zijn, maar kan ook op een andere manier in objectieve termen worden uitgedrukt. Voor waterkwaliteit bijvoorbeeld zullen sommige omgevingswaarden niet kwantitatief van aard zijn.²⁷ Voor aspecten van de omgevingskwaliteit als landschap en cultureel erfgoed is een kwantitatieve indicator lastiger te formuleren, maar ook deze 'zachte' waarden zijn objectiveerbaar. Een optie voor landschappelijke kwaliteit is bijvoorbeeld om onderdelen van de (kern)kwaliteiten van gebieden in omgevingswaarden uit te drukken, zoals de mate van openheid.²⁸

Welke indicator het meest geschikt is om een bepaalde kwaliteit aan te geven, is afhankelijk van het doel dat men daarmee wil bereiken. Voor de kwaliteit van de buitenlucht bijvoorbeeld zijn op Europees niveau ter bescherming van de volksgezondheid kwaliteitseisen gesteld in de vorm van maximaal toelaatbare concentraties in de buitenlucht voor onder meer stikstofdioxide en fijnstof. Het RIVM heeft de bestaande normen voor de omgevingskwaliteit geïnventariseerd en gerelateerd aan de achterliggende doelen van gezondheid en veiligheid.²⁹ Volgens het RIVM voldoen de meeste bestaande normen in dat opzicht goed, maar met betrekking tot geluid en lucht kunnen de normen niet in alle gevallen gezondheidsschade uitsluiten. Onder meer de huidige Europese

²³ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 41.*

²⁴ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 58:* 'Door de voorgestelde ont koppeling neemt de regering een reëel praktijkknelpunt van de huidige systematiek weg. Het komt onder de huidige wetgeving voor dat uiteenlopende activiteiten of andere bronnen bewerkstelligen dat de grens van wettelijk vereiste kwaliteit van de fysieke leefomgeving is bereikt. Zij hebben als het ware «de koek opgemaakt» of «de emmer tot de rand gevuld». Een rechtstreekse toetsing van een nieuw initiatief aan een huidige milieukwaliteitseis moet wegens de koppeling van het toestemmingsbesluit aan een activiteit aan de omgevingswaarde op dit moment leiden tot een afwijzing, ook al is de bijdrage van de beoogde nieuwkomer veel kleiner dan de (met soms verouderde processen werkende) zittende bedrijven. Door dit toestemmingsbesluit los te koppelen van de omgevingswaarde kan worden bewerkstelligd dat de nieuwkomer kan worden toegelaten. Tegelijkertijd is het aan het bestuursorgaan wel zodanig beleid te voeren om de omgevingswaarde of andere doelstelling te bereiken én bijvoorbeeld maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de zittende bedrijven schoner gaan produceren.'

²⁵ Zie ook *Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 49 en 57* over ont koppeling van omgevingswaarden en concrete besluiten: 'Met deze ont koppeling beoogt de regering meer mogelijkheden voor projecten te realiseren en tegelijkertijd mogelijkheden te creëren voor het daadwerkelijk verbeteren van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving (zie paragraaf 2.3 Paradigmawisseling).'

²⁶ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 47-48.*

²⁷ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 50.*

²⁸ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 46.*

²⁹ RIVM, *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet*, 2014-0138.

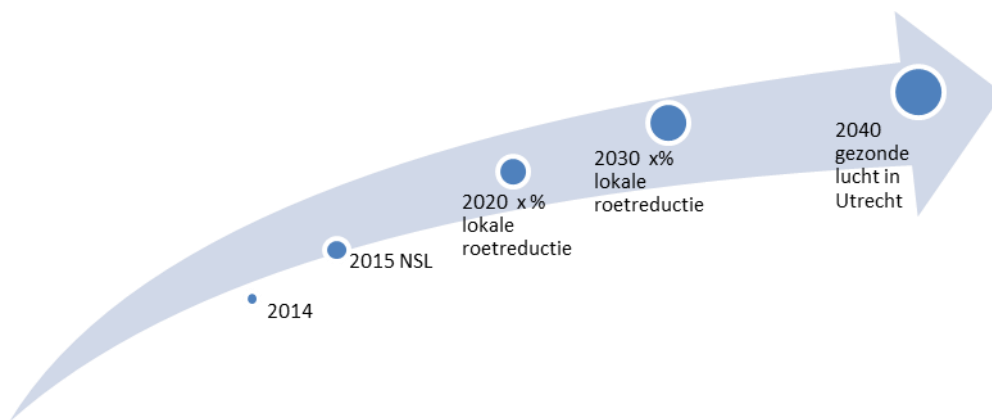
grenswaarden voor fijnstof vormen niet een veilig niveau waaronder geen gezondheidseffecten zullen optreden.³⁰ Daarom vinden discussies plaats over de vraag of de onderdelen EC (elementair koolstof of roet) of UFP (ultrafijnstof) van fijnstof meer geschikt zijn als indicator voor luchtkwaliteit uit een oogpunt van gezondheidsbescherming. Voor die stoffen bestaat nog geen aparte luchtkwaliteitseis. De regering heeft ervoor gekozen om de huidige normen te handhaven voor onder meer luchtkwaliteit. Voor geluid loopt een apart traject van beleidsvernieuwing, waarvan het resultaat volgens de contourennotitie zal landen in aanvullingswetten op de Ow.³¹

³⁰ In onder meer de EU Richtlijn (2008/50/EG). Zie voor een uitgebreid overzicht RIVM, *Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet*, 2014-0138 (bijlagenrapport), p. 50.

³¹ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 18.

2. UTRECHT: VAN PLICHT NAAR AMBITIE

De pilot Utrecht betrof een situatie waarin de gemeente Utrecht (een aspect van) de omgevingskwaliteit (i.c. luchtkwaliteit) wil verbeteren, waarvoor het noodzakelijk is de feitelijk gebruikte ruimte te reduceren. De grenzen aan de gebruikruimte, bepaald door de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen, worden door de gemeente niet (meer) als knellend ervaren. De gemeente verwacht aan deze eisen te (gaan) voldoen en wil het concept gebruikruimte inzetten om een van de achterliggende doelen van een goede luchtkwaliteit – een goede volksgezondheid – te bereiken. In plaats van een door Europese regels ‘opgelegde plicht’ waaraan men ook op lokaal niveau moet voldoen, wordt het zorgen voor een goede luchtkwaliteit door de gemeente in deze casus als een ambitie opgevat. De gemeente overweegt daartoe een doelstelling of omgevingswaarde in beleid en/of het omgevingsplan neer te leggen, in de vorm van een maximum concentratie eis van roet of UFP in de lucht of een roetreductiedoelstelling.



In de pilot kwamen met name twee kwesties naar voren: het bestuursniveau waarop omgevingswaarden voor luchtkwaliteit worden gesteld en de wijze van verankering van de luchtkwaliteitsambitie op lokaal niveau.

Aanvullende decentrale omgevingswaarden

Tijdens de workshop met stakeholders in april 2014 werd de vraag opgeworpen of op lokaal niveau aanvullende omgevingswaarden kunnen worden gesteld met betrekking tot luchtkwaliteit. Op dat moment was alleen nog de toetsversie van het wetsvoorstel voor handen. Tijdens de vervolgbijeenkomst in juli 2014 lag het wetsvoorstel inmiddels bij de Tweede Kamer, maar bleef de vraag nog onbeantwoord. Artikel 2.11, lid 1 Ow bepaalt weliswaar dat door een gemeente bij omgevingsplan omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld, maar het tweede lid van dit artikel beperkt die bevoegdheid. In het omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, *tenzij* bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald. Aangezien nog niet duidelijk was in hoeverre de rijksregels die ruimte zouden bieden bleef de onzekerheid daarover bestaan.

In de contourennotitie over de uitvoeringsregelgeving, die in februari 2015 aan de Tweede Kamer is gestuurd, is expliciet aangegeven dat in het Bkl wordt geregeld in hoeverre decentrale overheden naast het vaststellen van eigen omgevingswaarden strengere omgevingswaarden mogen vaststellen bovenop de rijksomgevingswaarden. Alleen voor de veiligheid van primaire waterkeringen zullen de rijksomgevingswaarden uitputtend worden geregeld. Een nieuwe bevoegdheid voor gemeenten.³²

Ambitie grote steden

Tijdens de pilot bleek dat meer grote steden bezig zijn met luchtkwaliteit en gezondheid in de stad. Daarom zijn in maart 2015 voor een ‘dieptegesprek’ in het kader van de pilot naast Utrecht ook Nijmegen, Eindhoven, Rotterdam, Amsterdam en Den Haag uitgenodigd. Deze steden bleken allemaal een ambitie te hebben die verder gaat dan het

