



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Omgaan met normen in de Omgevingsw

Omgaan met normen in de Omgevingswet



Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu
*Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport*

Omgaan met normen in de Omgevingswet

RIVM Rapport 601044002/2013

Colofon

© RIVM 2013

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave'.

J.M. Roels
R.J.M. Maas
R. Beijk
A.B. Knol
J. van der Ree

Met medewerking van H.C. Borgers (AT Osborne Legal)

Contact:
J.M. Roels
Centrum voor Veiligheid van Stoffen en Producten
Jan.roels@rivm.nl

De auteurs danken Ronald van der Graaf en Erik Lebret van het RIVM en Guus de Hollander van het PBL voor hun kritische commentaar op eerdere versies van dit rapport. Ook danken wij Leendert Gooijer en André van Vliet voor het opstellen van Bijlage 2 en verschillende RIVM-deskundigen voor het aandragen van materiaal.

Dit onderzoek werd verricht in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rapport in het kort

Met de Omgevingswet wil het kabinet op effectieve wijze ruimte voor ontwikkeling creëren en tegelijkertijd de kwaliteit van de leefomgeving waarborgen. Procesmatig wordt ermee beoogd de regelgeving te vereenvoudigen, te bundelen en meer in samenhang te brengen en tevens de besluitvorming over projecten in de leefomgeving te versnellen en verbeteren. In aanloop naar de wet heeft het RIVM geïnventariseerd welke knelpunten er in de huidige wetgeving bestaan bij het gebruik van normen. Vervolgens is geanalyseerd hoe die knelpunten zijn te verhelpen om de Omgevingswet daadwerkelijk effectief en doelmatig te laten zijn.

Hiertoe heeft het RIVM een denkraam ontwikkeld voor de wetgever en de bestuursorganen die bij de uitvoering van de Omgevingswet zijn betrokken. Het denkraam helpt om de benodigde keuzes te maken over de wijze waarop de normen het beste kunnen worden gecombineerd met de kerninstrumenten die in de wet zijn opgenomen (omgevingsvisie, programmatische aanpak, algemene rijksregels, decentrale regelgeving, projectbesluit en omgevingsvergunning).

Om de samenvoeging van de huidige wetten effectief te maken, is het nodig om het gebruik van de normen te *harmoniseren* en te *differentiëren*. Om de veelheid aan normen te kunnen harmoniseren, is een onderscheid gemaakt in zeven typen normen. Dit maakt het mogelijk om voor de diverse sectoren te verduidelijken waar de normen voor zijn bedoeld. Op die manier is de keuze voor een bepaalde norm te vereenvoudigen. Daarnaast is het van belang om de normen, afhankelijk van de situatie, gedifferentieerd in te zetten. Bij kleinere en relatief routinematige beslissingen kan bijvoorbeeld gewerkt worden met uniforme prestatie-eisen, gestandaardiseerde vergunningaanvragen en eenvoudige procedures. Bij complexere gevallen zijn maatwerk en bestuurlijke afwegingen van kansen en risico's en van kosten en baten nodig. Verder is het passend om normen in te zetten voor *innovatie*, bijvoorbeeld door te stimuleren om steeds de schoonste en veiligste technieken te gebruiken. Op die manier is de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren of wordt het mogelijk dat in de toekomst meer activiteiten binnen een beperkte ruimte plaatsvinden.

Ook is het van belang de oplossingen die verschillende sectoren gaandeweg in de praktijk hebben gevonden voor knelpunten in de bestaande wetgeving, breder in te zetten. Ten slotte is de doelmatigheid van normen in de omgevingswet onlosmakelijk verbonden met de bevoegdheidsverdeling tussen overheden. Het is daarbij wenselijk de bestuurlijke verantwoordelijkheden te koppelen aan het niveau (van lokaal tot Europees) waarop de effecten zich manifesteren en waarbij het overheidshandelen het meest effectief is.

Trefwoorden:

leefomgeving, ruimtelijke ordening, milieu, omgevingsrecht, normstelling, innovatie

Abstract

The Dutch government's intention in introducing the *Omgevingswet* (Environment Planning Act) is to effectively provide opportunities for developments in the physical environment while also safeguarding its quality. The Act serves to simplify overall legislation, combining and collating existing aspects, thus improving and shortening decision-making procedures. As part of the preparations for the Act, the National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) analysed the obstacles inherent in existing legislation with regard to the application of standards. The researchers then considered how those obstacles could be removed or mitigated to render the new Act fully effective.

RIVM has developed a framework to guide the legislator and the executive agencies involved in the implementation of the Act. It will assist them in making the necessary decisions about how the standards can best be combined with the key instruments provided by the Act (such as the environment and planning vision document, the programmatic approach, regulations at the national level, regulations at regional and local level, the project decision and the planning permit).

To ensure effective integration with current legislation, it is necessary to pursue both *harmonization* and *differentiation* in the use of standards. Those standards are many and various. For the purposes of harmonization, they have been classified into seven categories. This makes their intent and purpose clear, thus facilitating the selection of the most appropriate standard in any given situation. It is also important to apply some differentiation in their use, again depending on the specific situation. In the case of relatively routine decisions, an adequate approach is provided by uniform performance requirements, standardized permit applications and the simpler 'light' procedures. In more complex cases, an individualized approach with a full analysis of opportunities, threats, costs and returns will be necessary. It is also appropriate to apply standards in pursuit of *innovation*, e.g. incentivizing the use of only the cleanest and safest technologies. This will help to improve the quality of the physical environment or will ensure that additional or alternative usages can be introduced at a later date, regardless of the spatial constraints.

Legislation must make greater use of the solutions which have been developed by the various sectors over time, based on their practical experience. In addition, the effectiveness of the standards within the new legislation will rely on an appropriate division of responsibilities between the various levels of government. It is therefore desirable to define the administrative tasks of each level (from local to European) according to where the actual effects are manifest and where government intervention will be most effective.

Keywords:

Physical environment, spatial planning, environment, environmental law, standard, innovation

Inhoud

Samenvatting—9

1 Inleiding—11

- 1.1 Opdracht—12
- 1.2 Leeswijzer—12

2 De verschillende betekenissen van het begrip ‘norm’—15

- 2.1 Inleiding—15
- 2.2 Normen geordend—15
- 2.3 Normen als beginselen—17
 - 2.3.1 Rechtstatelijke beginselen—17
 - 2.3.2 Beginselen van behoorlijk bestuur—18
 - 2.3.3 Beleidsbeginselen—19
- 2.4 Normen als zorgplichten—20
- 2.5 Normen als doelen—21
- 2.6 Normen als toelaatbaarheidseisen—22
- 2.7 Normen als functionele eisen—23
- 2.8 Normen als prestatie-eisen—23
- 2.9 Normen als proceseisen—24

3 Knelpunten rond normen en oplossingsrichtingen—25

- 3.1 Inleiding—25
- 3.2 Knelpunten met verschillende typen normen in de uitvoeringspraktijk—26
- 3.3 Ordening van algemene knelpunten en mogelijke oplossingen—29
 - 3.3.1 Samenhang—29
 - 3.3.2 Duidelijkheid—29
 - 3.3.3 Effectiviteit en efficiency—30

4 Praktijkoplossingen voor verbetering van bestaande normstelling—35

- 4.1 Inleiding—35
- 4.2 Acht praktijkoplossingen—35
- 4.3 Lessen uit de bestaande praktijkoplossingen—43

5 Het toepassingskader voor omgevingsnormen—45

- 5.1 Inleiding—45
- 5.2 Het toepassingskader voor omgevingsnormen—46
- 5.3 De bestuurlijke dimensie van het toepassingskader—49
- 5.4 Denkraam voor doelmatige normstelling—55

6 Aanbevelingen voor verdere uitwerking—59

- 6.1 Inleiding—59
 - 6.1.1 Een kwestie van balans—59
- 6.2 Aanbevelingen gericht op duidelijkheid en samenhang—60
- 6.3 Aanbevelingen gericht op effectiviteit en efficiency—61
 - 6.3.1 Inleiding—61
 - 6.3.2 Vereenvoudig—61
 - 6.3.3 Balans in uniformiteit en flexibiliteit—63
- 6.4 Aanbevelingen voor de kerninstrumenten—64
 - 6.4.1 De omgevingsvisie—64
 - 6.4.2 Plannen of programma's—68
 - 6.4.3 Decentrale regelgeving—70
 - 6.4.4 Algemene (rijks)regels—70

6.4.5 De omgevingsvergunning—71

6.4.6 Het projectbesluit—72

Bijlage 1: Technisch-inhoudelijke achtergronden van normen in relatie tot governance—73

Bijlage 2: Normen voor externe veiligheid en waterveiligheid—81

Bijlage 3: Aanbevelingen voor vergroting van toegankelijkheid van gegevens in de uitvoering van het omgevingsbeleid—87

Bijlage 4: Begrippenlijst—89

Samenvatting

Het rapport geeft een denkraam voor de wetgever en elk bestuursorgaan dat bij de uitvoering van de Omgevingswet is betrokken, over de wijze waarop de combinatie van normen en de inzet van de kerninstrumenten van de wet het best kan leiden tot duidelijkheid en doelmatigheid.

Stroomlijning van het gebruik van normen leidt tot een effectiever omgevingsrecht

Het samenvoegen van wetten en uitvoeringsregelgeving in één Omgevingswet vergt *harmonisatie* van normen. Daartoe is een typologie van normen geïntroduceerd waarmee eenduidigheid in de terminologie en in de veelheid aan bestaande normen kan worden gebracht. Aanbevolen wordt te *differentiëren* in de toepassing van normen. Dat kan door onderscheid te maken tussen kleinere en grotere projecten, tussen alledaagse en complexe situaties en tussen verschillende gebieden. Bij kleinere en relatief routinematige beslissingen wordt aanbevolen om te werken met uniforme prestatie-eisen, gestandaardiseerde vergunningaanvragen en eenvoudige procedures. Bij complexere gevallen is maatwerk nodig met bestuurlijke afwegingen van kansen en risico's en kosten en baten. Door te *innoveren* met normen kan ruimte worden gecreëerd voor afwegingen, het verbeteren van de omgevingskwaliteit en het ontwikkelen van gebieden. Dergelijke innovatie kan bijvoorbeeld bereikt worden met toepassing van de nieuwste technieken en het benutten van lokale initiatieven.

Toekomstbestendig omgevingsrecht bouwt voort op lessen uit de praktijk

In het verleden werden in de bestaande sectorale wet- en regelgeving knelpunten ervaren die te maken hebben met een gebrek aan samenhang, duidelijkheid, flexibiliteit en effectiviteit. Daarvoor zijn in verschillende sectoren diverse oplossingen gevonden die zich inmiddels bewezen hebben. De Omgevingswet kan de werking van deze oplossingen, zoals een programmatische aanpak, meer generiek toepasbaar maken. Met het programma als kerninstrument kan expliciet een koppeling worden gelegd tussen de omgevingskwaliteit, economische ontwikkeling en de sociale dynamiek in een gebied.

Vereenvoudiging schept ruimte voor bestuurlijke aandacht voor de meer complexe activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen

Er zijn mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Door deze mogelijkheden te benutten, kan voldoende bestuurlijke aandacht worden gegeven aan de meer complexe situaties. Het is belangrijk potentiële economische, sociale en omgeving gerelateerde effecten geïntegreerd te benaderen. Het kerninstrument omgevingsvisie maakt het mogelijk maatschappelijke doelen tegen elkaar af te wegen en te bepalen in hoeverre de gekozen doelen met de juiste middelen gerealiseerd kunnen worden. Standaardisatie en borging van de kwaliteit van de modelinstrumenten die bestuurlijke afwegingen ondersteunen is nodig. Aanbevolen wordt dat de overheid condities schept waarbinnen de actie- en investeringsbereidheid van maatschappelijke partijen gedijen. Een herkenbare gebiedsgerichte benadering kan daarbij ondersteunen.

Eenheid in sturing door de overheid

De doelmatigheid van normstelling in het omgevingsrecht is onlosmakelijk verbonden met de verdeling van bevoegdheden tussen overheden. Door

bestuurlijke verantwoordelijkheden te koppelen aan het schaalniveau waarop zich effecten van fysieke en sociaaleconomische processen manifesteren en waarop overheidshandelen het meest efficiënt is (bijvoorbeeld vanwege het hebben van een gelijk speelveld, het benutten van schaalvoordelen, het beschikken over voldoende deskundigheid of het voorkomen van afwenteling) is aan doelmatigheid te winnen. Enerzijds is lokaal of regionaal maatwerk en anderzijds bovenregionaal gecoördineerde sturing mogelijk.

1 Inleiding

De Omgevingswet is erop gericht om in onderlinge samenhang en met oog voor duurzame ontwikkeling:

1. een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden; en
2. de fysieke leefomgeving op een doelmatige wijze te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen ten behoeve van de vervulling van maatschappelijke functies.

De Omgevingswet integreert verschillende voornamelijk sectorale wetten.¹ De wet² speelt in op ontwikkelingen in de samenleving³ en beoogt een oplossing te bieden voor knelpunten in het omgevingsrecht.⁴ Daartoe heeft de Omgevingswet de volgende procesdoelen:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de 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 leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de leefomgeving.

Om deze doelen te kunnen halen, is het essentieel dat de Omgevingswet een helder en geschikt kader biedt voor de toepassing van de verschillende instrumenten van de wet in relatie tot de onderliggende materiële regelgeving. Dit kader hangt samen met de werkingssfeer van de wet en daarbij vormen normen een belangrijk onderdeel.

De programmadirectie Eenvoudig Beter van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft het RIVM gevraagd bij te dragen aan de vormgeving van de Omgevingswet en onderliggende regelgeving, door te adviseren over de rol die normen in de wet kunnen hebben en hoe (anders) omgaan met normen kan bijdragen aan de beoogde effectiviteit van de nieuwe wet. Bij dit advies is samenwerking gezocht met AT Osborne Legal.

In dit rapport wordt met het begrip 'de Omgevingswet' zowel bedoeld op de beoogde wet als op de uitvoeringsregelgeving op basis van deze wet.

¹ Wetten die geheel of grotendeels opgaan in Omgevingswet: Crisis- en Herstelwet, Interimwet stad-en-milieubenadering, Ontgrondingenwet, Planwet verkeer en vervoer, Spoedwet wegverbreding, Waterwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet beheer rijkswaterstaatswerken, Wet herverdeling wegenbeheer, Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, Wet ruimtelijke ordening; wetten die deels overgaan naar de Omgevingswet: Monumentenwet, wetten die voorzien in aanleg, beheer, gebruik en organisatie van spoorwegen, tram en metro, Wet inzake luchtverontreiniging, Wet luchtvaart, Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, Wet natuurbescherming, Woningwet. Er is een relatie met tal van andere wetten.

² We baseren ons op de verschillende concepten van 2012 en de consultatieversie van 28 februari 2013.

³ De maatschappelijke ontwikkelingen zijn met name de groeiende samenhang in projecten en activiteiten, de transitie naar duurzame ontwikkeling, de toenemende regionale verschillen, de behoefte aan snelheid van behandeling van besluiten, de ruimte voor particulier initiatief en vraaggerichtheid.

⁴ De knelpunten in het omgevingsrecht zijn met name het terugdringen van complexiteit en versnippering in regelgeving, het herstellen van balans in ontwikkelingsdynamiek en het bieden van zekerheid in besluitvorming, het versterken van het bestuur en het vergroten van de kwaliteit van de uitvoering.

Het RIVM heeft naast dit advies tevens in opdracht van de Programmadirectie Eenvoudig Beter van het ministerie van IenM een rapport uitgebracht over de mogelijkheden van het beter beschikbaar en bruikbaar maken van gegevens over de fysieke leefomgeving voor het nemen van besluiten over de leefomgeving.⁵

1.1 Opdracht

In de opdracht aan het RIVM zijn drie vraagstukken onderscheiden, als een vervolg op de notitie 'Visie op kwaliteitsnormen van het omgevingsrecht' die op verzoek van de programmadirectie Eenvoudig Beter is opgesteld door AT Osborne Legal.⁶ In de visie zijn drie deelvragen geformuleerd waarop een nader advies nodig is:

- 1 *duiding van normen op hoofdlijnen*: welke relevante normen zijn er, waar komen ze vandaan, wat betekenen ze? Geef inzicht in de toepassing van de huidige normen in de praktijk en de eventuele knelpunten. Hoe is verbetering mogelijk?
- 2 *toepassingskader*: wat is de samenhang tussen de normen? Op welke wijze kan de samenhang worden vergroot zodat normen doelmatig kunnen worden toegepast bij de kerninstrumenten van de Omgevingswet?
- 3 *verdere efficiëntieverhoging*: hoe kan het toepassingskader efficiënter worden gebruikt? Is een onderscheid in regulering van weinig en meer leefomgevingbelastende gevallen mogelijk (onder andere uitwerking analogie met 'niet in betekende mate' (NIBM) bij het luchtkwaliteitsdossier), hoe kan daarbij rechtsgelijkheid gewaarborgd worden en hoe kan worden omgegaan met cumulatie?

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben we de bestaande normen uit de relevante wet- en regelgeving van het omgevingsrecht op een rij gezet en geordend tot zeven hoofdgroepen met een zekere hiërarchie. Dit maakt systematisch, bewust en uniform gebruik van (die typen) normen in de Omgevingswet mogelijk en draagt tevens bij aan de transparantie van deze wet.

In hoofdstuk 3 zijn we ervaringen van initiatiefnemers, uitvoerders en andere overheden met bestaande normen uit het omgevingsrecht nagegaan. Op basis van literatuuronderzoek kunnen we die ervaringen duiden als behoeften aan (meer) *samenhang* in doelstellingen en de doorwerking daarvan in regelingen en proceseisen en aan (meer) *duidelijkheid en harmonisatie* van normen en achterliggende belangen en de ruimtelijke schaal waarop ze werken en aan (meer) *doelmatigheid in doelbereik*, bijvoorbeeld door andere middelen in te kunnen zetten om een doel te bereiken, kosten-batenafwegingen te kunnen maken en onderscheid te kunnen maken in omvang en complexiteit van situaties.

In hoofdstuk 4 hebben we praktijksituaties geanalyseerd en de oplossingen, die mettertijd voor knelpunten in normstelling zijn gevonden, op een rij gezet. Het inbedden van toelaatbaarheidseisen in een programmatische aanpak, in prestatie- of proceseisen, of het bieden van een range in afwijkingsmogelijkheden blijkt een rode draad. Deze oplossingen kunnen de weg wijzen voor de nieuwe inrichting van het omgevingsrecht. De gevonden oplossingen bevestigen ook een noodzaak tot harmoniseren van de verschillende

⁵ RIVM, 2012; Gegevensverkenning Omgevingswet, rapport 680160001

⁶ AT Osborne Legal, Visie op kwaliteitsnormen van het Omgevingsrecht, d.d. 9 juli 2012, kenmerk 2012154.

typen normen, tot differentiëren, door onderscheid te maken in de normstelling voor uiteenlopende situaties en tot innoveren, door normen in te zetten om afwegingsruimte te scheppen en door ruimte te maken voor kwaliteitsimpulsen uit de samenleving.

Hoofdstuk 5 schetst de doelen en kerninstrumenten van de Omgevingswet en de werkingssfeer van de wet op drie bestuurlijke niveaus (Rijk, provincie en gemeente). We reiken een denkraam aan waarmee systematisch kan worden beoordeeld in hoeverre aan *samenhang*, *duidelijkheid* en *doelmatigheid in doelbereik* in het omgevingsrecht kan worden gewonnen.

In het slothoofdstuk doen we enkele aanbevelingen voor de verdere uitwerking van het toepassingskader van omgevingsnormen. Vereenvoudiging en een balans in uniformiteit en flexibiliteit nemen een voorname plaats in. Het is belangrijk dat de overheid innovatie stimuleert, waardoor de maatschappelijke dynamiek beter kan worden benut en voortschrijdende technische vernieuwingen worden ingezet om de gewenste ontwikkeling en kwaliteit van de leefomgeving mogelijk te maken. De bestaande praktijk van normopvulling of normversoepeling wordt daarmee doorbroken en de Omgevingswet wordt meer toekomstbestendig.

In Bijlage 1 wordt ingegaan op technisch-inhoudelijke achtergronden van normen in relatie tot governance-aspecten.

In Bijlage 2 worden beknopt normen voor externe veiligheid en waterveiligheid vergeleken.

In Bijlage 3 worden enkele aanbevelingen opgenomen voor vergroting van de toegankelijkheid van gegevens in de uitvoering van het omgevingsbeleid.

In Bijlage 4 worden enkele veelgebruikte begrippen kort toegelicht.

2 De verschillende betekenissen van het begrip 'norm'

2.1 Inleiding

De integratie van (sectorale) wetten en regelgeving in de Omgevingswet past in een internationale trend van integratie en codificatie. In Nederland is al sinds de jaren 90 een integratie-operatie gaande (onder andere Wet milieubeheer, Waterwet).

In het kader van de ondersteuning en advisering over de inrichting en vormgeving van de Omgevingswet is een analyse gemaakt van het gebruik van normen in praktijksituaties en in de bestaande wet- en regelgeving.

Kenmerkend voor het omgevingsrecht zijn:

- het vaak procedurele karakter;
- de 'gelede normstelling' (dat wil zeggen: er is sprake van een samenstel van centrale, decentrale en situationele rechtsregels, gebaseerd op wetten en daarop rustende regelingen van beleid en bestuur. Deze moeten allemaal worden geraadpleegd om te weten waar je aan toe bent);
- de medewerking in medebewind van decentrale overheden, soms met een bepaalde mate van beleidsvrijheid;
- in een context waar in toenemende mate EU-verordeningen of -richtlijnen uitvoering door overheidsorganen in de lidstaten vergen.

2.2 Normen geordend

Voor het integratieproces ten behoeve van de Omgevingswet hebben wij verschillende verschijningsvormen van normen geordend naar het type normstelling. Daarbij zijn de normen in een overzichtelijk aantal (van zeven) hoofdgroepen bijeen gebracht.

Deze typologie heeft als doel zowel de integratie van regelgeving in de Omgevingswet, als het gebruik van normen in de uitvoeringspraktijk van het omgevingsbeleid te bevorderen.

Bij het 'etiketteren' van de hoofdgroepen van normen is gezocht naar termen die zowel juridisch als in de uitvoeringspraktijk 'de lading dekken'. Wij hebben nadrukkelijk gezocht naar etiketten die geschikt zijn voor harmonisering onder het toekomstige omgevingsrecht. Dat betekent onvermijdelijk dat wij etiketten voorstellen die anders van terminologie of inhoud zijn dan men gewend is vanuit sommige bestaande sectorale wetgeving. Dit achten we legitiem, omdat het erom gaat dat de vlag de nieuwe lading dekt.

Tabel 1 vat de ordening samen. In de linker kolom zijn allereerst voorbeelden (niet limitatief) opgenomen van normen in de wet- en regelgeving die opgaan in de Omgevingswet. Deze voorbeelden zijn bijeengebracht naar type norm (middelste kolom van Tabel 1) die in zeven hoofdgroepen (rechterkolom) zijn gebundeld.

In de volgende paragrafen wordt per hoofdgroep een korte toelichting gegeven. Na de relatief abstracte normen (beginselen, zorgplichten en doelstellingen) worden de meer concrete normen (toelaatbaarheidseisen, functionele eisen, prestatie-eisen, proceseisen) toegelicht.

Tabel 1: Ordening van normen

VOORBEELDEN VAN NORMEN EN REGELS	GROEPING NAAR TYPE	HOOFDGROUP
Verdelen van bevoegdheden	Rechtstatelijke beginselen	Beginnelsen
Rechtmatigheid		
Zorgvuldigheid	Beginnelsen van behoorlijk bestuur en zorgvuldigheid	
Motivering		
Tijdigheid		
Gelijkheid		
Evenredigheid		
Gelijkwaardigheid	Beleidsbeginselen	
Stand still, voorzorg, subsidiariteit		
Behoud van archeologische waarden in situ, de verstoorder betaalt		
Vorschriften om zorg in acht te nemen ten aanzien van belangen	Zorgplichtbepalingen voor overheden en private partijen	Zorgplichten
Zelfregulering door private partijen		
Certificering, convenanten		
Veilige en gezonde omgeving, omgaan met onzekerheden, vermijden van risico's met grote gevolgen	Beleidsdoelen	Doelen
Duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen		
Behoud/herstel cultureel-historische, architectonische, archeologische en ecologische kernkwaliteiten		
Bereikbaarheid / betrouwbaarheid infrastructuur		
Voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste		
Adequate capaciteit, continuïteit en risicobeheersing vitale infrastructuur		
Toekomstbestendige en hoogwaardige ruimtelijke inrichting		
Waterkwaliteitsnormen, beschermingsregels waterwingsgebied	Beschermingsregels	Toelaatbaarheidsnormen
Natura2000, soortenbescherming, regels stiltegebied		
Wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS		
Veiligheid dijkten		
Grenswaarden luchtkwaliteit	Grenswaarden omgevingskwaliteit	
Grenswaarden geluid		
Veiligheidsnormen personeelsgebonden risico's	Richt- en streefwaarden	
Groepsrisico normen		
Geurnormen		
Aanrijtijden ambulances		
Deposietwaarden natuur	Afstandseisen	
Afstandseisen effectgebieden brand		
Contouren voor geluid, externe veiligheid		
Obstakelhoogte		
Afstandseisen gevoelige bestemmingen tov wegen & spoorwegen		
Veiligheidsnormen	Gebiedsgerichte doelvoorschriften	Functionele eisen
Bestemmingsplanvoorschriften, bouwhoogte, regels groenvoorziening, parkeren, OV		
reistijden hoofdwegennet streefwaarden spits		
Actuele risico's bodemsanering		
Nationale emissieplafonds	Prestatie-eisen - overheid	Prestatie-eisen
Taakstellingen convenanten	Prestatie-eisen - branche-organisaties	
Europese product-, voertuig- en installatie-eisen	Technische voorschriften	
Nationale milieuvorschriften		
Bouwbesluit / activiteitenbesluit	Technische voorschriften	
Richtlijn Basiskenmerken Wegontwerp		
Best beschikbare technieken	Verplichte toetsen	Procesnormen
MER		
Meet- en rekenvoorschriften	Aanbevolen toetsen	
MKB, EIA, risicoanalyse	Verslaggeving	
Emissierapportage	Handhavingseisen - overheid	
Monitoring en controle	Herzieningsnormen - overheid	
Evaluatie	Bevoegdheidsregels - overheid	
Regels ten aanzien van de beleidsuitvoering		

2.3 Normen als beginselen

Een rechtsnorm bepaalt wat je rechtens moet of mag.⁷ Zowel bij de codificatie van normen als bij de toepassing van het omgevingsrecht in de praktijk, is het relevant om beginselen te onderscheiden van andere soorten normen, zoals (beleids)doelstellingen of prestatie-eisen.⁸

Het kenmerk van beginselen is dat zij een algemene strekking hebben en richtinggevend kunnen zijn voor beleid of gedrag. De algemene strekking houdt in dat een beginsel zich niet stelselmatig tot een bepaalde doelgroep (of normadressaat) richt. Beginselen maken de ratio van het recht duidelijk, ook in gevallen waarin geschreven rechtsregels die ratio niet (kunnen) aangeven. Op grond van beginselen kan niet handhavend worden opgetreden, aangezien dat niet past bij de functie van beginselen in het systeem van het recht. Die functie is dat ze regels in kunnen kleuren en bepalend kunnen zijn voor de beoordeling van de kwaliteit van concrete(re) (beleids)doelstellingen die verwezenlijkt moeten worden met het oog op een gewenste (economische of sociale) verbetering van de samenleving. Zelfs voor beginselen die zijn opgenomen in een wet (gepositieerde beginselen) geldt dat zij nog steeds geen regels zijn in die zin dat ze altijd en onverkort moeten worden toegepast.

Uit de literatuur kunnen drie typen beginselen worden onderscheiden, die we hierna kort toelichten. Voor de Omgevingswet is met name het derde type van belang, omdat de andere typen beginselen niet specifiek aan het omgevingsrecht zijn voorbehouden en hun plaats hebben in het meeromvattende stelsel van het recht:

- rechtstatelijke beginselen;
- beginselen van behoorlijk bestuur;
- beleidsbeginselen.

2.3.1 *Rechtstatelijke beginselen*

De *rechtstatelijke beginselen*, het stelsel van waarborgen tegen de uitvoerende macht van de overheid, behoren tot de grondslagen van het bestuursrecht. Voorbeelden van dergelijke beginselen zijn het respecteren van fundamentele mensenrechten door de overheid, het verdelen van overheidsbevoegdheden over verschillende organen en het toetsen van rechtmatigheid van overheidshandelen door een onafhankelijke rechter. Daarnaast geldt het legaliteitsbeginsel als basis om rechtszekerheid te bevorderen. Wanneer ingrepen van overheidswege alleen mogelijk zijn op basis van een wettelijke regeling, dan maakt die regeling het overheidsoptreden ook voorspelbaar: in beginsel kan worden nagegaan wat men van de overheid te verwachten heeft en kunnen burgers hun handelen daarop afstemmen.

Bovendien stelt het 'democratisch ideaal' een aantal eisen aan de procedure en inhoud van overheidsbesluiten⁹, waarvan openbaarheid van bestuur en inspraak niet onvermeld mogen blijven. De vereisten van effectiviteit en van efficiëntie geven aan het bestuursrecht een bestaansgrond: de met dat recht beoogde

⁷ Van Wijk, H.D., W. Konijnenbelt en R. van Male (2011), Hoofdstukken van bestuursrecht.

⁸ Verschuuren, J. (1995), Naar een codificatie van beginselen van het milieurecht; Recht en Kritiek 1995/4 p 421-445.

⁹ Daarnaast moeten belangrijke overheidsbeslissingen tot stand komen op basis van vrij en open debat en betrokkenheid van volksvertegenwoordigers, moeten bestuurders kunnen worden vervangen door verkiezingen en bemoeienis van volksvertegenwoordigers en moeten de belangen van de overstemde minderheden zo veel mogelijk worden ontzien (zo min mogelijk onvrijheid en ongelijkheid).

doelen moeten zo veel en zo goed mogelijk worden bereikt en de verhouding tussen lusten en lasten van een maatregel moeten zo gunstig mogelijk zijn.¹⁰

2.3.2 *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*

Ten tweede gelden de *beginselen van behoorlijk bestuur*. Hierna wordt een overzicht gegeven van algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waarvan de meesten zijn gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht¹¹), geordend naar de verschillende fasen van de besluitprocedure.

Vorbereiding van besluiten (formeel)

- (formeel) zorgvuldigheidsbeginsel: bij voorbereiding van besluiten moeten bestuursorganen de nodige kennis over feiten en af te wegen belangen vergaren; hieruit kan voortvloeien dat bijvoorbeeld een inspraakprocedure moet worden georganiseerd¹², het kan zijn dat een uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd;

Besluitvorming en inrichting van besluiten (formeel)

- fair-playbeginsel: niet vooringenomen zijn, geen besluit nemen op een voor betrokkenen ongunstig gekozen moment, niet ontijdig intrekken van een vergunning;
- verbod op *détournement de procédure*: inzet van een te lichte procedure, waardoor betrokkenen te weinig waarborgen krijgen;
- gebod van belangenafweging: specialiteitsbeginsel (alle belangen die moeten worden meegewogen, worden ook daadwerkelijk gewogen¹³);
- gebod van draagkrachtige en kenbare motivering (een rationeel en verantwoord genomen besluit dat aan betrokkenen moet zijn medegedeeld);
- formele rechtszekerheid: besluiten moeten duidelijk en ondubbelzinnig zijn geformuleerd, waardoor betrokkenen weten waar ze aan toe zijn;
- tijdig beslissen: binnen een redelijke termijn moet een beslissing zijn genomen;

Inhoud van besluiten (materieel)

- materiële rechtszekerheid, vertrouwensbeginsel: geldend recht is bepalend (niet met terugwerkende kracht besluiten), iemands rechtspositie moet voldoende veilig zijn en niet op een onverwachte of onberekenbare wijze worden aangetast, gewekte verwachtingen niet beschamen;
- gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen gelijk behandelen en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen;
- verbod van *détournement de pouvoir*: overheidsbevoegdheden mogen uitsluitend worden gebruikt ten behoeve van het algemeen belang en voor de specifieke doeleinden die de wetgever voor ogen had;
- materiële zorgvuldigheid: het besluit moet inhouden wat het bestuursorgaan heeft bedoeld en zo weinig mogelijk schade

¹⁰ Illustraties van effectiviteitsvereisten zijn: inzet van best beschikbare technieken bij de omgevingsvergunning voor inrichtingen (artikel 2.14 van de Wabo) of maatregelen gericht op beperking of ongedaan maken van nadelige gevolgen voor het milieu, bij voorkeur aan de bron (artikel 5.3 Besluit omgevingsrecht). De Monumentenwet is erop gericht geselecteerde monumenten effectief te beschermen. Het vereiste van efficiëntie kan gevolgen hebben voor bijvoorbeeld het overleggen van informatie.

¹¹ Zie ook artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de EU, het zogenoemde *Good governance*-artikel.

¹² Uit jurisprudentie in welstandszaken of aanvragen om een bouwvergunning volgt dat bestuursorganen nog wel eens te makkelijk afgaan op aan hen uitgebrachte adviezen zonder te letten op inhoudelijke en procedurele merites daarvan.

