

Gezondheidsaspecten in het omgevingsplan

BR 2020/80

1. Inleiding

Verbeteren van gezondheid in de fysieke leefomgeving, vermindering van gezondheidsachterstanden, verlagen druk op het dagelijkse leven bij jeugd en jongvolwassenen en bijdragen aan vitaal ouder worden. Dit zijn de vier gezondheidsvraagstukken waar het Rijk en de gemeenten de komende jaren mee aan de slag gaan en waarover afspraken zijn gemaakt in de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid 2020-2024.² Dat gezondheid ons kostbaarste bezit is en niet vanzelfsprekend, is tijdens de Coronacrisis wel duidelijk geworden, aldus staatssecretaris Paul Blokhuis. Hij constateert dat we alles doen om uit de crisis te komen en het tegelijkertijd heel belangrijk vinden om ook nieuwe antwoorden te vinden op andere gezondheidsvraagstukken.

“Als we willen dat mensen zich op hun gemak voelen in hun wijk en worden uitgedaagd om te bewegen en sociaal mee te doen, moeten we bijvoorbeeld ook zorgen dat er meer aandacht komt voor gezondheid in de ruimtelijke ordening. Gemeenten en ik zijn ambitieus om met deze gezondheidsplannen echt verschil te maken in het dagelijkse leven van mensen.”³

Welke meer concrete gezondheidsaspecten zouden in aanmerking kunnen of moeten komen in het onder de komende Omgevingswet te ontwikkelen (gemeentelijk) omgevingsplan, zo vroeg de redactie van dit tijdschrift zich af. Hoewel gezondheid bij uitstek een thema is dat, gelet op het nationale belang van de problematiek, uniform centraal geregeld moet worden, is het de vraag welke aspecten voor regelgeving op gemeentelijk vlak in aanmerking komen. In deze bijdrage staat die vraag centraal. Hierna ga ik eerst in op de regeling van het gezondheidsaspect in de Omgevingswet en in drie van de vier uitvoerings-AMvB's op basis van de wet, die naar verwachting op 1 januari 2022 inwerking treden. Na aandacht te hebben besteed aan wat onder het begrip gezondheid in deze context kan worden verstaan (in enge en in ruime zin) en aan de relevantie van het onderscheid tussen het beschermen en het bevorderen in de regelingen, volgt een beschouwing over de impact van de Coronacrisis op de regeling van de gezondheid in het omgevingsplan. Dat leidt tot een beschrijving van het instrument van de omgevingswaarde dat in het nieuwe stelsel een centrale plaats krijgt. Ook in het omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden opgenomen en er wordt verkend wat de mogelijkheden daarvan zijn ook voor het opnemen van 'zachte waarden' uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden. Deze bijdrage wordt afgesloten met

een blik op de zogenoemde 'bruidsschat', waarbij de regering regels in het omgevingsplan schuift. Vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe wet maken die regels van rechtswege onderdeel uit van het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan. Van belang daarbij voor het te regelen aspect van de gezondheid zijn enkele daarin opgenomen ver gaande specifieke zorgplichten en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

2. Gezondheid dubbel geborgd in de Omgevingswet

Het thema gezondheid was oorspronkelijk tamelijk verborgen opgenomen in den brede waaier van de omgevingsaspecten in het derde lid van art. 2.1 van de Omgevingswet. Daarin zijn de onderwerpen opgesomd waarop uitwerking of de begrenzing van de regels op basis van de wet in elk geval betrekking kunnen hebben. Mede vanwege de lobby van de GGD/GHOR Nederland en haar directeur Hugo Backx, kreeg het onderwerp een duidelijke plaats in de wet. Bij de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer in de zomer van 2015 werd het amendement Smaling c.s. aangenomen waarin bescherming van de gezondheid een aspect werd waarmee in ieder geval rekening moet worden gehouden bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 2.1, lid 4). Het gevolg daarvan was dat het belang van de gezondheidsbescherming in de Omgevingswet dubbel is geborgd. In de bepaling betreffende de uitwerking en begrenzing van taken wordt naast diverse andere taken ook het beschermen van de gezondheid genoemd, terwijl met deze bescherming als gevolg van het amendement bovendien nog eens rekening moet worden gehouden bij de evenwichtige functietoedeling die ook als taak apart wordt genoemd. Aangezien de evenwichtige functietoedeling in principe uitsluitend een zaak is van het omgevingsplan (zie art. 4.2) is daarmee bepaald dat de bescherming van de gezondheid in elk geval in dat plan geregeld moet worden. Ook werd met het amendement in het wetsartikel dat de grondslag legt voor rijksregels voor milieubelastende activiteiten en waarin de bescherming van de gezondheid als een van de te regelen onderwerpen wordt genoemd, de bepaling ingevoegd dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid moeten worden getroffen (art. 4.22, lid 2, onder b). De bedoeling van de indieners was om de gezondheid een volwaardige rol te geven bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Zo nodig kunnen instructieregels van Rijk en provincies de gemeente dwingen om bepaalde aspecten van de gezondheid in het omgevingsplan te regelen. Maar ook bij aanvragen om omgevingsvergunningen ter afwijking van dat plan dient het belang van de bescherming van de gezondheid te worden betrokken.⁴