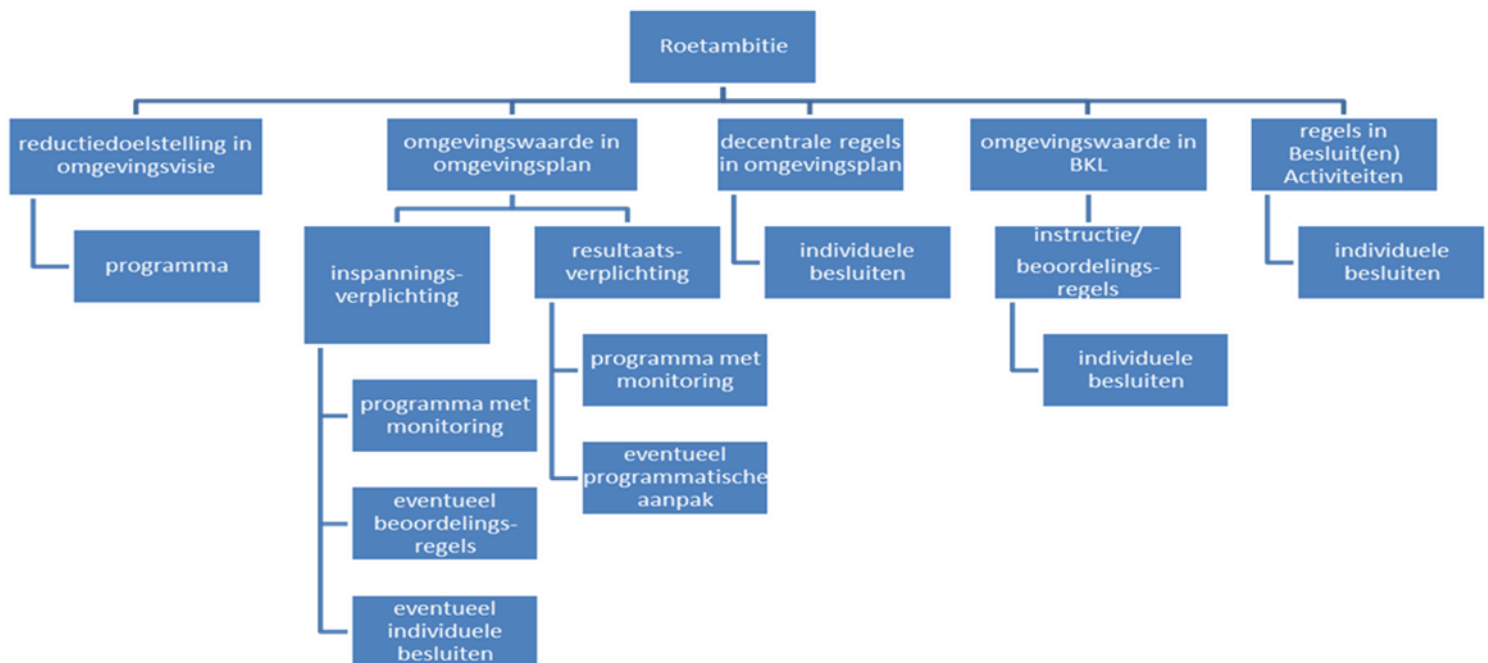
³² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 18, p. 12-13.

(alsnog) voldoen aan de huidige wettelijke luchtkwaliteitseisen. Die ambitie is neergelegd in coalitieakkoorden en beleidsnota's. Een voorbeeld is de Amsterdamse Agenda Duurzaamheid, waarin vanwege de gezondheidseffecten een reductiedoelstelling voor NO₂ is neergelegd van 35% op de zwaarst belaste locaties in 2025 (ten opzichte van 2015) en voor roet (EC) van 30% reductie in 2025 (ten opzichte van 2015) op de hoogst gemeten locaties.³³ Een ander voorbeeld is Den Haag, waar in het coalitieakkoord 2014 de volgende ambitie is opgenomen: 'Vanwege de gezondheidseffecten van luchtvervuiling streven we de norm van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor luchtkwaliteit na, overal in de stad.' Een streven, omdat de gemeente onvoldoende greep heeft op alle actoren en factoren die de luchtkwaliteit in de stad beïnvloeden.³⁴

Omgevingsvisie of omgevingswaarde?

Een andere rode draad in de pilot Utrecht betrof de vraag of de ambitie om op het gebied van luchtkwaliteit als gemeente verder te gaan dan de wettelijke eisen zal worden geformuleerd als doelstelling in de omgevingsvisie en/of als omgevingswaarde in het omgevingsplan. De instrumentkeuze heeft onder meer gevolgen voor de manier waarop met het niet realiseren van de ambitie moet worden omgegaan en voor de eventuele toetsing van besluiten over concrete activiteiten aan de kwaliteitsdoelstelling.

Hieronder is schematisch weergegeven welke instrumenten op gemeentelijk niveau kunnen worden ingezet om de ambitie met betrekking tot luchtkwaliteit en de daarvoor noodzakelijk reductie van de feitelijke benutting van de gebruiksruimte te realiseren (in het schema kortweg aangeduid met 'roetambitie'). Daarnaast zou de verdergaande ambitie van gemeenten ook kunnen worden gerealiseerd door de algemene rijksregels aan te scherpen, bijvoorbeeld de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het Bkl.



In de pilot bleek dat een aantal van de hierboven genoemde grote steden aan het verkennen zijn op welke manier die ambitie op termijn een plek kan krijgen in de omgevingsvisie. De gemeenten Utrecht en Eindhoven werken daarbij 'van onder op' door middel van een proces waarbij (gebiedsgewijs) met belanghebbenden aan een kwaliteitsbeeld wordt gewerkt. Vaststelling van lokale omgevingswaarden en verankering daarvan in een omgevingsplan vinden de gemeenten vooralsnog minder waarschijnlijk, om een aantal redenen. Ten eerste zal dit politiek/bestuurlijk mogelijk als te beperkend worden ervaren. In de tweede plaats is er nog onzekerheid over wat haalbaar is, omdat nog niet duidelijk is welke maatregelen mogelijk zijn. Ten derde verplicht het vaststellen van

³³ Op 11 maart 2015 vastgesteld in de gemeenteraad, website gemeente Amsterdam, 'Agenda Duurzaamheid 'Duurzaam Amsterdam'', 11 maart 2015.

³⁴ Website gemeente Den Haag, 'Het concept-coalitieakkoord 'Vertrouwen op Haagse Kracht 2014-2018'', 10 juli 2014, p. 29.

een lokale omgevingswaarde de gemeente tot monitoring en (bij overschrijding) tot het maken van een programma met maatregelen. Monitoring van onder meer roet wordt door een aantal gemeenten als een probleem gezien (geen budget, omdat het niet verplicht is). Eindhoven heeft in samenwerking met bedrijven wel een sensorennetwerk waarin onder meer UFP wordt gemeten in blootstellingsgebieden.

Gezamenlijke aanpak

In de pilot bleek voorts dat Utrecht moeite heeft met artikel 3.9 wetsvoorstel Ow, dat voorschrijft dat gemeenten in beginsel verantwoordelijk zijn voor de aanpak van overschrijding van alle omgevingswaarden en een programma moeten opstellen, al is de overschrijding niet veroorzaakt door activiteiten waarop de gemeente invloed heeft. In de contourennotitie is deze gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de door de gemeente zelf vastgestelde en van alle andere omgevingswaarden, onafhankelijk van het niveau waarop ze zijn vastgesteld, herhaald:

‘Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de gemeente aan zet is voor het realiseren van alle omgevingswaarden. Dit houdt in dat de gemeente in principe het programma moet vaststellen bij (dreigende) overschrijding, gericht op het alsnog halen van de waarde. Dit houdt de uitvoering bij het bestuursorgaan dat hierop het beste kan sturen en bevordert het stellen van realistische omgevingswaarden. Als dat doelmatiger is, kan bij het vaststellen van de rijks- en provinciale omgevingswaarden ook een ander bestuursorgaan worden aangewezen. Ook kunnen gemeenten hieraan gezamenlijk uitvoering geven. Een regionale omgevingsvisie kan een goed vertrekpunt zijn voor een gezamenlijke aanpak voor een gebied.’³⁵

In de Nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat de gemeente in overleg moet treden met het Rijk en de provincie als de luchtkwaliteit substantieel wordt beïnvloed door emissies van activiteiten waarvoor die overheden bevoegd gezag zijn.³⁶ Verder zegt de regering dat ‘verantwoordelijkheden of problemen bij overschrijding van waarden niet kunnen worden afgewenteld.’

‘Als er voor het voldoen aan de omgevingswaarde sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, dan zullen die bestuursorganen ook bij het opstellen van dat programma hun bijdrage moeten leveren. Uit artikel 2.2 van het wetsvoorstel volgt immers dat bestuursorganen altijd met elkaars bevoegdheden rekening moeten houden. Dat betekent dat er altijd overleg tussen de desbetreffende bestuursorganen moet zijn of dat het meest verantwoordelijke bestuursorgaan andere relevante bestuursorganen bij het opstellen van een programma ter realisatie van een omgevingswaarde moet betrekken.’³⁷

In de pilot bleek dat bij de betrokken gemeenten behoefte is aan samenspel tussen overheden, zowel horizontaal als verticaal, eventueel in de vorm van een nieuw NSL. Zo is de achtergrondconcentratie voor NO₂ in Utrecht al hoger dan het ambitieniveau. Daaraan is volgens de gemeente Utrecht alleen iets te doen met een aanpak aan de bron, waarvoor nationaal (mobiliteits)beleid nodig is.

³⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 18, p. 12-13.

³⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 62-63.

³⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 180.

3. NOORDZEEKANAALGEBIED: VAN BESTEMMEN NAAR ONTWIKKELEN

In de pilot NZKG/Westpoort was de situatie aan de orde waarin een ‘volle’ gebruiksruimte op een aantal aspecten nieuwe ontwikkelingen, zoals woningbouw en nieuwe bedrijvigheid, in een gebied belemmert. In de pilot STRONG betrof de casus de mogelijke wrijving tussen nieuwe activiteiten in de ondergrond als geothermie en schaliegaswinning enerzijds en de bescherming van de drinkwaterproductie uit de ondergrond en de omgevingskwaliteit bovengronds anderzijds. De pilots lijken op elkaar omdat in beide gevallen sprake is van elkaar mogelijk uitsluitende activiteiten in een bepaald gebied en in verband met schaarse ruimte toch wordt gezocht naar een verdeling of optimalisering van de gebruiksruimte, waarbij verschillende aspecten van de omgevingskwaliteit worden betrokken.