¹³ Bijvoorbeeld belangen van water of milieu maar ook het belang van een onderneming of een vergunning krachtens de Drank- en Horecawet i.r.t. de omgevingsvergunning en de APV. Soms wordt in dit verband ook het *integraliteitsbeginsel* ingeroepen: territoriale overheden hebben een integrale bestuursbevoegdheid en moeten bij hun besluiten letten op alle belangen die het recht aan hun zorg heeft toevertrouwd en zich niet laten hinderen door schotten tussen verschillende wettelijke regelingen.

- veroorzaken; lasten mogen niet zwaarder wegen dan strikt noodzakelijk. Geen willekeur;
- Evenredigheidsbeginsel: lasten mogen niet zwaarder zijn gezien de doelen van een overheidsbesluit (ook i.r.t. proportionaliteit¹⁴).

2.3.3 Beleidsbeginselen

Ten slotte onderscheiden we *beleidsbeginselen*. De verschillende beleidsdomeinen kunnen in meer of mindere mate stoelen op beleidsbeginselen. In het milieudomein is sinds de afgelopen decennia sprake van relatief veel beleidsbeginselen.¹⁵

Vaak wordt gesteld dat achter beleidsbeginselen normatieve idealen of waarden liggen.

De beleidsbeginselen die gehanteerd worden in het omgevingsrecht, kennen regelmatig een internationaalrechtelijke, politieke rationaliteit.¹⁶ Het *beginsel van de wederzijdse erkenning* bestaat al sinds jaar en dag in de Europese jurisprudentie en vele uitspraken van het Europese hof van Justitie. Producten die rechtmatig in de handel zijn gebracht in een lidstaat van de EU, hebben vrije toegang tot de andere lidstaten. Lidstaten mogen dit vrije verkeer van goederen niet belemmeren, tenzij dit noodzakelijk is voor de bescherming van een algemeen belang, zoals veiligheid, gezondheid van de mens of van het milieu. Het beginsel van wederzijdse erkenning houdt in dat producten dus vrije toegang hebben tot Nederland als zij een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden als nationale voorschriften, ook al voldoen ze niet (geheel) aan die nationale voorschriften.

Het beginsel van *gelijkwaardigheid* is een voorbeeld van een beginsel waarvan het toepassingsgebied steeds verder verruimd raakt. In het Bouwbesluit 2003 is het op grond van dit beginsel mogelijk om een op zich goede oplossing (waarmee een prestatie wordt geleverd die gelijkwaardig is aan hetgeen door de wetgever met het desbetreffende voorschrift is beoogd) die op formele gronden niet zou zijn toegestaan, toch te hanteren. Daarmee worden innovatieve bouwtechnische of nieuwe, maar goedkopere oplossingen, die soms niet passen

¹⁴ Als onder het *proportionaliteitsbeginsel* is begrepen dat alleen die vorm en inhoud van aansturing door een hoger overheidsniveau toelaatbaar is als die een doeltreffende verwezenlijking van het beoogde doel noodzakelijk maakt, dan kan dit niet los gezien worden van het *subsidiariteitsbeginsel*, dat stelt dat voor bemoeienis van een 'hogere' bestuursniveau plaats is, voor zover goede taakbehartiging door het 'lagere' bestuursniveau onvoldoende verzekerd is of de taakbehartiging, gelet op grensoverschrijdende effecten op dat 'lagere' bestuursniveau, niet doelmatig is.

¹⁵ Onder andere: het beginsel 'de vervuiler betaalt' en het stand-still-beginsel. Er zijn tal van omschrijvingen van het voorzorgsbeginsel. Het aanroepen van dit beginsel roept veel debat op. De Gezondheidsraad komt op basis van een grondige analyse tot aanbevelingen in haar rapport 'Voorzorg met rede' (nr. 2008/18; 2008). De Gezondheidsraad stelt voor het voorzorgsbeginsel op te vatten als een strategie voor alerte, zorgvuldige, redelijke, transparante en op de situatie toegesneden omgang met onzekerheden. Het beginsel kan worden toegepast op vraagstukken met substantiële (besluitvorming belemmerende) onzekerheid. Zie verder Bijlage 1. Het beginsel van duurzame ontwikkeling is terug te vinden in de formulering van artikel 4.3, tweede lid Wet milieubeheer. In artikel 8.11 wet Milieubeheer, derde lid, komen het preventie- (in principe voorkomen van milieubederf) en het Alara-beginsel (de grootst mogelijke bescherming bieden aan het milieu die redelijkerwijs kan worden geleverd) tot uitdrukking. We wijzen ook op de beleidsbeginselen 'de verstoorder betaalt' en 'behoud in situ' in het domein van de archeologie.

¹⁶ Er wordt hier een nadruk gelegd op de Europese invalshoek, maar veel van de genoemde elementen spelen ook in bijvoorbeeld WTO verband en in verschillende mondiale verdragen/protocollen, zoals bijvoorbeeld het protocol van Montreal (dat eenheid brengt in bepalingen voor internationaal luchtvervoer), Kyoto (dat uitstoot van broeikasgassen moet terugdringen) en Gotenburg (dat vermindering van uitstoot van grensoverschrijdende luchtverontreiniging beoogt), en het OSPAR-verdrag (ter bescherming van het mariene milieu). Relevant zijn verder het Verdrag van Malta dat beoogt het cultureel erfgoed dat zich in de bodem bevindt te beschermen, het Verdrag van Granada (waarin staat dat de bescherming van architectonisch erfgoed een essentieel doel is van de ruimtelijke ordening) en het Verdrag van Florence (waarin het thema landschap integraal wordt behandeld (bescherming, beheer en inrichting van landschappen)).

in de systematiek van de prestatie-eisen van het Bouwbesluit, geaccepteerd.¹⁷ Ook op basis van de Nederlandse Richtlijn bodembescherming kan op basis van gelijkwaardigheid maatwerk worden geaccepteerd. In het Activiteitenbesluit is toepassing van het beginsel van gelijkwaardigheid mogelijk bij de beoordeling van verplichte en erkende maatregelen.

In het kader van de Omgevingswet spelen verschillende vragen ten aanzien van dit soort beleidsbeginselen:

- De vraag is, in hoeverre in de (nieuwe) wet bepaalde beginselen moeten worden vastgelegd. Deze vraag kent verschillende dimensies:
 - Was al eerder sprake van vastlegging in de eerdere wet die in de Omgevingswet opgaat?
 - Is sprake van een Europese verplichting¹⁸ om een bepaald beginsel nationaal te implementeren?
 - Is sprake van een principiële c.q. politieke reden om bepaalde beginselen te codificeren om hun gelding en werkingssfeer structuur en vorm te geven?
- De vraag is tevens, wat ten principale de gelding en werkingssfeer is van de beginselen van het omgevingsrecht voor de rechtspraak. Uit hun aard volgt dat beginselen kunnen gelden als de toepassing van het beginsel uit zichzelf nodig en nuttig blijkt te zijn in een bepaalde situatie. Anders gezegd, beginselen zijn niet toepasselijk op een 'alles of niets'-manier, maar zijn richtinggevend voor de wijze waarop het recht kan worden toegepast. Daarbij hebben beginselen een relatief gewicht, dat altijd nog om een nadere weging vraagt in het licht van de concrete omstandigheden van het geval.¹⁹

Dit zijn relevante vragen die de wetgever voor de opgave stellen de basisgedachten van de wet te doordenken en een zekere systematisering aan te brengen tussen beleid, regels en beginselen.

Als een beginsel niet op alle terreinen van het omgevingsrecht kan worden toegepast, kan de werking van het beginsel via codificatie worden beperkt tot bepaalde (sub)terreinen. Als een beginsel maatschappelijk niet is aanvaard, dan wel als de mogelijke gelding van een beginsel niet blijkt uit beleid of literatuur, dan kan codificatie vermoedelijk (voorlopig) beter achterwege worden gelaten, omdat de geldigheid en aanvaardbaarheid van een beginsel juist eerst uit zichzelf moet blijken.

2.4 Normen als zorgplichten

Zorgplichten roepen, in tegenstelling tot beginselen, direct verplichtingen in het leven. Onder een zorgplicht mag worden verstaan²⁰ een gedragsnorm:

- die zich niet uitsluitend tot de overheid richt;²¹
- die verplicht tot het betrachten van zorg voor een bepaald, door de wetgever geformuleerd belang;

¹⁷ Zie Vereniging Stadswerk Nederland, vakgroep bouwen & wonen (2009): Gelijkwaardige oplossingen; beoordeeld door de Werkgroep gelijkwaardigheid.

¹⁸ Waar in dit rapport verwezen wordt naar Europese verplichtingen of regelgeving worden steeds ook (mondiale) internationale verdragen en protocollen meegenomen.

¹⁹ Ronald Dworkin (1977), *Taking Rights Seriously*, p. 26. Zie voor beginselen in het Nederlands rechtssysteem met name de *Ars Aequi* special 'Rechtsbeginselen', AA jaargang 1991, alsmede H.C. Borgers (2012) *Duurzaam handelen*, m.n. p. 126-127.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29279, nr. 14 en het onderliggende rapport 'Ruimte voor zorgplichten'.

²¹ Er bestaan ook zorgplichtbepalingen die zich uitsluitend tot de overheid richten, zoals de gemeentelijke zorgplicht voor aanleg en beheer van riolering of inzameling van huishoudelijk afval. Hier zijn de gedragsalternatieven ingegeven door overwegingen van decentralisatie, effectiviteit of doelmatigheid.

- die zodanig algemeen geformuleerd is dat voor de normadressaat meerdere, zelf te kiezen, rechtmatige gedragalternatieven openstaan²²; en
- waarvan het de bedoeling is deze langs publiekrechtelijke weg te handhaven.

Voorbeelden van zorgplichtbepalingen in het omgevingsrecht zijn te vinden in de milieu- en natuurreggeving (bijvoorbeeld bodembescherming, milieugevaarlijke stoffen, beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn, Flora- en faunawet²³, maar ook in het vervoersrecht (onder andere Wet luchtvaart en Wegenverkeerswet 1994) en nog recent in de Waterwet (artikel 3.6 Zorgplicht grondwater²⁴). Een splitsing kan worden aangebracht in zorgplichten die zich richten tot initiatiefnemers, dan wel tot de overheid²⁵.

Zorgplichtbepalingen in bijvoorbeeld een AMVB of een vergunning kunnen een alternatief zijn voor gedetailleerde technische voorschriften (normen als prestatie-eisen) en kunnen een vangnet bieden voor onvoorziene gevallen. Door betrokken burgers ruimte voor gedragalternatieven te bieden, wordt hun verantwoordelijkheid en zeggenschap versterkt. Een zorgplicht laat bovendien ruimte voor nieuwe ontwikkelingen (onder andere in de techniek). Eventuele bezwaren tegen het bestaan van (te) veel keuzeruimte wordt verminderd door mechanismen van gedragsnormering binnen de doelgroep (protocollen, scholing, professionele waarden).²⁶ Gebruik van zorgplichten is eenvoudiger naarmate de doelgroep homogener is of bestaat uit professionals.

2.5

Normen als doelen

Doelen geven bedoelingen weer, datgene waarnaar men streeft (inspanningen), dan wel hetgeen men wil bereiken (het eindpunt). De mate waarin doelen juridisch bindend zijn, verschilt. De juridische werking van een doel hangt af van de mate waarin sprake is van een koppeling tussen het desbetreffende beleid en specifieke juridische instrumenten, verplichtingen of bevoegdheden. Elk doel kent dus zijn eigen onderliggend 'regime' met regels en voorschriften.

Er zijn strategische (algemene beleids-) doelen, tactische en operationele doelen. Een logische 'doelenboom' (van strategisch naar operationeel niveau) draagt bij aan de transparantie en uitvoerbaarheid van de regelgeving en maakt de afstand tussen doelformulering en doelbereiking overbrugbaar.

²² In die zin lijken ze op doelvoorschriften. Op deze plaats wordt kort ingegaan op het verschil tussen positieve en negatieve formuleringen van die voorschriften (gebieden of verbieden). Positieve formuleringen leiden tot meer specificatie; negatieve formuleringen zijn vaak meer generiek.

²³ Daarnaast in bijvoorbeeld arbeidsrecht, voedsel- en productveiligheid, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Mijnbouwwet.

²⁴ Voorheen opgenomen in de Wet op de waterhuishouding.

²⁵ Op grond van de zorgplicht grondwater dienen gemeenten zich in te spannen om structurele problemen als gevolg van een nadelige grondwaterstand in openbaar bebouwd gebied te voorkomen of te beperken (in de bestemmingsfase, in de inrichtingsfase en met de omgevingsvergunning voor bouwen). Maatregelen zijn onder andere ontwatering of het verbeteren van de waterdoorlatendheid. Voor de inzameling van af te voeren grondwater op particuliere terreinen is de perceelseigenaar verantwoordelijk.

²⁶ Krottnerus, A. (2012), Regels, compliance en toezicht (toespraak op 4 oktober 2012) legt relaties tussen regulering en toezicht en compliance. Hij bouwt voort op het WRR-rapport 'De toekomst van de nationale rechtstaat' (2002) waarin de nadelen van hiërarchische, gedetailleerde overheidsregulering in een horizontale, dynamische kennissamenleving zijn geschetst en waarin hij pleit voor smart regulation, waarbij ruimte geven aan kennis buiten de overheid en optimaal inspelen op nieuwe ontwikkelingen centraal staat. Daarbij past werken met een meer open, responsieve vorm van regulering. Zo nodig kan de overheid, als de eigen verantwoordelijkheid door actoren in de samenleving niet wordt waargemaakt, corrigerend optreden.

Bij een wet als de Omgevingswet doet zich de opgave voor van het combineren van verschillende doelen (afkomstig uit verschillende sectoren) waarvan het belang in de toekomst moet worden ingeschat. Dat combineren van (abstracte) doelen kan nog betrekkelijk probleemloos plaatsvinden, maar bij het concretiseren kunnen zich vraagstukken van prioritering en van onderlinge strijdigheid van de onderliggende 'regimes' van de doelen voordoen²⁷ (zie verder paragraaf 3.3).

2.6 Normen als toelaatbaarheidseisen

Normen in de zin van toelaatbaarheidseisen hebben een generiek bindend karakter, juist om hanteerbaar te zijn. Ze gaan uit van overal geldig verklaarde kwaliteitsniveaus. Soms hebben ze de betekenis van een regel (de kwaliteit moet gehaald worden; resultaatverplichting), soms van een richtsnoer (de kwaliteit moet nagestreefd worden; inspanningsverplichting).

Kwaliteitsnormen voor de omgevingskwaliteit (zoals maximaal toelaatbare concentraties in lucht of de chemische waterkwaliteit) vormen randvoorwaarden waaraan overal in Nederland voldaan moet worden.²⁸

Soms zijn zij in Europees kader afgesproken (zoals de EU-richtlijnen voor fijn stof of stikstofoxiden) en in nationale wetgeving geïmplementeerd. Deze normen zijn een gegeven. De enige 'vrijheid' betreft hoe aan de normen te voldoen. De Europese Commissie ziet toe op een gelijkwaardige vertaling in nationale wetgeving van Europese richtlijnen. Er kunnen desondanks wel verschillen tussen landen bestaan. Zo speelt in Nederland de toekomstige milieukwaliteit een relatief belangrijke rol bij het beoordelen van projecten, terwijl in het buitenland soms alleen naar de bestaande situatie wordt gekeken en wordt geaccepteerd dat later aanvullende maatregelen nodig kunnen zijn om de omgevingskwaliteit binnen de norm te brengen. Regionale differentiatie van Europese normen is alleen mogelijk binnen vooraf toegestane onzekerheidsmarges. Toegestane wettelijke marges in de Luchtkwaliteitsrichtlijn lopen, afhankelijk van de meetonzekerheden, per stof op tot 10-20%. Soms zijn randvoorwaarden voor de omgevingskwaliteit nationaal vastgesteld. Bijvoorbeeld geluidsnormen, die minder zijn 'vastgetimmerd' en deels nog 'onder constructie' zijn, waarbij denkbaar is dat meer regionale verantwoordelijkheid zal leiden tot differentiatie.

Andere voorbeelden van nationale toelaatbaarheidseisen zijn de 'wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur'²⁹, de randvoorwaardelijke minimumgetalmaat voor 'overdracht en effect' in het beleid en de regelgeving op het gebied van externe veiligheid (de veiligheidseisen voor het plaatsgebonden risico), eisen voor bescherming van natuur of van de bevolking tegen overstromingsgevaar (veiligheid van dijkringen) of

²⁷ Voor het milieubeleid zijn in beleidsplannen diverse doelen geformuleerd. Voor natuur geldt het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur als doelstelling. Voor het wegverkeer geldt als nationaal doel een permanente verbetering van de verkeersveiligheid door reductie van het aantal verkeersdoden en ernstige verkeersgewonden. Meer specifiek zijn de doelen:

- een reductie van het aantal verkeersdoden/jaar tot maximaal 500 in 2020;
- een reductie van het aantal ernstig verkeersgewonden/jaar tot maximaal 10.600 in 2020;
- behoud van een plaats in de top vier van de Europese Unie.

²⁸ Ze passen in de implementatie van Europese kaderrichtlijnen: de kwaliteitsnormen zijn de implementatiemaatstaf van het doel dat Europees is gesteld (onder toepassing van het subsidiariteitsbeginsel) met een bijbehorende rapportageverplichting die de normadressaat (in dit geval de lidstaat) verplicht om na een periode te rapporteren welke maatregelen zijn genomen of welke regels er zijn gesteld.

²⁹ Beide zijn opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

afstandseisen (effectgebieden brand opgenomen als implementatienorm voor veiligheidsregio³⁰, afstandseisen gevoelige bestemmingen ten opzichte van hoofdwegen en -spoorlijnen opgenomen in de wet³¹).

Voorbeelden van zachtere toelaatbaarheidseisen in het omgevingsbeleid zijn geurnormen of richt- en streefwaarden voor de omgevingskwaliteit.³²

2.7 Normen als functionele eisen

Functionele eisen zijn situatiespecifieke of gebiedsgerichte doelvoorschriften van een ontwerp. Ze worden gebruikt bij de beoordeling van actuele risico's, bijvoorbeeld bij beheersing van risico's van blootstelling aan bodemverontreiniging of bij de beoordeling van de werking van directe gevolgprocessen (verkeersafwikkeling, incidentbeheersing, hulpverlening) bij tunnelveiligheid. Voor laatstgenoemde situaties worden scenario's gebruikt die aan een vergelijkende analyse worden onderworpen. Voor dergelijke gevolgprocessen is niet één integraal normgetal beschikbaar.

Voor rijkswegen geldt een zachte norm voor het functioneren van de weg gedurende de spits in de vorm van maximale reistijdtoename ten opzichte van de reistijd buiten de spits.³³ Het niet voldoen aan deze norm geeft aanleiding voor verbetermaatregelen waarover besluiten genomen worden in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport³⁴.

2.8 Normen als prestatie-eisen

Technische voorschriften voor activiteiten zijn concreet en, nadat zij zijn vastgesteld, nauwelijks meer afweegbaar. Technische voorschriften zijn in het algemeen bindend, omdat zij de betekenis van een 'dwingende regel' hebben voor een bepaalde prestatie die geleverd moet worden. Wij noemen dit type voorschriften daarom prestatie-eisen.

Vaak wordt in de regelgeving wel een mogelijkheid van afwijking, ontheffing of maatwerk geboden, waardoor de regel in de praktijk soms minder hard is dan hij op het eerste gezicht lijkt.

Vanwege het open karakter van de economie worden prestatie-eisen, zoals technische voorschriften voor bijvoorbeeld producten en voertuigen, in Europees verband vastgesteld. Om bedrijfsverplaatsing naar landen met minder strenge emissie-eisen te voorkomen en de concurrentieverhoudingen niet te verstoren, worden ook voor grote industriële installaties emissie-eisen in Europees verband afgesproken. Deze emissie-eisen zijn niet ruimtelijk gedifferentieerd. In beginsel zijn geen uitzonderingen mogelijk op de Europese emissie-eisen (soms wel

³⁰ Effectgebieden bij brand worden door de Veiligheidsregio vastgesteld. Voor BRZO-bedrijven zijn er afstandseisen voor zogenoemde plasbranden (afstand van de bron tot de plaats met een warmtestraling van 10 kW/m²).

³¹ De Crisis- en herstel wet bepaalt de grenzen van radarverstoring in gebieden, bepaalt dat er geen woningen mogen staan op minder dan 100 m van een hoofdweg of een weg gebruikt voor vervoer van gevaarlijke stoffen, of dat er geen woningen mogen staan op minder dan 30 m van een hoofdspoorweg.

³² Buiten het omgevingsbeleid valt te denken aan aanrijtijden voor ambulances (onder de Kaderwet zorginstellingen legt het veld zich hiervoor een norm op). Dit is een implementatienorm van een zorgplicht die het veld (normadressaat) is opgelegd en waarover verantwoording moet worden afgelegd.

³³ De streefwaarde voor het hoofdwegennet is dat de gemiddelde reistijd op snelwegen tussen de steden in de spits maximaal anderhalf keer zo lang is als de reistijd buiten de spits. Op snelwegen rond de steden en niet-autosnelwegen die onderdeel zijn van het hoofdwegennet is de gemiddelde reistijd in de spits maximaal twee keer zo lang als de reistijd buiten de spits.

³⁴ Zie TK 33000 A, nr. 20, Bijlage 2 voor een toelichting op de spelregels van het MIRT.

tijdelijk), want een afwijking verstoort in beginsel de concurrentie. Binnen de Europese concurrentieregels zijn onder voorwaarden in landen of voor gebieden wel strengere eisen mogelijk.

Om dezelfde redenen worden in Europees verband nationale emissieplafonds afgesproken om de hoeveelheid luchtverontreinigende emissies terug te dringen. De EU kan sancties opleggen als niet aan deze afspraken wordt voldaan. Hiermee worden de emissieplafonds een prestatie-eis voor de rijksoverheid.

Voorschriften voor specifieke bronnen (nieuwe installaties, voertuigen, producten) worden in principe afgeleid uit de stand van de techniek. Het gaat om de best beschikbare technieken, zoals die bijvoorbeeld in het kader van de Europese richtlijn voor industriële emissies worden vastgesteld.

Naast emissie-eisen gelden in het omgevingsbeleid technische eisen voor bijvoorbeeld gebouwen, infrastructuur en dijken en gelden er uitvoeringseisen voor bouwactiviteiten. Deze eisen zijn veelal gericht op de veiligheid van gebruikers, omwonenden en de betrokken werknemers of dienen het voorkomen van hinder voor de omgeving.

Technische voorschriften bestaan voor stoffen, producten, installaties, apparaten, werken en objecten.³⁵

Bij tunnelveiligheid gelden zowel prestatie-eisen voor civiele techniek (het materiaal, de bouwwijze en vormgeving (lengte/breedte/hoogte, aantal rijbanen)), maar ook voor de tunneltechniek (graven, zinken of boren), verlichting, ventilatie, vloeistofafvoer, videobewaking, blusvoorzieningen, vluchtvoorzieningen, of voor de verkeersregelininstallatie en het verkeerssignaleringssysteem.

Voor wegverkeersveiligheid zijn basiskenmerken voor een verkeersveilig wegontwerp vastgelegd in een landelijke richtlijn met als doel meer eenheid in het wegennet en veiliger verkeer. De ontwerpseisen uit deze richtlijn zijn niet verbonden aan wet- of regelgeving. De richtlijn is onderdeel van een nationaal maatregelenpakket.

2.9 Normen als proceseisen

Proceseisen worden door ons in dit verband voorgesteld als voorschriften voor de wijze waarop gebruik moet of mag worden gemaakt van de wettelijke instrumenten uit de Omgevingswet. Het gaat dus niet om eisen met een direct gebod of verbod voor een activiteit, maar om voorgeschreven procesmatige handelingen in het kader van de activiteit. Voorbeelden zijn: verplichte toepassing coördinatieregeling³⁶, verplichte toepassing van milieu-effectrapportage of juist ontheffing daarvan³⁷, verplichte jaarlijkse verslaglegging, verplichte herziening (omgevings)norm³⁸, of van kaarten en plannen (na x jaar), verplicht bijhouden van een register³⁹ en het uitvoeren van een risicoanalyse door een onafhankelijk deskundige.⁴⁰

³⁵ Inclusief de wijze waarop dit gemeten of berekend moet worden.

³⁶ Wet ruimtelijke ordening.

³⁷ Wet milieubeheer en Crisis- en herstelwet.

³⁸ Wet milieubeheer, Waterwet.

³⁹ Monumentenwet.

⁴⁰ Denk ook aan het verplicht uitvoeren van een RI&E in het domein arbeidsveiligheid.

3 Knelpunten rond normen en oplossingsrichtingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan ervaren knelpunten uit de huidige uitvoeringspraktijk centraal. We positioneren deze knelpunten in de context van het omgaan met normen en we gebruiken daarbij de indeling in typen normen uit het vorige hoofdstuk. Hierbij concentreren we ons zo veel mogelijk op de omgang met normen, ter lering voor het ontwerp van de nieuwe Omgevingswet. We gaan dus niet in op problemen die verband houden met de kwaliteit van besluitvorming, informatie-uitwisseling of de uitvoering van specifieke gevallen.⁴¹ Er is geen onderzoek gedaan naar de feitelijke onderbouwing van de ervaren problemen. Evenmin is gebruik gemaakt van onderzoek waarin concrete problemen zijn geïnventariseerd en waarvan tevens is geanalyseerd of die inderdaad aan tekortschietende regels zijn te wijten of dat er andere oorzaken zijn.

De inventarisatie van de knelpunten is gebaseerd op onderzoeken die in het kader van de Omgevingswet zijn gedaan⁴², op eerder gepubliceerde essays over de toekomst van het omgevingsrecht⁴³, praktijkervaringen met de Crisis- en herstelwet⁴⁴, literatuur- en casusonderzoek⁴⁵ en gegevens uit de recente Balans van de leefomgeving⁴⁶, op de rapportage RVOB-praktijkverkenningen Omgevingswet⁴⁷, case-onderzoek in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)⁴⁸, praktijkonderzoek in opdracht van VNG en het ministerie van IenM⁴⁹ en de resultaten van een 'botsproef' met de kerninstrumenten van de Omgevingswet.⁵⁰ We behandelen geen individuele cases en hebben ook geen uitputtende specifieke analyse gemaakt van de jurisprudentie in het omgevingsrecht.

Leeswijzer

Allereerst laten we in paragraaf 3.2 beknopt en relatief abstract zien waar de in hoofdstuk 2 genoemde typen normen in de praktijk niet aan de verwachtingen van de gebruikers, initiatiefnemers en decentrale overheden voldoen.⁵¹ In

⁴¹ Deze problemen (kwaliteit, samenwerking, informatie uitwisseling, et cetera) waren onderdeel van het afgeronde programma PUMA, wat onder andere tot de oprichting van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) heeft geleid. Zie voorts de stelselnotitie 'Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo'.

⁴² Deze voorbeelden zijn ons door het ministerie van IenM verstrekt, mede op basis van informatie van de verschillende Adviescommissies. Het betreft onder meer het rapport 'Eenvoudig beter, herziening omgevingsrecht, probleemanalyse en quick wins omgevingsrecht', VROM-Inspectie (ongedateerd); 'Praktijkvoorbeelden knelpunten in het omgevingsrecht, programma eenvoudig beter', Arcadis (2011); 'Knelpunten omgevingsregelgeving', Kenniscentrum Infomil (2011) en daarmee verband houdende overzichten van praktijkknelpunten.

⁴³ Ministerie van IenM (2010), Bezinning op het omgevingsrecht.

⁴⁴ Ministerie van IenM (2011), Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet.

⁴⁵ Sorel, N et al. (2011), Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling, Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.

⁴⁶ Planbureau voor de leefomgeving (2012), Balans van de leefomgeving.

⁴⁷ Twijnstra Gudde (2012): Rapportage RVOB-praktijkverkenningen Omgevingswet; eenvoudig en beter in complexe en dynamische gebiedsontwikkeling.

⁴⁸ De Zeeuw, F en F. Hobma (2012), Knelpunten omgevingsrecht voor gemeenten; case-onderzoek in opdracht van de VNG; TU Delft.

⁴⁹ AT Osborne en Buro Vijn (2012), Praktijkonderzoek Omgevingsrecht. Rapport 2011291/VVNG-OHOR-IGM/EPE.

⁵⁰ AT Osborne (2012), Op weg met de Omgevingswet; verslag van een botsproef met de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

⁵¹ Opvattingen van andere partijen zoals bijvoorbeeld NGO's zijn niet weergegeven.

paragraaf 3.3 geven we beknopt onze analyse van de onderliggende dilemma's uit het omgevingsrecht, die aan de ervaren knelpunten ten grondslag liggen.

3.2 Knelpunten met verschillende typen normen in de uitvoeringspraktijk

In ons bronnenmateriaal wordt frequent een aantal knelpunten genoemd. Als we dit per type norm ordenen, ontstaat het volgende beeld.

1. Normen als beginselen

- te weinig inhoudelijke toepassing van het subsidiariteitsbeginsel: normstelling zou gekoppeld moeten zijn aan het niveau waarop de effecten van de norm zich voordoen;
- toepassing van het subsidiariteitsbeginsel wordt soms als 'ideologisch' beleefd;
- er wordt soms een beroep op het subsidiariteitsbeginsel gedaan in antwoord op een beroep op het gelijkheidsbeginsel. De motivering van de doelmatigheid en efficiency in de toepassing van subsidiariteit schiet tekort;
- het rechtszekerheidsbeginsel en het specialiteitsbeginsel (zie paragraaf 2.3.2) leveren spanning op met de gewenste flexibiliteit en subsidiariteit: het kiezen tussen 'de meest zekere norm als centrale en harde regel' en 'alle belangen meewegen die gewogen moeten worden' strijdt met het idee van keuzeruimte en decentraal uitvoeren wat decentraal kan.

2. Normen als zorgplichten

- vergen veel kennis van zaken bij de normadressaat;
- roepen op tot maximalisatie van inspanningen, maar geven geen uitsluitel over het resultaat dat redelijkerwijs verwacht mag worden;
- houden verplichting in tot het afleggen van verantwoording.

3. Normen als doelen

- te weinig operationeel bruikbare formulering van beleidsdoelen (bijvoorbeeld 'goede ruimtelijke ordening');
- het specialiteitsbeginsel wordt te weinig geoperationaliseerd. Er worden te weinig mogelijkheden geboden voor combinaties van beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkeling van een gebied met bescherming van natuur);
- beleidsdoelstellingen zijn onvoldoende toegesneden op actuele en toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld krimpeconomie, demografische ontwikkelingen, nieuwe governance-concepten, paradigmaverschuivingen).

4. Normen als toelaatbaarheidseisen

- de restrictiviteit van toelaatbaarheidseisen is knellend en deze eisen zijn te weinig aan een bandbreedte gekoppeld (bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit, geluid, bodemkwaliteit);
- het is onduidelijk in welke mate toelaatbaarheidseisen bijdragen aan het verwezenlijken van achterliggende publieke belangen (bijvoorbeeld milieukwaliteit in relatie tot (volks)gezondheid);
- te weinig mogelijkheden om in een gebied een *generiek* afwijkende normwaarde vast te stellen (generieke normophoging, bijvoorbeeld voor geluid);
- de systematiek van toelaatbaarheidseisen leidt tot normopvulling (bijvoorbeeld luchtkwaliteit, geluid);
- te weinig (expliciete) koppeling van toelaatbaarheidseisen aan kosten-batenanalyses (bijvoorbeeld bij overstromingsrisico, bescherming monumenten/erfgoed);

- door beperkte toepassing van kosten-batenanalyses treedt een gebrek aan draagvlak op voor een preventieve toepassing van de norm (bijvoorbeeld overstromingsrisico).

5. *Normen als functionele eisen*

- scenario-berekeningen vereisen relatief veel kennis in hun toepassing.

6. *Normen als prestatie-eisen*

- te weinig flexibiliteit in de middelvoorschriften (onder andere Bouwbesluit);
- het is onduidelijk in welke mate technische middelvoorschriften bijdragen aan het verwezenlijken van doelen en achterliggende publieke belangen;
- middelvoorschriften leiden niet tot het gewenste doel/maatschappelijk effect (bijvoorbeeld kwaliteit van openbare ruimte wordt vertaald in parkeernormen en het aantal parkeerplaatsen per woning);
- richten zich te veel op minimum kwaliteitseisen die bovendien in de praktijk uitwerken als standardeisen, wat leidt tot vermindering aan variëteit en 'verlaging van de standaard' (onder andere bouwregelgeving);
- te weinig maatwerkmogelijkheden voor specifieke situaties (bijvoorbeeld ad-hoc-normstelling voor stoffen en emissies);
- te veel uitzonderingen (bijvoorbeeld activiteitenbesluit);
- ongelijksoortige en soms tegenstrijdige technische eisen vanuit bijvoorbeeld bouwvoorschriften en milieu- en transportvoorschriften (onder andere externe veiligheid);
- berekeningsmethoden voor prestaties leveren soms een schijnwerkelijkheid op (bijvoorbeeld de energieprestatie-coëfficiënt van gebouwen) en het is moeilijk te controleren of technische maatregelen op de voorgeschreven wijze zijn genomen;
- te weinig kosteneffectiviteit (onder andere brand- en tunnelveiligheid);
- te weinig actueel (bijvoorbeeld maximale bouwhoogte bepaald vanwege de aanvliegroute van een inmiddels gesloten luchtmachtbasis);
- te weinig rekening houdend met innovatie (bijvoorbeeld hoogwaterbescherming, bouwvoorschriften), prestatie-eisen kunnen snel als verouderd worden beschouwd;
- prestatie-eisen (bijvoorbeeld ten aanzien van emissies) zijn verdeeld naar bron of doelgroep, maar niet naar gebied.

