

Multidisciplinaire aanpak in gemeenten

Zoeken naar de juiste balans in het omgevingsplan

Peter van de Laak is zelfstandig adviseur voor de fysieke leefomgeving. Hij begeleidt verschillende gemeenten bij de procedure voor het omgevingsplan en de omgevingsvisie.

Over nut, noodzaak en juridische vormgeving van regels in het omgevingsplan bestaan verschillende opvattingen. Terugkerende vragen daarbij gaan over voldoende rechtsbescherming door de regels, of urgente milieurisico's afdoende zijn getackeld en of de regels handhaafbaar zijn. Iedereen ziet wel in dat het ontwikkelen van het omgevingsplan een multidisciplinaire opgave is. Om het een effectief instrument te maken, is de inbreng nodig van bestemmingsplanjuristen, vergunningverleners, toezichthouders, milieuspecialisten en beheerders openbare ruimte. Het omgevingsplan moet aansluiten op hun praktijk, zij moeten ermee werken. Hoe dat kan, illustreert Peter van de Laak aan de hand van enkele praktijkvoorbeelden.

Dé opgave van het omgevingsplan is het evenwichtig toedelen van functies en activiteiten aan locaties en het stellen van regels die met het oog daarop nodig zijn. Die opgave is om meerdere redenen complex. Het gaat nu om het toedelen van functies aan locaties, niet meer om het toedelen van concrete bestemmingen. Functies die wat betreft naamgeving overeenkomst hebben met bestemmingen, maar zich van het begrip 'bestemming' onderscheiden door een breed scala aan activiteiten dat er onderdeel van is.

Bij het toedelen van functies aan locaties dienen meerdere belangen, zoals gezondheid, energie en klimaat, integraal mee te wegen. Daarvoor moeten ze worden vertaald in een set van algemene of open beleidsregels. Van iedereen vraagt dit een andere mindset.

Grip op complexiteit

Grip krijgen op die complexiteit kan op twee manieren. Als eerste met een herkenbare gebiedsindeling. En als tweede met een systematiek voor het selecteren van een evenwichtige set van regels bij het toedelen van functies aan locaties.

Bij deze twee keuzes spelen overwegingen van rechtszekerheid en flexibiliteit een belangrijke rol. Het gaat in essentie om het vinden van een goede balans tussen een herkenbare gebiedsindeling, het juiste detailniveau en een goede mix van algemene en open beleidsregels.

Afbeelding 1 visualiseert het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit en biedt een kader voor het ontwerpen van een omgevingsplan. Het kwadrant biedt een keuze uit twee uitersten, wat resulteert in vier verschillende 'ontwerpen' voor het omgevingsplan.

Ontwerpuitgangspunten voor het omgevingsplan



Een hoog detailniveau met overwegend algemene regels correspondeert met een voorkeur voor rechtszekerheid. Flexibiliteit is gebaat bij een globaal detailniveau met een voorkeur voor doelvoorschriften en open beleidsregels. Linksonder in het kwadrant wordt rechtszekerheid geboden door in gebieden bepaalde functies en activiteiten uit te sluiten. Rechtsboven wordt in het omgevingsplan flexibiliteit geïntroduceerd door het opnemen van regels die binnen bepaalde grenzen maatwerk toestaan.

Een herkenbare gebiedsindeling

In een bepaalde gemeente is verkend wat een bruikbare gebiedsindeling kan zijn. In twee brainstormsessies met vertegenwoordigers van verschillende afdelingen zijn de voor- en nadelen van drie mogelijke gebiedsindelingen verkend:

- een indeling naar gebiedstypen: centrum, stedelijk

wonen, dorps- en landelijk wonen, bedrijventerrein, buitengebied;

Indeling regels naar behouden/beschermen, vitaliseren en transformeren

- een indeling gebaseerd op aandachtsgebieden voor gezondheid en veiligheid;
- een indeling gebaseerd op het onderscheid tussen behouden/beschermen, vitaliseren en transformeren van gebieden.