In onderstaand schema is bij wijze van voorbeeld aangegeven dat in dergelijke situaties op een aantal indicatoren (‘N=x’) voor aspecten van de omgevingskwaliteit in de ‘speelruimte’ boven de minimumkwaliteitsniveaus een afweging kan plaatsvinden in het betreffende gebied.

				Ambitieniveau kwaliteit
				Minimumniveau kwaliteit
Bijv. CO2	Bijv. Fijn stof	Bijv. landschap	Bijv. dB geluid	

Naast het schaalniveau (regionaal en landelijk) verschillen de beide pilots echter ook, op de volgende punten:

- De pilot NZKG/Westpoort is wat de fysieke ruimte betreft een tweedimensionale case, de pilot STRONG betreft een driedimensionale problematiek;
- Voor NZKG/Westpoort zijn een visie en een uitvoeringsprogramma vastgesteld, maar (nog) geen afwegingsmethodiek. In het kader van STRONG wordt gewerkt aan (een deel van) de rijksvisie, waarvoor al een afwegingsmethodiek is ontwikkeld, maar nog geen afwegingskader;
- In de pilot NZKG/Westpoort is (uiteindelijk) gefocust op de mogelijkheden om in het omgevingsplan de negatieve effecten van geluid voor de realisatie van de woningbouwopgave in het gebied te beperken. In de pilot STRONG is gefocust op de mogelijke wijzen van sturing in de rijksomgevingsvisie op besluitvorming over mijnbouwactiviteiten in de ondergrond om negatieve effecten daarvan voor de drinkwaterproductie te voorkomen of te beperken (op dit aspect wordt ingegaan in hoofdstuk 4).

Aanvankelijk was het de bedoeling om in de pilot NZKG/Westpoort na te gaan hoe een zo optimaal mogelijke integrale omgevingskwaliteit in dit gebied in samenspraak met stakeholders zou kunnen worden vastgesteld en hoe daarop vanuit het concept gebruiksruimte zou kunnen worden gestuurd door de verschillende betrokken overheden en andere partijen. Het verleggen van de focus in de pilot NZKG/Westpoort van integrale omgevingskwaliteit naar ‘geluid versus woningbouw’ is ingegeven door een aantal aspecten van de ontwikkelingen bij de uitvoering van de (deels botsende) ambities in de Visie Noordzeekanaalgebied 2040. Die ambities zijn in het uitvoeringsprogramma nog onvoldoende geconcretiseerd; er is nog geen afwegingsmethodiek ontwikkeld en niet alle betrokken partijen delen de inzet om te sturen op de gebruiksruimte in het gebied en zo ruimte te creëren voor nieuwe ontwikkelingen.

Concretisering ambities en afwegingssystematiek

Eind 2013 is een Bestuursplatform Noordzeekanaalgebied geformeerd, dat ondersteund door de Stichting Projectbureau Noordzeekanaalgebied verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Visie Noordzeekanaalgebied 2040. Doelstelling daarbij is om in te spelen 'op de toekomstige ontwikkeling in het NZKG, met een afweging van alle aanwezige belangen vanuit het perspectief van de versterking van de internationale concurrentiepositie van de MRA'. In juni 2014 is een Uitvoeringsprogramma vastgesteld. In dit programma staan 'alle activiteiten en projecten opgenomen waarvan op dit moment is ingeschat dat zij nodig zijn voor de uitvoering van de Visie.'

Monitors ruimte-intensivering en woningbouwintensivering

Twee van die projecten zijn het opzetten van een monitor ruimte-intensivering en een monitor woningbouwintensivering. De monitor ruimte-intensivering heeft als doel inzicht te krijgen in de intensivering van het Noordzeekanaalgebied door verdichting, innovatie en herstructurering. Met als achterliggende vraag: "welke informatie is nodig om te bepalen dat het gebied optimaal is geïntensiveerd en dat de gewenste fysieke- en milieuruimte niet meer aanwezig is?"³⁸ De vraag of optimaal geïntensiveerd is, moet in een latere politieke afweging gesteld worden, volgens het Uitvoeringsprogramma. Dat betekent dat op dit moment onduidelijk is wat de doelen zijn die men in het gebied wil bereiken. Om ervoor te zorgen dat op basis van de resultaten van de monitors kan worden gestuurd op gebruiksruimte zijn heldere doelen noodzakelijk. Er wordt gewerkt aan de inventarisatie van haalbare indicatoren, aan de hand waarvan een monitor ontwikkeld kan worden en metingen kunnen worden uitgevoerd. Voor de gemeente IJmond is dit gebeurd, maar de gegevens zijn (nog) niet openbaar. Er wordt gestart met het verder ontwikkelen en invullen van de kritieke prestatie indicatoren voor de overige havengebieden. Het kader hiervoor is vastgesteld, maar moet nog worden goedgekeurd door het Bestuursplatform. Dit staat voor juni 2015 gepland. Informatie over het kader wordt (nog) niet extern gedeeld. Het is de bedoeling dat de gehele monitor eind 2015 gereed is (een jaar later dan oorspronkelijk gepland), maar het is de vraag of deze planning gehaald wordt.³⁹

Het doel van een monitor woningbouw intensivering is het inzichtelijk maken van de voortgang van het bereiken van de woningbouwdoelstellingen, nu en de toekomst. Het streven is om deze monitor uiteindelijk te integreren met de bedrijventerreinenmonitor.⁴⁰ De ontwikkeling ervan wacht op de start van de bedrijvenmonitor. Het is niet bekend op welke termijn dit project gerealiseerd zal zijn en of de monitor woningbouw intensivering alleen betrekking krijgt op het Noordzeekanaalgebied of op een breder gebied. Op dit moment is sprake van een grotere capaciteit dan de realisatie van nieuwe projecten. Dit heeft te maken met terughoudendheid bij financiers en projectontwikkelaars, gezien de ontwikkelingen in de afgelopen jaren op de woningmarkt. Woningbouw wordt wel op andere manieren gemonitord, zoals in de monitor woningbouw van de provincie Noord-Holland, die de voortgang weergeeft van de afspraken die gemeenten in Regionale Actieplannen Wonen (RAP's) hebben gemaakt om woningen te realiseren.⁴¹

Verkenning van de specifieke ruimtelijke kwaliteiten van zeehavens

Een ander relevant project is actie 17 uit het Werkprogramma Zeehavens, waarin de specifieke ruimtelijke kwaliteiten van zeehavens worden verkend door de Branche Organisatie Zeehavens. Oorspronkelijk ging het hierbij om een verkenning van de specialisatie mogelijkheden van havens (bijv. in bepaalde goederenstromen), maar nu gaat het vooral om het benutten van kansen voor optimalisatie van milieu- en ruimtegebruik. Daarbij valt te denken aan het delen van kades, het maken van geluidverdeelplannen en het treffen van milieumaatregelen waardoor het gebied intensiever gebruikt kan worden. Het is de verwachting dat hiervoor voor het Noordzeekanaalgebied aangesloten zal worden bij de monitor ruimte-intensivering.⁴²

In het kader van de pilot NZKG/Westpoort is in juli 2014 een bijeenkomst georganiseerd waarin het IVAM de door dit bureau ontwikkelde digitale afwegingsmethodiek heeft gepresenteerd. Om gebruik te kunnen maken van een dergelijke methodiek is het echter noodzakelijk eerst de kwaliteitsdoelstellingen en andere eisen die relevant zijn voor de gebruiksruimte in een gebied vast te stellen. Dat is dus nog niet het geval. Aangezien de mogelijke 'botsing' tussen de ambities in het gebied met betrekking tot stimulering van de bedrijvigheid en van woningbouw zich vooral toespitst op de belemmering voor woningbouw als gevolg van de geluidbelasting in het gebied door

³⁸ Uitvoeringsprogramma Noordzeekanaalgebied, juni 2014, p. 14.

³⁹ Informatie van het Projectbureau Noordzeekanaalgebied (april 2015).

⁴⁰ Uitvoeringsprogramma Noordzeekanaalgebied, juni 2014, p. 20.

⁴¹ Website provincie Noord-Holland, Monitor Woningbouw.

⁴² Informatie van Havenbedrijf Amsterdam (april 2015).

onder meer de aanwezige bedrijven en omgekeerd de mogelijke beperkingen voor de bedrijven door ‘oprukkende’ woningbouw, is in de pilot gefocust op dit knelpunt.

Geluidverdeelplan

Door met name het Havenbedrijf Amsterdam is een aantal suggesties gedaan voor onderzoek naar de mogelijkheden om de belemmeringen door het bestaand beslag op de gebruiksruimte in het gebied, veroorzaakt door geluidemissies van onder meer bedrijven, weg te nemen of te beperken, zoals het verbinden van geluidseisen aan kavels via het sluiten van erfpachtcontracten bij de uitgifte van grond in de haven, en/of de wijziging daarvan. Aangezien de constructie van uitgifte van gronden in erfpacht uniek is voor het Amsterdamse havengebied en dus minder relevant met het oog op de ontwikkeling van de uitvoeringsregelgeving van de Ow, is ervoor gekozen om deze optie niet te onderzoeken. In plaats daarvan is gekeken naar de mogelijkheden van vaststelling van een geluidverdeelplan. Recentelijk heeft de Raad van State uitspraak gedaan over de mogelijkheid om de geluidverdeling op een gezondeer bedrijventerrein te regelen in het bestemmingsplan.⁴³ Aangezien Westpoort een gezondeer bedrijventerrein is, is deze jurisprudentie relevant voor het gebied.