7. *Normen als proceseisen*

- de eis van aanpassing aan Best Beschikbare Technieken wordt niet systematisch gesteld (bijvoorbeeld wel bij emissie- en energieprestaties, maar niet bij bouwvoorschriften) en gehandhaafd, waardoor ongelijkheid wordt ervaren;
- onevenredig zware procedurele eisen (bijvoorbeeld onderzoeksverplichtingen (moment, mate van detail), de eis van MER-plicht (eertijds bij een projectbesluit of bij bepaalde (bijvoorbeeld agrarische) bedrijfstypen), de eis van een uitvoerbaarheidsverplichting);
- procesvereisten zijn niet voor alle instrumenten in het omgevingsrecht voldoende uitgewerkt; bovendien ontbreken positieve prikkels, zoals het verkorten van de proceduretijd bij zorgvuldigheid in het voldoen aan procesvereisten (naar aanleiding van 'methode Elverding');

- aan de milieugebruiksruimte en vergunningen worden onvoldoende (consistent) termijnen gekoppeld;
- de proceseis van actualisatie van een plan verliest aan betekenis en wordt daarom als een knelpunt ervaren (bijvoorbeeld de tienjarenactualisatietermijn bij een bestemmingsplan past niet bij een organisch planproces of bij voorspellingen van private investeringen);
- proceseisen voor gebiedsontwikkeling zijn te zwaar voor gebieden met een beheerregime;
- proceseisen voor tijdelijke functies in gebiedsontwikkeling ontbreken of zijn onvoldoende duidelijk.

Reflectie

Geconstateerd kan worden dat aan elk type normen nadelen zijn verbonden. Zoals Backes treffend opmerkt⁵²: niet elk ondervonden knelpunt is ook een knelpunt (maar bijvoorbeeld het gevolg van gemaakte keuzen), niet elk knelpunt is oplosbaar en niet voor elk oplosbaar knelpunt ligt een sleutel voor verbetering in een wijziging van het omgevingsrecht. Soms komt een ervaren knelpunt voort uit een botsing van belangen, bijvoorbeeld tussen het maatschappelijk belang van behoud van cultureel erfgoed voor de samenleving en het belang van een initiatiefnemer bij de uitvoering van een project dat daar afbreuk aan dreigt te doen.

Het overzicht aan ervaren knelpunten geeft een afdoende afspiegeling van de omgang met normen. Een uitputtende analyse van de jurisprudentie of van individuele cases brengt geen wijziging in het geconstateerde patroon. Naar hun aard spelen knelpunten met beginselen zich op 'systemisch niveau' af. Op meer operationeel niveau worden door gebruikers, initiatiefnemers en andere overheden het meest frequent knelpunten gerapporteerd ten aanzien van beleidsdoelstellingen, toelaatbaarheidseisen, prestatie-eisen en proceseisen. Zeker als gevolg van stapeling worden knelpunten van normen uit de drie laatste typen door hen als belemmerend ervaren.

We merken op dat de ervaren knelpunten niet los kunnen worden gezien van de praktijk en ratio van het bestaande complexe stelsel van afzonderlijke sectorale beleidsterreinen. Elk beleidsterrein is geleidelijk ontstaan en heeft zijn eigen regels en conventies. Bovendien is het omgevingsrecht sterk in beweging. Steeds vinden aanpassingen van het beleid en van het recht plaats⁵³, waarop niet alle betrokkenen afdoende zijn ingespeeld. Onder de huidige financiële crisis ontstaan tevens nieuwe knelpunten doordat de bestaande, relatief grootschalige, vormen van overheidsplanning niet langer houdbaar blijken.

Nadere keuzen zijn mogelijk op basis van het gewicht dat wordt toegekend aan vermindering van bepaalde nadelen. Met het oog daarop worden in de volgende paragraaf oplossingsmogelijkheden voor gesignaleerde knelpunten beschreven. Hierop wordt in de hoofdstukken 4, 5 en 6 teruggegrepen.

⁵² Backes, C. (2010), 'Naar een integrale Omgevingswet' (essay in de bundel *Bezinning op het omgevingsrecht*).

⁵³ Bijvoorbeeld vele onderdelen van de milieuregelgeving, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Crisis- en herstelwet.

3.3 Ordening van algemene knelpunten en mogelijke oplossingen

In onze ordening van de hierboven gerubriceerde knelpunten nemen we een behoefte waar aan meer samenhang, duidelijkheid en effectiviteit en efficiency. We werken dit hierna verder uit.

3.3.1 Samenhang

De sectorale beleidsontwikkeling en wetgeving op het terrein van de leefomgeving heeft zich in de afgelopen twee decennia ingrijpend ontwikkeld. Vooral het inzicht van fysieke en ruimtelijke samenhang van verschijnselen in de leefomgeving, de erkenning van de noodzaak van externe samenhang van de ene sector met andere sectoren (bijvoorbeeld tussen ruimte, water, milieu en natuur maar ook tussen transport, ruimte en milieu; tussen erfgoed en ruimte of tussen bouwen en milieu), van de noodzaak van interne samenhang (bijvoorbeeld bij milieu) en de transitie van 'zorg voor een object' (bijvoorbeeld water, een waterkering of erfgoed) naar 'ontwikkeling en benutting van een functie of een gebied' zijn van wezenlijk betekenis voor het leefomgevingsbeleid, het leefomgevingsrecht en daarbinnen het omgaan met normen, de mate van coördinatie in de bestuurlijke aanpak en de koppeling van instrumenten uit de verschillende sectoren.

De Omgevingswet zou (systematisch) aandacht kunnen besteden aan (het versterken van de) de samenhang van belangen en doelen en hun doorwerking in regelingen en proceseisen. Ook Van den Broek⁵⁴ wijst op de noodzaak "om dat wat samenhangt ook samenhangend te regelen" (*integratie, defragmentatie en harmonisatie*).

3.3.2 Duidelijkheid

Naast behoefte aan samenhang is er ook een behoefte aan duidelijkheid. Bijvoorbeeld door harmonisatie van begrippen. De typologie van normen uit hoofdstuk 2 wil hieraan een bijdrage leveren. Omdat op het terrein van het omgevingsrecht sprake is van een sterke doorwerking vanuit Europese regelgeving, kan een goede aansluiting bij de EU-taxonomie van normen en begrippen interpretatieproblemen in de uitvoeringspraktijk verminderen.

Het bieden van duidelijkheid in de formuleringen van doelen (zeker bij brede doelen (zoals 'goede ruimtelijke ordening' en 'bescherming van de leefomgeving')) kan interpretatieknelpunten bij de toetsing aan die doelen verminderen in de uitvoering van het beleid. Het verduidelijken van de relatie tussen bijvoorbeeld doelen en toelaatbaarheidseisen voorziet in een behoefte. De doelen geven de achterliggende publieke belangen (veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en economie) en hun onderlinge weging niet altijd goed weer.⁵⁵ Dit geldt ook voor de betekenis van bijvoorbeeld toelaatbaarheidseisen: gaat het om het voorkomen van overschrijding van een minimaal vereiste kwaliteit of om het terugdringen van het aantal blootgestelden? Het preciseren van bedoelingen

⁵⁴ Van den Broek, J. (2010), 'Omgevingswet doet recht aan integrale omgevingsbescherming' (essay in de bundel *Bezinning op het omgevingsrecht*).

⁵⁵ Zie WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*; WRR rapport 56. In dit rapport wordt het publiek belang gedefinieerd als een maatschappelijk belang waarvoor de overheid eindverantwoordelijkheid draagt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. De WRR maakt onderscheid in de *wat-vraag* (voor welke maatschappelijke belangen moet de overheid eindverantwoordelijkheid dragen? Dit is een politieke, normatieve keuze) en de *hoe-vraag* (doet de overheid de uitvoering zelf of laat zij dit aan anderen over?).

met belasting/emissies, functies of gebieden (en hun onderlinge verhouding) kan tal van interpretatiekwesties voorkomen.⁵⁶

Ook het bieden van duidelijkheid over hetgeen ten minste vereist is, met welke marges en op welk moment in de ontwikkeling en ingebruikneming van een gebied, kan interpretatieknelpunten bij de formulering en toepassing van toelaatbaarheidseisen en proceseisen verminderen. Toelaatbaarheidseisen geven veelal de minimaal te bereiken kwaliteit of toestand weer. Deze minimumwaarde gaat in de praktijk evenwel als 'de standaard' fungeren: het minimum wordt de norm en prikkels ontbreken om beter dan die norm te presteren. Omdat de koppeling van de toelaatbaarheidseis en het te bewaken achterliggende belang (bijvoorbeeld de kwaliteit van de lucht en belasting met zekere geluidniveaus en de gezondheid van blootgestelde mensen) niet duidelijk is voor initiatiefnemers, belanghebbenden en toetsende overheden, kan door partijen niet eenvoudig worden beoordeeld in hoeverre met meer inspanningen ook een beter te waarderen resultaat verkregen kan worden.

Duidelijkheid geven over een eindbeeld en de stappen die op weg naar dat eindbeeld gezet kunnen worden kan tal van knelpunten bij interpretatie en toepassing van toelaatbaarheidseisen, prestatie-eisen en proceseisen voorkomen. Onvolkomenheden in de formulering van doelstellingen kunnen ervoor zorgen dat toelaatbaarheidseisen, prestatie-eisen en proceseisen in de uitvoering (en via jurisprudentie) een meer restrictieve betekenis krijgen dan aanvankelijk was bedoeld. Het mogelijk maken van een incrementele aanpak bevordert flexibiliteit en vermindert restrictiviteit. De programmatische aanpak die is toegepast bij de sectorale aspecten luchtkwaliteit, waterkwaliteit of natuur maakt het mogelijk de toelaatbaarheidseisen in stappen te realiseren en geeft flexibiliteit in de tijd om aan normen te voldoen (zo nodig met compenserende en mitigerende maatregelen). Dit gaat gekoppeld met proceseisen ten aanzien van monitoring van de bereikte resultaten.

Het bieden van duidelijkheid over de generieke of specifieke werking van toelaatbaarheidseisen, prestatie-eisen en proceseisen en, waar mogelijk, de ruimtelijke schaal waarop deze normen betrekking hebben, vergroot hun slagkracht. Het optimaliseren van het voldoen aan normen is het meest effectief als het gebeurt op het schaalniveau waarop zich de daadwerkelijke effecten van fysieke verschijnselen en processen voordoen.

3.3.3 *Effectiviteit en efficiency*

De behoefte aan het vergroten van doeltreffendheid en de doelmatigheid van het handelen in het omgevingsbeleid kent een aantal facetten.

Gebruik andere (typen) normen

Veel knelpunten doen zich voor door ongelijksoortige en soms tegenstrijdige (technische) prestatie-eisen, veelal in de vorm van harde middelvoorschriften (bijvoorbeeld bouwvoorschriften en milieuvoorschriften). Een oplossing kan gevonden worden door naar het beoogde doel achter de regel te kijken en te bezien of dit doel op een gelijkwaardige (of betere) wijze met andere middelen

⁵⁶ In het waterbeleid zijn wel voorbeelden te vinden van heldere verhoudingen tussen regels en normen. Zo geldt in het waterbeleid dat kwantitatieve normen voorrang krijgen boven open normen en dat de veiligheidsnorm van de waterkering boven de norm voor doelmatig gebruik van de waterkering gaat. Een doelstelling kan het belang van het doelmatig functioneren van voorzieningen in zich bergen.

kan worden bereikt. Op die manier kan bijvoorbeeld van de voorgeschreven methode worden afgeweken.

Energieprestatie-eisen en emissie-eisen zijn in de regel doelvoorschriften, waarbij er flexibiliteit bestaat in de keuze van (gelijkwaardige) middelen. Voor grote installaties, producten en voertuigen worden de eisen in Europees verband bepaald. Ze zijn daarmee bindend voor alle lidstaten. Anders dan bij de bouwvoorschriften worden de eisen van tijd tot tijd aangepast aan de stand van de techniek. Aanscherping van emissie- en energieprestatie-eisen biedt mogelijkheden voor economische ontwikkeling binnen de eveneens in EU-kader vastgelegde landelijke plafonds aan de emissies van broeikasgassen en luchtverontreiniging.

Generieke toelaatbaarheid- of prestatie-eisen kunnen van hun restrictiviteit worden ontdaan door ze te koppelen aan gebieds- of locatiespecifieke doelvoorschriften in een ontwerp (functionele eisen). Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beoordelen van (de kosteneffectiviteit van het beschermingsniveau van) overstromingsrisico's en tunnelveiligheid. Het vastleggen van plafonds waarbij rekening gehouden wordt met enige groei wordt voor verschillende beleidsterreinen ingevoerd (Externe Veiligheid, geluid, luchtkwaliteit) en dit vermindert de restrictiviteit van deze prestatie-eis voor overheden. Voor geluidsbeperkende maatregelen is een koppeling gelegd met een financieel doelmatigheidscriterium. Dit vastleggen van de financiële doelmatigheidsafweging is relatief nieuw. Bij tunnelveiligheid leverde het ontbreken van een dergelijk (juridisch) kader voor de afweging van technische maatregelen discussie op tussen gemeente, rijk en veiligheidsregio. Als een bredere toepassing van een dergelijke afweging over het gebruik van technische maatregelen in relatie met financiële doelmatigheid wordt overwogen (een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld de categoriale indeling bij EV met risicoafstanden die gekoppeld worden aan technische maatregelen) dan moet tevens bepaald worden in hoeverre dit generiek (via een nationaal afwegingskader) gebeurt of bijvoorbeeld locatiespecifiek. Als eenduidigheid in het bepalen van de maatregelen voorop staat en er geen ruimte mag zijn voor verschillende interpretaties, dan ligt een landelijke norm voor de hand.

Benut maatschappelijke dynamiek

De effectiviteit en doelmatigheid van het gebruik van normen is ook afhankelijk van de maatschappelijke dynamiek. Dit hangt samen met de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de overheid en partijen in de samenleving.⁵⁷ Van burgers en bedrijven kunnen initiatieven worden verwacht ter verbetering van de leefomgevingskwaliteit; zij kunnen investeren in gebieden, technologie en producten. Burgers en bedrijven nemen ook steeds meer initiatieven buiten de overheid om, in samenwerking met gelijkgestemden en met behulp van nieuwe en sociale media. Daar waar het openbaar bestuur voorheen moest bedenken hoe het burgers kon betrekken, staat de overheid nu voor de vraag wat haar positie is ten opzichte van de vele maatschappelijke initiatieven.⁵⁸ Vermaatschappelijking van publieke taken zal niet uit de verf komen als samenwerkingsverbanden van burgers tot uitvoeringsorganisaties

⁵⁷ Efficiency/doelmatigheid moet volgens WRR rapport 56 (2000) op maatschappelijke schaal worden gezien. Het betreft zowel de vraag in hoeverre een resultaat is bereikt tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten als de vraag in hoeverre de geleverde prestaties overeen komen met de wensen van de burger.

⁵⁸ Zie WRR (2012), Publieke zaken in de marktsamenleving (Amsterdam, UP); de scheiding in domeinen waarin overheden, bedrijven en burgers zich bewegen gaat vervagen. Maatschappelijke orderingsvragen zijn aan de orde.

onder regie van de overheid worden benoemd.⁵⁹ Het serieus nemen van maatschappelijke initiatieven leidt per definitie tot meer variatie in de samenleving en mogelijk tot meer ongelijkheid. Dit geeft nieuwe rechtstatelijke vragen (onder andere over het gelijkheidsbeginsel en over sociale uitsluiting). De overheid wordt uitgedaagd zich te bezinnen op een nieuwe (veranderde of aangescherpte) rolopvatting die ruimte laat aan maatschappelijk initiatief en aan samenwerkingsverbanden in de samenleving die verantwoordelijkheid krijgen voor (gedeelde) belangen.⁶⁰ Van de overheid kan een visie worden verwacht op de noodzakelijke of gewenste veranderingen in de leefomgeving, op de samenwerking met de samenleving, op de wijze waarop ruimte wordt gegeven aan initiatieven in de samenleving, aan het wegnemen van barrières (bijvoorbeeld door minder gedetailleerde prestatie- of proceseisen te stellen), het inzetten van prikkels en bevorderen van innovatie.⁶¹ Door 'dynamisch te normeren'⁶² kan bijvoorbeeld innovatie worden bevorderd. Van de overheid wordt verwacht dat samenhang bewaard blijft in de verschillende publieke belangen, ook al wordt voor onderdelen verantwoordelijkheid gedeeld met burgers.

Het *framen* van vraagstukken, het benoemen van verantwoordelijkheden van overheden en andere partijen is mede bepalend voor het samenlevingsperspectief op risico's, omgaan met onzekerheid en de schatting van maatschappelijke kosten en baten (zie ook Bijlagen 1 en 2). Daarbij is de transformatie naar een 'informatiesamenleving' relevant. De toegang van burgers tot informatie moet worden gegarandeerd opdat zij hun maatschappelijke rol kunnen (blijven) vervullen. De Commissie ICT en overheid deed in haar rapport uit 2001⁶³ verschillende interessante aanbevelingen. De rol van burger als toezichthouder zou bijvoorbeeld actief kunnen worden gestimuleerd. Een andere aanbeveling was om nader invulling te geven aan 'informatie zelfbeschikking van de burger' waarbij hij gebruik van zijn gegevens kan koppelen aan doelbinding. Ook Swanenvleugel (2012)⁶⁴ ziet mogelijkheden om bijvoorbeeld particulieren verantwoordelijk te maken voor beheer (van bijvoorbeeld wegen) of voor toezicht op prestatie-afspraken van de overheid. Hij stelt naar analogie van 'Alderstafels' voor samenwerkingsverbanden van burgers medeverantwoordelijk te maken voor een gezamenlijke agenda, te hanteren normen of voor uitvoering en monitoring.⁶⁵

⁵⁹ Zie Drenth, Frissen en Janssens (2012) in de reflectie van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling op het rapport 'Loslaten in vertrouwen' van de Raad voor het openbaar bestuur (2012): "Mind the trap" (Cahier Loslaten in vertrouwen, Beschouwingen van Adviesraden p 9-15).

⁶⁰ Zie Raad voor het openbaar bestuur (2012), Loslaten in vertrouwen, naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving. De Raad introduceert voor het formuleren van een passende overheidsrol de zogenoemde overheidsparticipatietrap met vijf treden: loslaten, faciliteren, stimuleren, registreren, reguleren. Per situatie of onderwerp zal het openbaar bestuur moeten expliciteren welke overheidsrol wordt gekozen.

⁶¹ Zie het essay van M. Schulz, M. van der Steen en M. van Twist (2013), De koopman als dominee, sociaal ondernemen in het publieke domein, Boom/Lemma uitgevers. Hierin worden de begrippen sociaal ondernemen en burgerkracht gebruikt. In dit essay wordt de rol van de overheid met de volgende treden beschreven: geen rol, verbinden, adviseren, faciliteren, samenwerken, uitlokken en overnemen. Gesignaleerd wordt dat voor de overheid gelijkheid en gelijkwaardigheid nog steeds als uitgangspunt gelden, terwijl bij sociaal ondernemen en burgerkracht het unieke en het inspelen op lokale kansen centraal staat. Het is niet meer de overheid die met zelf gekozen anderen gestructureerde samenwerking aangaat, maar een dynamiek van velen die deels met de overheid voor 'publieke waarde' zorgt. Dit vereist van de overheid een nieuw repertoire, ook in het omgevingsbeleid en -recht.

⁶² Zie Hajer, M. (2011), De energieke samenleving. Den Haag, Planbureau voor de leefomgeving.

⁶³ Commissie ICT en overheid (2001), Burger en overheid in de informatiesamenleving, de noodzaak van institutionele innovatie.

⁶⁴ Swanenvleugel, B. (2012), Vermaatschappelijking in het fysieke domein (Bijdrage in het Cahier Loslaten in vertrouwen; Beschouwingen van Adviesraden p. 73-93).

⁶⁵ 'Alderstafel': overlegtafel onder voorzitterschap van voormalig minister en CdK Groningen, Hans Alders, die het kabinet adviseert over groei van de luchtvaart op de luchthaven Schiphol en de hinderbeperking en de kwaliteit van de leefomgeving voor de middellange termijn.

De maatschappelijke dynamiek kan bepalend zijn voor de ontwikkeling van specifieke gebieden. De effectiviteit van toelaatbaarheidseisen, prestatie-eisen en proceseisen die zijn ingericht op een planmatige door de overheid gestuurde ontwikkelingsdynamiek is niet automatisch verzekerd bij een kleinschalige, meer organische vorm van locatieontwikkeling. Sommige proceseisen (bijvoorbeeld het updaten van plannen en informatie) boeten aan belang in als de dynamiek in een gebied laag is. Het verbinden van de proceseisen dat up-to-date technieken worden ingezet (bij prestatie-eisen) kan echter bij snelle technologische ontwikkelingen zeer relevant zijn.

Weeg zorgvuldig het bevorderen van flexibiliteit

De keuze voor flexibiliteit in de uitvoeringspraktijk kan op gespannen voet staan met het geven van prioriteit aan snelheid (bijvoorbeeld door verkorting van de procesduur). Zo leiden (meer) middelvoorschriften tot versnelling van procedures (doordat zich minder interpretatieproblemen voordoen), maar ook tot minder flexibiliteit (in de keuze van technieken of het inspelen op nieuwe technieken). Omgekeerd kan vervanging van middelvoorschriften door doelvoorschriften of van prestatie-eisen door functionele eisen meer flexibiliteit geven, maar tot meer complexiteit leiden in de beoordeling en dus ten koste gaan van de procedure snelheid. Vervanging van toelaatbaarheidseisen door beleidsbeginselen geeft meer flexibiliteit, maar kan leiden tot meer onzekerheid in de interpretatie met mogelijk verminderde procedurele snelheid als gevolg. De keuze voor flexibiliteit (bijvoorbeeld bij geleidelijke organische gebiedsontwikkeling) kan ook strijdig zijn met vereenvoudiging van procedures door middel van categorisering van gebieden.

Kies voor vereenvoudiging

Een keuze voor vereenvoudiging kan effectief zijn bij categorisering van eenvoudige gevallen door daaraan eenvoudige proceseisen te stellen (licht regime). Een keuze voor versnelling kan effectief zijn door uit te gaan van het perspectief van de gebruiker en relevante regels en normen per activiteit te ontsluiten.

In ons bronnenmateriaal wordt een relatie gelegd tussen (verhoging van) effectiviteit en efficiency van het omgevingsrecht en de mate van complexiteit van concrete situaties die om omgevingsrechtelijke beslissingen vragen. Tabel 2 geeft hieraan een ordening.

Tabel 2: Categorisering van omgevingsrechtelijke beslissingen

Omgevingsrechtelijke beslissingen	Eenvoudige / 'sectorale' vraagstukken	Complexe ruimtelijke vraagstukken (afweging verschillende belangen / actoren)
Routinematig	Omvang activiteit is beperkt en 'eendimensionaal'	Grotere gebieden met meerdere functies
Uniek	Enkelvoudige 'sectorale' beslissingen (bijvoorbeeld vergunning warmte-koude-opslag in de ondergrond)	Enkelvoudige omvangrijke vraagstukken met grote onzekerheid (bijvoorbeeld schaliegaswinning, aanleg tweede Maasvlakte, CO ₂ -opslag)

Voor routinematige en eenvoudige (eendimensionale) beslissingen kan maximaal worden ingezet op snelheid en een 'licht regime' worden toegepast, met zo veel mogelijk toepassing van uniforme prestatie-eisen en lichte proceseisen. Als voorbeeld kan het overgrote deel van de vergunningaanvragen dienen (onder andere bouw-, kap- en uitritvergunning).

Unieke beslissingen of situaties waarin afwegingen moeten worden gemaakt tussen meerdere belangen vragen daarentegen om een meer toegesneden benadering. De complexiteit heeft ofwel te maken met gestapelde overschrijding van toelaatbaarheidseisen die ruimtelijke ontwikkeling blokkeert, met maatschappelijk omstreden besluiten (onzekerheid, gebrek aan draagvlak), met vele belangentegenstellingen tussen partijen of stapeling in proceseisen, of een combinatie daarvan. Die aanpak van complexe gevallen vereist specifieke aandacht aan transparante weging van (rechtszekerheid-, gelijkheid- en subsidiariteit)beginselen en ook de nodige kennis en vaardigheden van betrokken overheden. Bij belangentegenstellingen en vraagstukken met grote onzekerheid en ambiguïteit schiet een benadering die louter gebaseerd is op 'objectivistisch' gebruik van normen en regels tekort en is een procesbenadering (met ruimte voor participatie en een 'constructivistische' omgang met risico's en normen) wenselijk (zie Bijlage 1). De procesbenadering laat zich goed ondersteunen door scenarioberekeningen (functionele eisen) en maatschappelijke kosten-batenanalyses.

4 Praktijkoplossingen voor verbetering van bestaande normstelling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden oplossingen beschreven die de afgelopen jaren reeds zijn bedacht voor verschillende ervaren knelpunten. In paragraaf 4.2 lichten wij een aantal specifieke praktijkoplossingen uit, omdat wij menen dat deze gevallen typerend zijn voor de oplossingsrichting binnen het omgevingsrecht. We laten zodoende voor enkele beleidsterreinen zien hoe oplossingen in de uitvoeringspraktijk zijn gevonden voor ervaren knelpunten, in het bijzonder met betrekking tot toelaatbaarheidseisen en prestatie-eisen in relatie tot de ontwikkeling van gebieden. Daarbij speelt ook de interactie met (knelpunten van) andere typen normen een rol, met name ten aanzien van prestatie-eisen en proceseisen. Hoewel de door ons behandelde beleidsterreinen hun eigen ontwikkelingsgeschiedenis kennen, menen we een patroon te zien in de daarin opgetreden knelpunten en oplossingen. Die verkennen wij in paragraaf 4.3, door lessen te trekken die in generieke zin uit de praktijkoplossingen kunnen worden afgeleid. Deze lessen dragen bij aan het inzicht voor de wetgever van de Omgevingswet hoe tot doelmatige normstelling kan worden gekomen (daarover meer in hoofdstuk 5). Dit hoofdstuk concentreert zich op materiële normstelling, maar het begrip 'norm' is breder. Dat komt ook in hoofdstuk 6 aan de orde.

We beschrijven steeds kort ervaren problemen en laten mogelijkheden voor verbetering zien aan de hand van bestaande (soms nog in ontwikkeling zijnde) oplossingen en instrumenten. We hanteren de typologie van normen uit hoofdstuk 2 en bouwen voort op de inzichten in de toepassingsmogelijkheden van de verschillende typen normen uit hoofdstuk 3.

4.2 Acht praktijkoplossingen

Op basis van ons literatuuronderzoek en onze eigen inzichten in de brede praktijk van het omgevingsrecht zijn wij tot een selectie van acht deeltherreinen uit het omgevingsrecht gekomen, waarin sprake is van leerzame praktijkoplossingen voor ervaren knelpunten. We behandelen deze acht gevallen achtereenvolgens, waarbij de Tabel 3 de essentie daarvan in één overzicht weergeeft.

Tabel 3: Overzicht van praktijkoplossingen voor knelpunten in deelterreinen van het omgevingsrecht

Deelterrein	Praktijkoplossingen voor knelpunten
Overstromingsrisico	Toelaatbaarheidseisen aanvullen met risicobeheersing met behulp van scenario's
Luchtkwaliteit	Toelaatbaarheidseisen inbedden in een programmatische aanpak, inclusief saldering
Bodemkwaliteit	Afwijkingsmogelijkheid van toelaatbaarheidseisen per locatie bieden
Waterkwaliteit	Toelaatbaarheidseisen inbedden in programmatische aanpak
Natuur en soortenbescherming	Toelaatbaarheidseisen inbedden in programmatische aanpak
Geluid	Afwijkingsmogelijkheid van toelaatbaarheidseisen per locatie of via prestatie-eisen voor de overheid
Monumentenzorg	Prestatie-eisen inbedden in proceseisen
Externe veiligheid	Afwijkingsmogelijkheid van toelaatbaarheidseisen per locatie bieden en koppeling bouwbesluit met ruimtelijke ordening

1. Overstromingsrisico

De normstelling voor overstromingsveiligheid was gebaseerd op een veiligheidsnorm die in de jaren 60 is afgeleid uit een optimale afstemming van kosten (van de aanleg en verhoging) van keringen en van baten in de vorm van vermeden schade aan achterliggend gebied. Dit beleid richtte zich op het voorkómen van overstroming van een dijk (zie ook Bijlage 2). De Waterwet bevat dergelijke normen voor overschrijdingskansen voor primaire waterkeringen. Via de Waterwet wordt ook de Europese richtlijn overstromingsrisico's⁶⁶ geïmplementeerd. Daarbij gaat het om beheersing van risico's van overstroming en de negatieve gevolgen daarvan door middel van maatregelen en voorzieningen (risicobeheersing aan de hand van scenario's; geen enkelvoudige numerieke norm).

Met deze verbreding zijn onder andere mogelijkheden geschapen voor:

- betere maatschappelijke kosten-batenanalyse;
- verdere ruimtelijke (gebiedsgerichte) differentiatie in maatregelen en risicobeheersing;
- rekening houden met klimaatverandering, bodemdaling
- rekening houden met innovatieve technieken (van bouwen, dijken, waterbeheer);
- combinatie/integratie van verschillende doelstellingen en fysieke maatregelen (onder andere veiligheid en waterbeheer)

Op dit moment loopt er in het Deltaprogramma een groot aantal projecten om beleidswijzigingen op dit terrein vorm te geven. In het Deltaprogramma worden de mogelijkheden onderzocht van een verdere ruimtelijke differentiatie van de waterveiligheid alsmede de mogelijkheden om door middel van ruimtelijke inrichting en uitgewerkte rampenbeheersplannen een deel van de gewenste veiligheid te realiseren. Dat betekent dat niet alleen de kans op overstroming van een dijk of een dijkdoorbraak, maar ook de mogelijkheden voor het beheersen van de gevolgen daarvan worden meegewogen in het beleid, zoals

⁶⁶ Richtlijn 2007/60 EG; hierin is onder andere het solidariteitsbeginsel opgenomen gericht op het voorkomen van afwenteling tussen deelgebieden in het stroomgebied.

bijvoorbeeld verlaging van het aantal mensen dat mogelijk slachtoffer wordt door middel van evacuatie.⁶⁷

2. Luchtkwaliteit

Luchtkwaliteit is een grensoverschrijdend fenomeen. Wat in de ene gemeente of het ene land de lucht in gaat, beïnvloedt de luchtkwaliteit elders. Daardoor kunnen luchtproblemen niet effectief door lokaal beleid worden opgelost. Daarnaast is het treffen van Europese maatregelen efficiënter uit concurrentieoverwegingen, of omdat eisen aan voertuigen en producten binnen de interne markt niet per land of gemeente kunnen worden gesteld. Het Europese beleid richt zich dus enerzijds op prestatie-eisen en anderzijds op toelaatbaarheidseisen. Voor het eerste wordt in Brussel geijverd voor strengere Europese emissie-eisen aan grote stookinstallaties, voertuigen en producten, omdat dit kan voorkomen dat de concurrentiepositie verslechtert of dat extra dure lokale maatregelen nodig zijn om aan de grenswaarden te voldoen. Voor het tweede zijn er Europese grenswaarden opgesteld voor de luchtkwaliteit waar ook Nederland aan moet voldoen.

Waar niet aan de grenswaarden wordt voldaan, moet een lidstaat een plan van aanpak opstellen en kan de Europese Commissie een tijdelijke ontheffing van de verplichting verlenen (derogatie). De Raad van State interpreteert de Europese wetgeving zodanig dat nieuwe bouwprojecten in een gebied niet mogelijk zijn als er geen deugdelijk plan bestaat hoe ze inpasbaar zijn binnen de grenswaarden. Mede hierdoor kwamen rond 2006 verschillende bouwprojecten stil te liggen. Om in heel Nederland aan de grenswaarden te voldoen én ontwikkelruimte te creëren voor nieuwe activiteiten, is gekozen voor een programmatische aanpak: het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).

Het NSL bevat maatregelen van zowel Rijk als lagere overheden, alsmede een investeringsprogramma om het opheffen van lokale overschrijdingssituaties te stimuleren, waarbij de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de regionale of lokale overheden ligt. Generieke maatregelen zijn onder meer subsidieregelingen voor het bevorderen van de introductie van roetfilters op diesellootvoertuigen en van luchtwassers op stallen, vooruitlopend op aanvullende prestatie-eisen. Het investeringsprogramma is daarnaast vooral gericht op uiteenlopende locatiegebonden maatregelen, zoals het plaatsen van schermen langs wegen die zorgen voor een betere bescherming van de direct omwonenden (wat overigens verspreiding van de uitlaatgassen over een breder gebied niet kan voorkomen). Nieuwe projecten die tot een verslechtering van de luchtkwaliteit zouden leiden, kunnen worden toegevoegd aan het programma, waardoor de luchtkwaliteitseisen niet direct een belemmering vormen voor de vergunningverlening. Essentieel is echter dat het programma, ook na toevoeging van nieuwe projecten, waarborgt dat op tijd aan de normen wordt voldaan. Hiervoor is een monitoringsprogramma opgezet op basis waarvan beleidsmatig bijgestuurd kan worden. Bij (nieuwe) dreigende overschrijdingen kunnen de deelnemende programmapartners er bijvoorbeeld voor kiezen extra investeringen te doen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Naar aanleiding van zorgen over de gezondheid van kwetsbare groepen is er overigens wel expliciet voor gekozen dat in geval van normoverschrijding het aantal blootgestelden behorend bij nieuwe *gevoelige bestemmingen* (zoals scholen of

⁶⁷ Beleid dat zich niet alleen richt op de kans op overstroming, maar ook op de mogelijke blootstelling en het effect daarvan, wordt in deze context 'meerlaagsveiligheidsbeleid' genoemd.

bejaardenhuizen) in de zone tot 300 meter vanaf snelwegen niet mag toenemen.