1 Prof. dr. F.P.C.L. Tonnaer is emeritus hoogleraar omgevingsrecht.

2 Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mei 2020, *Kamerstukken II* 2019/20, 32793, 481.

3 Persbericht Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 25 mei 2020.

4 Amendement Smaling c.s., *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 150, aangenomen op 1 juli 2015.

Aldus werd het omgevingsplan expliciet een instrument voor de gezondheidsbescherming, waarbij nadrukkelijk afstand is genomen van het bestemmingsplan louter als instrument van de ruimtelijke ordening.

3. Gezondheidsbescherming in de uitvoeringsregelingen

Gezondheidsbescherming moest via het amendement, met als versterkte wettelijke basis in art. 4.22 naast milieubescherming, een meer prominente plaats verwerven in drie van de vier uitvoerings-AMvB's.⁵ In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)⁶ betreft het instructieregels in de vorm van algemeen geldende normen die gelden voor de beoordeling van andere besluiten die op basis van de wet worden genomen. Dat kunnen besluiten zijn tot vaststelling van een omgevingsplan of (provinciale) omgevingsverordening, maar de normen kunnen ook gelden voor het verlenen van omgevingsvergunningen. Zijn ze van toepassing op specifieke gevallen zoals bij vergunningen of projectbesluiten dan is sprake van instructies.

De hardheid van dergelijke normen kan verschillen. Als ze in acht moeten worden genomen kan er in principe niet van worden afgeweken maar als er rekening mee moet worden gehouden is gemotiveerd afwijken mogelijk. In de meeste gevallen betreft het resultaatsverplichtingen maar in bepaalde gevallen kan het ook een inspanningsverplichting inhouden of op een andere manier bij de belangenafweging toe te kennen extra gewicht aan bijvoorbeeld het gezondheidsbelang. Het betreft dus normatieve kaders die gelden voor de bescherming van bepaalde belangen in (o.m.) het omgevingsplan. Zo zijn in het Bkl normen opgenomen betreffende maximale blootstelling aan luchtverontreiniging, waterverontreiniging en geluidsbelasting, alsmede beoordelingsregels inclusief monitorverplichtingen betreffende de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten, bouwactiviteiten en voor 'wateractiviteiten'. In bepaalde gevallen kunnen bij omgevingsplan (of omgevingsverordening) strengere waarden worden vastgesteld (art. 2.1a, 2.19). Instructieregels expliciet met het oog op een evenwichtige toedeling van functies in het omgevingsplan (H 5) betreffen in het Bkl de externe veiligheid. Daarbij worden aandachtsgebieden aangewezen waar bijvoorbeeld sprake kan zijn van explosiegevaar als gevolg van de opslag van vuurwerk (bijlage VIII) of civiel of militair explosiegevaar (Bijlagen IX en X). Bijzondere bescherming genieten onder meer gebouwen met een gezondheidszorgfunctie die als kwetsbare gebouwen worden beschermd en als ze zijn voorzien van 'een bedgebied' (zoals ziekenhuizen) zijn het zeer kwetsbare gebouwen (Bijlage VI). In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)⁷ hebben de Rijksregels betreffende milieubelastende en lozingsactiviteiten

een plaats gevonden. Als oogmerk geldt voor alle regels met betrekking tot milieubelastende activiteiten uiteraard de bescherming van het milieu, maar daarnaast wordt expliciet ook het beschermen van de gezondheid als oogmerk genoemd (art. 2.2). Deze regels worden voorafgegaan door een specifieke zorgplicht inhoudende dat voor de milieubelastende en lozingsactiviteiten alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen (art. 2.11). Het bijzondere van deze zorgplicht is dat die wordt gezien als fundament voor de uitgewerkte regels en dat hij naast deze regels zou gelden.⁸ Dat betekent dat deze zorgplicht aanleiding kan vormen tot het treffen van nadere maatregelen, ook al wordt aan de uitgewerkte regels voldaan. Uitgangspunt is echter dat de regels de milieu- en gezondheidsbescherming tot doel hebben en daar adequate voorzieningen voor eisen. Mocht dat in de praktijk niet het geval blijken te zijn dan kan er behoefte zijn aan aanvullende maatregelen en die kunnen door het bestuur op basis van de specifieke zorgplicht geëist worden. Via wijziging van de Wet op de economische delicten zou deze zorgplicht zelfs strafrechtelijk gehandhaafd moeten kunnen worden!⁹ Het zal duidelijk zijn dat dit slechts in bijzondere gevallen aan de orde zal zijn.