Geluidzonerings bedrijventerreinen en gebruiksruimte

Wanneer bij de vaststelling van een bestemmingsplan voor een bedrijventerrein zogenaamde “grote lawaaimakers” (dit zijn inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken en die worden genoemd in bijlage I, onderdeel D van het Besluit omgevingsrecht) worden toegelaten, of althans niet uitgesloten, dan kwalificeert dit bedrijventerrein als industrieterrein in de zin van artikel 1 Wet geluidhinder (Wgh). Op grond van artikel 40 Wgh wordt rond het industrieterrein een zone vastgesteld, waarbuiten de geluidsbelasting vanwege dat gehele industrieterrein de waarde van 50 dB(A) niet te boven mag gaan. Deze zonegrens, ook wel de 50 dB(A) contour genoemd, is onderdeel van het toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor milieu. Op grond van artikel 2.14 lid 1 aanhef en onder c aanhef en onder 2 Wabo neemt het bevoegd gezag bij het besluit op de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor milieu de zonegrens in acht. De omgevingsvergunning (voor het milieudeel) moet worden geweigerd indien er sprake is van een overschrijding van de zonegrens, ook indien die overschrijding wordt veroorzaakt door andere inrichtingen op het gezondeerde industrieterrein.

Deze situatie kan ertoe leiden dat omgevingsvergunningen voor een gezondeerd industrieterrein moeten worden geweigerd, terwijl er nog fysieke ruimte beschikbaar is. Om die situatie te voorkomen werken de beheerders van een gezondeerd industrieterrein vaak met een zonebeheerplan op grond van artikel 164 Wgh. Een dergelijk plan bevat informatie over de geluidsbelasting op de zone per inrichting en bevat doorgaans een gewenste verdeling van de fysieke ruimte op het industrieterrein (de meest luidruchtige inrichtingen zo ver mogelijk van de zonegrens af), zodat fysieke ruimte en geluidsruimte op elkaar worden afgestemd en er geen kavels nodeloos onbenut blijven. Probleem is echter dat een zonebeheerplan geen onderdeel uitmaakt van het toetsingskader voor de omgevingsvergunning.⁴⁴ Dat betekent dat een omgevingsvergunning niet kan worden geweigerd wegens strijd met een zonebeheerplan, zodat een efficiënt gebruik van de fysieke ruimte via dat spoor niet kan worden bereikt.

Geluidverdeelplan “Bedrijventerrein Oosteind”:

Interessant voor de vraag in hoeverre een geluidverdeelplan een oplossing is voor deze problematiek is de zaak over het geluidverdeelplan Bedrijventerrein Oosteind. In het oude bestemmingsplan voor dit bedrijventerrein was de geluidnormering geregeld door middel van zonerings op grond van milieucategorieën (de VNG-systematiek). Daarnaast was er een gemeentelijk zonebeheerplan, dat uitsluitend functioneerde als administratief instrument bij de vergunningverlening. Dat leidde er in bepaalde situaties toe dat er verschil bestond tussen de geluidruimte conform de zonerings en de ruimte die er was volgens het zonebeheerplan, met name als de werkelijke geluidsproductie lager was dan op grond van de zonerings was toegestaan.

De gemeente achtte het niet aanvaardbaar dat er tussen twee documenten over dezelfde materie inhoudelijke verschillen bestonden. Daarom is bij een planherziening het onderdeel geluid uit de lijst van milieucategorieën gelicht. Tevens werd in het nieuwe bestemmingsplan “bedrijventerrein Oosteind”, dat centraal staat in bovengenoemde uitspraak van de Raad van State, een planregel opgenomen die ertoe strekt dat bedrijven ter plaatse van de aanduiding “gezondeerd industrieterrein” uitsluitend zijn toegestaan voor zover zij niet meer geluid produceren dan aan hen is toegekend op basis van het geluidverdeelplan dat onderdeel is van het zonebeheerplan (opgenomen als bijlage 3 bij de planregels). Bij het opstellen van het geluidverdeelplan is uitgegaan van de huidige vergunde geluidruimte, waarbij alle bedrijven hun huidige vergunde ruimte behouden. Voor bedrijven die onder

⁴³ ABRvSt 4 februari 2015, nr. 201308203/1/R3.

⁴⁴ ABRvSt 2 november 2011, nr. 201008546/1/M1.

de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen is er een norm van 50 dB(A). Voor bedrijven aan de rand van het industrieterrein is daarnaast rekening gehouden met maatwerkvoorschriften. De beschikbare ruimte wordt afgeleid van de immissiewaarden, de deelbijdrage die geleverd mag worden op de bepalende zone- en MTG-punten (Maximaal Toelaatbare Grenswaarden).⁴⁵

Het beleidsmatige effect is dat de reserveringsruimte beter benut kan worden en er de mogelijkheid ontstaat van uitwisseling van geluidruimte tussen bedrijven. Daarnaast is het effect van het opnemen van geluidruimte voor niet-vergunningsplichtige bedrijven dat zich vestigende grotere geluidmakers niet alle ruimte kunnen “opsouperen”. Consequentie hiervan in juridische zin is, dat gebruik (in ruime zin, dus bouwen en het gebruik op zich) waarbij teveel geluid wordt geproduceerd, in strijd is met artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo. De geluidverdeling wordt hierdoor niet via het milieuspoor, maar via het ruimtelijke ordeningsspoor geregeld. Een dergelijke regeling wordt wel vaker toegepast in bestemmingsplannen. De principiële vraag, namelijk in hoeverre een dergelijke planregeling ruimtelijk relevant is en of de geluidsverdelingsregeling niet een milieunorm betreft die tot het exclusieve domein van de milieuregelgeving hoort en daarmee strijdig is met artikel 3.1 Wro, was nog niet eerder beantwoord. De Afdeling is van oordeel van oordeel dat de planregeling, gelet op het doel ervan, een ruimtelijk relevant karakter heeft. Met het geluidverdeelplan wordt immers beoogd een doelmatige verdeling van de beschikbare geluidruimte over de diverse percelen van het industrieterrein, en daarmee een doelmatig grondgebruik, te waarborgen. Dit doel kan niet worden bereikt door het stellen van geluidgrenswaarden aan individuele inrichtingen bij de verlening van vergunningen, omdat een omgevingsvergunning niet wordt getoetst aan het zonebeheerplan ex artikel 164 Wgh en dus de verdeling van de beschikbare geluidruimte op een industrieterrein niet in het kader van de vergunningverlening is gewaarborgd. Daarom vindt de Afdeling het juist dat een verdeling van de beschikbare geluidruimte in het bestemmingsplan is gewaarborgd.

Daarnaast kwam in deze zaak een andere interessante vraag aan de orde, namelijk of het geluidverdeelplan in strijd is met de rechtszekerheid, omdat voor de vraag of de bestaande vergunde geluidruimte juist is opgenomen en de vraag welke geluidruimte aan een kavel is toegekend, het digitale model dat in het geluidverdeelplan wordt genoemd (het “zonebewakingsmodel”), dient te worden geraadpleegd. Dat model niet was vastgesteld als onderdeel van het bestemmingsplan. De Afdeling was van oordeel dat het in strijd met de rechtszekerheid is dat de door de gemeenteraad vastgestelde normen voor de verdeling van de geluidruimte niet zijn af te leiden uit het bestemmingsplan zoals dat elektronisch beschikbaar wordt gesteld via ruimtelijkeplannen.nl. Hierdoor is volgens de Afdeling onvoldoende inzichtelijk welke geluidruimte in het bestemmingsplan aan de gronden binnen het gezonde industrieterrein is toegekend en is niet controleerbaar of dit is gebaseerd op de huidige vergunde geluidruimte van de gevestigde bedrijven. Uit een oogpunt van rechtszekerheid moet in het bestemmingsplan bindend zijn vastgelegd welk rekenmodel wordt gebruikt om te berekenen of aan de geluidnormering in de planregels wordt voldaan.

Naar een regionaal verdeelplan?

Een planregeling met een geluidsverdelingsmodel voor een gezonde industrieterrein is volgens de Raad van State dus ruimtelijk relevant. De oprekking van het begrip “ruimtelijk relevant” past in het traject naar de Ow waarin niet het begrip “goede ruimtelijke ordening” centraal staat, maar het bredere begrip “goede omgevingskwaliteit”. Wellicht is een dergelijk ‘verdeelplan’ ook mogelijk voor andere emissies dan geluid. De ontwikkeling van verdeelplannen is een stap in de ontwikkeling van ‘bestemmen’, het toekennen van functies aan locaties in een gebied in een bestemmingsplan, naar ‘ontwikkelen’, het ontwikkelen en realiseren van een bepaalde kwaliteit in een gebied. Bij ‘bestemmen’ wordt vooral uitgegaan van scheiding van functies, zoals bedrijvigheid en woningbouw, met eventuele afstandseisen en eisen aan beide functies om nadelige effecten op de gezondheid te voorkomen (zoals geluidemissiereductie bij de bedrijven en geluidwerende voorzieningen bij de woningen). Bij ‘(organische) ontwikkeling’ is verweving van functies vaak meer het uitgangspunt en wordt gekeken naar de mogelijkheden daarvoor binnen de beschikbare gebruiksruimte.