Projecten worden niet altijd juridisch gekoppeld aan het NSL. De luchtkwaliteitsregelingen kennen een aantal uitzonderingsmogelijkheden. Eén hiervan is de Regeling niet in betekenende mate (NIBM). Deze regeling houdt in dat als de bijdrage van een project aan de luchtverontreiniging minimaal is (minder dan een bepaald percentage), dit niet in betekenende mate is. De luchtkwaliteitsgrenswaarden vormen dan geen belemmering voor de vergunningverlening. Een dergelijk project hoeft dan niet aan het NSL te worden toegevoegd en er hoeft geen uitgebreide toetsing plaats te vinden. Er zijn onder andere vuistregels opgesteld om snel te kunnen bepalen of een project NIBM is. Een andere juridische mogelijkheid is het principe van saldering. Saldering wil zeggen dat projecten die de luchtkwaliteit op één locatie verslechteren mogelijk zijn, wanneer dit gecompenseerd wordt door verbetering op een andere locatie. Saldering moet plaatsvinden in een gebied dat een functionele of geografische relatie heeft met het plangebied. Dit principe vormt in feite de basis van het NSL, maar wordt ook daarbuiten toegepast.

Om 'exotische' vergunningsbelemmering te voorkomen, kent de luchtkwaliteitsregeling ook algemene beperkende criteria voor de toetsing aan de normen. Het gaat hierbij specifiek om het toepasbaarheidscriterium en het blootstellingscriterium. Conform de Europese richtlijn hoeft de luchtkwaliteit niet te worden getoetst op plekken waar het publiek formeel geen toegang toe heeft, zoals op rijbanen en middenbermen (toepasbaarheidscriterium) en moeten de hoogste waarden gerapporteerd worden waaraan de bevolking gedurende langere tijd kan worden blootgesteld (blootstellingcriterium). Kunnen mensen op een bepaalde locatie niet significant worden blootgesteld, dan hoeft daar ook niet te worden getoetst. De interpretatie van het toepasbaarheidscriterium en het blootstellingscriterium is de verantwoordelijkheid van de lokale overheid.

3. Bodemkwaliteit

De grote ruimtelijke variatie in de kwaliteit van de bodem (grond- en grondwater) in combinatie met intensief gebruik van de bodem en de vele handelingen met grond en baggerspecie zorgen ervoor dat één set van toelaatbaarheidseisen niet toereikend is voor het reguleren van verantwoord grondverzet en het omgaan met bodemkwaliteit.

Het besluit bodemkwaliteit⁶⁸ specificeert generieke achtergrondwaarden en maximale waarden van gehalten van stoffen in grond en baggerspecie voor toepassing op of in de bodem voor verschillende bodemfuncties (landbouw/natuur, wonen, industrie) dan wel bij grootschalige toepassingen op of in de bodem. De gemeente kan als bevoegd gezag voor een aangewezen bodembeheergebied lokale maximale waarden vaststellen en deze vastleggen in een lokale nota bodembeheer. Ten behoeve van deze nota moeten met een (gestandaardiseerde) applicatie⁶⁹ de gevolgen van deze lokale maximale waarden inzichtelijk (risico's, eventuele gebruikbeperkingen) worden gemaakt.

In de circulaire bodemsanering⁷⁰ zijn de interventiewaarden bodemsanering (grond en grondwater) bij sanering van historische gevallen van

⁶⁸ Ministerie van VROM (2007), Besluit bodemkwaliteit, Staatsblad nr 469; Regeling bodemkwaliteit, Staatscourant, nr 247.

⁶⁹ www.risicotoolbox.nl

⁷⁰ Circulaire bodemsanering (2009), aangepast per 3 april 2012.

bodemverontreiniging en de streefwaarden voor grondwater opgenomen. De beslissing over verbetering van de bodemkwaliteit bij deze historische gevallen van bodemverontreiniging is steeds verder geflexibiliseerd op basis van maatwerk in onderzoek, een getrapte risicobeoordeling (eerste stap: standaard, tweede stap: locatiespecifiek) en maatwerk in de aanpak (afweging kosten en resultaat/baten van sanering, keuze in geval-, cluster- en gebiedsaanpak, mogelijkheid van gefaseerde sanering). Het Besluit Uniforme Bodemsanering (BUS) heeft tot doel de besluitvorming voor de sanering van historische verontreiniging te vereenvoudigen en te versnellen. Het betreft een verregaande standaardisatie van saneringsbeschikkingen van kleinschalige bodemsaneringen.

Ruimtelijke saldering is geïmplementeerd in regelgeving met betrekking tot het gebiedsgericht beheer van grootschalige grondwaterverontreiniging. Probleembezitters (bijvoorbeeld eigenaren van verontreinigde percelen) kunnen hun aandeel in de grondwaterkwaliteitsverbetering in 'de pluim van een grondwaterverontreiniging' afkopen. Dit wordt dan losgekoppeld van de aanpak van de bronzone, waarbij het probleemgebied als geheel wordt beheerd door een beheersorganisatie. Temporele saldering is eveneens onderdeel van het bestaande beleid. Het beleidsdoel voor gebieden met 'zonder spoed te saneren historische bodemverontreiniging', is om verbetering van de bodemkwaliteit te realiseren in samenloop met economische en maatschappelijke gebiedsontwikkeling.

4. Waterkwaliteit

In de Europese Waterkwaliteitsrichtlijn is vastgelegd aan welke minimeisen water en grondwater moeten voldoen en hoe de toestand van het water beoordeeld moet worden. Er zijn per waterlichaam plannen ontwikkeld die ertoe moeten leiden dat in 2027 aan de Europese eisen wordt voldaan. Deze plannen kunnen een beperking inhouden voor de ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied. De watertoets is ontwikkeld om waterbeheer en ruimtelijke processen goed af te stemmen. Gewerkt wordt aan de hand van stroomgebiedbeheerplannen, steeds in cycli van zes jaar. Op basis van monitoring aan het begin van een cyclus moet een maatregelenpakket worden opgesteld, gericht op het halen van de waterkwaliteitsnormen aan het eind van die cyclus.⁷¹ Het monitoringprogramma wordt jaarlijks bezien. Bij de toestandsbepaling in de stroomgebiedbeheerplannen leidt het strikt gebruiken van alleen resultaten uit het (beperkte) meetnet van de Kader Richtlijn Water mogelijk tot onjuiste conclusies, terwijl er over het algemeen meer en gedetailleerder gemeten wordt en dus meer meetgegevens beschikbaar zijn.⁷²

Toetsing van oppervlaktewater en grondwater hangt niet alleen af van het overschrijden van normen. Voor grondwater gelden drempelwaarden. Als die worden overschreden, moeten een aantal toetsen gedaan worden en als die

⁷¹ Deze normen zijn binnen de EU vastgesteld, zo veel mogelijk op basis van consensus. Belangrijke discussies zijn gevoerd over de methodologie (gekozen is voor de zogenoemde Fraunhofer-methode), de grondslag van de norm (gekozen is voor totaalgehalten, inclusief zwevend stof en voor jaargemiddelde concentraties). Voor een aantal bio-accumulerende stoffen zijn ook normen voor biota vastgesteld. Er is voor de lidstaten flexibiliteit in de keuze van de matrix (water, biota, sediment). Ten slotte zijn ook maximale concentraties vastgesteld (mede bepalend voor de goede chemische toestand) voor stoffen die in een beperkt deel van het jaar gebruikt mogen worden (bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen). Er is nog discussie over de (consistentie in de) normstelling binnen het stroomgebied: moet het kustwater (als meest gevoelig voor stikstofbelasting) of de waterkwaliteit in meren (meest gevoelig voor fosfaat) de waterkwaliteitsnorm in de beek bepalen?

⁷² Wanneer de toestandsbeoordeling in de ogen van de waterbeheerders geen juist beeld laat zien, passen zij het oordeel aan en motiveren dit met aanvullende meetgegevens. Een herijking van het KRW monitoringprogramma wordt voornamelijk door de waterbeheerders niet gedragen, omdat een dergelijke uitbreiding structureel zwaardere inspanningen vergt.

laten zien dat er geen probleem is dan is het grondwater nog in de goede toestand. Ruimte kan soms worden gevonden door beter te kijken naar de natuurlijke afbraak van stoffen. Voor oppervlaktewater geldt dat aan waterkwaliteitsnormen voor zowel de chemische als de biologische toestand moet worden voldaan, tenzij een beroep op de uitzonderingsbepalingen kan worden gedaan. Een eenmaal vastgesteld maatregelenpakket kan tussentijds niet worden aangepast. Ontwikkelruimte kan worden gevonden door de biologische beschikbaarheid van stoffen beter te onderzoeken, de waterkwaliteit te relateren aan de natuurlijke achtergrondconcentraties in oppervlaktewater en te bezien of de ecologische doelen van het oppervlaktewatersysteem ook kunnen worden bereikt met aanvullende effectgerichte maatregelen zoals inrichtingsmaatregelen, baggeren en emissiegerichte maatregelen, het vastleggen van nutriënten, et cetera.

5. *Natuur en soortenbescherming*

Duurzame instandhouding van Natura2000-gebieden en 'waterlichamen' vloeien, evenals beschermingsdoelen voor soorten, voort uit Europese afspraken. Landen hebben te beschermen gebieden en soorten zelf aangemeld. De Raad van State verbiedt op basis van de Europese regels ruimtelijke plannen die ten koste gaan van de bescherming van de aangemelde Natura2000-gebieden. Compensatie voor het aantasten van Natura2000-gebieden is alleen bij hoge uitzondering mogelijk (alleen bij een aantoonbaar groot nationaal belang).⁷³

In de wijze waarop duurzame instandhouding van Natura2000 wordt bereikt, en ook in de timing daarbij, zijn landen vrij. Wel geldt een rapportageverplichting. Als een gebied voor bescherming is aangewezen geldt een *stand still* van de milieubelasting als minimumvereiste. Voor Nederland vormt de toevoer van voedingsstoffen vanuit de landbouw het belangrijkste knelpunt bij de duurzame instandhouding van Natura2000-gebieden, de bescherming van soorten en uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. Daarbij gaat vooral om stallen in de directe omgeving, maar voor een substantieel deel ook vanuit verder weg gelegen bronnen.

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) beoogt ruimte te maken voor economische ontwikkelingen met behoud van de natuurdoelen van Natura2000, het Europese beleid om natuur en biodiversiteit te beschermen. Nederland heeft 166 Natura2000-gebieden aangewezen. In 80% daarvan vormt stikstof een probleem, dat wil zeggen dat leefgebieden van vogels en planten door de toevoer van stikstof worden bedreigd. Doel van de Programmatische Aanpak Stikstof is om de vergunningverlening rond deze Natura2000-gebieden mogelijk te maken en tegelijkertijd te voldoen aan de Natura2000-eisen. Dat gaat – net als bij de NSL – door met een aantal generieke maatregelen te zorgen voor een dalende trend in de stikstofbelasting. Nationale maatregelen in het kader van de PAS zijn: emissiearme aanwending van mest; vermindering van de emissie vanuit nieuwe stallen door hogere eisen in de AMvB Huisvesting (luchtwassers) en maatregelen op het gebied van veevoer en bedrijfsmanagement. In totaal wordt gerekend op 10 kiloton minder uitstoot van stikstof. De helft daarvan

⁷³ Een specifiek probleem doet zich voor bij beschermde soorten die verschijnen op bestemde bouwlocaties nadat een bouwvergunning is aangevraagd, bijvoorbeeld op verlaten bedrijventerreinen. Aangezien het hier (per definitie) gaat om pioniersoorten die op den duur ook weer plaats moeten maken voor minder zeldzame soorten, helpt het voor de voortgang van bouwprojecten om aan deze gebieden de status van 'tijdelijke natuur' toe te kennen, inclusief de verplichting om het voorkomen van beschermde soorten te faciliteren totdat de bouwactiviteiten feitelijk starten.

komt beschikbaar voor de natuur, de andere helft voor ontwikkelruimte. Daarnaast worden in het kader van de PAS lokale herstelmaatregelen voorzien, zoals bekalken, begrazen en maaien en afvoeren.

6. Geluid

Geluidhinder is een lokaal vraagstuk. Vanuit efficiëntieoverwegingen zijn voor geluidsbronnen (zoals voertuigen) Europese eisen afgesproken. Vanuit het oogpunt van gezondheidsbescherming zijn normen opgesteld voor de maximale geluidsblootstelling, alsmede algemeen geldende voorkeurswaarden voor geluidhinder bij wegen, spoorwegen en luchthavens.

Tussen de voorkeurswaarde en maximumwaarde voor geluid is ruimte voor bestuurlijke afweging, waarbij het bevoegd gezag vaststelt welke overschrijding van de voorkeurswaarde het toelaatbaar acht op grond van eigen – al of niet gebiedsgericht – beleid en welke maatregelen daarbij getroffen worden om een aanvaardbaar geluidniveau binnen woningen of andere geluidgevoelige bestemmingen te kunnen garanderen. Verdere flexibiliteit is er doordat de toepassing van de Wet Stad- en Milieubenadering de mogelijkheid biedt om boven de maximumnorm te bouwen, mits de noodzaak daartoe voldoende is onderbouwd en mits aan de binnenhuiswaarde wordt voldaan.

Een algemeen probleem is de groei van geluidhinder langs wegen die eenmaal zijn aangelegd. Met het traject SWUNG wordt de regelgeving aangepast. Er worden geluidproductieplafonds langs wegen vastgesteld, vooralsnog alleen langs rijkswegen en spoorwegen, waarbij tevens enige groei is opgenomen. Het rijk bewaakt de plafonds, de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de akoestische kwaliteit van de leefomgeving ter plaatse. Met de introductie van de plafonds (als prestatie-eis voor de overheid) wordt het kiezen van geluidbeperkende maatregelen gekoppeld aan het financieel doelmatigheidscriterium. In hoofdlijn komt dit erop neer dat een geluidbeperkende maatregel financieel doelmatig is indien het aantal maatregelpunten van de geluidbeperkende maatregel niet hoger is dan het aantal reductiepunten.⁷⁴ Met deze systematiek is een eenvoudig toe te passen uniforme afweging van maatregelen mogelijk.

Een ander knelpunt zit in de vergunningverlening op gezoneerde industrieterreinen. Er wordt op basis van de vergunde geluidsruimte aan bedrijven bepaald of de geluidszone 'vol zit'. Een nieuwe vergunning of uitbreidingsvergunning die ertoe leidt dat de zonegrens wordt overschreden, moet worden afgewezen, terwijl er in de praktijk vaak voldoende geluidsruimte over is. Met de Crisis- en herstelwet zijn enkele wijzigingen doorgevoerd die voor dit probleem uitkomst bieden.⁷⁵ Met SWUNG 2 zullen ook voor industrieterreinen geluidproductieplafonds geïntroduceerd worden.

7. Monumentenzorg

Het monumentenbeleid was grotendeels een objectgericht beleid. Er werden waardevolle objecten aangewezen en beschermd (gebouwen, artefacten, afgebakende gebieden); (het beleid voor) de objecten waren (was) niet gericht ingebed in (het beleid voor) hun omgeving. Regelgeving van monumentenzorg toetste formeel na afloop van het planproces. Als partijen niet aan het begin van

⁷⁴ Geluidbeperkende maatregelen en punten zijn vastgelegd in de regelgeving.

⁷⁵ In het SWUNG 2-traject wordt gezocht naar een verbreding van hetgeen de Crisis- en herstelwet mogelijk maakt, door bijvoorbeeld 'geluidruimte' te incorporeren in het ruimtelijk plan.

een project een goede inschatting maakten van het belang van monumenten en erfgoed, dan werd monumentenzorg vanzelf een hindermacht.

Met de modernisering van de monumentenzorg hebben de gebiedsgerichte monumentenzorg en herbestemming een voorname plaats gekregen in het beleid en de regelgeving.⁷⁶ Hoe kan beheer en ontwikkeling van de monumenten mogelijk worden gemaakt terwijl tegelijk monumentale waarden behouden blijven? Op het gebied van cultureel erfgoed zijn toetsingskaders opgesteld voor het behoud van monumentale waarde (gebouwde en archeologische rijksmonumenten) en daarnaast voor behoud en ontwikkeling (beschermd stads- en dorpsgezichten), het rekening houden met cultuurhistorische waarden in het algemeen (archeologie, (stede)bouwkunde en cultuurlandschap) en voor instandhouding en versterking van kernkwaliteiten werelderfgoedgebieden. In het eerste geval vindt een belangenafweging plaats en bij de drie laatstgenoemde aspecten staat het 'rekening houden met' centraal. In alle vier is enige flexibiliteit besloten. Er wordt bovendien richting gegeven aan het meewegen van cultuurhistorische belangen bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening.

De leefomgeving transformeert voortdurend. Het gebruik van de ruimte verandert met gevolgen voor gebouwen, terreinen en landschappen. 'Behoud door ontwikkeling' biedt in potentie oplossingen voor behoud van erfgoed, maar vereist procesmatig dat in de planvorming rekening wordt gehouden met innovatieve technieken (waarmee bijvoorbeeld behoud van archeologische vindplaatsen realiseerbaar wordt) en goede en tijdige uitvoering van (maatschappelijke) kosten-batenanalyses⁷⁷ bij grotere projecten.

8. Externe veiligheid

Het risico op grote industriële ongevallen of rampen is overwegend lokaal van aard, ook al krijgt een ramp politiek-bestuurlijk gezien vaak een landelijke uitstraling. De belangrijkste knelpunten zitten vooral in de onderzoeklast voor de vergunningaanvrager, de benodigde deskundigheid van de vergunningverlener, de kwaliteit van de handhaving en een niet-sluitende koppeling tussen regels voor een object en voor ruimtelijke ordening.

Vergelijkbaar aan geluid, is er bij rijkswegen, -vaarwegen en -spoorwegen sprake van niet gereguleerde groei van de externe veiligheidsrisico's voortkomend uit de verkeersdruk nadat de weg eenmaal gerealiseerd is. Dit knelpunt is onderkend in het Basisnet Vervoer Gevaarlijke Stoffen. Voor transportroutes voor gevaarlijke stoffen geldt een risicoplafond waarbinnen het vervoer moet worden afgewikkeld; binnen de bij het plafond behorende risicozone zijn nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen beperkt mogelijk. Met dit systeem wordt een evenwicht gecreëerd tussen vervoer, ruimtelijke ontwikkeling en externe veiligheid.⁷⁸ Dit zorgt ervoor dat partijen weten waar ze aan toe zijn; dat de veiligheidsafstanden vastliggen en dat er minder bestuurlijke en administratieve lasten zijn.

⁷⁶ Deels in het Bro (artikel 3.1.6 lid 4) waarin is bepaald dat moet worden aangegeven hoe rekening is gehouden met (alle) bekende of te verwachten cultuurhistorische waarden in een gebied waarvoor een bestemmingsplan wordt gemaakt.

⁷⁷ Hoe moeilijk die baten ook zijn te schatten of berekenen; zie hiervoor de brochure Samenvatting handreiking cultuurhistorie in m.e.r. en MKBA; rapport Witteveen+Bos, 2009.

⁷⁸ Voorstel van Wet basisnet, Kamerstukken II 2010/2011, 32862.

Bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid bestaat enige flexibiliteit bij de implementatie van de normen, daar er geen harde grenswaarde voor het groepsrisico bestaat. Aangezien het gaat om een oriëntatiewaarde met verantwoordingsplicht, is hier flexibiliteit geboden. Bij de verantwoording over het groepsrisico, wordt onder andere ingegaan op aspecten als zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid, waarbij veiligheidsmaatregelen kunnen worden geadviseerd. De juridische afdwingbaarheid van deze maatregelen is beperkt. Relevante maatregelen (bijvoorbeeld splinterwerend glas bij gebouwen in de omgeving van een risicobron) hebben geen ruimtelijke relevantie en kunnen niet via RO worden afgedwongen. Zulke maatregelen voor gebouwen in de omgeving zijn ook niet in het Bouwbesluit geregeld. Het ontbreken van deze koppeling beperkt de mogelijkheid om veiligheidsgeïntegreerd werken te ontwikkelen. In het kader van het Basisnet is in het Bouwbesluit 2012 wel de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling veiligheidsmaatregelen voor te schrijven voor gebouwen binnen de veiligheidszone en het plasbrand aandachtgebied. Dit onderdeel is nog niet uitgewerkt.

Het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten is een harde toelaatbaarheidseis. Voor een aantal kwetsbare objecten is het een richtwaarde (nee, tenzij), zodat er enige ruimte is om in een bepaalde situatie een beperkt kwetsbaar object binnen de risicocontour (10^{-6} per jaar) toe te staan. Daarnaast gelden de grens- en richtwaarde niet voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen bedrijventerreinen waarvoor een, het gehele gebied omvattende, veiligheidscontour is vastgesteld, indien die ontwikkelingen passen bij de specifieke aard van een daar gevestigd risicoveroorzakend bedrijf of bij de aard van het gebied.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van een risicoveroorzakend bedrijf mag het bevoegd gezag binnen grenzen vooruitlopen op een toekomstige verbetering van de risicosituatie bij het bedrijf.⁷⁹

4.3 Lessen uit de bestaande praktijkoplossingen

Uit de praktijk kan een aantal succesvolle oplossingsrichtingen worden ontleend voor knelpunten die te maken hebben met problemen rond samenhang, duidelijkheid en efficiëntie en flexibiliteit van normen. Daarbij gaat het om een combinatie van harmoniseren, differentiëren en innoveren:

1. *harmoniseren*: bijvoorbeeld het afstemmen van normen die betrekking hebben op eenzelfde activiteit en afstemming tussen prestatienormen en toelaatbaarheidseisen;
2. *differentiëren*: normen territoriaal robuust maken in gebieden met het inbouwen van mogelijkheden voor saldering of het instellen van zones met verschillende gradaties in (gecombineerde) risico's en andere omgevingswaarden;
3. *innoveren*: het scheppen van afwegingsruimte en ruimte voor verbetering van de omgevingskwaliteit en/of economische ontwikkeling door (technische en bestuurlijke) innovatie en omkering van het oude streven tot normopvulling naar het streven tot kwaliteitsverbetering.

De oplossingsrichtingen van hoofdstuk 3 (paragraaf 3.3) en hoofdstuk 4 worden in hoofdstuk 6 in de aanbevelingen voor verdere uitwerking verwerkt.

⁷⁹ Op innovaties in prestatie-eisen kan daarbij niet zonder meer vooruitgelopen worden. Het afgesloten convenant voor lpg-tankstations waarin is afgesproken dat lpg-tankauto's zullen worden voorzien van een extra beschermende coating is door de Europese Commissie niet geaccepteerd, omdat deze maatregel niet juridisch kan worden geborgd in verband met oneerlijke concurrentie.

5 Het toepassingskader voor omgevingsnormen

5.1 Inleiding

Het gebruik van een rechtsfiguur uit de Omgevingswet leidt in de praktijk tot de toepassing van normen op de situatie waarvoor die rechtsfiguur wordt ingezet. Er is sprake van een onvermijdelijke relatie tussen de gebruiksmogelijkheden van de wettelijke kerninstrumenten en de toepassingsmogelijkheden van de normen voor de fysieke leefomgeving. Deze relatie hangt af van de keuzen die de wetgever maakt ten aanzien van de bruikbaarheid van de instrumenten en de toepasbaarheid van normen voor bepaalde categorieën van gevallen of gebieden. Om tot een beredeneerde keuze te kunnen komen, ontwikkelen wij in dit hoofdstuk een *toepassingskader voor omgevingsnormen*.

Toepassingskader voor omgevingsnormen
--

<i>De mate waarin een norm voor de fysieke leefomgeving doorwerkt, hangt af van de wijze waarop deze norm via de inzet van een kerninstrument van de Omgevingswet kan worden toegepast. De wetgever kan keuzes maken ten aanzien van deze relatie tussen de toepassing van een norm en het gebruik van een instrument, zoals algemeen geldende regels of juist specifieke normering via vergunningvoorschriften, zorgplichten of juist gedetailleerde prestatie-eisen. Om deze keuzes te kunnen beredeneren, hebben wij een toepassingskader ontwikkeld. Daarmee kan de wetgever keuzes maken voor de relatie tussen de normen en de instrumenten.</i>

De wetgever heeft de ambitie om dit toepassingskader zodanig in te richten, dat er meer samenhang ontstaat tussen het totale pakket aan normen. Er moet bovendien sprake zijn van een doelmatige toepassing van de normen in de praktijk. Het is daarom de vraag hoe deze samenhang tot stand kan worden gebracht en hoe de doelmatigheid van de normstelling kan worden vergroot.

Om tot een antwoord te komen op deze twee vragen, behandelen we in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen. Eerst werken we in paragraaf 5.2 nader uit wat het begrip 'toepassingskader' betekent. Daarbij ontwikkelen we een concreet kader dat nuttig is voor het bouwwerk van normen dat nodig is voor de uitvoering van de nieuwe Omgevingswet.

Daarna verkennen we in paragraaf 5.3 hoe de effectiviteit en efficiency van de normstelling kan worden vergroot. We gaan ervan uit dat dit afhangt van de vraag welke rechtsfiguur gebruikt wordt om een norm te stellen en/of toe te passen. Die vraag is slechts te beantwoorden, als we tevens onderscheid maken tussen de bestuurslagen die daarvoor aan de lat staan. Dit hebben we uitgewerkt in een aantal stroomschema's. In ieder schema is voor een bestuurslaag aangegeven wat de meest waarschijnlijke relaties zijn tussen de toepassing van normen en het gebruik van de kerninstrumenten van de wet.

In paragraaf 5.4 werken we het toepassingskader en de doelmatige toedeling van bevoegdheden verder uit tot een *denkraam* voor het samenbrengen, harmoniseren en vereenvoudigen van de bestaande normstelling uit het huidige omgevingsrecht onder het regime van het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Daarbij leggen wij een koppeling met een vragenlijst die reeds is ontwikkeld voor de harmonisatie van wettelijke bepalingen: het Integraal Afwegingskader

(hierna: IAK). In deze paragraaf geven we antwoord op de vraag hoe de wetgever tot samenhang tussen de normen van het omgevingsrecht kan komen.

5.2 Het toepassingskader voor omgevingsnormen

De zes kerninstrumenten van de Omgevingswet moeten zorgen voor stroomlijning van het geheel aan wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving.⁸⁰ Deze instrumenten zijn: omgevingsvisies, plannen en programma's, decentrale regelgeving, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Naast deze kerninstrumenten is de wet tevens gebaseerd op een tweede pijler, namelijk een set van zes doelen. Het is de bedoeling dat deze kerninstrumenten in de praktijk gebruikt gaan worden voor:

1. het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
2. het op doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ten behoeve van de vervulling van maatschappelijke functies.

Aansluitend bij deze twee inhoudelijke doelen is tevens sprake van vier procesdoelen. Deze moeten eveneens bereikt gaan worden met het stelsel van kerninstrumenten van de wet:

- a. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- b. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- c. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de leefomgeving;
- d. versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de leefomgeving.

Het sturingsconcept van de Omgevingswet

Op basis van de twee pijlers (kerninstrumenten en doelen) kunnen we het *sturingsconcept* van de Omgevingswet afleiden.⁸¹ Dit concept maakt duidelijk *hoe* en *waarom* de wetgever naar maatschappelijke beïnvloeding van de fysieke leefomgeving streeft. Het sturingsconcept is naar onze verwachting van grote invloed op de manier van normstelling binnen het nieuwe wettelijke stelsel. De realisatie van de doelen hangt namelijk sterk samen met de juridische invulling daarvan, in termen van omgevingsnormen.

Gereedliggende normstelling

De normen worden in het omgevingsrecht niet vanuit het niets bedacht en toegepast: het gaat zelden om ad-hoc-regelingen. Bijna alle normen worden eerst vastgelegd in wettelijke regelingen of beleidsdocumenten. Het gebruik van een kerninstrument in een concrete situatie gaat daarom vrijwel altijd gepaard met het toepassen van 'gereedliggende' normstelling.⁸² Via die normstelling

⁸⁰ Kabinetsnotitie Stelselwijziging omgevingsrecht, 9 maart 2012, TK 2011-2012, 33118, nr. 3.

⁸¹ De sturing van een duurzame samenleving, advies over de Sturing van het leefomgevingsbeleid, VROM-raad, advies 006, 24 april 1998 (www.rli.nl). De raad leidt het begrip 'sturingsconcept' afgeleid van het bredere begrip 'sturingsfilosofie', die niet bedoeld is voor een specifiek beleidsterrein.

⁸² Over 'gereedliggende normstelling', zie H.C. Borgers, Duurzaam handelen (2012), p. 71, met literatuurverwijzing. Daar wordt tevens uitgelegd dat het feit dat een bepaalde norm al eerder in de tijd is vastgesteld, betekent dat die norm 'gereed ligt' om in een concreet geval te worden gebruikt. De omstandigheden van het geval kunnen vervolgens effect hebben op de toepassing van die gereede norm.

worden de doelen concreet gemaakt en aan de rechtspraak meegegeven om er een bepaalde toepassing aan te geven.⁸³

Over de hoeveelheid gereedliggende normstelling moet wel worden opgemerkt dat sinds de herijkingsoperatie van 2002 en de daarop volgende dereguleringsoperatie, veel normstelling al wel is gemoderniseerd en vereenvoudigd, waar dat mogelijk was. Maar ongeacht deze dereguleringsinspanningen zal er sprake blijven van een bepaald pakket aan normen dat bedoeld is om bepaalde belangen in de leefomgeving te beschermen, of om bepaalde ontwikkelingen binnen de begrenzing van normen mogelijk te maken. Dit is het gevolg van het omvangrijke bereik en belang van het beleidsterrein van het omgevingsrecht; dat gaat niet zonder normstelling.

Om de uitgebreide hoeveelheid aan gereedliggende normen te kunnen vereenvoudigen, hebben wij in hoofdstuk 2 een typologie met *zeven typen omgevingsnormen* onderscheiden. Deze typologie geeft een eenduidige terminologie, waarmee concrete normen opnieuw gekwalificeerd kunnen worden. Daarbij merken we op dat ieder type norm kan worden vormgegeven als een resultaats- of inspanningsverplichting. Dit gaat over de vraag of een bepaald gevolg *moet* respectievelijk *kan* worden bereikt. Onze typologie van de normen zegt verder niets over dit 'moeten' of 'kunnen', want het gaat ons om een andere vraag dan de omvang van de verplichting (resultaat of inspanning). De typologie is namelijk bedoeld als voorstel voor een *terminologische ordening van de veelheid aan verschijningsvormen* van de normen van het omgevingsrecht.⁸⁴ De toegevoegde waarde van de typologie is dus dat hiermee een *harmonisatie van de normstelling* wordt bereikt in de Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregelingen.

Naar een doelmatig pakket aan normstelling

De typologie van normen die wij voorstellen, is geen vrijblijvende keuze. Want het gaat erom dat de Omgevingswet tot een vereenvoudiging en verbetering van het bestaande recht leidt: dat is de primaire aanleiding voor deze hele wetgeversoperatie. Deze inzet veronderstelt dat de wet resultaten gaat opleveren ten aanzien van de betere en eenvoudige regulering van de fysieke leefomgeving. Wij herkennen de volgende wensenlijst voor de resultaten van de wet:

- dat de veelheid aan normen geharmoniseerd wordt;
- dat bestaande knelpunten in de toepassing van de normstelling worden opgelost;
- dat er in de praktijk meer samenhang ontstaat in het bestaande gebruik van juridische instrumenten en in de bestaande toepassing van normen.

Deze drie onderwerpen hebben wij nader onderzocht in hoofdstuk 2 (*typologie*), hoofdstuk 3 (*knelpunten*) en hoofdstuk 4 (*oplossingsrichtingen*) van dit rapport. Met als conclusie dat het mogelijk is tot een *effectief en efficiënt pakket aan normstellingen* te komen.

Om doelmatigheid te krijgen, zullen er keuzes moeten worden gemaakt. De gelegenheid daarvoor is het grootst op het moment dat de bestaande normstelling in de nieuwe regeling(en) van de Omgevingswet wordt

⁸³ Hierbij geldt dat de normen soms wel nader kunnen worden ingevuld of uitgelegd tijdens de toepassing in de rechtspraak. Dit kan heel nuttig zijn en is geen gebrek van de wet. Normen moeten nu eenmaal toepasselijk kunnen worden gemaakt in het licht van de concrete omstandigheden van een situatie.

⁸⁴ Zie hoofdstuk 2, met name paragraaf 2.1 van dit rapport.

overgenomen. De keuze die wij voorzien, is beschreven in paragraaf 4.3 en bestaat kort gezegd uit drie 'smaken':

1. *harmoniseren* van de norm met andere normen;
2. *differentiëren* tussen de normen, door onderscheid te maken in de normstelling voor uiteenlopende situaties:
 - a) kleinere en grotere projecten;
 - b) alledaagse, complexe en zeer uitzonderlijke situaties;
 - c) verschillende typen gebieden;
3. *innoveren* met de normen om zodoende afwegingsruimte te scheppen en ruimte voor verbetering van de omgevingskwaliteit en/of economische ontwikkeling.