In het Bal is een ruime grondslag opgenomen om, al dan niet in relatie met de zorgplicht, bij omgevingsplan maatwerkregels vast te stellen waarbij, tenzij anders is bepaald, kan worden afgeweken van de meeste regels van het besluit (art. 2.12, lid 2). Die maatwerkregels kunnen gesteld worden met het oog op de belangen als bedoeld in het Bal (art. 2.12, lid 3) en daartoe behoort dus ook de bescherming van de gezondheid. Het betreft hier een voor gemeenten belangrijke mogelijkheid om in het omgevingsplan eigen beschermingsregels vast te stellen! Aan het einde van mijn bijdrage kom ik daarop terug. Deze regels moeten wel passen binnen de zojuist genoemde normatieve kaders van het Bkl (instructieregels). Zijn in het Bkl ziekenhuizen e.d. bestempeld als zeer kwetsbare gebouwen, in het Bal wordt het exploiteren van een ziekenhuis aangemerkt als het verrichten van (een samenstel van) milieubelastende activiteiten, wat samenhangt met specifieke functioneel ondersteunende activiteiten als afvalverbranding, opslag goederen en landingsplaatsen voor traumahelikopters.

Ook in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)¹⁰ zien de regels onder meer op de bescherming van de gezondheid. Het betreft voorschriften voor het gebruik van bestaande gebouwen (H 3), het realiseren van nieuwbouw (H 4) en verbouwen van bestaande bouwwerken (H 5), het gebruik van bouwwerken (H 6) alsmede het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden (H 7). Hier worden zeer uiteenlopende gezondheidsaspecten genoemd zoals wering van vocht, luchtverversing, afvoer verbrandingsgassen, bescherming tegen ongedierte, daglichttoetreding, bescherming tegen galm en geluid vanuit andere ruimten, van buiten of van bouwwerkinstallaties.

5 Deze in 2018 gepubliceerde besluiten zijn inmiddels tamelijk ingrijpend gewijzigd bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, de Aanvullingsbesluiten, geluid, bodem, natuur en grondeigendom en enkele andere besluiten in verband met de uitvoering van de Omgevingswet. Officiële publicatie van de aangepaste besluiten in het *Staatsblad* volgt nog.

6 *Stb.* 2018, 292.

7 *Stb.* 2018, 293.

8 Nota van toelichting Besluit activiteiten leefomgeving, p. 508.

9 Hierover nader mijn artikel 'Zorgplicht: omgevingsrechtelijk instrument van de toekomst?', *TO* 2019/afl. 3, p. 95.

10 *Stb.* 2018, 291.

En ook in het Bbl zijn zorgplichten opgenomen die te maken (kunnen) hebben met de bescherming van de gezondheid. Het betreft zorgplichten met betrekking tot het functioneren van bouwwerkinstallaties (art. 2.6), de staat van bestaande bouwwerken (art. 3.5), het brandveilige gebruik van bouwwerken (art. 6.4), het verrichten van en bouw en sloopwerkzaamheden (art. 7.4) en het gebruik van mobiele puinbrekers (art. 7.31). Ook het Bkl kent de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels in het omgevingsplan (art. 2.3). Anders dan in het Bal is deze mogelijkheid beperkt tot die gevallen waarin dat specifiek is aangegeven.