In het kader van de pilot NZKG/Westpoort is daarbij vanuit het bedrijfsleven nadrukkelijk opgemerkt dat deze verschuiving leidt tot meer (rechts)onzekerheid bij bestaande bedrijven in het gebied en mogelijke beperkingen aan vanuit economisch opzicht noodzakelijk geachte uitbreidingsmogelijkheden voor die bedrijven. In dat opzicht zetten de vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven ook vraagtekens bij een aantal projecten op grond van de Crisis en Herstelwet in het gebied en verkenningen naar eventuele volgende CHW projecten, omdat ze verwachten dat na afloop van de 10-jaarstermijn voor tijdelijke overschrijding van de gebruiksruimte nog niet aan de normen zal zijn voldaan. Woningen zijn dan echter al gerealiseerd en naar hun inschatting zullen omliggende bedrijven

⁴⁵ Informatie uit gesprek met de gemeente Papendrecht op 29 april 2015.

dan toch aan strengere eisen moeten voldoen.⁴⁶ Zij zijn van mening dat een scheiding van functies en hantering van de VNG-systematiek, met voldoende afstand tussen (bestaande) bedrijven en (nieuwe) woningen bedrijven meer rechtszekerheid biedt.

⁴⁶ Informatie uit gesprek met vertegenwoordigers van VNO-NCW west en Metaalunie op 30 april 2015.

4. STRONG: VOORSPELBAARHEID OF FLEXIBILITEIT?

Ook in de pilot STRONG was de vraag aan de orde of in het kader van deze structuurvisie op rijksniveau per gebied functies aan de ondergrond moeten worden toegekend ('bestemmen') of dat ook hier sprake kan zijn van verweving ('ontwikkeling'). Scheiding van functies door middel van expliciete uitsluiting van gebieden voor bepaalde activiteiten in de ondergrond ('rode' gebieden) of juist aanwijzing van gebieden voor die activiteiten ('groene' gebieden) biedt initiatiefnemers en belanghebbenden de meeste duidelijkheid en rechtszekerheid. Op voorhand is hierdoor immers voorspelbaar of voorgenomen activiteiten kunnen worden toegestaan of niet. Eventueel kunnen 'oranje' gebieden worden aangewezen, waarin de activiteiten alleen onder voorwaarden mogelijk zijn. Wanneer die voorwaarden zijn neergelegd in algemene regels zijn ze ook voorspelbaar. Indien pas bij een afweging in het concrete geval, uitgaand van de lokale omstandigheden, wordt vastgesteld of een voorgenomen activiteit mogelijk is en onder welke condities, is de voorspelbaarheid veel minder, de flexibiliteit voor het bevoegd gezag daarentegen groter.

De keuze voor een bepaalde sturingswijze hangt dus samen met de beoogde mate van (i.c. centrale) sturing. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven heeft de Ow vier verbeterdoelen, die elkaar deels versterken, maar elkaar ook kunnen belemmeren (het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving; en het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving).⁴⁷ In deze pilot is verkend welke sturingsopties kunnen worden onderscheiden naar gelang men het accent op een van deze verbeterdoelen wil leggen.

In onderstaand schema is aangegeven welke opties zijn benoemd, variërend van 'maximale' (decentrale) afwegingsruimte tot 'maximale' doorzettingsmacht vanuit de centrale overheid. De extremen zijn echter niet absoluut. Maximale decentrale afwegingsruimte zou inhouden dat de rijksoverheid op geen enkele wijze voorwaarden verbindt aan het uitvoeren van activiteiten in de ondergrond. Ook maximale centrale doorzettingsmacht is een fictieve optie. Ook in geval van bijvoorbeeld een projectprocedure voor een activiteit in de ondergrond zal het bevoegde bestuursorgaan tenminste overleg plegen met andere bestuursorganen en stakeholders.

In de optie 'Procesafspraken' is in dit schema het accent het meest gelegd op decentrale afwegingsruimte en regionaal maatwerk. Om de opgaven voor het rijk (leveringszekerheid van energie en drinkwater bijvoorbeeld) veilig te stellen worden bijvoorbeeld op rijksniveau taakstellingen geformuleerd voor provincies, zoals het leveren van een bepaalde bijdrage aan de energievoorziening. Het is dan aan de provincies om te bepalen hoe zij die bijdrage leveren (bijvoorbeeld windenergie of geothermie). Regie vindt plaats op decentraal niveau. Provincies hebben bijvoorbeeld een bindend adviesrecht ('instemmingsbevoegdheid') bij besluitvorming door de rijksoverheid.

De optie 'Samenhangende benadering' heeft als uitgangspunt dat overheden op de verschillende niveaus en andere partijen samenwerken aan de oplossing van maatschappelijke opgaven, vanuit de eigen verantwoordelijkheid en belang. In deze benadering wordt de rijksomgevingsvisie zoveel mogelijk 'bottom-up' geformuleerd, op basis van decentrale omgevingsvisies. Er worden geen gebieden aangewezen waar activiteiten al dan niet kunnen plaatsvinden. De afweging vindt plaats op decentraal niveau. De rijksoverheid geeft toetsingscriteria in de instructieregels op grond van het Bkl aan, voorziet in procescriteria en instrumenten die de afweging in concrete gevallen faciliteren zoals de omgevingswijzer die door Rijkswaterstaat wordt gehanteerd als hulpmiddel om duurzaamheidsaspecten bij opgaven en projecten inzichtelijk te maken.⁴⁸

In de optie 'gebiedsbenadering' wordt op rijksniveau wel bepaald waar bepaalde activiteiten (zoals geothermie of schaliegaswinning) zijn uitgesloten wegens mogelijke negatieve effecten op andere activiteiten in de ondergrond (zoals drinkwaterproductie) of (onder voorwaarden) kunnen worden toegestaan. Deze gebieden worden in de rijksomgevingsvisie of een programma ter uitvoering daarvan aangewezen. In de instructieregels op grond van het

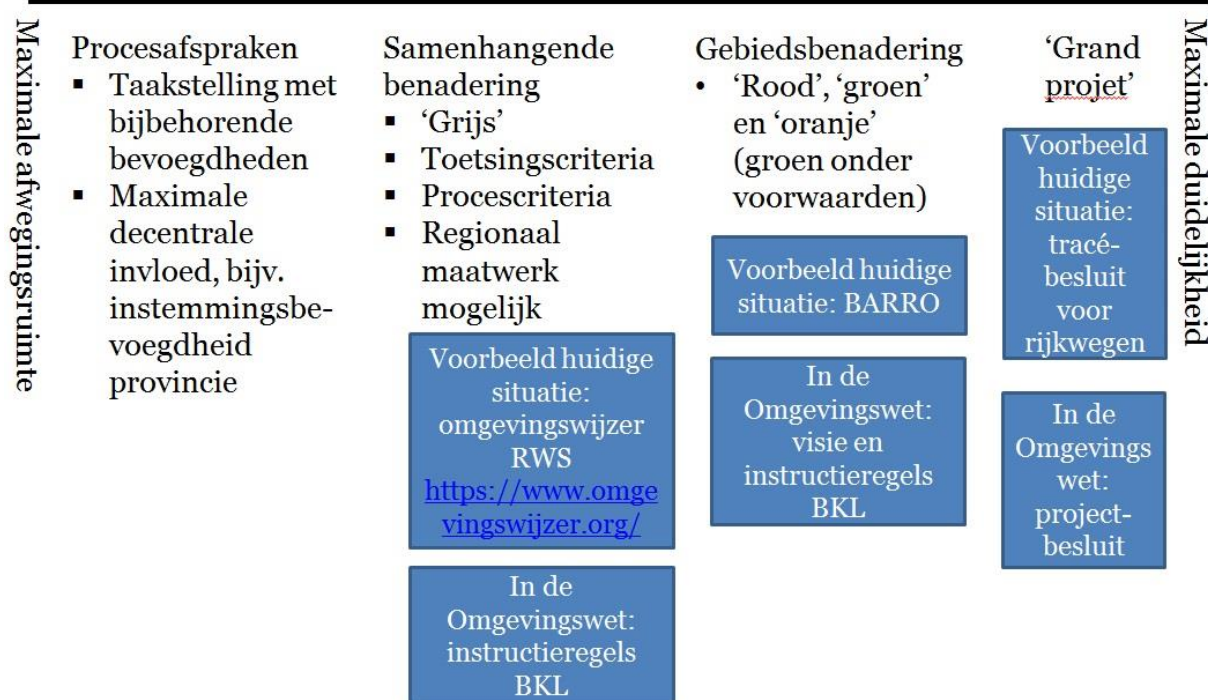
⁴⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 7.

⁴⁸ <https://www.omgevingswijzer.org/>

Bkl wordt aangegeven dat bij besluitvorming over concrete initiatieven voor dergelijke activiteiten moet worden getoetst aan die aanwijzing.

Indien de rijksoverheid op grond van een nationaal belang een bepaalde activiteit wil toestaan, ondanks het feit dat die in strijd is met bijvoorbeeld een omgevingsplan, kan eventueel een projectprocedure worden gevolgd. De decentrale afwegingsruimte is daarbij gering.

Sturingsopties



In het schema in *bijlage 2* is per kerninstrument van de Ow aangegeven welke punten relevant zijn in deze vier sturingsopties.