Hierbij merken wij op dat het streven naar doelmatige normstelling voor de leefomgeving, geen 'blanco' opgave is. De normstelling bij de Omgevingswet kan immers niet vanuit het niets worden uitgevoerd: dat zou volgens ons geen recht doen aan de voorgeschiedenis van de bestaande normen in dit rechtsgebied. Die zijn in het verleden vaak met goede redenen ontwikkeld, dus afschaffing of aanpassing is geen vanzelfsprekende optie. De Omgevingswet begint niet 'op nul', maar kan juist gebruik maken van het feit dat allang sprake is van bestaande normstelling, waarmee al uitgebreid praktijkervaring is opgedaan. Hieruit hebben wij in hoofdstuk 3 *knelpunten en dilemma's* afgeleid, waarvan geleerd kan worden. Bovendien kennen we al diverse oplossingen, die de vele beleidssectoren van het omgevingsrecht reeds eerder in de tijd al hebben bedacht en uitgetoetst. Dat hebben we beschreven in hoofdstuk 4. Ook daaruit kan lering worden getrokken voor het nieuwe stelsel van normen in de Omgevingswet.

Voorstel voor een toepassingskader voor omgevingsnormen

De samenhang en de doelmatigheid van de normstelling in het omgevingsrecht kan worden vergroot, als wordt uitgegaan van een bruikbaar toepassingskader. Dit kader hoeft niet volledig nieuw te zijn, maar zal wel de bestaande kaders uit de huidige domeinen van het omgevingsrecht bij elkaar moeten brengen. Indien dit niet gebeurt, is de 'integrale' omgevingswet immers geen 'integrale' omgevingswet. Want in ieder beleidsdomein dat meedoet in de Omgevingswet, zijn in het verleden al sectorale keuzes gemaakt over de sturingsfilosofie binnen dat domein, en de instrumentkeuze en de typen normen. Deze keuzes in het verleden waren gericht op het sectorale belang van dat specifieke beleidsdomein, waarbij wij stellen dat dit rationeel te rechtvaardigen keuzes waren binnen de doelen van dat domein. In het kader van het omvattender sturingsconcept, zoals nu wordt voorzien met de nieuwe Omgevingswet, zal de rationele keuze van ieder beleidsdomein echter evolueren. Dat is een onvermijdelijk gevolg van het integrerende karakter van het nieuwe wettelijke stelsel.

Het is van groot belang dat het nieuwe, integrerende sturingsconcept van de nieuwe Omgevingswet een werkbare harmonisatie van bestaande normen gaat opleveren, en de doelmatigheid van de normstelling gaat vergroten. Wij hebben in het voorgaande een vijftal onderwerpen besproken die van invloed zijn op die harmonisatie en doelmatigheid. In het kort gaat het om de combinatie van de zes doelen en de zes kerninstrumenten uit de wet, de eenduidige typologie voor normen, de lessen uit bekende knelpunten en dilemma's alsmede uit de bewezen oplossingsrichtingen. Deze vijf onderwerpen omkaderen het gebruik van normen in de praktijk. We beschouwen ze daarom als de vijf elementen van het *toepassingskader voor de normstelling* in de nieuwe Omgevingswet.

De volgende tabel geeft de essentie weer van dit toepassingskader voor de normstelling in het omgevingsrecht.

Tabel 4: Toepassingskader voor normstelling in het omgevingsrecht

1	Maatschappelijke doelen	Twee inhoudelijke doelen, vier procesdoelen.
2	Typologie van normen	Typologie van zeven normen: beginselen, zorgplichten, doelstellingen, toelaatbaarheidseisen, functionele eisen, prestatie-eisen, proceseisen.
3	Knelpunten en dilemma's	Problemen rond samenhang, duidelijkheid, effectiviteit, efficiëntie en flexibiliteit van normen.
4	Juridische rechtsfiguren	Omgang met normen in samenhang met de keuze van het instrument waarmee de norm wordt toegepast: visie – plannen/programma's, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning, projectbesluit.
5	Oplossingsrichting	Verbeteringen via de methoden van harmoniseren, differentiëren en innoveren (al dan niet in combinatie)

De wetgever kan dit kader gebruiken om keuzes te maken bij het vaststellen van de nieuwe normstelling in de Omgevingswet. Het kader helpt de wetgever om keuzes te maken ten aanzien van de relatie tussen de normen en de kerninstrumenten. Ook helpt het kader om te beredeneren wanneer een bepaalde vorm van normstelling tot harmonisatie en tot doelmatigheid leidt. Voordat we dit nut van het toepassingskader echter nader kunnen uitwerken in dit rapport, behandelen we in de volgende paragraaf eerst de bestuurlijke dimensie van het toepassingskader. Die dimensie is namelijk mede van invloed op de toegevoegde waarde van het toepassingskader.

5.3 De bestuurlijke dimensie van het toepassingskader

De toepassing van omgevingsnormen op een concreet geval hangt samen met de vraag welke overheidsinstantie daar verantwoordelijk voor is. Naar onze indruk is er zelfs een onlosmakelijk verband tussen de verdeling van bestuurlijke bevoegdheden en de mate waarin de toepassing van normen in een concrete situatie of omgeving doelmatig is.

Om dit verband tussen de toepassing en de doelmatigheid te kunnen laten zien, hebben wij de relatie tussen de bestuurlijke bevoegdheden en de toepassing van normen via de kerninstrumenten van de Omgevingswet uitgewerkt in een aantal stroomschema's. Daarin koppelen wij de kerninstrumenten en de doorwerking van normen aan het niveau van de bestuurslagen rijk, provincie, gemeente. De bestaande rolverdeling tussen deze overheden is een ontwerpcriterium voor de Omgevingswet, wat betekent dat de wet aansluit bij de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling uit het huidige recht.

In de stroomschema's staat per bestuurslaag welke juridische instrumenten gebruikt kunnen worden om de normen toe te passen, inclusief de onderlinge samenhang of afhankelijkheid tussen de instrumenten. We gaan in de schema's uit van de situatie dat een bestuursorgaan één of meer van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet kan of moet gebruiken om een bepaald sturingsdoel van de wet te realiseren.

In alle gevallen waarin een bestuursorgaan een kerninstrument gebruikt en daarbij een norm toepast, heeft dat bepaalde rechtsgevolgen. De wijze waarop

dit rechtsgevolg kan optreden, hangt mede af van de aard van het rechtsfiguur en van het type norm dat in het concrete geval aan de orde is. Daarbij merken wij op dat de aard van de juridische instrumenten van de Omgevingswet verschilt. Sommige kerninstrumenten, zoals het omgevingsplan, de algemene rijksregels, de vergunning en het projectbesluit, kunnen naar hun aard uit zichzelf bepalen wat de rechtsgevolgen zijn voor bepaalde normadressaten.⁸⁵ Andere instrumenten, zoals de visie, de plannen en de programma's, hebben meestal geen rechtstreeks rechtsgevolg voor derden. Zij zijn voor hun toepassingsbereik afhankelijk van de mate waarin zij beleid bevatten waar het bestuursorgaan aan gebonden is en waaraan derden in meer of mindere mate rechten of verwachtingen kunnen ontlelen.

Hier komt echter nog een bestuurlijke dimensie bij. Wanneer een bestuursorgaan een bepaalde taak of bevoegdheid uitoefent en daarbij een bepaald kerninstrument uit de Omgevingswet toepast, zal vaak sprake zijn van een *bepaalde mate van doorwerking* van normen die zijn vastgesteld via andere kerninstrumenten uit de Omgevingswet. Dit betreft soms normstelling die op een ander bestuurlijke niveau binnen het stelsel van de Omgevingswet is vastgesteld. Er is daarom niet alleen sprake van een zekere mate van samenhang tussen de kerninstrumenten per bestuurslaag, maar ook tussen de normstelling van de diverse bestuurslagen. Wij maken in de stroomschema's dus inzichtelijk dat in de rechtspraktijk sprake kan zijn van doorwerking van normen die door een ander bestuursorgaan zijn vastgelegd via andere kerninstrumenten. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het gebruik van het omgevingsplan door een gemeente, waarbij rekening wordt gehouden met het beleid voor de leefomgeving uit de omgevingsvisies van naburige gemeenten en van de provincie en het Rijk.

⁸⁵ Een 'normadressaat' is degene die onder de werkingssfeer van een norm valt. Dit betreft dus één of meerdere burgers, bedrijven en/of instanties.

Stroomschema

Ieder stroomschema is een schets van de relatie tussen bestuurlijke bevoegdheden en de toepassing van normen via de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Wij benadrukken dat ieder schema een ideaaltypische weergave is van de samenhang tussen de kerninstrumenten per bestuurslaag en tussen de lagen. In de praktijk kan sprake zijn van andere relaties.

Het nut van de schema's is dat zij laten zien dat de normstelling van de Omgevingswet verschillende kwaliteiten heeft:

1. *informatie en beleidsregels*: de toepassing van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet hangt af van feitelijke informatie over de leefomgeving, evenals van verplichtingen en randvoorwaarden uit vooropgestelde wet- en regelgeving of beleidsvoering;
2. *beleidsuitwerking*: de Omgevingswet voorziet erin dat op ieder bestuursniveau een visie kan worden gevormd ten aanzien van de concretisering van wettelijke doelen en verplichtingen, dat daartoe plannen worden gemaakt en dat in maatregelen wordt voorzien indien dat nodig is;
3. *beleidsuitvoering*: de uitvoering van projecten en initiatieven kan (geheel of ten dele) gebonden zijn aan algemene regels of is (geheel of ten dele) afhankelijk van besluitvorming over een projectbesluit of omgevingsvergunning.

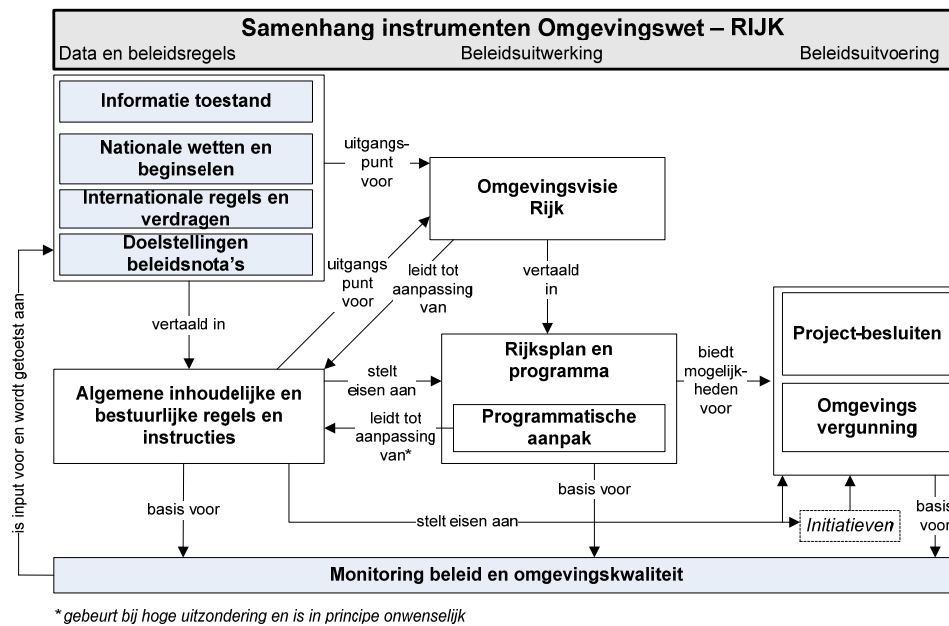
Om voorgaande redenen hebben wij *drie schema's* opgesteld voor de mogelijke doorwerking van normen binnen het stelsel van de Omgevingswet: op het niveau van het Rijk, de provincie en de gemeente. Voor het waterschap is geen apart schema gemaakt.⁸⁶

Op het niveau van het Rijk

Op het niveau van het Rijk is meestal sprake van een bevoegdheid voor een minister om, al dan niet in samenspraak met andere ministers, bepaalde besluiten te nemen. Voor algemene regels geldt dat deze bevoegdheid is opgedragen aan de ministerraad.

De normstelling op het niveau van het Rijk kan structuur worden gegeven via de trits van data en beleidsregels, beleidsuitwerking en beleidsuitvoering. Daarbinnen krijgen de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet hun eigen logische plek: de omgevingsvisie van het Rijk borduurt voort op feitelijke informatie over de leefomgeving en op de algemene regels die daarvoor zijn opgesteld. Daarmee vormt de visie input voor de andere kerninstrumenten (plannen, programma's, besluiten, vergunningen), naast de directe input die de kerninstrumenten ondergaan vanuit de data en beleidsregels. Omgekeerd heeft de beleidsuitvoering invloed op de ontwikkeling van een volgende visie op de leefomgeving, alsmede op de mogelijkheid om plannen te maken of maatregelenprogramma's op te stellen.

⁸⁶ Waterschappen zijn als functioneel bestuur te vergelijken met onderdelen van de stroomschema's van provincie en gemeente.

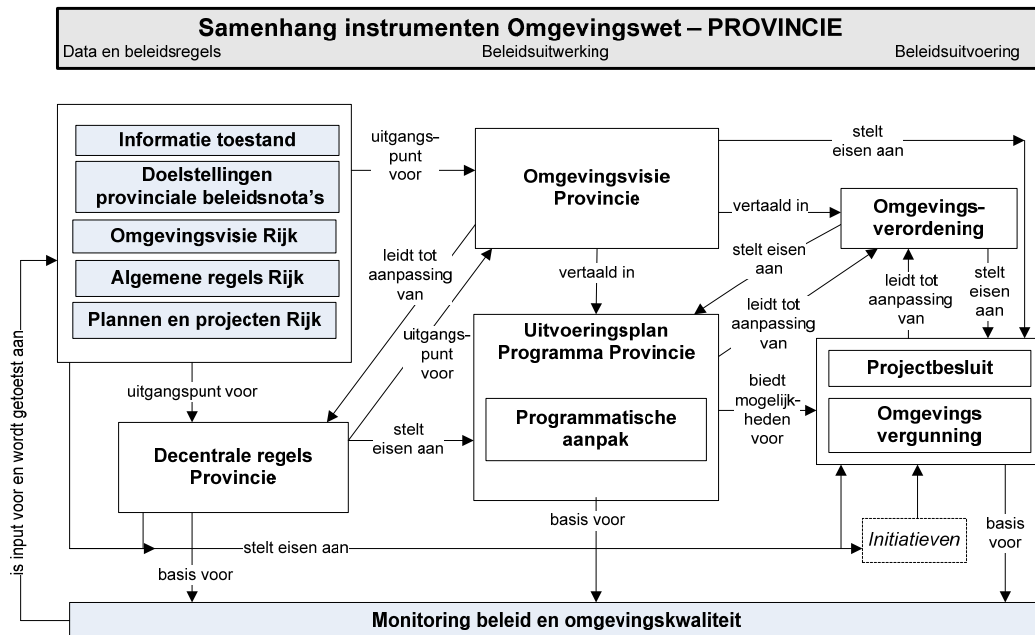


Figuur 1: Samenhang instrumenten Omgevingswet - Rijk

Op het niveau van de provincie

Op het niveau van de provincie is op hoofdlijnen sprake van een soortgelijke samenhang tussen normstelling en doorwerking tussen de kerninstrumenten van de Omgevingswet als op het niveau van het Rijk.

Daar komt bij dat op provinciaal niveau sprake is van een verordnungsbevoegdheid, waarmee zowel rechtstreeks werkende regels voor regionale en lokale initiatieven kunnen worden gesteld als ook (zelfstandige of aanvullende) proceseisen voor de uitoefening van andere bevoegdheden, al dan niet door een bestuursorgaan op provinciaal niveau of op Rijks- dan wel gemeentelijk niveau.

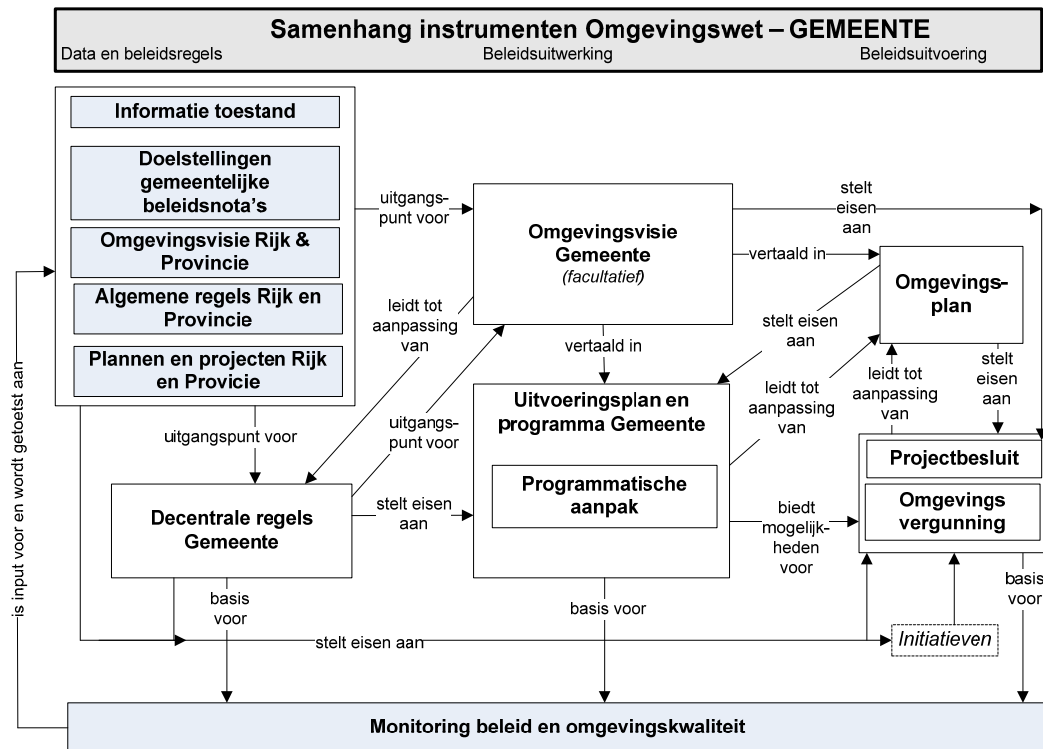


Figuur 2: Samenhang instrumenten Omgevingswet - provincie

Op het niveau van de gemeente

Op het niveau van de gemeente is op hoofdlijnen sprake van een soortgelijke samenhang tussen normstelling en doorwerking tussen de kerninstrumenten van de Omgevingswet als op het niveau van de provincie.

Daarbij geldt dat op gemeentelijk niveau sprake is van een verordnungsbevoegdheid, waarmee rechtstreeks werkende regels kunnen worden gesteld voor initiatieven binnen de gemeentegrenzen, die ook bindend kunnen zijn voor de bevoegdheidsuitoefening van Rijk en provincie (bijvoorbeeld bij een omgevingsvergunning die door Rijk of provincie wordt vastgesteld). Bij de verordening kunnen tevens proceseisen worden gesteld voor de uitoefening van andere bevoegdheden (al dan niet door een gemeentelijk bestuursorgaan als bevoegd gezag).



Figuur 3: Samenhang instrumenten Omgevingswet - gemeente

Conclusie

Uit de schema's leiden wij af dat de keuzes ten aanzien van de verdeling van bestuurlijke taken en bevoegdheden samenhangt met de mate waarin de toepassing van normen in een concrete situatie of omgeving doelmatig is. Praktisch gezien is die doelmatigheid uiteindelijk de verantwoordelijkheid van het bevoegde bestuursorgaan, wanneer dat orgaan een bepaald instrument van de wet gebruikt om een doel te bereiken. Vanuit het perspectief van de makers van de wet vraagt de behoefte aan 'samenhangende en doelmatige toepassing' van kerninstrumenten en normen daarom om regulering van die bevoegdheid.

Samenhang en doelmatigheid in de normstelling

De makers van de Omgevingswet staan voor de opgave om keuzes te maken: welk bestuursorgaan kan onder welke omstandigheden welke kerninstrumenten inzetten met het oog op samenhangende en doelmatige realisatie van de doelstellingen van de wet?

Hierbij kan uiteraard zo veel mogelijk flexibiliteit en beleidsruimte worden meegegeven aan het bevoegde bestuursorgaan, maar soms is een harde instructie of beperking of taaktoedeling aan een bepaald orgaan onvermijdelijk. De mate van regulering van de doelmatige verbanden tussen bevoegdheden, kerninstrumenten en normen, met onderscheid naar de diverse bestuurslagen en met doorwerking tussen de bestuurslagen kan worden ondersteund door de hiervoor gepresenteerde drie stroomschema's.

5.4 Denkraam voor doelmatige normstelling

Het toepassingskader dat in de vorige paragraaf is geïntroduceerd, is bedoeld voor de harmonisatie van de normstelling uit het brede omgevingsrecht. Binnen het toepassingskader is sprake van een beoogde maatschappelijke invloed (*de zes doelen*) van de omgevingsrechtelijke normstelling (*de typologie*), waarvan de doelmatigheid afhangt van de wijze waarop de normen in de praktijk kunnen worden gebruikt (*kerninstrumenten*). Dit levert een denkraam op voor de keuzes die de wetgever te maken heeft, ten aanzien van de gebruiksmogelijkheden van wettelijke kerninstrumenten in relatie tot de harmonisatie van normen.

Om tot nieuwe regelingen van normen te komen, is een methodiek ontwikkeld waarmee de inpasbaarheid van bestaande normen in een nieuwe regeling kan worden afgewogen. Dit is het Integraal Afwegingskader (IAK).⁸⁷ Het IAK biedt structuur bij het maken van goed beleid en goede regelgeving. Het bestaat uit vragen, onderverdeeld in drie fasen:

1. de probleemanalyse;
2. de instrumentkeuze;
3. de gevolgenbeoordeling.

Dit IAK houdt in feite in, dat alle bestaande regelingen met normstelling kunnen worden doorgelicht op de volgende zeven vragen:

1. Wat is de aanleiding voor de regeling?
2. Wie zijn de betrokkenen?
3. Wat is het probleem?
4. Wat is het doel?
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
6. Wat is het beste instrument (gelet op rechtvaardigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid)?
7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu?

Naar onze indruk geeft dit IAK echter geen antwoord op de vraag naar de samenhang tussen of de doelmatigheid de diverse normstellingen die meedoen in de Omgevingswet. Het IAK leidt niet vanzelf tot conclusies over die samenhang of doelmatigheid. Daarvoor moet naast de afweging van het nut van bestaande normen of regelingen (wel IAK), tevens een keuze worden gemaakt in termen van de toepassing onder het regime van de Omgevingswet. Om deze bredere keuze te kunnen maken, adviseren wij om het IAK te combineren met de vijf elementen uit ons toepassingskader van de Omgevingswet.

Wij hebben een denkraam ontwikkeld om deze analyse te kunnen maken voor iedere normstelling die gaat meedoen onder de nieuwe Omgevingswet. Dit denkraam bestaat in feite uit een combinatie van het IAK met de elementen uit het toepassingskader. Hierdoor ontstaat het beeld van de samenhang in de normstelling bijna als vanzelf, doordat het toepassingskader van de Omgevingswet een gelimiteerd aantal keuzemogelijkheden aanbiedt binnen de zeven afwegingen van het IAK.

⁸⁷ Integraal Afwegingskader, uitgave van Programma Legis, Project IAK, oktober 2010.

1. Wat is het op te lossen probleem?	
A. Zijn er knelpunten	a) Voldoen bestaande normen aan de verwachtingen?
B. Spelen er dilemma's	b) Is sprake van onjuiste mate van beschermen, beheren, benutten? samenhang, duidelijkheid, effectiviteit en efficiëntie, flexibiliteit
2. Hoe sluit nieuwe normstelling aan bij de doelen van de omgevingswet?	
A. Inhoudelijk doel	a) veilige en gezonde leefomgeving, goede omgevingskwaliteit
B. Procesdoel	b) doelmatig beheer leefomgeving c) inzichtelijkheid en voorspelbaarheid d) samenhang e) afwegingsruimte f) versnellen besluitvorming
3. Wie zijn de betrokkenen?	
A. Adviseur	Is de inzet van expertise van een bepaalde overheid nodig?
B. Bevoegd gezag	a) decentraal wat kan, centraal wat moet: Op welke ruimtelijke schaal speelt het vraagstuk; levert opschaling kostenvoordelen op? b) Of is er aanleiding voor nevensgeschikte bevoegdheden?
C. Initiatiefnemer	Hoeveel eigen verantwoordelijkheid is mogelijk: zorgplicht, zelfregulering?
D. Derde partijen	Welke belanghebbenden krijgen welke waarborgen?
4. Welke typen normen kunnen worden benut?	
A. Legitimering	Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie via normstelling?
B. Praktijktoets	Welk type normen sluit het best aan bij de uitvoeringspraktijk?
C. Typologie	a) Is het relevant om beginselen te formuleren en vast te leggen? b) Kan een zorgplicht worden geformuleerd en opgelegd? c) Omvat de norm doelstellingen, of toelaatbaarheidseisen of functionele eisen, of prestatie-eisen? d) Dienen er proceseisen te worden geformuleerd en vastgesteld?
5. Wat is de relatie tussen de kerninstrumenten en de nieuwe normstelling?	
A. Vestiging van de norm	Wat is het beste instrument om de norm vast te (laten) stellen?
B. Doorwerking	a) In welke instrumenten werkt de norm door? b) Hoe werkt de norm door: gaat het om in acht nemen, betrekken bij, rekening houden met?
C. Nevengevolgen	a) Heeft de toepassing van de norm via een bepaald rechtsfiguur nevengevolgen? b) Moet daar iets tegen worden gedaan (bijvoorbeeld instructies, proces, beperkingen)?

Dit denkraam kan worden ingevuld voor iedere norm die uit een bestaande AMvB of andere soort (beleids)regeling wordt overgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Het denkraam geeft antwoord op de vraag naar de samenhang tussen die normen en op de vraag op welke wijze de opname van de norm doelmatig zal zijn. Onder het nieuwe regime van de Omgevingswet zullen per beleidsdomein nog steeds 'sectorale' normen worden gesteld, die aansluiten bij het doel van een bepaald beleidsdomein. Maar de normstelling zal tevens moeten passen binnen het overkoepelende, integrerende kader van de Omgevingswet. Dit veronderstelt dat de beleidsonderwerpen die opgaan in het

stelsel van de Omgevingswet gebruik gaan maken van de bredere doelstelling en het juridisch instrumentarium en de typologie van normen die mogelijk zijn onder het regime van deze wet. Zolang de beleidsspecifieke normstelling daarbinnen past, komt het sturingsconcept van de Omgevingswet tot zijn recht en is sprake van een samenhangende normstelling.

Anders gezegd, onder de Omgevingswet kan samenhang in de normstelling ontstaan, doordat iedere norm onderdeel wordt van het toepassingskader van de Omgevingswet. Binnen dat kader is er ruimte voor keuzes om een norm op een bepaalde manier vast te stellen (*zeven typen*), omdat dat naar verwachting bijdraagt aan de realisatie van bepaalde doelen van de wet (*sturingsdoelen*), gekoppeld aan bepaalde of alle instrumenten (*kernfiguren*). Het denkraam leidt tot een beredeneerde verwachting dat met de keuze bepaalde beleidsdoelen kunnen worden bereikt en knelpunten en dilemma's kunnen worden opgelost of verminderd. Zodoende is naast samenhangende normering tevens sprake van een doelmatige normstelling.

6 Aanbevelingen voor verdere uitwerking

6.1 Inleiding

De Omgevingswet gaat uit van een volledige vernieuwing van het omgevingsrecht en dus niet van een optimalisering van procedures binnen bestaande wetten. Voor de beoogde werking van de Omgevingswet is het van belang dat de wetgever (en te zijner tijd ook bestuursorganen die een wettelijk instrument gebruiken ter uitvoering van hun bestuurlijke taken) doordachte keuzen kunnen maken voor het vastleggen en (laten) gebruiken van bepaalde (typen) normen.

In het vorige hoofdstuk introduceerden we een denkraam om keuzen te kunnen maken voor de gecombineerde toepassing van normen met de kerninstrumenten. In hoofdstuk 3 hebben we laten zien dat *duidelijkheid*, *samenhang* en *effectiviteit en efficiency* essentiële toetsingscriteria zijn in dat keuzeproces. Dat geldt zowel bij keuzen voor het bewust gebruik van (typen) normen voor de fysieke leefomgeving, als ook bij keuzen voor de combinatie van normen en kerninstrumenten van de nieuwe Omgevingswet. Deze toetsingscriteria vormen een herkenbaar 'keurmerk' voor de wetgever en ook voor elk bestuursorgaan dat bij de uitvoering van de wet is betrokken.

Het gebruik van het denkraam ten bate van de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet is een omvangrijk proces. Dit hoofdstuk biedt aanbevelingen voor dat proces. We beogen daarbij geen volledigheid, maar bieden een handvat voor de ontwikkeling van het normenkader en voor de combinatie van normen met instrumenten.

6.1.1 Een kwestie van balans

Rode draad in de toepassing van het denkraam uit hoofdstuk 5 is dat er keuzen gemaakt moeten gaan worden. Bij keuzen gericht op het bereiken van meer *effectiviteit* en *efficiency* gaat het steeds om het vinden van een balans tussen eenvoud en complexiteit, of tussen uniformiteit en harmonisatie aan de ene kant en flexibiliteit en differentiatie anderzijds. Waar het gewicht in de balans ook wordt gelegd, elk keuze zal naast voordelen ook nadelen kennen. Die nadelen kunnen overigens worden verzacht door compenserende keuzen.

Als een regel tot ongewenste belemmeringen leidt in het perspectief van bepaalde omstandigheden, kan de keuze worden gemaakt om bepaalde uitzonderingen te regelen. Algemene voorschriften houden immers geen rekening met specifieke situaties, tenzij 'maatwerk' onderdeel is van die voorschriften. Waar algemeenheid (uniformiteit van normen) tot onrechtvaardige beperkingen leidt, kan tot maatwerk worden gekomen (bijvoorbeeld via een zogenoemd maatwerkvoorschrift) of kunnen andere maatregelen door een initiatiefnemer worden getroffen, mits daarmee dezelfde mate van bescherming van de leefomgevingskwaliteit wordt geboden (via het gelijkwaardigheidsbeginsel).

6.2 Aanbevelingen gericht op duidelijkheid en samenhang

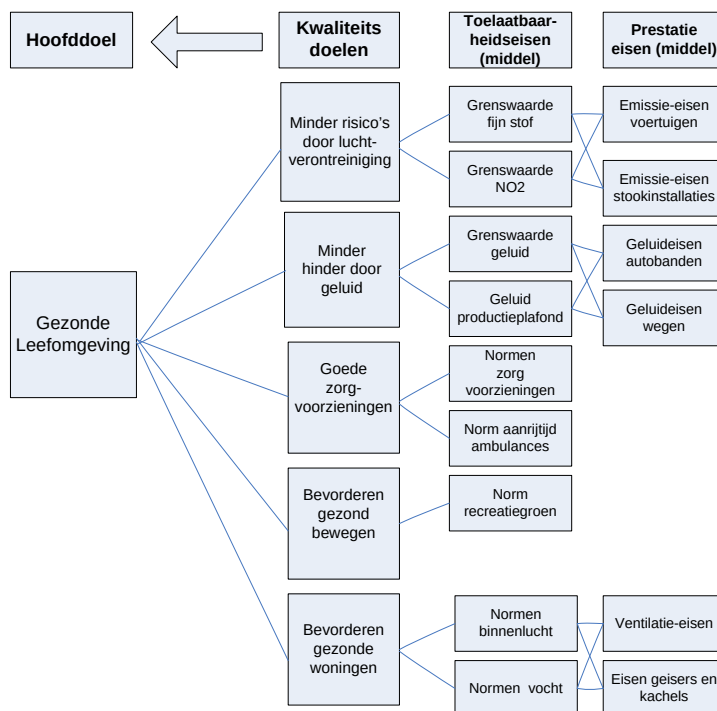
Harmonisatie van begrippen en normen

Het ontwerpen van de nieuwe Omgevingswet biedt een goede kans voor de harmonisatie van begrippen, normen en procedures. Het voordeel van een uniform begrippenkader is dat het duidelijkheid schept. Schotten tussen de bestaande wetten kunnen verdwijnen of minder uitvoeringshinder opleveren, proceseisen kunnen worden gestroomlijnd en een samenhangende benadering van beleid, planning en besluitvorming is mogelijk. Onnodige verschillen in inhoudelijke of procedurele normstelling kunnen worden opgelost en worden voorkomen. Onze normtypologie uit hoofdstuk 2 en de analyse uit hoofdstukken 3 en 4 kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Samenhangende doelen ook samenhangend regelen

Een gestructureerde analyse van de maatschappelijke hoofddoelen, daarmee verband houdende omgevingskwaliteitsdoelen en de daarbij te stellen eisen, is een hulpmiddel voor het versterken van hun onderlinge samenhang en voor de keuze van de instrumenten die voor het ontwikkelen en de kwaliteit van een gebied bevorderlijk zijn.

De inhoudelijke doelen van de Omgevingswet kunnen 'ontleed' worden tot zogenoemde 'doelenbomen'.⁸⁸ Een doelenboom geeft zicht op de samenhang tussen de verschillende normen en biedt aanknopingspunten om bij knelpunten na te gaan of het 'hogere' doel wellicht ook op andere wijze te bereiken is (zie Figuur 4 en het denkraam in paragraaf 5.4).



Figuur 4: Voorbeeld van een (onvolledige) doelenboom voor het hoofddoel 'gezonde leefomgeving'

⁸⁸ Zoals in 1971 is voorgesteld door de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA).