De indeling naar gebiedstypen is een herkenbare gebiedsindeling die samengaat met een hoger detailniveau. Planjuristen, planologen en

stedenbouwkundigen hebben een sterke voorkeur voor deze gebiedsindeling.

Het onderscheiden van aandachtsgebieden voor gezondheid en veiligheid is ingebracht door vergunningenregisseurs en vakspecialisten milieu, maar is niet verder uitgewerkt. Luchtkwaliteit, geluid en hittestress hebben verschillende gevolgen voor de gezondheid. Ook bij veiligheid spelen meerdere aspecten. De uitdaging is om gebieden te onderscheiden naar een hoog, matig of verwaarloosbaar risico.

Een indeling naar behouden/beschermen, vitaliseren en transformeren sluit aan bij de doelstelling van de Omgevingswet: beschermen en benutten van de fysieke leef-

omgeving. In beschermingsgebieden ligt het accent op algemene regels en normen. In een transformatiegebied op doelvoorschriften en open beleidsregels. Deze gebiedsindeling is herkenbaar voor gebiedsontwikkelaars en specialisten vastgoed.

Het projectteam voor de omgevingsvisie heeft een sterke voorkeur voor een indeling in vier gebieden, »

Tabel 1: Voor- en nadelen van soorten regels in het omgevingsplan

Soort regel	Voordelen	Nadelen
Algemene regel of norm	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtszekerheid • Duidelijkheid vooraf 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet flexibel • Geen maatwerk mogelijk • Momentopname
Middelvoorschrift	<ul style="list-style-type: none"> • Helderheid • Eigen invulling mogelijk • Richtinggevend 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder flexibel • Geen maatwerk mogelijk
Doelvoorschrift	<ul style="list-style-type: none"> • Aantoonbare bijdrage aan beleidsdoel • Lukt innovatie en vernieuwing uit 	<ul style="list-style-type: none"> • Groot initiatief eist de meeste ruimte op
Open beleidsregel	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimte voor dialoog en cocreatie • Meer flexibiliteit en maatwerk mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder rechtszekerheid • Vraagt veel tijd en capaciteit • Lukt juridisering uit

waarbij per gebied een hoofdfunctie in combinatie met prioritaire opgaven centraal staan. In een brede zone langs de rivier zijn natuurbehoud/ontwikkeling en waterveiligheid prioritaire opgaven. In het komgebied daaronder is landbouw de hoofdfunctie, waarbij in verschillende delen de opgaven variëren van windenergie tot kringlooplandbouw. In

klimaat centraal. In de meest zuidelijke zone gaat het om een harmonieuze ontwikkeling van openlucht recreatie, natuur en landbouw.

Regels in het omgevingsplan

Een systematiek die onderscheid maakt tussen gebieden, functies, activiteiten en kernkwaliteiten/waarden kan helpen bij het selecteren

van menging van functies mogelijk door rekening te houden met de in het gebied aanwezige kernkwaliteiten en waarden. Functies en activiteiten kunnen eventueel worden uitgesloten als die niet passen in een gebied. Voor functies en activiteiten die worden toegestaan zijn algemene regels en normen te stellen of doelvoorschriften en open beleidsregels, al naar gelang het belang om waarden te beschermen of kernkwaliteiten te benutten. In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de voor- en nadelen van deze regels.

Bij de keuze tussen algemene en open beleidsregels gaat het onder andere om een afweging tussen het belang van rechtszekerheid en benodigde uitvoeringscapaciteit. Een 'open beleidsregel' vraagt om een goede onderbouwing en meer tijd voor dialoog/overleg met initiatiefnemers. Er bestaat een risico op juridische procedures die veel tijd en capaciteit vragen.

Werken met de bruidsschat

De bruidsschat is bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege. Het bevat een grote diversiteit aan regels over lokaal milieubelastende activiteiten; regels die voorwaarden stellen aan activiteiten met het oog op de bescherming van milieu, gezondheid en monumenten. Maar ook regels voor de afbakening van bronnen en kwetsbare gebouwen en het uitvoeren van milieuonderzoek.