In de pilot is op basis van beschikbare gegevens, verwerkt in kaarten, voor een concreet gebied als vingeroefening gekeken naar de effecten van bepaalde activiteiten in het gebied op elkaar en de overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor een van de sturingsopties. Daarbij bleken de betrokken ambtenaren van de ministeries van EZ en IenM vooralsnog de voorkeur te geven aan de sturingsoptie ‘samenhangende benadering’, omdat hierbij goed kan worden gekeken naar de specifieke kenmerken en kwaliteiten van een gebied. Discussiepunt was de vraag of op centraal niveau moet worden bepaald welke aspecten, met welke zwaarte, in een concreet geval moeten worden afgewogen of dat pas bij de besluitvorming over een concrete aanvraag voor bijvoorbeeld een winningsvergunning wordt bepaald, door de betrokken overheden en stakeholders gezamenlijk, welke aspecten in welke mate worden afgewogen. Deze discussie kon binnen de looptijd van het project niet worden afgerond, maar wordt voortgezet door de beide ministeries.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De centrale vraag in deze praktijktoets was hoe het concept ‘gebruiksruimte’ in de Ow kan worden benut. ‘De Omgevingswet’ bestond nog niet op het moment dat dit onderzoek startte (in oktober 2013). Er was alleen een toetsversie voorhanden van het concept wetsvoorstel. In juni 2014 is het wetsvoorstel Ow bij de Tweede Kamer ingediend. Met een tweeledig doel: ‘het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit’ en tevens ‘een doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies’. Die doelen kunnen elkaar in concrete situaties in de weg staan. Bij het vinden van een goede balans kan het concept gebruiksruimte een rol vervullen.

In een situatie waarin (nog) geen sprake is van een goede omgevingskwaliteit helpt denken vanuit gebruiksruimte (de binnen een gebied aanwezige juridische ruimte voor activiteiten in de fysieke leefomgeving) beleid en instrumenten in te zetten om overschrijding van de gebruiksruimte te *saneren*. Wanneer de beoogde kwaliteit is bereikt is inzet van het concept gebruiksruimte nodig om die situatie te *behouden*, onder meer bij *ontwikkeling* van (nieuwe) activiteiten in de ruimte. Net als het gebruik van de omgeving is een goede omgevingskwaliteit geen statisch gegeven. Op basis van nieuwe inzichten in bijvoorbeeld de gezondheidseffecten van bepaalde stoffen of hinder kan het noodzakelijk zijn om (opnieuw) te bepalen wat de kwaliteitseisen moeten zijn en vervolgens te sturen op *verbetering* door eventuele overschrijding van de (herziene) gebruiksruimte te saneren.

Het concept gebruiksruimte is niet als instrument in de Ow opgenomen. Evenmin zijn in het wetsvoorstel bepalingen over de inzet van dit concept voorgesteld. Volgens het ministerie van IenM is dat niet nodig, omdat op gebruiksruimte kan worden gestuurd met de instrumenten die in het voorstel zijn geregeld: de omgevingsvisie, het programma, omgevingswaarden, algemene rijksregels en decentrale regelgeving (omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening) en omgevingsvergunningen en projectbesluiten.

Of en hoe het concept met de instrumenten van de Omgevingswet succesvol kan worden ingezet en waar daartoe bij de vormgeving van de uitvoeringsregelgeving op moet worden gelet, waren de vragen waarop het antwoord werd gezocht in deze praktijktoets. Dat antwoord is gebaseerd op de ervaringen in de drie uitgevoerde pilots, waarbij in de loop van het onderzoek geleidelijk meer duidelijkheid is ontstaan over de inhoud van de toekomstige Ow en over de contouren van de uitvoeringsregelgeving. In de stukken die zijn gewisseld tussen de Tweede Kamer en de regering in het kader van de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel zijn diverse toelichtende passages opgenomen over de mogelijke inzet van het concept gebruiksruimte. In de contourennotitie over de uitvoeringsregelgeving die in februari 2015 aan de Tweede Kamer is gestuurd is geschetst hoe de voorgenomen algemene maatregelen van bestuur op grond van de Ow er uit zullen zien. Er zijn (nog) geen concepten van het Omgevingsbesluit, het Besluit Kwaliteit leefomgeving, het Besluit Activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwactiviteiten leefomgeving beschikbaar. Hoe de wet en de uitvoeringsregelgeving er uiteindelijk uit zullen zien is op het moment van schrijven (mei 2015) nog onbekend. De conclusies in deze analyse zijn dus een momentopname op basis van ‘voortschrijdend inzicht’ in de voorstellen bij de onderzoekers en de deelnemers aan de pilots.

Conclusies

De algemene conclusie is dat met toepassing van de voorgestelde instrumenten van de Ow een succesvolle inzet van het concept gebruiksruimte mogelijk is, mits wordt voldaan aan een aantal randvoorwaarden bij de vormgeving van die instrumenten in de wet en de uitvoeringsregels en bij de implementatie van de wet.

Met name in de pilots Utrecht en STRONG is door deelnemers aangegeven dat inzet van het concept gebruiksruimte (‘denken vanuit gebruiksruimte’) helpt bij het zoeken naar een goede instrumentenmix en bij structurering van discussies en samenspel tussen de verschillende actoren en/of overheden om de juiste balans te vinden tussen de twee onderdelen van het doel van de Omgevingswet (verbeteren van de omgevingskwaliteit en doelmatig gebruik van de omgeving). In de pilot NZKG/Westpoort bleek dat denken vanuit ambities voor de kwaliteit van een gebied enthousiasme bij stakeholders teweeg kan brengen, maar dat het voor een volgende stap, sturing op gebruiksruimte, noodzakelijk is dat ambities worden geconcretiseerd. Dan pas is immers duidelijk welke sturing, en daarmee welke inzet van instrumenten, nodig is. Of de instrumenten van de Omgevingswet (voldoende) aanzetten tot de toepassing van het concept gebruiksruimte is in deze praktijktoets niet onderzocht. Wel is bekeken op welke manier het concept gebruiksruimte op basis van de ontwikkelde instrumenten van de Omgevingswet op lokaal, regionaal en nationaal niveau succesvol kan worden ingezet (de eerste deelvraag in dit onderzoek).

In de drie pilots is gebleken dat voor een succesvolle inzet van het concept gebruiksruimte bij de formulering van de uitvoeringsregels met name aandacht nodig is voor:

- De wijze en het (bestuurs)niveau waarop de beoogde omgevingskwaliteit wordt vastgesteld;
- De rol van een (gezamenlijk) programma bij de sturing op gebruiksruimte;
- De onderlinge relatie tussen de instrumenten, onder meer de verhouding tussen omgevingsvergunningen en projectbesluiten enerzijds en een omgevingswaarde in een omgevingsplan of kwaliteitsdoelstelling in een omgevingsvisie en/of programma op decentraal niveau anderzijds.

Op deze drie punten gaan we hierna in.

- 1) Om de gebruiksruimte te kunnen *bepalen* is het noodzakelijk dat duidelijkheid bestaat over de beoogde omgevingskwaliteit. Die duidelijkheid kan worden geboden door het neerleggen van kwaliteitsdoelstellingen in omgevingsvisies, het verankeren van omgevingswaarden en het stellen van instructieregels. Ten aanzien van de mogelijke inzet van deze instrumenten op dit punt constateren wij op basis van de pilots:

Omgevingsvisie

- Het 'voortraject' waarin stakeholders tijdig worden betrokken bij het bepalen van de kwaliteitsambities in een bepaald gebied of op een bepaald aspect van de leefomgeving is belangrijk voor een breed gedeelde visie op de omgevingskwaliteit en de gebruiksruimte.
- Op gemeentelijk niveau kan een omgevingsvisie worden gemaakt, maar op grond van het wetsvoorstel is niet verplicht. In de pilot Utrecht is gebleken dat een gemeentelijke omgevingsvisie als een goed instrument wordt gezien om ambities ten aanzien van (een aspect van) de omgevingskwaliteit vast te leggen. Het (onverplicht) opstellen van een omgevingsvisie bleek niet vanzelfsprekend, omdat sommige gemeenten daarvoor geen middelen inzetten. Indien een gemeente geen omgevingsvisie maakt ontbreekt echter op strategisch niveau duidelijkheid over het ambitieniveau van de gemeente.
- De scope van de omgevingsvisie (op alle niveaus) lijkt beperkt tot de aspecten van de leefomgeving waarop de Ow betrekking heeft. Dit maakt de bruikbaarheid van de omgevingsvisie voor sturing op gebruiksruimte beperkt, omdat de effecten van activiteiten op de fysieke leefomgeving zich niet beperken tot de aspecten die de Ow regelt. In de pilot STRONG kwam bijvoorbeeld aan de orde dat aspecten als energievoorziening op dit moment buiten de reikwijdte vallen, hoewel ze zeer relevant zijn voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
- Afhankelijk van de wenselijk geachte mate van duidelijkheid en inzichtelijkheid voor initiatiefnemers en belanghebbenden enerzijds en de mate van flexibiliteit voor decentrale overheden anderzijds kan in de (rijks)omgevingsvisie worden gekozen voor verschillende sturingsopties. Die kunnen variëren van het per gebied concreet aangeven van de toelaatbaarheid van bepaalde activiteiten tot het aan decentrale overheden overlaten van de keuze hoe zij bepaalde, in de (rijks)visie neergelegde, opgaven en kwaliteiten willen realiseren. In de pilot STRONG is geconstateerd dat de keuze voor een bepaalde sturingsoptie gevolgen heeft voor de inzet van andere instrumenten als instructieregels en voor de wijze waarop de gebruiksruimte in een bepaald gebied wordt bepaald.