6.3 Aanbevelingen gericht op effectiviteit en efficiency

6.3.1 Inleiding

Eenheid in overheidssturing

In hoofdstuk 5 is vermeld dat de bestaande rolverdeling tussen de overheden een ontwerpcriterium is voor de Omgevingswet. Daarmee sluit de wet aan bij de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling uit het huidige omgevingsrecht. Niettemin kan een duidelijke stratificatie in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden bijdragen aan effectiviteit en efficiency (één dominante bestuurslaag waar het kan, verdeling van verantwoordelijkheid over meer bestuurslagen als het nodig is) door bestuurlijke verantwoordelijkheden te koppelen aan het schaalniveau waarop zich effecten van fysieke en sociaaleconomische processen manifesteren en/of waarop overheidshandelen het meest efficiënt is (bijvoorbeeld vanwege het hebben van een gelijk speelveld in een geliberaliseerde markt, het benutten van schaalvoordelen, het beschikken over voldoende deskundigheid, of het voorkomen van afwenteling).⁸⁹ Als het nodig is om op verschillende bestuurlijke niveaus bevoegdheden uit te oefenen, is samenwerking geboden. Eenheid in de sturing op de verschillende bestuurlijke niveaus en een elkaar versterkende inzet van normstelling is een voorwaarde voor het bereiken van de nodige effectiviteit en efficiency.

6.3.2 Vereenvoudig

Het verdient aanbeveling om 'gewone' (eenvoudige, routinematige) activiteiten en (sectorale) ruimtelijke ontwikkelingen eenvoudig te regelen en mogelijkheden voor maatwerk en bestuurlijke afwegingen toe te passen op complexe activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen.

Vereenvoudig het regime voor eenvoudige activiteiten en ontwikkelingen

De vereenvoudiging vindt bij voorkeur plaats door algemene regels te laten gelden (gestandaardiseerde toetsing, zoals nu met het Bouwbesluit of het Activiteitenbesluit mogelijk is) of gestandaardiseerde besluitvormingsprocedures (zoals meldingen), waarbij toetsing achterwege blijft.

Ook kan in de (onderliggende regelgeving van de) Omgevingswet een 'grens' worden gedefinieerd waarbij voor een bepaald gebied bepaald wordt dat zekere emissie- of veiligheidseisen buiten werking gesteld worden, omdat er bijvoorbeeld geen sprake is van blootstelling (bijvoorbeeld afwezigheid van bewoning of andere gevoelige bestemmingen binnen een veiligheidscontour).

Een verbijzondering hiervan is dat er een 'grens' gedefinieerd wordt, waaronder een activiteit of ontwikkeling geen significante invloed heeft op de

⁸⁹ Dergelijke keuzen kunnen ook zijn ingegeven door het voorkomen van onaanvaardbare rechtsongelijkheid of het nakomen van internationale verplichtingen.

In ieder geval moet voldaan worden aan bepaalde minimeisen die vanuit Europa of de nationale overheid zijn geformuleerd. Daarbij gaat het om toelaatbaarheidseisen, zoals Europese grenswaarden aan de luchtkwaliteit, en universeel geldende minimum-prestatie-eisen voor producten of installaties (hetzij om concurrentie binnen de Europese markt ten koste van de milieukwaliteit te vermijden of omdat uniforme prestatie-eisen schaalvoordelen opleveren en dus goedkoper zijn dan gedifferentieerde prestatie-eisen). Vanuit hogere bestuurslagen kunnen ook prestatie-eisen worden meegegeven voor overheden, bijvoorbeeld op het gebied van de inzameling en hergebruik van afval, emissiereductie van broeikasgassen of verkleining van de ecologische voetafdruk. Op nationaal niveau kan geregeld worden wat we generiek (vanuit gelijkheid) willen benaderen (inclusief het scheppen van een *level playing field*).

omgevingskwaliteit (vergelijkbaar met huidige categorieën van (bedrijfs-) activiteiten waar de negatieve bijdrage aan het halen van een luchtkwaliteitsgrenswaarde als niet significant wordt beschouwd – het ‘niet in betekenende mate-criterium’). Voor dit soort activiteiten zijn prestatie-eisen (emissie-eisen) gedefinieerd waaronder een bijdrage als niet significant wordt beschouwd. Essentieel is daarbij wel dat de te verwachten toename van deze niet-significante emissies via programmatisch beheer gecompenseerd wordt dan wel verdisconteerd wordt bij het beoordelen van de activiteiten met wel significante emissies.

We bevelen aan een register te ontwikkelen van standaardvergunningaanvragen voor die activiteiten die geen significante invloed hebben op de omgevingskwaliteit (zie ook Bijlage 3).

Het hanteren van heldere grenzen kan een innovatieprikkel zijn voor bedrijven en initiatiefnemers om de effecten van hun activiteiten te beperken, zodat ze onder een licht(er) regime vallen.

Vereenvoudig door gebruik van vuistregels

Door bij standaardvergunningaanvragen gebruik te maken van vuistregels kan relatief snel en eenvoudig worden bepaald of een bepaald initiatief negatief kan uitpakken, gezien de geldende toelaatbaarheidseisen. Dergelijke vuistregels dienen dan wel ingebed te zijn of aan te sluiten bij (wettelijk) voorgeschreven meet- en rekenvoorschriften. Voor diverse domeinen bestaat dit al of zijn deze in de maak.⁹⁰ Zulke vuistregels zouden bij voorkeur betrekking moeten hebben op prestatie-eisen (in de vorm van doelvoorschriften omdat dit meer flexibiliteit biedt dan middelvoorschriften) of op functionele eisen.

Zeker bij eenvoudige en routinematige initiatieven bevelen we aan om gebruik van vuistregels of standaardkenmerken die zijn afgeleid uit behandeling van vergelijkbare eerdere initiatieven te stimuleren, door hiervoor een dataregister op te bouwen. Er hoeft dan geen nieuwe informatie te worden verzameld. Ervaringen daarmee zijn inmiddels opgedaan rond de zogenoemde ‘niet-in-beteknende-mate-projecten’ (NIBM) in de uitvoering van de luchtwetgeving (zie Bijlage 3).

Vereenvoudig beoordeling van ruimtelijke ontwikkelingen

Bij het beoordelen van ruimtelijke ontwikkelingen wordt momenteel een (uitgebreide) toets uitgevoerd op inpasbaarheid en haalbaarheid (onder andere door toetsing aan normen) tegen relatief hoge lasten. Om meer efficiënt en effectief te werken, wordt aanbevolen alleen grootschalige, complexe en unieke situaties te toetsen en besluitvorming over reguliere en eenvoudige ontwikkelingen te beoordelen via standaardprocedures en vuistregels. Dit werken met standaarden biedt zekerheid aan initiatiefnemers en uitvoerders en beperkt de administratieve en bestuurlijke lasten. Het werken met gebiedsprofielen kan hierbij uitkomst bieden.⁹¹ Per profiel kan uitgewerkt worden wat de specifieke uitgangspunten zijn voor de kenmerkende functies en kwaliteiten van het gebied. In deze uitgangspunten kan aangegeven worden voor welke aspecten geen regels gelden, waarvoor standaarden gelden, en waarvoor een complexe (maatwerk)beoordeling geldt.

⁹⁰ Zie: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/wettelijk-kader/nibm>.

⁹¹ Zie bijvoorbeeld www.ruimtexmilieu.nl.

6.3.3 *Balans in uniformiteit en flexibiliteit*

De werking van de Omgevingswet wordt versterkt door een proportionele balans in uniformiteit en flexibiliteit aan te brengen.

Flexibiliteit in de regelgeving biedt ruimte voor maatwerk. In hoofdstuk 4 zijn verschillende voorbeelden opgenomen van aanpassingen in uniformerende regelgeving om een gebrek aan flexibiliteit te ondervangen (onder andere het gebruik van een programmatische aanpak of van functionele eisen). Het tegenovergestelde komt in hoofdstuk 4 ook aan bod: een teveel aan flexibiliteit wordt ingedamd door meer uniformiteit vast te leggen in regelgeving (bijvoorbeeld geluidplafonds).

De Omgevingswet biedt bij uitstek de kans om dergelijke bestaande sectorale oplossingen voor knelpunten in regelgeving meer generiek toepasbaar te maken.

Ruimte voor maatschappelijke dynamiek

De Omgevingswet specificeert de zorg van de overheid voor de ontwikkeling en de kwaliteit van de omgeving. Door verantwoordelijkheden over te dragen aan bedrijven en burgers (onder duidelijke voorwaarden), ontstaat ruimte voor een flexibele realisatie van doelen.

Het gecombineerde effect van verschillende activiteiten van private partijen kan worden beoordeeld in plaats van beoordeling van de individuele bijdragen. Dat is mogelijk bij de realisatie van één doel (bijvoorbeeld het gebiedsgericht aanpakken van het energievraagstuk) maar ook bij realisatie van een combinatie van doelen op gebiedsniveau. Voor bedrijventerreinen kennen we geluidszones en veiligheidscontouren. De bijdrage van de individuele activiteiten wordt getoetst aan een gezamenlijk maximum. Dit zou uitgebreid kunnen worden naar meer doelen én naar meer gebiedstypen. In de omgevingsvisie (zie paragraaf 6.4.1) kan hiervoor de onderbouwing vastgelegd worden.

Het beheer van de kwaliteit van de omgeving (bijvoorbeeld via milieugebruiksruimte, aantal parkeervakken of een groenambitie) kan aan bedrijven of bewoners overgedragen worden. De overheid kan door monitoring⁹² en op basis van steekproeven toezicht houden.

Ruimte voor groei en kwaliteit

Aanbevolen wordt een deel van de beschikbare gebruiksruimte te reserveren voor een kleine toekomstige toename door uitbreiding van bestaande activiteiten of de ontwikkeling van nieuwe activiteiten (zie ook paragraaf 6.4.2).

Het is bovendien aan te bevelen om in de Omgevingswet een zekere mate van continue kwaliteitsverbetering te verankeren. Dit kan (extra) ruimte creëren voor nieuwe ontwikkelingen én kan bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het gaat er daarbij vooral om dat nieuwe, innovatieve toepassingen en nieuwe inzichten breder worden ingezet: efficiënt gebruik van kennis en kunde. Voor het aspect milieu zijn de toepassing van best beschikbare technieken voor activiteiten (zie paragraaf 6.4.4.) en de regelmatige monitoring en bijstelling van de uitwerking van toelatingseisen relevante voorbeelden. In de omgevingsvisie en de daarvan afgeleide plannen

⁹² Monitoring speelt bij elk van de kerninstrumenten van de Omgevingswet een belangrijke rol. Het dient als input voor de omgevingsvisie en omgevingsplannen/decentrale regels, als 'vinger aan de pols' voor toepassing van algemene regels, als borging van gemaakte afspraken bij plannen en programma's en als borging voor de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving. Een goede kwaliteit en adequate ontsluiting van monitoring informatie is randvoorwaardelijk voor de werking van de Omgevingswet.

en programma's kan op basis van de resultaten van monitoring van de kwaliteit van de omgeving worden besloten tot een bijstelling van de veiligheids-, gezondheids- en duurzaamheidsdoelen voor de fysieke leefomgeving (zie paragrafen 6.4.1 en 6.4.2). Het bijhouden van de laatste stand van kennis en techniek kan een samenwerking zijn tussen bedrijfsleven, overheden, kennisinstituten en certificeerinstituten.

Ruimte voor gelijkwaardige kwaliteit

Het gelijkwaardigheidsbeginsel wordt al toegepast in het Bouwbesluit en kan breder worden gebruikt. Het voldoen aan de norm mag ook op een andere dan de voorgeschreven methode, mits dit minimaal tot een gelijkwaardig resultaat leidt. Brede toepassing van dit beginsel vereist steeds inzicht in het doel 'achter de norm' (zie paragraaf 6.2).

Een aandachtspunt is wie vaststelt of het alternatief daadwerkelijk gelijkwaardig is. Vaststelling van gelijkwaardigheid door de rechter zal afbreuk doen aan effectiviteit en efficiëntie van de wet. Indien deze beoordeling aan bijvoorbeeld een branche of belangenorganisatie wordt overgelaten, is passend toezicht nodig.

6.4 Aanbevelingen voor de kerninstrumenten

6.4.1 De omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan. De visie behandelt de samenhang in alle onderdelen van de fysieke leefomgeving en geeft de opvattingen over sturing in het bestuursgebied weer. Het kerninstrument maakt het mogelijk op hoofdlijnen maatschappelijke doelen tegen elkaar af te wegen, en te bepalen hoe dit globaal ruimtelijk vertaald kan worden. Het kan duidelijkheid scheppen over de manier waarop het bevoegd gezag in principe om wil gaan met het instrumentarium van de Omgevingswet. Aan de hand van de visie kan met verschillende maatschappelijke partijen tot de gewenste ontwikkelrichting van een gebied worden gekomen en kunnen afspraken over de bijdragen door alle partijen in de realisatie van de visie worden gemaakt. Op die manier wordt de visie vertaald in bijvoorbeeld een uitvoeringsplan of programma en in (aanvullende) algemene regels, waarmee tevens een bijdrage wordt geleverd aan samenhang in de uitvoering van het omgevingsrecht (zie hoofdstuk 5 en paragraaf 6.2). Een samenhangende omgevingsvisie kan leiden tot een evenwichtige toekenning van investeringsmiddelen in uitvoeringsplannen en leiden tot gebiedsspecifieke normen.

De omgevingsvisie biedt de mogelijkheid om aan 'de voorkant van het besluitvormingsproces' integraal na te denken over de te maken afwegingen tussen doelen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, milieu, natuur, water, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed in relatie tot de publieke belangen van veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en economie. De afwegingen moeten leiden tot de gewenste ontwikkelrichting voor het gebied, de gewenste omgevingskwaliteit, de gewenste verdeling van de milieugebruiksruimte, de gewenste bereikbaarheid. Dit kan vervolgens de consistentie vergroten binnen de omgevingsverordeningen en knelpunten wegnemen die nu nog het gevolg zijn van spanningen en inconsistenties tussen bestemmingsplan, milieuregelgeving of veiligheidsafwegingen. De omgevingsvisie kan ertoe bijdragen dat belangen en doelen in een samenhangend ruimtelijk perspectief geplaatst worden.

Gebruik gestandaardiseerde beslissingsondersteunende instrumenten

Beslissingsondersteunende instrumenten kunnen helpen om sneller tot een door partijen aanvaarde oplossing te komen voor afwegingen in een gebied. Inzet van integrale effectschattende instrumenten heeft verschillende voordelen.⁹³ Actoren (zoals beleidsmakers, professionals, belanghebbenden en burgers) worden bij de visievorming en uitvoering betrokken, waardoor het draagvlak ervoor wordt vergroot. Vertegenwoordigers uit verschillende sectoren worden bijeengebracht. Door het vroegtijdig in beeld brengen van alle belangen en het verzamelen van de relevante deugdelijke informatie worden kansen voor ontwikkelingen of verbetering van kwaliteit inzichtelijk en worden aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld aanscherping van prestatie-eisen), het bevorderen van innovaties of het inzetten van financiële instrumenten (zoals het stellen van financiële zekerheid, heffingen, subsidies, fiscale maatregelen, infrastructurele investeringen) rationeel gemaakt.

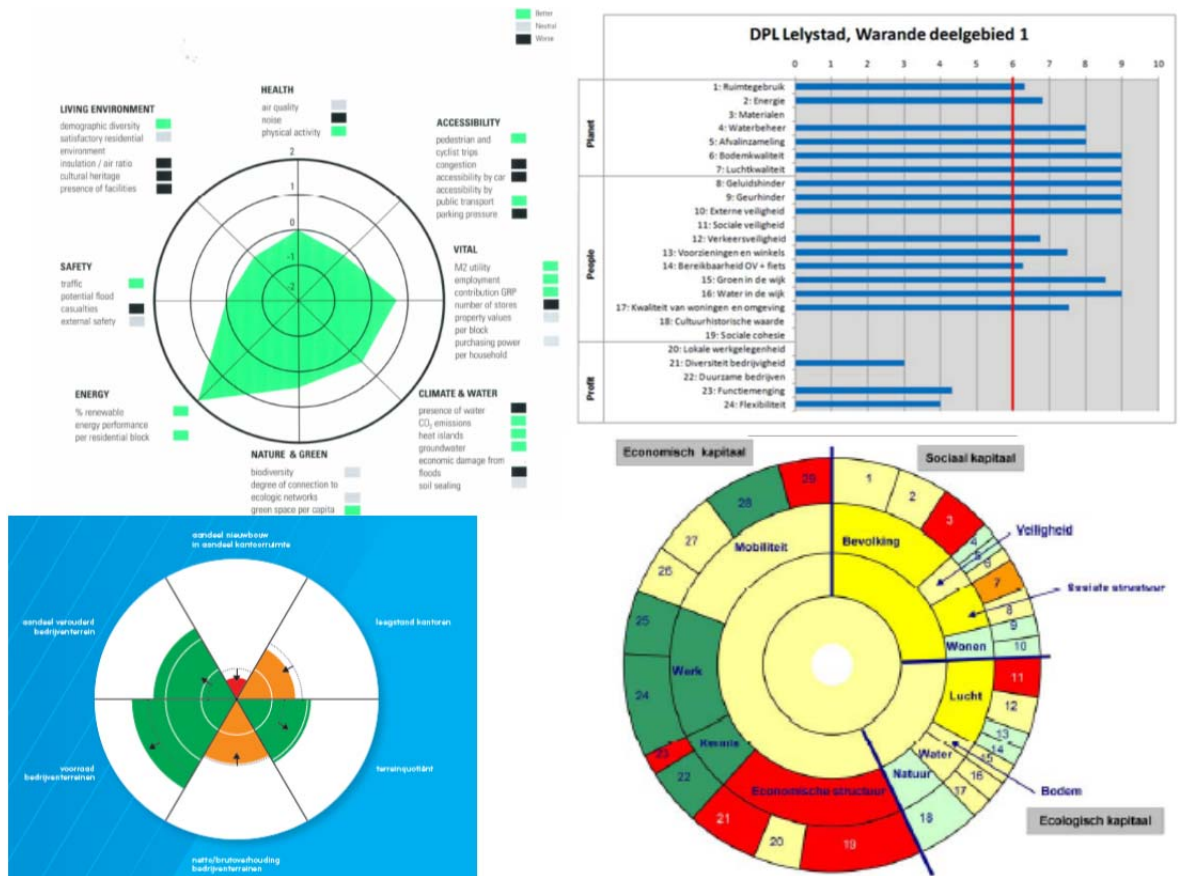
Visievorming met expliciete afwegingen, gebaseerd op een samenhangende informatievoorziening en gebruikmaking van transparante en goedgekeurde modellen kan de bezwaren tegen een omgevingsvisie (en in een later stadium tegen besluitvorming op basis van een plan of de omgevingsverordening) verminderen. In het ideale besluitvormingsmodel beschikken alle betrokkenen over dezelfde informatie.

In de eerste fase(n) van de visieontwikkeling zou gewerkt kunnen worden met gevalideerde vuistregels voor de relaties tussen verschillende omgevingswaarden. In latere fasen (bij de planvorming en de omgevingsverordening) zouden meer specifieke regels en toelatingseisen kunnen worden uitgewerkt.

Instituten als TNO, IVAM, TELOS, RIVM en ICIS hebben afwegingsinstrumenten ontwikkeld die kunnen worden ingezet in het kader van de besluitvorming rondom de omgevingsvisie (zie Figuur 5). Bij het gebruik van alle afwegingsinstrumenten geldt dat er behoefte is aan goede (inhoudelijke) onderbouwing, transparantie in de afwegingen en een solide ondergrond van beschikbare gegevens.⁹⁴ Standaardisatie en borging van de kwaliteit van dergelijke afwegingsinstrumenten wordt aangeraden.

⁹³ De Europese Commissie beveelt aan om bij nieuwe initiatieven de potentiële economische, sociale en omgevingsgerelateerde effecten (geïntegreerd) na te gaan. De nodige ervaring met effectschattende instrumenten is reeds opgedaan op het gebied van gezondheidsbeleid. Een van de manieren om integraal gezondheidsbeleid te helpen vormgeven is de gezondheidseffectschatting (GES). Dit is een combinatie van methoden en procedures waarmee een beleidsvoorstel, programma of project beoordeeld kan worden op de effecten op de gezondheid van een populatie en de verdeling van effecten binnen die populatie (mannen en vrouwen, leeftijdsgroepen, etnische groepen, groepen met en verschillende sociaaleconomische status). Zie voor een nader overzicht : Penris, M. en L. Den Broeder (2004): Gezondheidseffectschatting, integraal gezondheidsbeleid: theorie en toepassing. Zie ook The International Association for Impact assessment (2006), Special publication series No. 5: Health impact assessment, international best practice principles; De GezondOntwerpWijzer geeft een overzicht van verschillende van dergelijke instrumenten in de fysieke leefomgeving (<https://www.atlasleefomgeving.nl/web/gow/procesaanpak/instrumenten>). De waarden achter gezondheidseffectschattingen zijn onder andere: het recht van participatie van burgers, het reduceren van vermijdbare ongelijkheid in gezondheidsdeterminanten tussen bevolkingsgroepen, duurzame ontwikkeling, ethisch gebruik van informatie en bewijs.

⁹⁴ De Gezondheidsraad (2012) stelt dat in gegevensverzameling en onderzoek naar de invloed van fysieke omgevingsfactoren op de gezondheid, sociale en psychologische factoren die er ook op inwerken doorgaans (en ten onrechte) onderbelicht blijven. Daardoor is de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het omgevingsbeleid en milieugezondheidsbeleid niet optimaal. Door een multidisciplinaire benadering en door uit te stijgen boven het al dan niet overschrijden van toelaatbaarheidswaarden voor enkelvoudige fysieke factoren (afgeleid uit generieke blootstellings-responsrelaties) kan een relatie worden gelegd tussen de omgevingskwaliteit en achterliggende publieke belangen als gezondheid en veiligheid, en kan inzicht worden verkregen in beschermende en bedreigende invloeden op gebieden of inzicht worden verkregen in het effect van inspanningen op gezondheid en veiligheid.



Figuur 5: Voorbeelden van afwegingsinstrumenten: linksboven: TNO-Urban Strategy-toepassing Rotterdam; rechtsboven: IVAM-DPL-toepassing Lelystad; rechtsonder: ICIS-toepassing Limburg; linksonder: TELOS-toepassing Noord-Brabant

Het RIVM ontwikkelt momenteel, op basis van behoefte bij overheden en professionals, een methode die de impact van verschillende vormen van gezondheidsrisico's (door omgevingsfactoren zoals luchtkwaliteit, geluid, bodem, weersextremen, water of externe veiligheid) onder één noemer brengt. Hierdoor worden die uiteenlopende risico's bij visievorming vergelijkbaar, en potentieel onderling afweegbaar (of uitruilbaar). Dit werk bouwt voort op een Gezondheidseffectscreeningmethode⁹⁵ en op ziektelastschattingen zoals

⁹⁵ Fast, T, P.J. van den Hazel en D. H. J. van de Weerd (2012), Gezondheidseffectscreening, Gezondheid en milieu in ruimtelijke planvorming. Handboek voor een gezonde inrichting van de leefomgeving. Uitgave van GGD Nederland. Deze benadering bouwt voort op de maximaal toelaatbaar risico (MTR)-benadering (zie Bijlage 1) gebaseerd op een jaarlijkse sterftekans van 10^{-6} per persoon of gezondheidskundige advieswaarde als geen sterftekans bepaald kan worden. In deze systematiek wordt de omgevingskwaliteit omschreven met een GES-score van 0 (zeer goed) tot 8 (zeer onvoldoende). Per omgevingsfactor (luchtverontreiniging, geluid, stank van verschillende bronnen, veiligheidsrisico's, elektromagnetische velden) wordt een score bepaald die gerelateerd wordt aan het MTR-niveau; voor alle factoren is de GES-score op het MTR-niveau. De MTR-benadering heeft beperkingen. De risicogetallen waar het MTR uit is afgeleid, zijn niet gelijkwaardig, doordat grote verschillen in onzekerheids- of veiligheidsmarges bestaan; overschrijding van het MTR betekent dan niet dat in alle gevallen in betekende mate gezondheidseffecten optreden onder de bevolking. Voor stoffen waarvoor het MTR niet uit de sterftekans is afgeleid is gebleken dat onder de vigerende normen substantiële gezondheidseffecten kunnen optreden zoals bij fijn stof, ozon en stikstofdioxide. Het MTR voor die stoffen geeft

ontwikkeld door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).⁹⁶ De betreffende GES-benadering, een screeningsinstrument dat primair is bedoeld voor het beoordelen van toekomstige ruimtelijke plannen, kent methodische bezwaren. De WHO-benadering heeft die niet, maar moet geschikt gemaakt worden voor toepassing op het lokale ruimtelijke schaalniveau. De RIVM-methode bouwt verder op de WHO-benadering en combineert die met vergelijkingsmogelijkheden die de betreffende GES-benadering biedt. Door de ruimtelijke differentiatie biedt de RIVM-methode de mogelijkheid om cumulatie in beeld te brengen en (de mate van) sociale ongelijkheid in planvarianten te vergelijken.



Figuur 6: Voorbeeld van een gezondheidseffectenscreening (Utrecht). Oranje en rode kleuren duiden op een potentiële ziektelast door omgevingsfactoren van meer dan 4%

Expliciteer mogelijkheden van standaardisering van gebiedstypen

Aangezien de omgevingsvisie bepaalt welke richting voor een gebied gekozen wordt, kan de keuze van gebiedspecifieke toelaatbaarheidseisen mogelijk vergemakkelijkt worden door uit te gaan van een aantal 'standaard'-gebiedstyperingen (bijvoorbeeld industrieel gebied, logistiek knooppunt, rustgebied, et cetera) met elk hun eigen set aan toelaatbaarheidseisen. De standaardisering van gebieden leidt zo dus tot de differentiëring van normen.

aanmerkelijk minder bescherming dan voor stoffen waarbij veiligheidsfactoren in de MTR verwerkt zijn. De MTR-benadering kan niet adequaat omgaan met weging en vergelijking van ongelijksoortige gezondheidseffecten van sterfte aan kanker of hart- en vaatziekten die vooral optreden op hoge leeftijd, kinderleukemie, verergering van astma of slaapverstoring en hinder. Evenmin bood de systematiek geen goede mogelijkheid om rond het MTR rekening te houden met maatschappelijke voor- en nadelen.

⁹⁶ De WHO gebruikt een maat om de ziektelast uit te drukken die niet de beperkingen heeft van de MTR- of GES-benadering, de zogenoemde DALY (Disability - Adjusted Life - Years). Deze maat voor de ziektelast houdt wel rekening met de aard, ernst en duur van gezondheidseffecten en met het aantal mensen dat het treft. Deze ziektemaat is eerder op nationale schaal toegepast ten behoeve van Milieu- en Volksgezondheid Toekomst Verkenningen.

In ieder geval is het nuttig om een gebiedstypologie te ontwikkelen waarin de publieke belangen goed gedefinieerd zijn, de gewenste ontwikkelrichting voor het gebied goed is beschreven (bijvoorbeeld de ruimtelijke ontwikkeling aan de hand van functies en afgezet tegen de algemene autonome economische ontwikkeling, die per regio aanzienlijk kan verschillen en kan afwijken van een nationaal gemiddelde, waarmee dus een indruk wordt verkregen van de 'maatschappelijke dynamiek') en daarmee het karakter van benodigde sturing (bijvoorbeeld: ontwikkelen, beheren, beschermen) en van de innovatie-opgave voor het gebied.

6.4.2 *Plannen of programma's*

Plannen of programma's kunnen een oplossing bieden om impasses te doorbreken en zowel meer economische dynamiek als omgevingskwaliteit te bereiken. Ze beschrijven concrete investeringsmiddelen en maatregelen voor de sturing van de ontwikkeling van een gebied (ontwikkelen, beheer, gebruik, bescherming) en de kaders voor uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen. Met een plan of programma kan expliciet een koppeling gelegd worden tussen de geldende toelaatbaarheidseisen voor de omgevingskwaliteit en de economische (innovatie, regionale ontwikkeling) of sociale dynamiek (zelforganisatie van initiatiefnemers en betrokkenen) in een gebied.⁹⁷

Aanbevolen worden de compensatie- en salderingsbenadering uit het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), de Programmatische aanpak Stikstof (PAS), de invulling van de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn meer generiek werkend te maken.

De milieugebruiksruimtebenadering van DCMR laat zien dat ook op regionaal schaalniveau met compenserende maatregelen zekere ontwikkelruimte kan worden gecreëerd.

Balans houden: verbeteringen omwille van ontwikkelingsruimte

Elementen van een programmatische aanpak die leidt tot ruimte voor economische ontwikkeling, dan wel voor verbetering van de omgevingskwaliteit zijn:

- Ga bij het bepalen van de resterende ontwikkelruimte uit van een zekere groei van activiteiten waarin kleine (niet in betekenende mate) activiteiten zitten verdisconteerd. Zodoende hoeven niet grote aantallen uitbreidingsverzoeken afzonderlijk te worden beoordeeld, maar kan de maatschappelijke afwegingen gericht zijn op de inpassing van grote en meer complexe projecten en vergunningaanvragen.
- Creëer ruimte voor economische ontwikkeling en/of verbetering van de omgevingskwaliteit door – afhankelijk van de stand van de techniek – de eisen aan bestaande activiteiten periodiek aan te scherpen. Hou een boekhouding bij over het saldo van verminderde respectievelijk extra druk op de leefomgeving. Dat zal vooral voor kleinere installaties gelden, want die worden niet door de EU vastgesteld, maar het kan ook gaan om strengere eisen voor grotere installaties dan die de EU vraagt.
- Daarbij speelt ook de looptijd van vergunningen een rol, alsmede de juridische mogelijkheid om de vergunningruimte die in de praktijk niet wordt benut af te romen. Om voortdurend ruimte te kunnen creëren voor nieuwe activiteiten zal in de vergunningverlening geregeld moeten

⁹⁷ De Externe Adviesgroep Milieu, Energie en Duurzaamheid, onder voorzitterschap van oud-minister Nijpels adviseert hierbij om de (langetermijn)bloomstellings- of beschermingsdoelen voor mens en natuur te vertalen naar (regionale) plafonds aan de emissies naar lucht, water en bodem en vervolgens technisch-wetenschappelijk instituten te laten beoordelen of vergunningen en projecten binnen die plafonds blijven.

worden dat de toegestane milieubelasting in de loop van tijd zal afnemen.

- Faciliteer actoren in een gebied zelf tot (onderlinge) afspraken te komen over verbetering van de omgevingskwaliteit. Het normeringstelsel kan zo ingericht worden dat activiteiten van groepen initiatiefnemers in samenhang worden beoordeeld in plaats van individuele activiteiten.
- Bezie hoe ruimtelijke ordening of infrastructurele ingrepen inpassing van activiteiten kunnen vergemakkelijken. Denk bijvoorbeeld aan zonering of compenserende beheersmaatregelen voor natuurbescherming (maaïen, afslaggen, en dergelijke).

Nodig uit tot innovatie

Voor het scheppen van ruimte voor economische ontwikkeling en/of verbetering van de omgevingskwaliteit is meer nadruk nodig op innovatie.

Innovatie vergt enerzijds sociale experimenteer ruimte en anderzijds een automatisme om best beschikbare technieken toe te passen, zeker als die weinig extra kosten met zich meebrengen. Daarbij kan het Duitse beginsel in de milieu-, veiligheids- en bouwregelgeving dat toepassing van best beschikbare technieken verplicht stelt, tot voorbeeld strekken (zie ook paragraaf 6.4.4). Het is ook nodig om de bestaande toelaatbaarheidseisen regelmatig kritisch tegen het licht te houden om te zien wat – gegeven de meest recente wetenschappelijke inzichten – hun relatie met het gewenste beschermingsniveau van kwetsbare groepen of objecten is en of veranderingen in de stand van de techniek van invloed zijn op de eerder gemaakte afwegingen. Om die reden worden ook de grenswaarden die in EU-kader zijn afgesproken, van tijd tot tijd geëvalueerd en herzien.

In een dichtbevolkt land wordt de ruimte in toenemende mate meervoudig gebruikt (functiecombinaties). Innovatie is nodig wanneer we verbetering in de omgevingskwaliteit willen bereiken en niet steeds de normen volledig willen opvullen. Daarbij vormt het uitgangspunt in de Programmatische Aanpak Stikstof, dat de effecten van stikstofmaatregelen voor de ene helft ten goede moeten komen aan een gezondere natuur en voor de andere helft aan nieuwe ontwikkelingen, een mooi voorbeeld.

Voor toelaatbaarheidseisen (functionele eisen en prestatie-eisen) die niet afhangen van Europese regelgeving – bijvoorbeeld rond geluid, bodemkwaliteit of externe veiligheid – kan regelmatig worden nagegaan wat de maatschappelijke 'kosten en baten' zijn van een beperkte overschrijding of van een aanscherping van de normen. Afwegingen daarover wortelen in de omgevingsvisie.

Borg de rechtspositie van belanghebbenden

Een consequentie van een programmatische aanpak kan zijn dat de rechtspositie van burgers verkleind wordt door een inperking van beroepsmogelijkheden. Daarmee kan het aantal beroepsprocedures verminderen door misbruik van beroepsmogelijkheden (zoals vertragingstechnieken) te voorkomen. Wél relevante belangen en rechten van individuele burgers moeten afdoende geborgd blijven. Aanbevolen wordt om in de *uitvoering* van een plan of programma een voorziening te treffen waarmee burgers formeel inspraak of beroep kunnen uitoefenen. Een optie is om dit vorm te geven via een klachtenprocedure, bijvoorbeeld als onderdeel van de monitoring van een plan of programma.