4. Gezondheid in enge en ruime zin

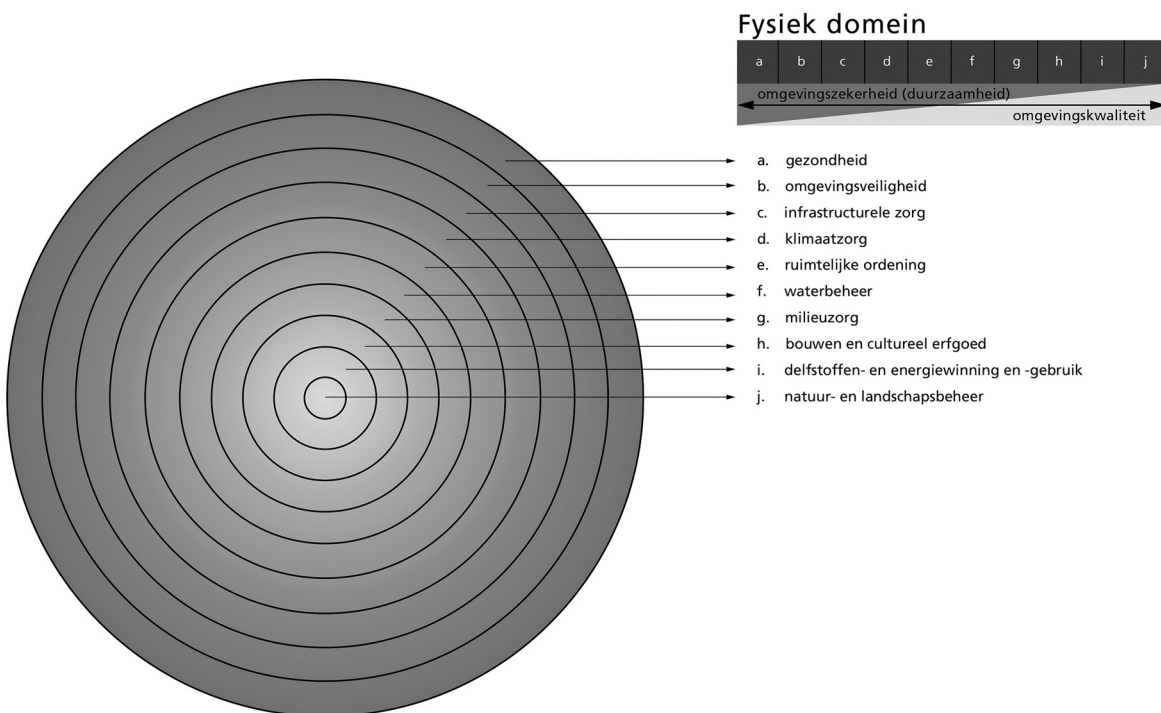
We zagen in het voorgaande dat in diverse artikelen van deze uitvoeringsbesluiten de bescherming van de gezondheid is opgenomen naast milieubescherming. Men kan dit laatste aspect natuurlijk ook zien in functie van het eerste. In die gevallen waarin milieuzorg ziet op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving met het oog op het welzijn van de burgers, betreft het tevens hun gezondheid. In het Bkl worden (in Bijlage I) onder milieuverontreinigende activiteiten ook activiteiten verstaan die de gezondheid van de mens kunnen aantasten. In dat verband kan worden gewezen op het bij de Invoeringswet aan de Omgevingswet toe te voegen art. 1.7a, dat een strafrechtelijk verbod behelst op gedragingen die aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en dus ook voor de gezondheid, hebben of kunnen hebben. Ook kan hier nog worden vermeld dat in de Omgevingswet is bepaald dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning altijd, dus los van andere beoordelingscriteria, kan weigeren

als er sprake is van “ernstig nadelige of mogelijk ernstig nadelige gevolgen voor de gezondheid” (art. 5.32).

Blijft de vraag wat onder ‘het beschermen van de gezondheid’ moet worden verstaan. Uit het gegeven dat in de wet en de uitvoeringsbesluiten de gezondheid onder meer naast milieuzorg, veiligheid, natuurbescherming en klimaatverandering wordt genoemd, kan worden afgeleid dat hier de gezondheidsbescherming in enge zin wordt bedoeld en niet geacht wordt de milieuzorg te bevatten, terwijl zoals gezegd wel wordt aangegeven dat de milieuzorg ten dienste kan staan van de gezondheidsbescherming.

Men kan gezondheid echter ook in ruime zin opvatten en dan omvat het andere beleidsaspecten. In de onderstaande figuur wordt een beeld gegeven van mogelijk ‘overlappende beleidsaspecten’. Gezondheid omvat in die benadering andere aspecten die betrekking hebben op de zorg voor de fysieke leefomgeving zoals omgevingsveiligheid, infrastructuurzorg, klimaatzorg etc. In de figuur is tevens de overgang verwerkt van de zorg voor de omgevingskwaliteit als het centrum van de cirkel naar de omgevingszekerheid aan de rand, ook op te vatten als duurzaamheid. Dat hoeft, als men die benadering zou aanhouden, overigens niet te betekenen dat met betrekking tot de andere aspecten geen afzonderlijk beleid of regels vastgesteld zouden kunnen worden. Een ruime opvatting van het gezondheidsbegrip maakt het mogelijk een ruimer pallet aan maatregelen dan alleen betreffende de milieuzorg onder de noemer van het beschermen van de gezondheid onder te brengen. Daarmee kan het beleid op die andere onderdelen aan kracht winnen en kunnen die regels een bredere werkingssfeer krijgen.