Omgevingswaarden

- In de Ow is gekozen voor een beperkte verplichting tot vaststelling van omgevingswaarden op nationaal niveau (alleen voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en waterveiligheid). Uit de beantwoording van vragen uit de Tweede Kamer blijkt dat de regering voor een beperkt aantal andere aspecten onverplicht omgevingswaarden wil neerleggen in het Bkl. Kwaliteitsdoelstellingen voor de overige aspecten van de leefomgeving (zoals landschap en cultureel erfgoed) zullen, indien wenselijk geacht, hetzij op nationaal niveau in de vorm van beleidsdoelstellingen in bijvoorbeeld de rijksomgevingsvisie worden neergelegd, hetzij op decentraal niveau in omgevingswaarden in decentrale regels of als doelstellingen in omgevingsvisies. Of die omgevingswaarden en doelstellingen voldoende duidelijkheid bieden voor het bepalen van gebruiksruimte op een of meer aspecten van de leefomgeving in een bepaald gebied bleek in de pilots Utrecht en NZKG/Westpoort nog niet te beoordelen. Het is namelijk nog niet duidelijk of, en hoe die waarden en doelstellingen zullen worden vastgesteld.

- In de pilot Utrecht bleek behoefte aan duidelijkheid over de mogelijkheid om in aanvulling op de in de rijksregels neergelegde omgevingswaarden decentrale omgevingswaarden vast te stellen. Tijdens de schriftelijke parlementaire behandeling van de Ow is die vraag beantwoord en is expliciet aangegeven, dat de regering voornemens is om decentrale overheden die ruimte te geven, behalve ten aanzien van primaire waterkeringen.
- In de pilot Utrecht is geconstateerd dat sommige deelnemers, naast de mogelijkheid van aanvullende decentrale omgevingswaarden, herziening van omgevingswaarden op nationaal niveau (i.c. ten aanzien van luchtkwaliteit) uit een oogpunt van het realiseren van een gezonde leefomgeving effectiever vinden.

Instructieregels

- Sturing op gebruiksruimte vindt niet alleen plaats via de vaststelling van omgevingswaarden, maar ook door de vaststelling van instructieregels op nationaal niveau en maatwerkregels op decentraal niveau. Met het oog op optimalisering van de gebruiksruimte voor een of meer aspecten van de omgevingskwaliteit in een bepaald gebied bleek in de pilot NZKG/Westpoort behoefte aan toedeling van die ruimte in het kader van het omgevingsplan. Uit recente jurisprudentie blijkt dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een geluidverdeelplan ruimtelijk relevant vindt. In het kader van de Ow kunnen instructieregels voor het opstellen van dergelijke plannen of meer integrale regionale verdeelplannen worden gegeven.
- 2) Voor het daadwerkelijk realiseren van het beoogde *resultaat* voor de gebruiksruimte (sanering van overschrijding, creëren van ruimte voor nieuw gebruik, reductie van (effecten van) bestaand gebruik ten behoeve van verbeterde omgevingskwaliteit of ontwikkeling van een gebied met evenwichtige verdeling van beslag op de gebruiksruimte) werd in de pilots een programma, eventueel met programmatische aanpak, als een belangrijk instrument aangemerkt.
- In de pilots NZKG/Westpoort en STRONG is gebleken dat de vaststelling van indicatoren voor relevante aspecten van de omgevingskwaliteit in een bepaald gebied, de minimumkwaliteitsniveaus en de eventuele verdergaande ambitie per aspect, essentieel is voor de afweging van die aspecten. Deze vaststelling kan op strategisch niveau plaatsvinden in de omgevingsvisie, maar voor de concretisering is een programma ter uitvoering van (onderdelen van) die visie nodig.
 - In geval van omgevingswaarden dient de gemeente bij overschrijding daarvan door middel van een programma ervoor te zorgen dat aan de waarden wordt voldaan. Hoewel in het wetsvoorstel een bepaling is opgenomen dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken moeten afstemmen en die taken gezamenlijk kunnen uitoefenen, is in geval van omgevingswaarden waarop de rijksoverheid en de provincie belangrijke sturingsmogelijkheden hebben, behoefte aan meer initiatief of regie op rijks- of provinciaal niveau. In de pilot Utrecht is in dit verband door deelnemers gepleit voor een ‘opvolger’ voor het NSL of een ander gezamenlijk programma, omdat het op decentraal niveau te beperkt mogelijk is bepaalde factoren te beïnvloeden die aanmerkelijke effecten hebben op dit aspect van de omgevingskwaliteit (zoals eisen aan voertuigen en apparatuur en aanleg en gebruik van infrastructuur).
 - Monitoring van doelstellingen en omgevingswaarden, ook de niet wettelijk verplicht vastgestelde, is essentieel. Daarvoor zijn voldoende financiële middelen nodig. In de pilot Utrecht bleek dat deelnemers verwachten dat besturen in geval van niet-verplichte kwaliteitsdoelstellingen in mindere mate bereid zullen zijn om die middelen ter beschikking te stellen.
- 3) Voor succesvolle sturing op gebruiksruimte is in veel gevallen de inzet van een *mix* aan instrumenten nodig. Daarbij is de onderlinge verhouding tussen de verschillende instrumenten van belang.
- In het wetsvoorstel Ow is er voor gekozen om omgevingswaarden niet rechtstreeks te koppelen aan besluitvorming in concrete gevallen (Nederland ‘niet op slot’), maar aan het maken van een *programma* in geval van (dreigende) overschrijding van de waarden. In besluitvorming over concrete initiatieven voor activiteiten die een beslag leggen op gebruiksruimte betekent eventuele overschrijding van gebruiksruimte in de systematiek van het voorstel niet meteen dat de toestemming moet worden geweigerd.
 - Bij besluiten over concrete activiteiten kan wel worden gestuurd op gebruiksruimte, omdat ze wel dienen te worden getoetst aan *algemene rijksregels* en *regels op decentraal niveau*,

zoals het omgevingsplan. Ook door middel van instructieregels kan worden gestuurd op besluitvorming in concrete gevallen, bij de verlening van *omgevingsvergunningen*. Ten tijde van de uitvoering van de pilots was nog niet bekend hoe deze instructieregels er uit zullen gaan zien. In de pilots Utrecht en NZKG/Westpoort is door deelnemers aandacht gevraagd voor toevoeging of wijziging van bepaalde rijksregels op het terrein van geluid, lucht en vervoersmanagement.

- In de procedure voor een *projectbesluit* is bepaald dat in het besluit moet worden aangegeven hoe bestuursorganen en stakeholders zijn betrokken bij de verkenning (art. 5.49 Ow). Ook is de relatie tussen projectbesluit, omgevingsplan en beoordelingsregels geregeld. In de pilots Utrecht en STRONG is geconstateerd dat de gevolgen van een projectbesluit voor de verplichting van gemeenten om door middel van een programma te zorgen voor het voldoen aan omgevingswaarden, in geval van (dreigende) overschrijding daarvan, niet duidelijk zijn.

In onderstaand schema zijn op basis van iedere pilot conclusies per kerninstrument van de Ow aangegeven.

Instrument	Pilot	Utrecht	NZKG/Westpoort	STRONG
Omgevingsvisie		Gemeentelijke omgevingsvisie noodzakelijk voor bepalen ambitieniveau omgevingskwaliteit. Afstemming met omliggende gemeenten en de provincie is noodzakelijk. Visies en meer specifiek een doelstelling daarin op het betreffende aspect (i.c. luchtkwaliteit) bij die gemeenten bevorderen afstemming.	Regionale/gebiedsvisie (naast/op basis van gemeentelijke en provinciale omgevingsvisie) noodzakelijk voor gebied met kenmerkende samenhang.	Keuze voor mate van centrale sturing is bepalend voor de wijze waarop de rijksomgevingsvisie wordt geformuleerd.
Programma		De verplichting tot monitoring van omgevingswaarden en tot het vaststellen van een programma, in geval van (dreigende) overschrijding, is een belangrijk element in de keuze door gemeenten voor hetzij een kwaliteitsdoelstelling in een omgevingsvisie, dan wel een omgevingswaarde in het omgevingsplan. Ook bij een doelstelling in de omgevingsvisie wordt het maken van een programma wenselijk gevonden.	In een programma ter uitvoering van een gebiedsvisie zijn duidelijke indicatoren en ambitieniveaus voor verschillende aspecten van de omgevingskwaliteit noodzakelijk zodat een integrale afweging kan worden gemaakt.	