Een programmatische aanpak biedt de mogelijkheid om met partijen afspraken te maken over (vrijwillige) inspanningen en hierbij belanghebbende burgers te betrekken. Een convenantenaanpak kan sneller werken dan een aanpak via formele regelgeving. Indien nodig kan in een later stadium via aanpassing van algemene regels alsnog de inspanning verbreed worden naar partijen die niet deelnamen aan een vrijwillige overeenkomst.

6.4.3 *Decentrale regelgeving*

Provincies, waterschappen en gemeenten brengen hun regels over de leefomgeving bijeen in één grondgebieddekkende set: de provinciale omgevingsverordening, de waterschapsverordening en het gemeentelijk omgevingsplan.

Het in aantal terugbrengen en inhoudelijk afstemmen van die regels zal hun effectiviteit bevorderen. Onnodige stapeling van regels moet worden voorkomen. Voor regels die niet-locatiegebonden zijn en voor het hele grondgebied gelden kan het doelmatiger zijn om er (bijvoorbeeld) algemene (provinciale) regels van te maken.

Uiteraard moet strijdigheid tussen de regels in decentrale regelgeving (bijvoorbeeld op provinciaal en gemeentelijk niveau) worden voorkomen.

6.4.4 *Algemene (rijks)regels*

Het rijk stelt algemene regels aan activiteiten uit het oogpunt van bescherming van de leefomgeving. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven doen zich nu problemen voor door een gebrek aan samenhang of zelfs tegenstrijdigheid tussen verschillende prestatie-eisen onderling en tussen prestatie-eisen enerzijds en toelatingseisen anderzijds. De herziening van het omgevingsrecht biedt een kans om hierin verandering te brengen.

Harmoniseer prestatie-eisen onderling

Spanningen en tegenstrijdigheden tussen bouwnormen, milieunormen of energieprestatienormen vloeien vaak voort uit de verschillende historie die achter de normen zit. Ze zijn onafhankelijk van elkaar tot stand gekomen. De Omgevingswet kan functionele eisen en technische prestatie-eisen harmoniseren.

Daarbij kan het helpen om de verschillende regelingen per activiteit bij elkaar te brengen. Door zo'n 'kanteling' wordt de activiteit het integratiekader van de regelgeving.

Harmoniseer prestatie-eisen en toelaatbaarheidseisen

Natuurlijk blijft er wel een toetsing nodig om te bepalen of de som van de verschillende functionele en prestatie-eisen een voldoende kwaliteit van de leefomgeving nu en in toekomst garandeert. Knelpunten kunnen bij de inpassing van nieuwe activiteiten voorkomen worden als de (minimale) uniforme landelijke technische prestatie-eisen afgestemd zijn op de (ten minste minimaal) te behalen toelaatbaarheidseisen (omgevingskwaliteitseisen). Gebiedsgerichte

prestatie-eisen zouden toereikend moeten zijn om gebiedsgerichte functionele eisen te kunnen realiseren.⁹⁸

Bij zo'n toetsing zou er rekening gehouden moeten worden met de te verwachten cumulatie van activiteiten in de toekomst. Diffuse bronnen zoals verkeer, huishoudens en bedrijfsactiviteiten die (elk afzonderlijk) niet in betekenende mate bijdragen aan de belasting van de omgeving, zouden onderdeel moeten vormen van die toekomstprojecties. Vanuit consistentie-oogpunt is het aan te bevelen om voor de verschillende aspecten van de omgeving (bijvoorbeeld vraag naar bedrijventerreinen, luchtkwaliteit, geluidhinder of behoefte aan infrastructuur) uit te gaan van dezelfde toekomstverwachtingen. Aangezien decentrale projecties in de regel een overschatting van de toekomstige groei vertonen is het verstandig om daar de landelijke projecties, zoals die door planbureaus worden gemaakt, bijvoorbeeld als een gevoeligheidsanalyse, naast te zetten.

Houd de prestatie-eisen up-to-date om dynamisch te normeren

Het regelmatig *up-to-date* houden van prestatie-eisen met de stand van de techniek is een belangrijk middel om ruimte te creëren voor economische ontwikkeling en/of verbetering van de omgevingskwaliteit. Om vergunningaanvragers te kunnen laten anticiperen op toekomstige regelgeving blijft het beschikbaar stellen van informatie over de best beschikbare technieken relevant. Door te anticiperen kan worden bespaard op *retrofit*kosten.

6.4.5

De omgevingsvergunning

Activiteiten met gevolgen voor de leefomgeving worden vooraf getoetst aan het gestelde in de omgevingsvergunning.

De vergunning kan specifiekere werken naarmate meer activiteiten onder algemene regels vallen.

Door categorisering van activiteiten kan vereenvoudiging van vergunningsvoorschriften worden bereikt. Om zoveel mogelijk versnelling van procedures te bereiken, is het aan te raden om routinematige vergunningaanvragen voor activiteiten of projecten die relatief weinig belastend zijn voor de omgeving zoveel mogelijk te reguleren via algemeen geldende technische voorschriften. Dit biedt de meeste duidelijkheid en legt het minste beslag op schaarse kennis bij vergunningaanvragers en vergunningverleners. Een nadeel is dan wel dat er voor deze routinematige gevallen geen mogelijkheden bestaan voor lokaal 'maatwerk'. Maar door verdere standaardisatie kan bij de besluitvorming wel meer aandacht worden gegeven aan de inpassing van unieke en complexere projecten, waarbij integrale bestuurlijke afwegingen nodig zijn.

De proceseisen in de vergunning kunnen eveneens worden vereenvoudigd (met bijvoorbeeld inkorting van de looptijd tot gevolg). Omdat de omgevingsvergunning alle voorschriften voor de activiteiten van de

⁹⁸ Enerzijds is vereenvoudiging van en kostenbesparing op het ruimtelijke ordeningsbeleid mogelijk door meer uniformering van lokale prestatie-eisen. Daarnaast is vanuit de sectorale beleidsvelden 'water' en 'natuur' een verbreding gaande naar een integrale benadering. Water wordt steeds meer een duurzame instandhouding van aquatische ecosystemen. Natuurbeheer wordt steeds meer geplaatst in het kader van de gebiedsontwikkeling. De algemene regels in de omgevingswet kunnen inspelen op deze tendensen naar meer gebiedsgerichte functionele eisen.

initiatiefnemer omvat, wordt procedurele winst geboekt ten opzichte van de huidige situatie waarin verschillende vergunningen aan de orde kunnen zijn. Voor handhaving kan gekeken naar samenwerking met private partijen en sociale innovatie (samenwerking met burgers).

6.4.6 *Het projectbesluit*

Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor besluiten over ontwikkelingen in de leefomgeving die voortkomen uit verantwoordelijkheden van rijk of provincies, gebaseerd op de 'sneller en beter' –aanpak, een verkenning van alternatieven, vroegtijdige participatie en waar nodig het nemen van een voorkeursbeslissing.

Proceseisen in het projectbesluit kunnen worden gestroomlijnd (met verkorting van de doorlooptijd tot gevolg).

Projectbesluiten betreffen complexe projecten. Sociale innovatie en adequate behandeling van de risico's van de activiteiten (treden 3 en 4 uit het besluitvormingsmodel 'Nuchter omgaan met risico's', zie Bijlage 1) zullen bepalend zijn voor de effectiviteit en efficiency van de besluitvorming.

Bijlage 1: Technisch-inhoudelijke achtergronden van normen in relatie tot governance

De toelaatbaarheidseisen die randvoorwaarden stellen aan aspecten van de omgevingskwaliteit, zoals veiligheid en de milieu- en natuurkwaliteit, hebben als gemeenschappelijke basis de risico-oriëntatie. Er is een wetenschappelijk fundament, maar er zijn veelal ook – al dan niet impliciet - maatschappelijke kosten en baten meegewogen bij de totstandkoming van de norm.

Deze normen worden in de ruimtelijke planvorming vaak als te rigide beschouwd. In deze bijlage staat deze categorie normen centraal.

1.1 Herkomst van randvoorwaarden aan omgevingskwaliteit

Om het denken over omgevingskwaliteit te kunnen begrijpen, gaan we dieper in op de totstandkoming van de normen en geven we enige uitleg over het begrip 'risico'. In deze notitie wordt de volgende definitie van *risico* gebruikt, die is ontleend aan de Gezondheidsraad: een mogelijkheid, met een zekere mate van waarschijnlijkheid, van schade (aan gezondheid, milieu of infrastructuur en goederen) in combinatie met aard en omvang van die schade.⁹⁹

Veel menselijke handelingen hebben naast gewenste ook ongewenste effecten. Als het voordelige en het nadelige effect tegelijk, vrijwel onmiddellijk en in bekende omvang optreden, kunnen deze relatief gemakkelijk tegen elkaar worden afgewogen. Als dat niet het geval is, bijvoorbeeld omdat het nadelig effect onzeker is en niet onmiddellijk optreedt, dan spreken we van een situatie waarvan de handeling met risico's omgeven is. Van de handelingen die in het omgevingsbeleid gereguleerd worden, zijn de risico's niet altijd goed waarneembaar of inschatbaar. Sommige handelingen worden door individuen uitgevoerd, soms wordt gehandeld als groep. Ook effecten kunnen persoons- of groepsgebonden zijn. De termijnen waarop effecten zich manifesteren zullen per handeling verschillen. De gevolgen kunnen zeer grootschalig zijn wanneer ze eenmaal zichtbaar worden en moeilijk terug te draaien. De gevolgen van ongelukken en incidenten hebben ons de ogen geopend voor schade aan de volksgezondheid, de leefomgeving en voor de optredende economische schade.

Hoewel de effecten van handelingen talrijk en uiteenlopend van aard zijn, is geprobeerd met de risicobenadering verschillende vraagstukken meer vergelijkbaar te maken bijvoorbeeld ten behoeve van prioriteitstelling van maatregelen (urgentie). De risicobenadering maakt inzichtelijk op welke wijze risico's worden geschat (wijze van toetsen, van modelmatig berekenen, van extrapoleren).¹⁰⁰

In het gebruik van de risicobenadering is geleidelijk een verschuiving opgetreden van opvattingen. Het van oorsprong nogal 'objectivistisch' gebruik van de risicobenadering (met kenmerken: meetbaarheid, analytisch,

⁹⁹ Gezondheidsraad, 1995: Niet alle risico's zijn gelijk

¹⁰⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 137, nr. 5; zie ook rapporten van de Gezondheidsraad: *niet alle risico's zijn gelijk* (1995) en *Risico, meer dan een getal* (1996)

wetenschappelijk) is geëvolueerd naar een meer 'constructivistisch' gebruik (kenmerken: subjectief, gevoelsmatig, maatschappelijk).

Bij het vaststellen van de aard en de reikwijdte van het risicoprobleem (wie en wat moet worden beschermd en waartegen?) moeten voortdurend keuzen worden gemaakt. Dat geldt eveneens bij het definiëren van de ongewenste gevolgen en de kwantitatieve risicomaat, en bij het omgaan met inherente onzekerheden. Resultaten van onderzoek laten zien dat die keuzen kunnen uiteenlopen, omdat 'risico' voor verschillende mensen niet hetzelfde inhoudt. Mensen hebben, al naar gelang hun psychologische en sociaal-culturele achtergrond, bijvoorbeeld verschillende opvattingen over het nut van een activiteit of activiteiten die tot het risico aanleiding geven, en daarmee over de toelaatbaarheid van het risico. Risicoschatters zullen duidelijk moeten maken waar dergelijke keuzen in het geding zijn en moeten aangeven in welke mate ze zijn bepaald door voorkeuren van degenen die beslissen over riskante activiteiten en situaties. Zo'n benadering voorkomt dat de keuzen op onduidelijke wijze worden bepaald door de waardeoordelen en maatschappelijke overtuigingen van de risicoschatters.

Het kwantificeren van risico's is een belangrijke eerste stap bij het onderling vergelijken van die risico's. Maar het ene risico is het andere niet. Sommige risico's worden vrijwillig aangegaan (leefstijlgerelateerd), sommige worden opgelegd (bijvoorbeeld buitenlandse vestiging van een kerncentrale), andere zijn lastig te vermijden (deelname aan het verkeer). Naast vrijwilligheid bepalen factoren zoals de beheersbaarheid van ontwikkelingen als het fout gaat, de verdeling van lusten en lasten, de (on)bekendheid met het gevaar en de catastrofepotentie de aanvaardbaarheid van risico's.

Het Rijkswaterstaat rapport *Veiligheidsbeleid doorgelicht*¹⁰¹ signaleert dat binnen de verschillende beleidsterreinen op uiteenlopende wijze invulling wordt gegeven aan veiligheidsbeleid en probeert hierin ordening aan te brengen. Het blijkt dat paradigma's die ten grondslag liggen aan (beleids)doelstellingen voor de verschillende terreinen variëren, dat risico's van het type 'kleine kans, grote gevolgen' probabilistisch worden genormeerd terwijl risico's van het type 'grote kans, kleine gevolgen' deterministisch worden genormeerd, dat de normeringvariabelen (zoals kans op overlijden, kans op overschrijding van een waterstand, aantal ongevallen) variëren en dat de dimensies van het groepsrisico kunnen afwijken (bijvoorbeeld kans op meer dan x doden: per jaar, per kilometer per jaar, per reizigerskilometer per jaar).

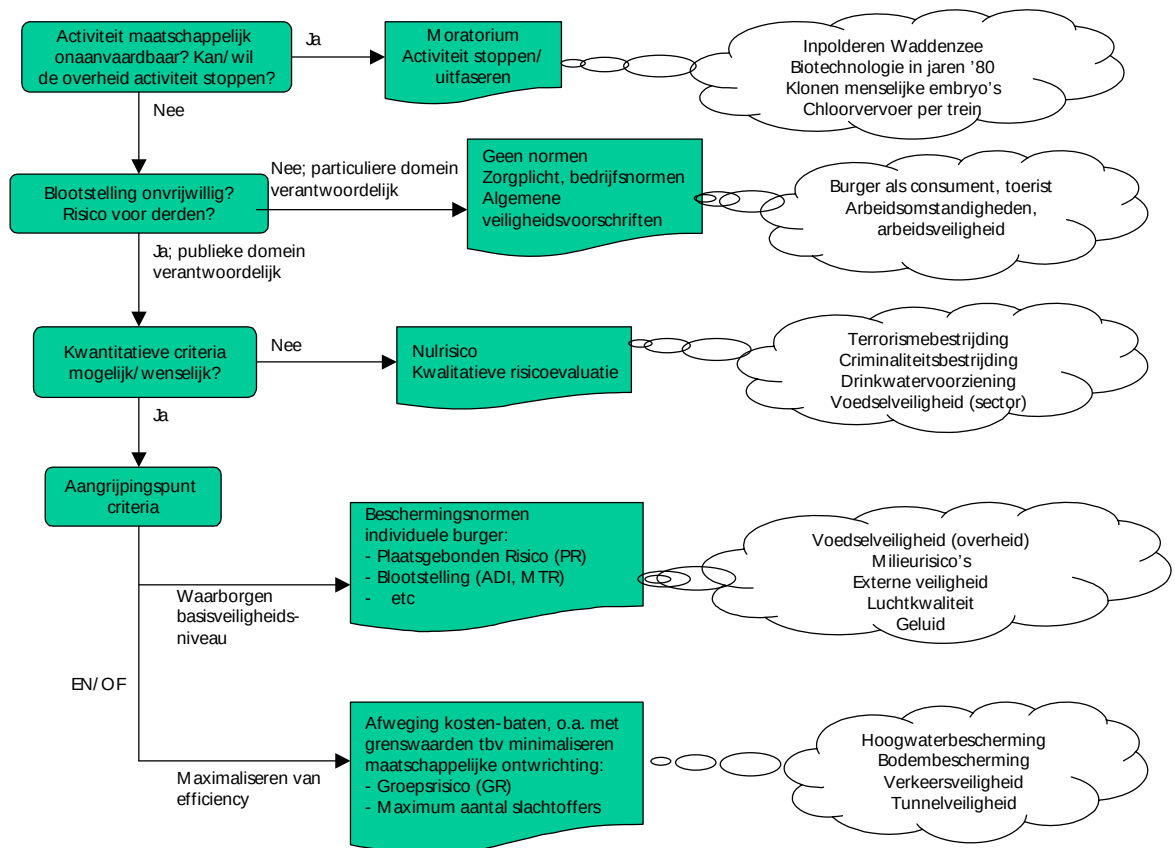
¹⁰¹ Ministerie van Verkeer en waterstaat (Rijkswaterstaat, in samenwerking met RIVM), 2006 Veiligheidsbeleid doorgelicht, een globale beschrijving, vergelijking en verklaring van het veiligheidsbeleid op verschillende terreinen

Vergelijking risico's externe veiligheid en hoogwater

Voor externe veiligheid zijn benaderingen ontwikkeld om risico's te kwantificeren. Het is de vraag hoe die risico's zich verhouden tot risico's die samenhangen met overstromingen. Ooit was het paradigma dat overstromingen in Nederland gezien kunnen worden als een natuurverschijnsel. Met de bescherming door dijken en de goede organisatie van de beveiliging van de bevolking in handen van de overheid veranderde het paradigma in iets dat vergelijkbaar is met externe veiligheid (overstroming als incident met kleine kans en grote gevolgen). In Bijlage 2 wordt een technische vergelijking gemaakt tussen de berekeningen van risico's op het gebied van externe veiligheid en van overstromingen.

Het RIVM constateerde in haar rapport *Nuchter omgaan met risico's* (2003) dat bij de bescherming van burgers bij bijvoorbeeld het beleid voor Legionella of opslag, gebruik en transport van gevaarlijke stoffen, van ongelijkheid sprake is. Risico's zijn een sociaal construct waarin kwalitatieve sociaalpsychologische eigenschappen een belangrijke rol spelen. Het zijn die eigenschappen die de verschillen kunnen verklaren in kosten die worden gemaakt voor het terugdringen van gezondheids- of veiligheidsrisico's.

In het rapport *Veiligheidsbeleid doorgelicht* is een denkmodel opgenomen waarin schematisch de verschillende ongelijksoortige risico's en onzekerheden worden geëvalueerd en worden geharmoniseerd langs lijnen van paradigma's, acceptatie en verantwoordelijkheidsverdeling (zie *Figuur B.1.1*).



Figuur B.1.1: Besluitvormingsmodel voor het omgaan met risico's (bron: RWS - 2006)

Als de aard en omvang van een potentieel gevaar en de kansen en effecten voldoende bekend en onbetwist zijn, kunnen risicoberekeningen worden uitgevoerd. Als door kennisproblemen en waardeconflicten het zicht op de relaties tussen oorzaken en effecten (te) gebrekkig is, bedreigingen denkbaar zijn maar niet onomstotelijk vaststaan of de effecten controversieel zijn, is een risicoberekening niet (goed) mogelijk. Voor die situaties gebruikt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de verzamelterm 'onzekerheid'. Voorbeelden zijn nieuwe technologieën of gevolgen van klimaatverandering.

Het RIVM stelde in het rapport *Nuchter omgaan met risico's*¹⁰² een risicoladder voor. Met behulp van de ladder worden typen risicoproblemen gekarakteriseerd. Elk type probleem verdient zijn eigen aanpak.

Trede 1: simpele operationele beslissingen over risico's

Bij risicoproblemen met geringe complexiteit en onzekerheid voldoen klassieke methoden van risicoanalyse en –beheersing. Kans en effect kunnen worden beoordeeld aan de hand van een standaard beoordelingskader. Actoren kunnen (technisch-inhoudelijk) consensus bereiken en op basis van een kosteneffectiviteitanalyse (hoeveel risicoreductie tegen hoeveel geld) kan daarna worden vastgesteld of de risicobeheersing-euro goed besteed is.

Trede 2: matige complexiteit en onzekerheid maar hoge(re) kosten en grote(re) belangen

Zijn de complexiteit en onzekerheid gering of matig, maar zijn kosten hoog en/of de belangen groot (bijvoorbeeld cases Schiphol, LPG, Legionella) dan lijkt ook in eerste instantie een op een risicobepaling gebaseerde benadering in besluitvorming voor de hand te liggen. In de praktijk blijkt een generieke aanpak te knellen door een ongunstige verhouding tussen kosten en opbrengsten in termen van risicoreductie (en te bereiken gezondheidswinst). Als aan het garanderen van een bepaald (per definitie arbitrair) beschermingsniveau voor elke Nederlander een aanzienlijke financiële inspanning is gekoppeld, dan ligt het voor de hand dat op zoek wordt gegaan naar minder kostbare vormen van risicoreductie. De kosteneffectiviteit van maatregelen neemt in de praktijk sterk toe als meer specifieke maatregelen worden genomen toegespitst op de situaties waar de gezondheidsrisico's het hoogst zijn (zie bijvoorbeeld de aanpak van Legionella). De keuze tussen doelmatigheid en billijkheid wordt openlijk besproken. De consequentie van deze aanpak kan zijn dat niet iedere inwoner van Nederland een gelijk beschermingsniveau wordt geboden.

Trede 3: complexe problemen met uiteenlopende risicoaspecten (omstreden, tactische beslissingen over risico's)

Ook wanneer betrokken groepen in de samenleving zich door andere risicoaspecten dan waarschijnlijkheid en omvang van schade aangesproken voelen, verdient een afwijkende aanpak ten opzichte van de generieke aanpak de voorkeur. Voorbeelden zijn het plaatsen van gsm-masten en hoogspanningslijnen. Discussies over kernenergie worden vaak in termen van zeer geringe waarschijnlijkheden gevoerd, terwijl betrokkenen zich uitsluitend zorgen maken over de omvang en gevolgen van een eventuele ramp. In die situaties is het voeren van overleg met belanghebbende groepen gericht op consensus over probleemdefinitie en procedure, over doelmatigheid, evenwichtigheid en billijkheid van maatregelen wenselijk. Het overleg kan de

¹⁰² RIVM, 2003 *Nuchter omgaan met risico's*

acceptatie over (rest)risico's vergroten, relatief dure maatregelen kunnen wellicht achterwege blijven.

Trede 4: potentieel ernstige risico's met grote onzekerheid en/of ambiguïteit

Naarmate de onzekerheden toenemen, evenals de ernst en omvang, zal de nadruk verschuiven naar afbakening en structurering van het probleem, het kwantitatief in kaart brengen én het omgaan met onzekerheid en onwetendheid, het toepassen van beginselen als voorzorg, afwegingsinstrumenten, het ontwerp van interactieve beslisprocedures. De rol van kennis en wetenschap is hier definitief veranderd van rekenmeester in facilitator. De politiek moet hier beslissen in expliciete onzekerheid.

Ook de WRR reflecteerde op het risicobeleid op het gebied van de fysieke veiligheid en de leefomgeving.¹⁰³ De raad geeft mogelijkheden om het evenwicht te vinden tussen alle verschillende risicoschattingen en de inhoudelijke kennis over gevaren, met in achtneming van waardeconflicten en kennisproblemen.

Aanbevolen wordt in de bestuurlijke besluitvorming:

- voor- en nadelen van handelingen goed af te wegen;
- (de hierboven al genoemde) sociaalpsychologische kenmerken van gevaar (onder andere natuurlijke of menselijke oorsprong, vrijwilligheid, (on)bekendheid, (on)beheersbaarheid) te verdisconteren;
- mogelijkheden van (multidimensionale) risicovergelijking te benutten;
- accepteer de (verantwoordelijkheid voor) onzekerheid;
- organiseer de omgang met onzekerheid.

De laatste aanbeveling sluit aan bij de procesaanbevelingen uit de kabinetsvisie *nuchter omgaan met risico's* (2006)¹⁰⁴: het kiezen voor een transparant politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces, het expliciet maken van verantwoordelijkheden van overheid, bedrijfsleven en burgers, het zoveel mogelijk afwegen van gevaren en risico's van activiteiten tegen de maatschappelijke kosten en baten van die activiteit, partijen vroegtijdig betrekken bij besluitvorming en stapeling/cumulatie van risico's bij besluitvorming mee laten wegen.

In het rapport *Voorzorg met rede* vat de Gezondheidsraad de ontwikkelingen in het risicobeleid samen en wordt de verbinding gelegd met 'governance'. Aanbevolen wordt om het voorzorgsbeginsel toe te passen bij vraagstukken die zich kenmerken door zodanig grote onzekerheid dat besluitvorming wordt belemmerd. Vaak kennen deze vraagstukken ook ambiguïteit (divergerende waardeoordelen) en complexiteit. De Gezondheidsraad meent niet dat het voorzorgsbeginsel inhoudt dat (in situaties van grote onzekerheid) meer gewicht moet worden toegekend aan de mogelijk negatieve consequenties van een menselijke activiteit dan aan de positieve en dat bij de keuze uit verschillende handelingsopties gekozen zou moeten worden uit de optie met de minst kwalijke gevolgen. De Gezondheidsraad is van oordeel dat er geen algemeen bruikbare beslisregel is voor situaties met grote onzekerheid. De Raad stelt voor om de verschillende handelingen op hun merites te beoordelen en op een zorgvuldige en transparante wijze tegen elkaar af te wegen. Het voorzorgsbeginsel is volgens de Raad op te vatten als een strategie om alert, zorgvuldig, redelijk, transparant en op de situatie toegesneden met onzekerheden om te gaan.¹⁰⁵

¹⁰³ WRR, 2011 Evenwichtskunst, over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid

¹⁰⁴ brief staatssecretaris VROM aan Tweede Kamer (2006)

¹⁰⁵ Gezondheidsraad (2008): Voorzorg met rede. Nr.2008/18

1.2 Wetenschappelijke basis van normen als randvoorwaarden van omgevingskwaliteit

Zoals hierboven al is opgemerkt, zijn er wetenschappelijke beperkingen in de afleiding van normen. Er kunnen kennisproblemen zijn of er is sprake van schaarste aan data.

Een milieukwaliteitsnorm als randvoorwaarde kan om die redenen niet de pretentie hebben de gezondheidseffecten precies (numeriek) weer te geven of een absoluut beschermingsniveau aan te duiden. De norm als randvoorwaarde voor de omgevingskwaliteit codificeert eerder de risicobasis en sociaaleconomische afwegingen dan het absolute (gezondheid- of veiligheid) effectniveau, ook omdat effecten overal verschillen door een veelheid aan (variatie in) factoren.

Uiteraard kunnen normen als randvoorwaarden (evenals normen als technische voorschriften) van tijd tot tijd worden herzien, bijvoorbeeld vanwege nieuwe wetenschappelijke inzichten of omdat de stand van de techniek scherpere eisen tegen lagere kosten mogelijk maakt. Herziening vereist dan een zorgvuldig proces van aanpassing van de regels, waar veelal jaren overheen gaan.

Bij het vaststellen van de verschillende normen voor omgevingskwaliteit zijn vaak sociaaleconomische aspecten meegewogen. Soms zijn sinds het moment van het vaststellen van de norm die sociaaleconomische aspecten aanzienlijk gewijzigd. Dan kan het relevant zijn voor de hoogte van de norm (bijvoorbeeld de veiligheidsnormen van primaire waterkeringen) een nieuw economisch optimum te zoeken tussen de te maken kosten voor een hoger beschermingsniveau en de waarde van de te beschermen gezondheid, natuur of goederen.

Vaak wordt een norm in de zin van randvoorwaarde gezien als de scheidslijn van goed/veilig (onder de norm) en fout/onveilig (normoverschrijding). Dit is een te eenvoudige voorstelling van zaken. Zo begrijpt iedereen dat de snelheidsgrens van 50 kilometer per uur in de bebouwde kom geen garantie biedt voor de verkeersveiligheid. Bedacht moet worden dat ook beneden de milieukwaliteitsnormen significante natuur- en gezondheidseffecten kunnen optreden, ook al omdat bij de vaststelling van de randvoorwaarde maatschappelijke en economische belangen zijn meegewogen.

De mate waarin dergelijke effecten onder de norm optreden hangt af van de afweging tussen kosten en baten die bij het vaststellen van de norm is gemaakt, en ook van de beperkingen in kennis op dat moment en de diversiteit (in gevoeligheid) van mensen (bijvoorbeeld voor de gezondheidseffecten bij geluidhinder). Bovendien is er altijd sprake van onvermijdelijke meetonzekerheden. Niemand kan beweren dat 49,8 kilometer per uur iets anders betekent dan 50,2 kilometer per uur; los van welke maatschappelijke afweging om de norm op 50 kilometer per uur te stellen.

Een nadelig neveneffect van het stellen van randvoorwaarden is dat normopvulling kan plaatsvinden, waardoor de omgevingskwaliteit juist vermindert en de gezondheidseffecten stijgen hoewel we optisch nog steeds 'veilig' zijn. Een strategie die de gemiddelde blootstelling inperkt maar accepteert dat er nog steeds mensen aan waarden boven de norm worden blootgesteld, kan effectiever zijn dan een strategie die er louter op gericht is om blootstelling van mensen aan waarden boven de norm geheel te voorkomen, maar een sterke toename kent van de blootstelling aan waarden die juist (net) onder de norm liggen.

Op basis van wetenschappelijk onderzoek kan worden geprobeerd de relatie tussen een omgevingsfactor en de effecten op de gezondheid te verduidelijken en te verbeteren en daarbij steeds robuustere indicatoren te ontwikkelen. Bij het beschrijven van de gezondheidseffecten voor de mens van de kwaliteit van de lucht leidde dat tot specifieke relaties voor fijnstofindicatoren als PM₁₀ en PM_{2,5}. Om de volksgezondheid te beschermen tegen luchtverontreiniging door PM₁₀, PM_{2,5} en NO₂ zijn generieke bindende randvoorwaarden (grenswaarden) opgesteld. Gebleken is dat de gezondheidseffecten op lokale ruimtelijke schaal correleren met de afstand tot een drukke weg. De gezondheidseffecten door lokale luchtverontreiniging langs drukke wegen worden waarschijnlijk in belangrijke mate veroorzaakt door het ultrafijne roetachtige deel van stofdeeltjes afkomstig van verkeer en andere verbrandingsbronnen. Indien gezondheidseffecten in belangrijke mate zijn toe te schrijven aan deze roetdeeltjes, dan zouden lokale verkeersmaatregelen meer kunnen bijdragen aan de gezondheidswinst die verwacht kan worden op basis van de generieke indicatoren. Norm(indicator)ontwikkeling kan dus ten dienste staan van het bieden van een handelingsperspectief dat beter aansluit bij de doelstellingen die het beleid nastreeft.

Zoals bekend zorgt de omgevingskwaliteit niet alleen voor effecten op sterfte maar vooral voor effecten op ziekte. Bij bijvoorbeeld geluid maken deze effecten op ziekte zelfs het grootste deel van de totale ziektelast uit. De wetenschap kan bijdragen aan de ontwikkeling van alternatieve normindicatoren die hiermee rekening houden.¹⁰⁶

Het beschermingsniveau van de norm kan mede het resultaat zijn van maatschappelijke druk op het moment dat de norm werd vastgesteld. Zo is de veiligheidszone die ontworpen is rond vuurwerkopslagbedrijven mede het gevolg van de vuurwerkramp in Enschede in 2000. Ook de bouwvrije zone rond hoogspanningsleidingen is mede beïnvloed door maatschappelijke onrust. Incidenten kunnen laten zien dat bepaalde risico's (of onzekerheid) niet werden onderkend, onderschat of genegeerd. Op risico's gebaseerde normen als randvoorwaarden voor omgevingskwaliteit moeten een 'buffer' bezitten tegen een mogelijke overreactie direct na incidenten¹⁰⁷ en bijdragen aan het maatschappelijke discours over acceptatie van risico's of onzekerheid.

De WRR wijst in haar casestudie ten behoeve van het project veiligheid¹⁰⁸ op het fenomeen *social amplification of risk*. Dit houdt in dat na een incident de aandacht van het individuele geval verschuift naar (de risico's van) een breder thema. Een ongeval met een truck leidt vervolgens tot aandacht voor transport van gevaarlijke stoffen. Het optreden van de media en van bestuurders bij incidenten kan de omvang van *social amplification* versterken. Naast objectieve risico's en percepties vormen belangen van betrokken actoren een sleutelfactor in *social amplification*. Die belangen blijven vaak minder zichtbaar en krijgen om die reden ten onrechte onvoldoende aandacht.

¹⁰⁶ In het milieudomein is de DALY (Disability Adjusted Life Years, oftewel verloren gezonde levensjaren) de meest gebruikte maat. DALYs zijn vooral geschikt als maat om verschillende situaties te vergelijken en minder als absolute maat. Andere indicatoren zijn: QALYs (Quality adjusted life years) of HALE (Health Adjusted Life Expectancy); RIVM (Nationaal Kompas Volksgezondheid, september 2012)

¹⁰⁷ Zorg dat incidenten een overreactie geven in beleid, wet- en regelgeving wordt de incident-regel of risico-regel reflex genoemd. De WRR relateert het bestaan van die reflex (WRR, 2011).

¹⁰⁸ Van den Brink, A. (2007) Gevaarlijke stoffen. WRR webpublicatie Nr. 36

In het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties recent een bundel artikelen uitgebracht over proportionaliteit van overheidshandelen bij het beteugelen van verschillende soorten risico's.¹⁰⁹ Centraal in deze bundel staat het verschijnsel dat bij nieuwe risico's en na ernstige incidenten bijna standaard uit de samenleving en de politiek om drastische maatregelen wordt gevraagd om dergelijke risico's (in de toekomst) uit te sluiten. Wanneer de overheid aan deze roep gehoor geeft draagt zij (onbedoeld) bij aan het beeld dat zij het risicovangnet voor de samenleving ophoudt. Bij nieuwe incidenten (be)vestigt zij het beeld van de falende overheid, in reactie waarop de kans op het nemen van disproportionele maatregelen toeneemt.