Overlappende beleidsaspecten (Frans Tonnaer)



Ik zou ervoor willen pleiten om bij het ontwerpen van omgevingsplannen deze ruime scope te hanteren. Dat kan ertoe leiden dat ook de andere 'beleidsaspecten' aan gewicht winnen en dat daardoor de zorg voor de leefomgeving als geheel als onderwerp van het fysieke domein (welbevinden/*planet*) meer nadruk en een groter maatschappelijk en politiek belang krijgt, naast de gezondheidszorg in het sociaal-culturele domein (welzijn/*people*) waar het traditioneel de leefwijze¹¹ van mensen betreft en in het sociaaleconomische domein (welvaart/*profit*), waar het vooral om de materiële kant gaat van bijvoorbeeld de productie en distributie van geneesmiddelen en apparatuur.

5. Beschermen en bevorderen gezondheid

In de wet en de uitvoeringsbesluiten wordt steeds gesproken van 'het beschermen' van de gezondheid. Met de erkenning van het belang van deze beschermende, aan het milieubeleid ontleende benadering, wil ik in deze bijdrage de aandacht vragen voor de mogelijkheden in stimulerende zin van het bevorderen van de gezondheid onder de Omgevingswet. En daarmee zouden instrumenten uit de wet ingezet kunnen worden voor een breder scala van maatregelen dan in het voorgaande is aangegeven.

Toegegeven, het omgevingsplan dat als normatief instrument in deze bijdrage centraal staat, lijkt zich minder goed te lenen voor een dergelijke actieve benadering. Toch wil ik hierna op enkele mogelijkheden bij de toepassing van omgevingswaarden ingaan. Ook valt te denken aan het opnemen van zorgplichten betreffende het beschermen en bevorderen van de gezondheid in het omgevingsplan en aan maatwerkregels, al dan niet ter invulling van deze zorgplichten. Aan het einde van mijn bijdrage zal ik daar kort op ingaan.

In de Omgevingswet en de uitvoeringsregelingen is geen begripsomschrijving opgenomen van het aspect van de gezondheid en ook niet van de begrippen 'beschermen' of 'bevorderen' van de gezondheid. Het 'bevorderen' van de gezondheid komen we als begrip daarin helemaal niet tegen. De wet verzet zich er overigens ook niet tegen dat de bevordering van de gezondheid tot de doelstellingen van het omgevingsplan behoort, al moet daarbij de kanttekening van zojuist worden geplaatst, dat de wetgever kennelijk waar het de gezondheid betreft de bescherming van de gezondheid in de enge zin bedoelt. Van enige relevantie voor een bredere toepassing is art. 2.1 Omgevingswet, waar in het eerste lid is bepaald dat de in de wet genoemde bestuursorganen hun wettelijke taken en bevoegdheden met het oog op de doelen van de wet uitoefenen, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld. Die doelen zijn in art. 1.3 Omgevingswet opgenomen en betreffen kort gezegd zowel het beschermen als het benutten van de fysieke leefomgeving waarbij ook aan gezondheidsbevordering kan worden gedacht. In het tweede lid van art. 2.1 Omgevingswet valt te

lezen dat het bestuursorgaan daarbij rekening houdt met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de daarbij rechtstreeks betrokken belangen. Die onderdelen, opgenomen in het derde lid van het artikel, komen in grote trekken overeen met de beleidsaspecten die in de bovenstaande figuur zijn opgenomen.

6. Gezondheidsproblematiek: evenwichtsverschuiving

Als we deze problematiek in de actuele maatschappelijke context plaatsen, dan mag verwacht worden dat er bij de functietoedeling in het omgevingsplan, mede als gevolg van de Coronacrisis, scherpere keuzen worden gemaakt dan voorheen.¹² Dat zal zich naar verwachting manifesteren in een evenwichtsverschuiving als gevolg van het toekennen van een zwaarder gewicht aan de gezondheid bij de afweging van belangen in de fysieke leefomgeving. Niet meer vanzelfsprekend zal zijn dat bepaalde functies zich zonder meer onderling wel verdragen. Denk aan ziekenhuizen, zorgcentra en scholen als kwetsbare gebouwen, maar ook aan woonwijken in relatie met naburige industriële emissieveroorzakende activiteiten. De behoefte zal toenemen om in die gevallen passende maatregelen te nemen en dat geldt zowel voor brongerichte als voor effectgerichte maatregelen. Genoemd kunnen bijvoorbeeld worden maatregelen ten aanzien van intensieve veehouderijen (zoönosen, Q-koorts, vogelgriep, ammoniakproblematiek) en andere bedrijfsmatige activiteiten (stikstofoxiden), maar ook betreffende de vervoerssector (CO₂- en fijnstofemissies), elektromagnetische velden (stralingsrisico's) en andere bronnen die de gezondheid van mensen, zeker in kwetsbare omstandigheden, kunnen bedreigen. In dit verband kan het ambitieuze doel van het kabinet in het NOVI worden genoemd om in 2050 tot verwaarloosbare risico's voor mens en milieu te komen.¹³