Algemene rijksregels	<p>Aanscherping van de nationale omgevingswaarden met het oog op de bescherming van de volksgezondheid kan decentrale overheden helpen bij het realiseren van een gezondere luchtkwaliteit.</p> <p>Er is op decentraal niveau behoefte aan algemene rijksregels met betrekking tot vervoersmanagement en mobiliteit.</p>	<p>In rijksregels wordt het (minimum) beschermingsniveau ten aanzien van diverse aspecten van de omgevingskwaliteit vastgelegd. Ten aanzien van geluid is bij sommige deelnemers behoefte aan meer flexibiliteit.</p>	<p>Afhankelijk van de wenselijk geachte mate van centrale sturing zullen de instructieregels in meer of mindere mate processen toetsingscriteria voor activiteiten in de ondergrond bevatten en instructies dat bij besluitvorming in concrete gevallen moet worden getoetst aan gebiedsaanwijzingen.</p>
Decentrale regels	<p>Decentrale overheden kunnen aanvullende omgevingswaarden vaststellen. Of zij dat zullen doen hangt onder meer af van de mogelijkheden die zij zien voor monitoring en maatregelen om die omgevingswaarden ook daadwerkelijk te realiseren.</p>	<p>In een omgevingsplan kan een ruimtelijke toedeling van gebruikruimte worden vastgelegd.</p>	<p>Afhankelijk van de mate waarin centrale sturing plaatsvindt, zullen decentrale overheden in omgevingsplannen en omgevingsverordeningen aan kunnen geven waar en onder welke voorwaarden bepaalde activiteiten in de ondergrond zijn toegestaan.</p>
Omgevingsvergunning	<p>Het is nog onduidelijk of omgevingsvergunningen verleend door een ander bevoegd gezag dan de gemeente moeten worden getoetst aan gemeentelijke omgevingswaarden.</p>	<p>In geval van een (geluid)verdeelplan wordt onbenutte gebruikruimte toegekend aan nieuwe ontwikkelingen. Voor bestaande bedrijven betekent dit een beperking van de uitbreidingsmogelijkheden</p>	<p>Van de Mijnbouwwet gaan enkele onderdelen op in de Omgevingswet (aanpassing via de Invoeringswet). De opsporings- en winningsvergunning blijven vallen onder de Mijnbouwwet. Op dit moment is een herziening van de Mijnbouwwet in voorbereiding, waarin een ruimtelijke afweging wordt geïntroduceerd.</p>
Projectbesluit	<p>Een projectbesluit kan een omgevingsplan wijzigen en daarmee het bereiken van een lokale kwaliteitsambitie moeilijker of onmogelijk maken.</p>		<p>Wanneer de rijksoverheid een bepaalde activiteit in de ondergrond op een bepaalde locatie wil toestaan, ondanks strijd met decentrale regelgeving, kan de projectprocedure worden doorlopen.</p>

Aanbevelingen

Waar moet bij de vormgeving van de uitvoeringsregelgeving van de Ow op worden gelet, om het concept gebruiksruimte succesvol toe te kunnen passen? Dat is de tweede deelvraag in dit onderzoek.

Het wetsvoorstel is op het moment van schrijven nog in behandeling bij het parlement. De bevindingen uit de pilots overziend, komen we ten behoeve van de formulering van de uitvoeringsregelgeving en de rijksomgevingsvisie waaraan nu wordt gewerkt, tot aanbevelingen met betrekking tot

- de wijze waarop gebruiksruimte wordt bepaald;
 - de sturing op gebruiksruimte;
 - de mogelijke inzet van een goede instrumentenmix;
 - randvoorwaarden waaronder de instrumenten van de omgevingswet in dit verband succesvol kunnen worden ingezet
 - het stimuleren en faciliteren van de inzet van het concept gebruiksruimte.
- 1) Voor het zoeken naar de juiste balans tussen de twee onderdelen van het doel van de Omgevingswet is het van belang om de ambitie met betrekking tot de kwaliteit helder te bepalen. Dat kan onder meer door het opnemen van doelstellingen in omgevingsvisies, het vaststellen van omgevingswaarden, bij de formulering van instructieregels en decentrale regels. Met het oog daarop geven we de minister in overweging om in de uitvoeringsregels
- a) ten aanzien van de *scope*
- te bepalen dat de reikwijdte van de omgevingsvisie zich uitstrekt tot alle voor de leefomgeving relevante aspecten, ook de aspecten buiten de scope van de Ow zelf. Artikel 3.2 lid 2 verzet zich daar niet tegen. Hierin is immers bepaald dat een omgevingsvisie, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid bevat. ‘Mede’ duidt op een brede scope;
 - expliciet aan te geven wat de ambitie is ten aanzien van gezondheid, veiligheid en biodiversiteit;
 - een relatie te leggen met relevante regels op ‘aanpalende’ beleidsterreinen als volksgezondheid en verkeer (bijvoorbeeld de Wegenverkeerswet);
- b) ten aanzien van *omgevingswaarden*
- op basis van een analyse waarin is nagegaan voor welke omgevingswaarden vaststelling op rijks- dan wel decentraal niveau de voorkeur verdient (gezien de mogelijkheden om het bereiken van die waarden te bewerkstelligen), rijksomgevingswaarden vast te stellen en regels te stellen met betrekking tot de op decentraal niveau vast te stellen omgevingswaarden;
 - vast te houden aan het voornemen om alleen de omgevingswaarden met betrekking tot de veiligheid van primaire waterkeringen op rijksniveau uitputtend te regelen;
- c) ten aanzien van *omgevingsvisies*
- te bepalen dat voor bepaalde gebieden met een kenmerkende samenhang en specifieke problematiek omgevingsvisies op gebiedsniveau worden gemaakt, waarin de beoogde omgevingskwaliteit en het bestaand beslag op de gebruiksruimte op basis van actuele gegevens worden aangegeven;
 - aan te geven dat bij het definiëren van de gebruiksruimte in een bepaald gebied (in een omgevingsvisie of een omgevingsplan) rekening wordt gehouden met uit economisch opzicht noodzakelijk geachte uitbreidingsmogelijkheden van bestaande bedrijven, met inachtneming van het minimumbeschermingsniveau;
 - met betrekking tot de rijksomgevingsvisie te bepalen dat voor alle relevante aspecten (waaronder de in artikel 1.2, lid 2 Ow genoemde) wordt aangegeven wat de beoogde omgevingskwaliteit op nationaal niveau is;
- 2) Voor het realiseren van het voor de gebruiksruimte beoogde resultaat in de verschillende situaties (sanering om kwaliteit te bereiken, behoud van kwaliteit, verbetering van kwaliteit ten behoeve van

bijvoorbeeld gezondheid of het creëren van ontwikkelingsmogelijkheden) geven wij de minister in overweging om in de uitvoeringsregels:

- te bepalen dat voor omgevingswaarden waarbij landelijke achtergrondconcentraties, achtergronddeposities of netwerken een rol spelen, een gezamenlijk programma wordt vastgesteld van de betrokken overheden;
 - te bepalen dat stakeholders door de gemeente (of een ander daartoe bevoegd gezag) worden betrokken bij het opstellen van een programma in geval van (dreigende) overschrijding omgevingswaarden;
 - te bepalen dat de financiële dimensie en tijdsdimensie onderdeel van een programma moeten zijn;
 - aan te geven (bijvoorbeeld door middel van een bandbreedte) welke ruimte in bepaalde gevallen aanwezig is voor afwijken van rijksregels;
 - condities aan te geven voor een effectief proces van gebiedsontwikkeling: stakeholdersinbreng, brede reikwijdte, beschikbaarheid van actuele gegevens over huidige kwaliteit en potentiële maatregelen;
- 3) Ten behoeve van de inzet van een effectieve mix aan instrumenten geven we de minister in overweging om met betrekking tot de verhouding van instrumenten
- te bepalen dat in geval van (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde een omgevingsvergunning niet kan worden verleend indien niet passend in het programma;
 - te bepalen wat de verhouding is tussen een programma te maken door een gemeente in geval van (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden en een projectbesluit;
 - te bepalen dat in de rijksomgevingsvisie wordt aangegeven welke mate van centrale sturing op een bepaald aspect wordt nagestreefd en daarmee rekening te houden bij de formulering van instructieregels.
- 4) Ten behoeve van de facilitering van een succesvolle inzet van het concept gebruiksruimte geven we de minister in overweging om
- in het kader van de Laan voor de Leefomgeving te zorgen voor goed toegankelijke openbare digitale actuele gegevens over de bestaande omgevingskwaliteit en de nagestreefde omgevingskwaliteit op verschillende gebiedsniveaus (van nationaal tot lokaal);
 - kennis over en ervaringen met bestaande methodieken voor de afweging van verschillende aspecten van de leefomgeving te delen met andere overheden en een op gebruiksruimte toegesneden methodiek te ontwikkelen en te verspreiden;
 - te zorgen voor voldoende budget voor de monitoring van omgevingswaarden op de verschillende bestuursniveaus.
- 5) Ter bevordering van de daadwerkelijke inzet van het concept gebruiksruimte geven we de minister in overweging om
- in het kader van het implementatietraject van de Ow overheden te stimuleren bij het opstellen van omgevingsvisies in samenspraak met burgers en bedrijven concrete, wervende (beleids)ambities met betrekking tot de kwaliteit van de leefomgeving te formuleren;
 - kennis over en ervaringen met inzet van het concept gebruiksruimte te delen;
 - overheden te verplichten of tenminste te stimuleren om regelmatig te rapporteren over de kwaliteit van de leefomgeving, gerelateerd aan de geformuleerde ambities.

Bijlage

Samenstelling begeleidingscommissie

- Jos Arts (Universiteit Groningen, Rijkswaterstaat)
- Jan van den Broek (VNO-NCW/MKB Nederland)
- Floor Broshuis (IPO)
- Marijke Hezemans (IenM)
- Veronica ten Holder (Commissie voor de milieueffectrapportage)
- Peter Jasperse (IPO)
- Marco Lurks (VNG)
- Jacqueline Mineur (Vereniging Milieudefensie)
- Arjan Nijenhuis (voorzitter, IenM)
- Jan Roels (RIVM)
- Rosa Uylenburg (Universiteit van Amsterdam)
- Selma van Velsen (IenM)