In haar essaybundel¹¹⁰ concludeert de Raadsgroep Signalering dat 'de overheid niet zelden risico's veelal in termen van oorzaak en gevolg, statistiek en kansberekening, techniek en beheersing benadert'. Dit blijkt in een steeds ingewikkelder wordende samenleving een moeilijk begaanbare weg. Zeker bij complexe problemen of vraagstukken met potentieel ernstige risico's of ambiguïteit nemen maatschappelijke partijen geen genoegen met een dergelijke rationele benadering en kan escalatie ontstaan. De Raadsgroep pleit ervoor dat de overheid verantwoordelijkheid neemt en verantwoording aflegt over keuzen die namens de hele samenleving genomen worden, met rekenschap van de positie die zij daarbij inneemt. De Raadsgroep stelt voor dat de overheid actief bijdraagt aan het zicht en grip krijgen op onzekere risico's door bijvoorbeeld onderzoek te entameren, informatie-uitwisseling tussen partijen te stimuleren of normstelling te helpen ontwikkelen.

¹⁰⁹ Ministerie van BZK: Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden (oktober, 2012). Zie ook de bundel van het ministerie van BZK: Dialogen risico's en verantwoordelijkheden (oktober, 2012)

¹¹⁰ A.F.M. Brenninkmeijer, B. de Graaf, S. Roeser en W.F. Passchier (november 2012) Omgaan met omgevingsrisico's en onzekerheden. Hoe doen we dat samen? Essaybundel in opdracht van het ministerie van IenM

Bijlage 2: Normen voor externe veiligheid en waterveiligheid

2.1 Aanleiding en doel

Binnen de ontwikkeling van de Omgevingswet wordt onder meer gekeken naar de normen die binnen de verschillende beleidsterreinen worden gebruikt. In deze bijlage worden de normen voor externe veiligheid (overlijdensrisico) en waterveiligheid (overstromingsrisico) beschreven, waarbij ook de achtergronden en recente ontwikkelingen kort aan de orde komen.

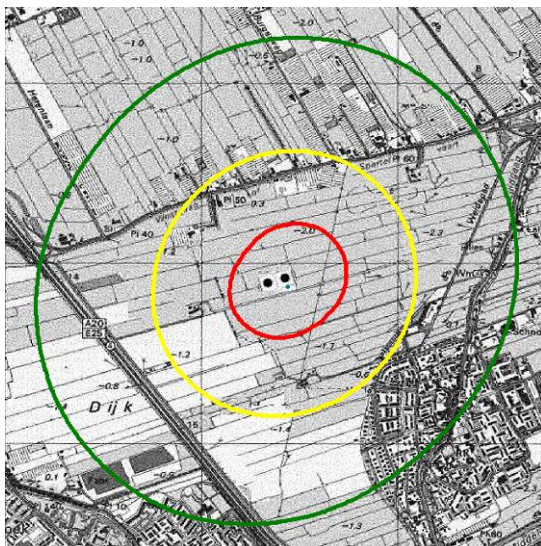
2.2 Externe veiligheid

Externe veiligheid richt zich op het *risico van overlijden* van personen die zich buiten een inrichting (bedrijf) bevinden, als direct gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen op die inrichting. Naast inrichtingen wordt externe veiligheid ook beschouwd bij transport van gevaarlijke stoffen via weg, water, spoor of buisleiding en bij luchthavens.

Plaatsgebonden risico en groepsrisico

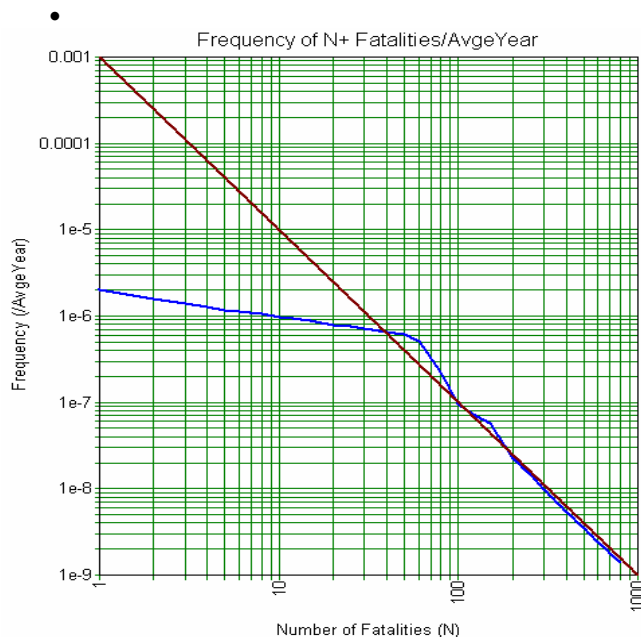
Binnen het vakgebied Externe Veiligheid zijn twee maatstaven van belang: het *plaatsgebonden risico (PR)* en het *groepsrisico (GR)*:

- Het PR gaat over de overlijdenskans van een onbeschermd individu op een bepaalde plaats buiten de inrichting als direct gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen op een inrichting. Dit leidt tot een risicoafstand ten opzichte van een risicobron in de vorm van een risicocontour. Omdat bij PR uitgegaan wordt van een onbeschermd persoon is dit een veilige benadering.



Figuur B.2.1: Plaatsgebonden risicocontouren

- Het GR gaat over de kans op overlijden van een groep personen als direct gevolg van een incident met gevaarlijke stoffen. Achterliggende gedachte hierbij is dat als door 1 incident 100 mensen overlijden, dit meer maatschappelijke ontwrichting/impact geeft dan 100 incidenten waarbij elke keer 1 persoon overlijdt. Het GR wordt uitgedrukt in een grafiek waarin de frequentie (N) tegenover het aantal doden (N) wordt weergegeven (FN curve).



Figuur B.2.2: Groepsrisico (FN-curve)

De beide normen (PR en GR) zijn sinds 2004 vastgelegd in het BEVI (Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen). Voor PR geldt een grenswaarde van $1 \cdot 10^{-6}$ per jaar voor kwetsbare objecten (woningen, ziekenhuizen, winkels et cetera). Voor beperkt kwetsbare objecten (zoals kleine bedrijven, verspreid liggende woningen en bedrijfswoningen) geldt een richtwaarde (nee, tenzij). Een overlijdenskans van $1 \cdot 10^{-6}$ per jaar is een kans van 1 op een miljoen.

Voor het GR is een oriëntatiewaarde beschreven (zie figuur B.2.2). Dit is geen harde norm en deze waarde wordt gebruikt als ijkpunt door het bevoegd gezag bij de verantwoording van het groepsrisico, waarbij ook ingegaan wordt op de voor- en nadelen van alternatieven en op aspecten als zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid.

Op dit moment loopt er een verbeterprogramma groepsrisico, waarin gekeken wordt naar de mogelijkheden om het proces van de verantwoording van het groepsrisico op verschillende aspecten te verbeteren.

Achtergrond van de normen

In zijn historische schets geeft Ale ¹¹¹aan dat er meerdere aspecten van belang zijn wat betreft de totstandkoming van de norm van $1 \cdot 10^{-6}$ per jaar voor het plaatsgebonden risico.

In de eerste plaats kan als referentie worden aangesloten bij de gemiddelde kans op overlijden die een Nederlander loopt. De minst kwetsbare groep hierbinnen zijn de 12-16 jarigen. Deze groep heeft gemiddeld een kans op overlijden van 10^{-4} per jaar. Dit basisrisico kan als referentiepunt worden gebruikt voor de hoogte van de risiconormen van externe veiligheid. Een keuze voor 10^{-6} betekent dan een maximale verhoging t.o.v. het basisrisico van maximaal 1%.

Daarnaast was de norm van 10^{-6} per jaar gangbaar binnen het milieubeleid. De grensconcentraties van stoffen in het milieu waren afgeleid van die waarde.

¹¹¹Ale, B.J.M. Risico's en Veiligheid, Een historische schets, TU Delft, juni 2003

In de derde plaats bleek op grond van een uitgebreide studie naar de risico's van LPG (LPG Integraal) dat de norm van 10^{-6} niet zou leiden tot forse saneringssituaties. De norm was op basis hiervan ook in de praktijk haalbaar en betaalbaar.

De conclusie is dan ook: 'Het was dus mogelijk aan te sluiten bij de in het milieubeleid gangbare grenswaarde zonder dat daaruit strengere afstandseisen en omvangrijkere saneringsoperaties zouden voortvloeien dan uit een soepelere maar nog steeds aanvaardbare waarde. Kortom 10^{-6} was de grens van het redelijke'.

Bij het groepsrisico wordt de oriëntatiewaarde gehanteerd. Voor de ligging ervan zijn de hoogte en de helling van belang. Wat de hoogte betreft, is aangesloten bij een overlijdensrisico van 10^{-6} per jaar. De 10^{-6} geldt voor één persoon en voor het groepsrisico is aangenomen een kans van 10^{-5} per jaar op maximaal 10 doden. Om recht te doen aan de idee dat één incident met 100 doden meer maatschappelijke ontwrichting oplevert dan 10 incidenten met telkens 10 doden (risicoaversie) is in de helling het kwadraat toegepast: dit betekent dat de grens van de kans op een incident met 100 doden op 10^{-7} en bij duizend doden op 10^{-9} wordt gesteld.

2.3. Waterveiligheid

De ontwikkeling die geleid heeft tot het huidige waterveiligheidsbeleid is gestart in de jaren 50 van de vorige eeuw als reactie op de watersnoodramp (1953). De focus was in eerste instantie: bescherming van de kustgebieden. Hierbij zijn ook veiligheidsnormen ontwikkeld. Later is de scope uitgebreid naar de gebieden langs de grote rivieren.

Het veiligheidssysteem is gericht op het voorkomen van overstromingen door voldoende hoge en sterke primaire waterkeringen. Het gaat dan over hoogwaterbescherming. Op basis van het huidige beleid concluderen de gezamenlijke raden dat *'de facto sprake is van een hoogwaterbeschermingsbeleid in plaats van een risicobeleid'*¹¹².

Normen voor de waterveiligheid

De normen voor de waterveiligheid zijn beschreven in de Waterwet (2009). Voor primaire waterkeringen zijn de normen in de wet zelf opgenomen, voor regionale wateren stellen de provincies normen vast.

¹¹² Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, Tijd voor waterveiligheid, Strategie voor overstromingsrisicobeheersing, Publicatie RLI 2011/04, ISBN 978-90-77166-46-8, september 2011,

De normen voor overschrijdingskansen per regio per jaar

Normen voor overschrijdingskansen	Regio
1/250	Dijkringen langs de Maas en ten zuiden van Nijmegen
1/1.250	Rivieren
1/2.000	Overgangsgebieden tussen kust, rivier en Waddeneilanden
1/4.000	Delta, Noord Nederland, Texel en IJsselmeergebied
1/10.000	Hollandse kust

Figuur B.2.3: Waterveiligheid begrippen begrijpen¹¹³

De norm die in de wet is opgenomen betreft de *overschrijdingskansen*. Er is in de wet ook ruimte om in plaats van de overschrijdingskansen de *overstromingskansen* te hanteren:

- *Overschrijdingskansen per dijkvak* is de kans dat het water hoger komt te staan dan de waterstand waarvoor de waterkering is ontworpen.
- *Overstromingskansen per dijkkring* is de kans dat een waterkering bezwijkt als gevolg van verschillende faalfactoren en een dijkkringgebied of deel daarvan onder water komt te staan.

De norm betreft de kans op het overschrijden van een bepaalde waterstandhoogte en gaat dus niet direct over het overstromingsrisico of over het overlijdensrisico. Voor de vertaalslag van de overschrijdingskansen naar overlijdensrisico moeten aspecten als het werkelijk falen van de waterkering (overstromingskansen) en de gevolgen daarvan (schade, slachtoffers) worden verdisconteerd.

Zoals uit de tabel naar voren komt is de scherpste norm geldt voor de Hollandse kust: $1 \cdot 10^{-4}$ per jaar. Deze norm is afgeleid op grond van analyses van overstromingen¹¹⁴. Het gaat hierbij dus om de kans dat het water hoger komt dan waarop de waterkering is ontworpen.

Van overschrijden naar overlijden

De norm voor de *overschrijdingskansen* van 1×10^{-4} per jaar heeft niets te maken met het eerder genoemde basis *overlijdensrisico* van 12-16 jarigen van $1 \cdot 10^{-4}$ per jaar. Bij dit laatste gaat het om het risico op overlijden.

In de historische schets legt Ale wel een koppeling tussen het plaatsgebonden overlijdensrisico van 10^{-6} per jaar met de overschrijdingskansen van 10^{-4} per jaar. Naast een overschrijdingskans van de dijkhoogte van eens in de 10.000 jaar wordt gemeld dat daarbij in een op de 10 gevallen de dijk daadwerkelijk bezwijkt en dat vervolgens ongeveer 10% van de populatie om het leven komt. Dit leidt tot een overlijdensrisico bij een overstroming van 10^{-6} per jaar (namelijk $1 \cdot 10^{-4} \times 0,1 \times 0,1$) [1].

Ontwikkelingen risicobeleid waterveiligheid

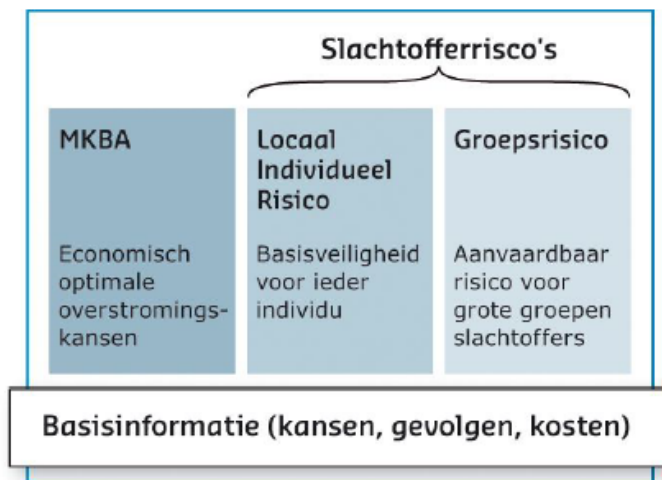
¹¹³ Min. Verkeer en Waterstaat, Waterveiligheid begrippen begrijpen, 2007

¹¹⁴ MNP/RIVM, Dutch dikes, and risk hike, A thematic policy evaluation of risks of flooding in the Netherlands, 2004

Er is een ontwikkeling gaande van de huidige normstelsel naar een stelsel gebaseerd op overstromingsrisico. Het kabinet overweegt bijvoorbeeld een overstap van een norm gebaseerd op overschrijdingskans per dijkvak naar overstromingskans per dijkkring. Dat betekent dat het niet alleen gaat om de veiligheid van de dijken, maar juist om de veiligheid van de gebieden achter die dijken.

Om te komen tot een volwaardig risicobeleid, wordt verder gepleit om naast de overstromingskans, groepsrisico, plaatsgebonden risico en maatschappelijke kosten en baten te beschouwen. Op deze wijze worden ook de effecten (de mate van maatschappelijke ontwrichting) van een overstroming meegenomen.

Voor deze indicatoren kunnen grenswaarden worden opgesteld voor wat acceptabel risico is. Volgens is aanpassing van het normeringsstelsel één van de Deltabeslissingen die geprogrammeerd is voor 2014. Binnen dit kader heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu de afgelopen periode verschillende typen risicoanalyses laten uitvoeren binnen het programma 'Waterveiligheid 21^e eeuw': maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's), analyses van plaatsgebonden risico's (in de vorm van lokaal individueel risico) en analyses van groepsrisico's^{115 116}. Figuur B.2.4 geeft het overzicht van de onderdelen van het WV21e eeuw onderzoek.



Figuur B.2.4: Onderdelen waterveiligheid 21^e eeuw¹¹⁷

Lokaal Individueel Risico

Voor het bepalen van de slachtofferrisico's is er een sterke analogie met Externe Veiligheid met zijn PR en GR. Wel moet opgemerkt worden dat het Lokaal Individueel Risico (LIR) niet gelijk is aan het Plaatsgebonden Risico (PR). Bij het PR wordt geen rekening gehouden met risicoreductie door bijvoorbeeld zelfredzaamheid. Bij overstromingsrisico is bewust wel gekozen om evacuatie mee te nemen. Dit houdt in dat het LIR gelijk is aan het PR gecorrigeerd voor het effect van preventieve evacuatie.

¹¹⁵ Voor een overzicht van de rapporten binnen 'Waterveiligheid 21e eeuw' zie:

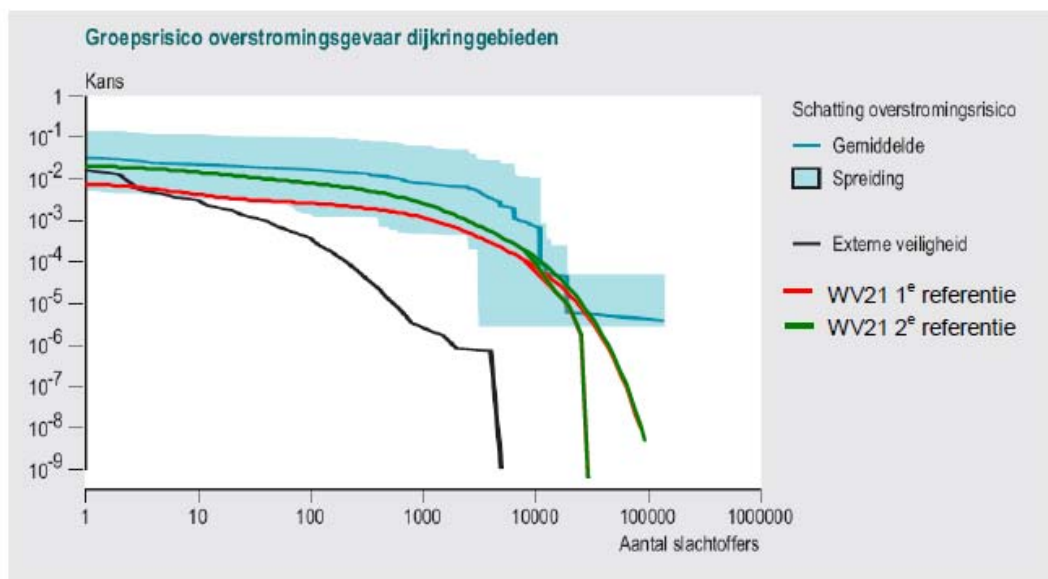
¹¹⁶ Een presentatie over de stand van zaken (februari 2012): http://afdelingen.kiviniria.net/media-afdelingen/DOM100000145/Verslagen/2012/20120418_Deltaprogramma_stand_van_zaken_Jeroen_Gelinck.pdf

¹¹⁷ Deltares, Analyse van slachtofferrisico's, Waterveiligheid 21e eeuw, rapport 1204144-005, 2011.

Wat de 'normen' voor het LIR betreft is bij de analyse van het LIR nagegaan hoeveel dijkkringdelen LIR waarden hebben die hoger zijn dan $1 \cdot 10^{-5}$ per jaar, het aantal dijkkringdelen met een LIR waarde hoger dan $5 \cdot 10^{-6}$ en hoger dan $2 \cdot 10^{-6}$ per jaar. In de meeste dijkkringen ligt de maximale LIR waarde tussen 10^{-5} en 10^{-6} per jaar.

Groepsrisico

Bij het groepsrisico is een actualisatie van de vergelijking uit 2004¹¹⁸. Uit de nieuwe analyse blijkt dat het groepsrisico van WV21e eeuw lager is dan op basis van de schattingen uit 2004, maar dat het groepsrisico van overstromingen wel hoger is dan het groepsrisico van de externe veiligheid.



Figuur B.2.5. Vergelijking groepsrisico overstromingen 2004 en WV21 met externe veiligheid

MKBA

Bij de MKBA gaat het om de kosten en baten van bescherming tegen overstroming. De economische doelmatigheid van investeringen staat hierbij centraal. In de analyse uit 2011 van de MKBA zijn economisch optimale beschermingsniveaus berekend voor de dijken die het achterland direct beschermen tegen grootschalige overstromingen. Hierbij zijn ook de kosten voor de realisatie van de economisch optimale beschermingsniveaus geïnventariseerd¹¹⁹.

¹¹⁸ MNP/RIVM, Risico's in bedijkte termen, RIVM rapport 500799002, mei 2004.

¹¹⁹ Deltares, Maatschappelijke kosten-batenanalyse, Waterveiligheid 21e eeuw, 1204144-006-ZWS-0012, 31 maart 2011.

Bijlage 3: Aanbevelingen voor vergroting van toegankelijkheid van gegevens in de uitvoering van het omgevingsbeleid

Het RIVM heeft over de verbetering van de ontsluiting en betrouwbaarheid van gegevens een apart advies uitgebracht (RIVM, 2012). Via diverse lijnen wordt momenteel gewerkt aan het koppelen en beter toegankelijk maken van gegevensbestanden die voor het omgevingsbeleid relevant zijn, zoals RO-Online, Basisregisters en Inspire. Naast beschikbaarheid (online, tegen lage kosten, gemakkelijke ontsluiting bijv. per postcode), zijn betrouwbaarheid en bruikbaarheid van ruimtelijke gegevens voor de besluitvorming. Momenteel wordt onderzocht hoe betrouwbaarheid en juridische bestendigheid van de gegevens door formele autorisatie kan worden versterkt.

De bruikbaarheid van gegevens over de toestand van de omgeving kan mogelijk worden vergroot door vergelijking met de ter plekke geldende toelaatbaarheidseisen, functionele eisen en prestatie-eisen, zodat op eenvoudige wijze een indruk kan worden verkregen van de nog beschikbare ontwikkelruimte op een plek binnen de geldende toelaatbaarheidseisen.

Ter illustratie: DCMR werkt met de zgn. milieusignaalkaarten waarmee voor vergunningaanvragers vrij snel te zien is waar in Rijnmond nog ruimte bestaat binnen de van de toelaatbaarheidseisen afgeleide grenzen aan de belasting van de omgeving. (zie figuur B.3.1).

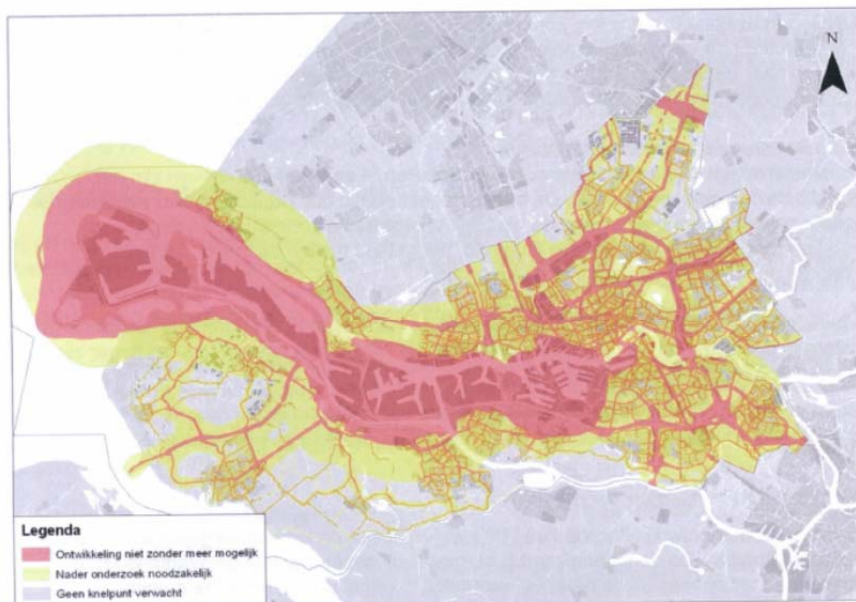


Fig. 3: signaalkaart Geluid

Figuur B.3.1: Voorbeeld van een milieusignaalkaart (bron DCMR)

Het digitale omgevingsloket¹²⁰ beoogt vergunningaanvragers via het doorlopen van de voor een vergunning relevante vragen te ondersteunen bij het tijdig genereren van de benodigde informatie. Dit digitale omgevingsloket vormt een cruciaal middel om de complexiteit in normen hanteerbaar te maken voor gebruikers. Vergunningaanvragers en vergunningverleners hoeven niet alle wetsartikelen en regelingen te raadplegen, zij doorlopen slechts vragenlijsten, die afhankelijk van de aard van het project en de beoogde locatie korter of langer zijn. In het digitale omgevingsloket komen idealiter alle normen uit de Omgevingswet en onderliggende regelingen aan de orde, zodat deze in vroegtijdig kunnen worden meegenomen in projectontwerpen of investeringsplannen.

Koppeling van het digitale loket aan de gegevensbestanden over de nog beschikbare ontwikkelruimte op een bepaalde plek kan de bruikbaarheid van het omgevingsloket voor versnelling en vereenvoudiging van de vergunningenprocedures verder vergroten. Routinematige en eenvoudige vergunningaanvragen kunnen dan direct worden ingedeeld in categorieën: 'toelaatbaar', 'ontoelaatbaar' of 'toelaatbaar onder voorwaarden'. De meeste aanvragen kunnen op die manier eenvoudig door gemeenten worden afgedaan. Bij unieke en complexe initiatieven of investeringsvoornemens is dan nader onderzoek noodzakelijk, al dan niet met ondersteuning van Regionale Uitvoerings Diensten.

Om het gebruik van standaardkenmerken te bevorderen kan overwogen worden om een gegevensbestand te ontwikkelen van standaardvergunningaanvragen voor die investeringsplannen die zich routinematig voordoen en waarbij geen significante invloed op de omgevingskwaliteit te verwachten valt. Daarbij gaat het dan vooral om allerlei standaard functionele eisen en prestatie-eisen, maar kan het ook gaan om vuistregels voor het aantonen dat de inpassing van het plan geen significant probleem oplevert binnen de geldende toelaatbaarheidseisen voor lucht, water, natuur, geluid of veiligheid. Voor zulke aanvragen kan dan volstaan worden met een eenvoudige screening. Daarbij kan voortgebouwd worden op het databestand dat is ontwikkeld voor de Regeling niet in betekenende mate (zie ook paragraaf 6.3.2).

De efficiëntie bij de vergunningverlening kan worden vergroot door de eerder genoemde categorisering van activiteiten, door veralgemenisering van vuistregels en het bevorderen van (semi) automatische afhandelingen van routinematige aanvragen.

¹²⁰ Zie: <https://www.omgevingsloket.nl/>. Het loket vloeit voort uit de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) en is een initiatief van het Ministerie van IenM, IPO, VNG en waterschappen.

Bijlage 4: Begrippenlijst

Omgevingswet. De wet die is voorgesteld om het omgevingsrecht in één stelsel te bundelen, met betrekking tot de gebiedsgerichte onderdelen van het huidige recht; met name de stelsels van planning, besluitvorming en procedures. In dit rapport is uitgegaan van de ambtelijke werktekst van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, toetsversie d.d. maart 2013.

Kerninstrumenten van de Omgevingswet. Dit zijn de centrale instrumenten van de wetgever voor de regulering van de fysieke leefomgeving, zijnde de omgevingsvisie, programmatische aanpak, algemene rijksregels, decentrale regelgeving, projectbesluit en omgevingsvergunning.

Omgevingswaarden. De Omgevingswet introduceert het begrip omgevingswaarde als een concretisering van de maatschappelijke doelen die met deze wet worden nagestreefd. Zij hebben betrekking op de hoedanigheid en eigenschappen van de fysieke leefomgeving (de staat, kwaliteit of inrichting van de omgeving). Omgevingswaarden dienen als referentiekader bij de inzet van instrumenten en bevoegdheden van de overheid. Afdeling 2.3 van dit hoofdstuk introduceert een nieuw flexibel en maatwerkbiedend stelsel van omgevingswaarden voor de fysieke leefomgeving. Bestaande begrippen als grenswaarde, streefwaarde en richtwaarde voor milieukwaliteit en andere waarden over de staat of kwaliteit van onder de fysieke leefomgeving vallende onderdelen, structuren of aspecten worden samengebracht in het begrip omgevingswaarde.

Gelede normstelling. Een samenstel van centrale, decentrale en situationele rechtsregels, gebaseerd op wetten en daarop rustende regelingen van beleid en bestuur.

Doelmatige normstelling. Hierbij gaat het om het bereiken van meer effectiviteit en efficiency bij de keuzen die in de Omgevingswet worden gemaakt ten aanzien van de vaststelling en doorwerking van normen. Dit betreft het vinden van balans tussen eenvoud en complexiteit, tussen uniformiteit/harmonisatie en flexibiliteit/differentiatie.

Denkraam (voor doelmatige normstelling). Het denkraam in dit rapport geeft de samenhang weer tussen de verschillende normen in de Omgevingswet. Het bestaat uit een toepassingskader in combinatie met het bestaande Integraal Afwegingskader (IAK).

Integraal Afwegingskader (IAK). Het IAK biedt structuur bij het maken van beleid en regelgeving. Voor een antwoord op de vraag naar samenhang en doelmatigheid, is echter tevens het toepassingskader van de Omgevingswet nodig. Beide zijn samengebracht in het denkraam.

Knelpunten met normen. Nadelen die kleven aan een bepaald type normen. Inzicht in de ervaren knelpunten is nuttig voor het maken van keuzes bij de Omgevingswet, op basis van het gewicht dat de wetgever toekent aan de vermindering van bepaalde nadelen van typen normen in bepaalde gevallen of gebieden.

Harmoniseren. Het afstemmen van normen die betrekking hebben op dezelfde activiteit of hetzelfde gebied, mede in verband met het maken van afwegingen tussen omgevingswaarden.

Differentiëren. Het maken van onderscheid in de toepassing van een norm op basis van verschillen in de omvang van projecten (groot versus klein), de aard van handelingen (complex versus alledaags) en de kenmerken van gebieden (onder andere industrieel, stedelijk, landelijk, et cetera)

Innoveren. Het scheppen van afwegingsruimte en ruimte voor verbetering van de omgevingskwaliteit en/of economische ontwikkeling, bijvoorbeeld door middel van het bevorderen van nieuwe technieken en lokale initiatieven.

Toepassingskader voor omgevingsnormen. Met het toepassingskader kan de wetgever keuzes maken bij het vaststellen van nieuwe (materiële en procesmatige) normstelling bij de Omgevingswet. De essentie is dat ermee getoetst wordt op een doelmatige (effectieve en efficiënte) doorwerking van de normen in de praktijk, via de kerninstrumenten van de wet. Het toepassingskader betreft toetsing aan de verschillende (zes) doelen van de Omgevingswet, aan de betekenis ervan bij de kerninstrumenten en aan de optimale inzet van de verschillende typen normen, rekening houdend met al bewezen oplossingen voor bekende knelpunten en dilemma's uit de praktijk op deelterreinen.

Normentypologie. Indeling van concrete normen uit het omgevingsrecht in 7 hoofdgroepen. Iedere hoofdgroep is zodanig omschreven dat deze bruikbaar is voor de harmonisatie van de veelheid aan bestaande normen. De naam van iedere hoofdgroep dekt de lading, zowel vanuit juridisch oogpunt als ook in het perspectief van de uitvoeringspraktijk.

Beginsel. Een beginsel is een rechtsregel van algemene strekking, die de ratio van het recht duidelijk maakt en die richtinggevend kan zijn voor beleid of gedrag. Ze werken niet op basis van een 'alles of niets' toepassing, maar hebben relatief gewicht in een juridische beslissing. We onderscheiden rechtstatelijke beginselen, beginselen van behoorlijk bestuur en beleidsbeginselen.

Zorgplicht. Een zorgplicht is een algemeen geformuleerde gedragsnorm die verplicht tot het betrachten van een bepaalde mate van zorg voor een bepaald belang. Deze norm kan handhaafbaar worden geformuleerd en richt zich niet uitsluitend tot de overheid. Het kenmerk van een zorgplicht is dat deze ruimte geeft voor een eigen keuze uit meerdere gedragsopties.

Beleidsdoelen. Een beleidsdoel geeft aan waarnaar gestreefd moet worden (inspanning) dan wel wat bereikt moet worden (eindpunt). De norm kan strategische (algemeen beleidsmatige) doelen, tactische en operationele doelen formuleren. De juridische werking van een beleidsdoel hangt af van de koppeling die daarvoor is geformuleerd met specifieke juridische instrumenten, verplichtingen of bevoegdheden om het doel te (laten) bereiken.

Toelaatbaarheidseis. Een toelaatbaarheidseis definieert een kwaliteitsniveau dat overal geldig is. De norm is een randvoorwaarde voor bepaalde handelingen of producten. Ofwel in de betekenis van een resultaatsverplichting, ofwel als een richtsnoer.

Functionele eis. Een functionele eis geeft ontwerpeisen die voor bepaalde situaties of gebieden gelden. De eis wordt gebruikt voor de beoordeling van bepaalde risico's van de situatie of in het gebied.

Prestatie-eis. Een prestatie-eis omschrijft een bepaalde prestatie die geleverd moet worden door bepaalde producten, processen, gebouwen of installaties. De eis wordt geformuleerd als een technisch voorschrift, waarbij soms tevens ruimte bestaat voor afwijking, ontheffing of maatwerk.

Proceseis. Een proceseis geeft voorschriften voor de wijze waarop gebruik gemaakt moet of mag worden van de wettelijke instrumenten uit de Omgevingswet. Het gaat niet om eisen met een direct gebod of verbod voor een activiteit, maar om voorgeschreven procesmatige handelingen in het kader van de activiteit.

J.M. Roels | R.J.M. Maas | R. Beijk | A.B. Knol | J. van der Ree

RIVM rapport 601044002/2013

Dit is een uitgave van:

**Rijksinstituut voor Volksgezondheid
en Milieu**

Postbus 1 | 3720 BA Bilthoven
www.rivm.nl

Met medewerking van H.C. Borgers (AT Osborne Legal)

juni 2013