Gaat het hierbij vooral om beschermende maatregelen via de indirecte weg via verbetering van de omgevingskwaliteit, moet in men deze context ook denken aan het treffen van meer directe gezondheidsvoorzieningen die een positieve uitwerking hebben op de leefstijl en -wijze van burgers. Als voorbeelden noem ik het stimuleren van meer beweging van ouderen in de buitenlucht in wijken met bewoners op gevorderde leeftijd, maar ook het plaatsen van speelvoorzieningen voor kinderen in wijken waar met name jonge gezinnen zich vestigen, het uitbreiden van wandel- en fietsroutes, het aanleggen van groene verbindingen tussen de stad en omliggende groene gebieden, en – in het post-Coronatijdperk, of onder gebruiksbepalingen – het inrichten van ontmoetingsplaatsen in de openbare ruimte. In

11 Zie kritisch over de toepassing van de kerninstrumenten van de Omgevingswet op de leefwijze als onderdeel van het gezondheidsbeleid Tonny Nijmeijer, 'Voorkomen is beter dan genezen', *M en R* 2018/79, p. 1-2.

12 Zie daarover Jan van den Broek, 'Jesús!', *M en R* 2018/107, p. 1 die al vóór de Coronacrisis wees op het belang van niet alleen de bescherming maar ook de bevordering van de gezondheid via het instrument van het omgevingsplan, dat onder de Omgevingswet een bredere belangenafweging mogelijk maakt dan het bestemmingsplan onder de Wet ruimtelijke ordening.

13 Zie het toekomstperspectief uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) (Een duurzaam perspectief voor onze leefomgeving) die op 11 september 2020 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

het omgevingsplan kunnen de nodige (meervoudige) functies voor die gebieden meer specifiek worden vastgelegd, voorzien van de toepasselijke regels voor de inrichting van het gebied en het gebruik van de voorzieningen. Vermelding verdient hier een van de drie afwegingsprincipes die in het NOVI worden gehanteerd waarbij combinaties van functies voorrang hebben boven enkelvoudige functies.¹⁴

7. Omgevingswaarden: beschermen én bevorderen

Een belangrijk instrument uit de Omgevingswet, gericht op bescherming en bevordering van de gezondheid, is de omgevingswaarde: in objectieve termen uitgedrukte doelstellingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving.¹⁵ Omgevingswaarden betreffen de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of concentratie of depositie van stoffen (art. 2.9 Omgevingswet). Omgevingswaarden binden in principe alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf.¹⁶ Ze kunnen doorwerking vinden naar andere bestuursorganen als ze verbonden worden met instructieregels waarop hiervoor bij het Bkl is ingegaan. Via beoordelingsregels kunnen ze ook doorwerken bij de toetsing van omgevingsvergunningen (H8 Bkl). Omgevingswaarden kunnen resultaatsverplichtingen, inspanningsverplichtingen of andere verplichtingen inhouden, zoals een verzaamd gewicht bij de belangenafweging (art. 2.10, lid 1 Omgevingswet). Gemeentelijke omgevingswaarden worden opgenomen in het omgevingsplan; daarin kunnen geen omgevingswaarden worden opgenomen die afwijken van rijks- of provinciale omgevingswaarden of die waarden aanvullen, tenzij dat daarbij is bepaald (art. 2.11 Omgevingswet). Bij het omgevingsplan moeten in ieder geval als omgevingswaarde productieplafonds worden vastgesteld rondom industrieterreinen waarop zware geluidsbelastende activiteiten kunnen worden verricht (art. 2.11a Omgevingswet).

We zien in dit geval dat omgevingswaarden op indirecte wijze, via normen ter verbetering van de omgevingskwaliteit, gezondheidsdoelinden dienen. Dat geldt ook voor omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, externe veiligheid, geur, trillingen, bodemkwaliteit etc. Omgevingswaarden van Rijk of provincie, die via instructieregels naar de gemeenten doorwerken, kunnen de mogelijkheid bieden tot nadere aanscherping (lucht, geluid en externe veiligheid) en in andere gevallen ook een bandbreedte inhouden, waarin zowel naar boven als naar beneden van de normen kan worden afgeweken. Aldus krijgen gemeenten mogelijkheden om in dergelijke gevallen eigen afwegingen te maken en in bepaalde gebieden aan de gezondheid een zwaarder gewicht toe te kennen bij de belangenafweging dan waarvan de rijks- of provinciale regels uitgaan.