Geluidgrenswaarden en -regels per gebied hebben de voorkeur

het gebied met de belangrijkste kernen staan de ontwikkeling van woon- en werklocaties in combinatie met energietransitie en

van regels voor het toedelen van functies aan gebieden. Afbeelding 2 visualiseert dit afwegingsproces. Binnen een gebied is een bepaalde mate

Tezamen met de omgevingsdienst zijn de regels voor de thema's bodem, geluid en geur beoordeeld vanuit de vraag: Welke regels wil

Evenwichtige toedeling van functies aan gebieden



de gemeente overnemen, aanpassen of schrappen en vervangen door regels van de gemeente? Er is gekozen voor een brede integrale aanpak door vakspecialisten, juristen, toezichthouders en vergunningverleners te betrekken. Door de verkenning uit te voeren in kleine multidisciplinaire werkgroepen wordt het niet te complex en is het mogelijk om snel en efficiënt te werken. In de drie werkgroepen zijn met name ook niet-juridische vragen aan bod gekomen. Welke activiteiten leveren veel problemen en klachten op? Is het stellen van regels in het omgevingsplan een effectieve oplossing ter voorkoming van knelpunten en risico's? Zijn de regels te handhaven, wat zijn de gevolgen voor de administratieve en uitvoeringslasten? Op deze wijze ontstaat een integrale blik op nut en noodzaak van regels. Ook wordt duidelijk of de juridische formulering van regels wel op juiste wijze aansluiten bij de praktijk.

De gemeente kan zelf beslissen wat ze wil met bruidsschatregels voor

zeven milieubelastende activiteiten; Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevatten geen instructieregels. Voor enkele activiteiten, zoals wassen van motorvoertuigen op straat en het op kleine schaal houden, fokken en trainen van vogels en zoogdieren, is er de optie om die via de specifieke zorgplicht te regelen of helemaal geen regels te stellen. Deze activiteiten veroorzaken geen echte problemen of komen bijna niet voor.

In het omgevingsplan kunnen geluidgrenswaarden per gebied of per milieubelastende activiteit worden geregeld. De voorkeur van de betreffende gemeente gaat uit naar het per gebied regelen van geluidgrenswaarden en -regels. Het huidige gebiedsgerichte geluidbeleid dient te worden geactualiseerd. Ook wil de gemeente in het omgevingsplan regels opnemen over stemgeluid van terrassen, sport- en recreatieterreinen en voor laad- en losactiviteiten op de openbare weg. Deze activiteiten komen veel voor en geven veel klachten.

Voor het bereiden van voedingsmiddelen in de horeca is het advies om onderscheid te maken tussen grote en kleine horecabedrijven die met keukenapparatuur werken. Daarnaast overweegt de gemeente om de geurverordening veehouderij en beleid voor industriële geurhinder op elkaar af te stemmen. Voor industriële geurhinder bestaat nog geen geurnorm. De gemeente wil samen met de omgevingsdienst en de provincie komen tot gezamenlijk geurbeleid en bijbehorend normenkader voor agrarische en industriële geurhinder.

Balans bewaren

Bij veel gemeentebesturen en private partijen bestaat de wens om de omvang van regelgeving zoveel mogelijk te beperken, zodat er maximaal ruimte is voor maatschappelijke initiatieven. Aan die wens is invulling te geven met een globale gebiedsindeling en het beperken van het detailniveau van de regels in het omgevingsplan. De uitdaging is om daarin de balans te bewaren tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Vermindering van het aantal regels is mogelijk door in bepaalde gebieden functies en activiteiten te verbieden die er niet in passen. Bruidsschatregels die slechts geringe (milieu)risico's kennen en niet goed zijn te handhaven, kunnen desgewenst worden geschrapt of onder de specifieke zorgplicht vallen. Ook met het opnemen van thematische beleidskaarten in het omgevingsplan is de regelgeving beperkt te houden en is een snelle en effectieve beoordeling van de aanvaardbaarheid van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk. «