De wet kent een koppeling van omgevingswaarden aan programma's. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet

zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, dient het college van burgemeester en wethouders een programma vast te stellen gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde (art. 3.10 lid 1 Omgevingswet). Deze programma-plicht geldt voor het college in beginsel ook bij omgevingswaarden van het Rijk of de provincie!¹⁷

8. Ook zachte waarden

Al moeten de normen worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden, dat wil niet zeggen dat er geen 'zachte' waarden mee gediend kunnen worden. Aangezien omgevingswaarden onder meer de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving bepalen, kunnen ze niet alleen bijvoorbeeld inhouden dat het aantal vervoersbewegingen met (vracht)auto's in bepaalde kernen of ook daarbuiten met x% wordt beperkt, maar ook dat het bosareaal of de oppervlakte natuurgebieden in de gemeente over een bepaalde periode met x% wordt uitgebreid of dat de nachtduisternis met x% wordt vergroot. Een soortgelijke benadering kan worden gekozen voor de aanleg van parken en andere groenvoorzieningen of de uitbreiding van sportvoorzieningen. Dat geldt ook voor de eerder genoemde speelvoorzieningen en andere maatregelen om de vitaliteit van bewoners te bevorderen. Deze voorzieningen hebben minder te maken met de bescherming van de gezondheid maar kunnen wel bijdragen aan de bevordering van de gezondheid.

Voor bepaalde voorzieningen zoals vervoersbeperkingen en uitbreiding van het groenareaal is het denkbaar dat dergelijke percentages fasegewijs worden aangepast, waardoor een positieve ontwikkeling op basis van het gezondheidsbeleid in de fysieke ruimte min of meer wordt afgedwongen. In dat verband spreekt de regering bij het wetsvoorstel van de Omgevingswet van een cyclische aanpak die de uiting zou zijn van een paradigmawisseling van behoud en bescherming naar een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving.¹⁸ Als dergelijke omgevingswaarden in het omgevingsplan worden opgenomen dan betekent het zelfbinding van het bestuur aan die waarden. Het houdt ook in dat B&W, bij het nemen van besluiten zoals het verlenen van omgevingsvergunningen, aan deze waarden zijn gebonden. Zoals gezegd kan er aldus een koppeling plaatsvinden aan bepaalde programma's. Dat verdient zeker de aandacht als we bedenken dat gezondheidsbevorderende projecten, waarvan zojuist enkele voorbeelden zijn genoemd, in dergelijke programma's kunnen worden opgenomen.

9. De 'bruidsschat': voorgekookte mogelijkheden

Alhoewel ik eerder ernstige bedenkingen heb geuit tegen de wijze waarop de regering via de zogenoemde 'bruidsschat' rijksregels buiten de gemeenteraad om in een gemeentelijke

14 Nationale Omgevingsvisie (NOVI) (Een duurzaam perspectief voor onze leefomgeving), Samenvatting, p. 6.

15 Zie over omgevingswaarde nader J.W. van Zundert, BR 2016/67, p. 1-8.

16 Memorie van toelichting (MvT) wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II 33962, 3, p. 94-101.

17 Zie voor de uitzonderingen op deze regel het tweede lid van art. 3.10 Omgevingswet.

18 MvT wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II 33962, 3, p. 23.

verordening schuift,¹⁹ ontkom ik er niet aan op deze plaats tot slot aandacht te schenken aan de mogelijkheden die deze regels bieden om in het omgevingsplan te voorzien in gezondheidsmaatregelen. Want deze regels bieden wel dergelijk mogelijkheden voor de gemeenten om aanvullend aan de rijksregels en in het bijzonder het Bal en het Bkl, eigen normen vast te stellen, al hadden die mogelijkheden ook op andere manieren in het omgevingsplan opgenomen kunnen worden.²⁰

Met het Invoeringsbesluit Omgevingswet²¹ worden, behalve regels voor de waterschapsverordeningen, in hoofdstuk 22 van het tijdelijke deel van het omgevingsplan²² regels voor activiteiten vastgesteld. Voor deze vorm van overgangsrecht is gekozen om te voorkomen dat er een juridisch gat ontstaat voor onderwerpen die tot het moment van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel landelijk geregeld werden, maar daarna gedecentraliseerd, althans niet meer op rijksniveau geregeld zijn, hoewel die volgens het Rijk wel geregeld zouden moeten zijn (beter: blijven). Daarbij wordt door de regering opgemerkt dat deze decentrale overheden de regels daarna op ieder moment kunnen aanpassen. Wel moet rekening worden gehouden met de instructieregels van het Rijk of de provincies die immers kunnen verplichten om de daarin vervatte onderwerpen op decentraal niveau te (blijven) regelen.²³

Het grootste deel van de regels voor de gemeenten bestaat uit algemene rijksregels over activiteiten die niet terugkeren in het Bal of het Bbl, omdat vooral de locatie bepalend is welke regels moeten gelden. Dit betreft regels voor onder meer kleinschalige voedselbereiding, horeca, dierenpensies, dagrecreatie en supermarkten. Daarnaast bevat de 'bruidsschat' regels over aspecten van activiteiten die beter lokaal kunnen worden geregeld, zoals de aansluiting van gebouwen op nutsvoorzieningen en regels over open erven en terreinen bij bouwwerken. Bij de algemene regels over milieuaspecten kan gedacht worden aan regels over immissie van geluid en geur, maar ook aan regels over regenwater van daken en verhardingen, over grondwater bij ontwatering en over de lozing van huishoudelijk afvalwater.²⁴

10. Specifieke zorgplichten

Van belang voor het hier behandelde onderwerp is dat in de regeling diverse specifieke zorgplichten zijn opgenomen, zoals met betrekking tot bouw- en sloopwerkzaamheden

(art. 22.6), het gebruik van bouwwerken (art. 22.18), de staat en het gebruik van open erven en terreinen (art. 22.21) en milieubelastende activiteiten in zijn algemeenheid (art. 22.42). Voor de zorgplichten is aangesloten bij de keuzes van de stelselherziening. De specifieke zorgplichten blijven gelden naast de algemene regels van de 'bruidsschat' en ook naast de vergunningsplichten die in de 'bruidsschat' zijn opgenomen, zoals dat ook het geval is met de werking van de genoemde zorgplichten uit de uitvoeringsbesluiten. De specifieke zorgplichten die via de 'bruidsschat' in het omgevingsplan worden opgenomen zijn aanvullend bedoeld op de zorgplichten uit de uitvoeringsbesluiten. Bij enkele van die zorgplichten is expliciet aangegeven dat ze naast bijvoorbeeld veiligheidsrisico's ook de mogelijkheid bieden om in te grijpen bij gezondheidsrisico's, zoals bij het gebruik van bouwwerken (art. 22.18) waar de brandveiligheidsrisico's al in het Bbl zijn geregeld. Ook de specifieke zorgplicht met betrekking tot de staat en het gebruik van open erven en terreinen (art. 22.21) kan worden ingezet bij gezondheidsrisico's, zelfs als die staat of het gebruik aan de voorschriften van het omgevingsplan voldoet. De specifieke zorgplicht met betrekking tot milieubelastende activiteiten (art. 22.42) heeft ook onder meer de gezondheidsbescherming op het oog en geldt voor milieubelastende activiteiten die niet in hoofdstuk 3 van het Bal zijn aangewezen. Ook deze zorgplicht blijft gelden naast de regels van het omgevingsplan en vergunningsplichten. Het zal duidelijk zijn dat deze zorgplichten een belangrijke rol kunnen spelen bij het gemeentelijke gezondheidsbeleid, overigens meer waar het de bescherming dan de bevordering van de gezondheid betreft, al valt in het derde lid van art. 22.42 te lezen dat deze zorgplicht ook de duisternis en het donkere landschap beschermt in door het bevoegde gezag aangewezen gebieden.

Vormen deze bepalingen inderdaad aanwijzingen dat zorgplichten evolueren tot centrale omgevingsrechtelijke instrumenten van de toekomst?²⁵ Het lijkt me een uitdaging om dergelijke zorgplichten, in het verlengde van wat daarover is gemeld ten aanzien van de omgevingswaarden, ook in te zetten voor gezondheidsbevorderende maatregelen. Daarop hier nader ingaan zou het bestek van deze beschouwing te buiten gaan.

11. Maatwerkvoorschriften

Alhoewel in het Bal (art. 2.12, lid 4 Bal) en het Bbl (art. 2.3 Bbl) de grondslag wordt gelegd voor het opnemen van maatwerkregels in het omgevingsplan, zijn die in de 'bruidsschat' niet opgenomen. Een gemiste kans of hangt dat samen met het specifiek locatiegerichte karakter van dergelijke regels? Als er dan toch regels worden voorgekoekt ten behoeve van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, dan verdient het aanbeveling om, desnoods in de vorm van modellen, regels aan te bieden waarmee gemeenten, op basis van specifieke omstandigheden, nader invulling kunnen geven

19 Zie daarover: Het omgevingsplan: gemeentelijk nest vol koekoekseieren? Whitepaper 25 juni 2019, Sdu-Uitgevers.

20 Ik heb op de mogelijkheid gewezen van rijksinstructieregels, of om de bestaande regels te laten gelden of in het Invoeringsbesluit op te nemen totdat het bestuur ze in eigen regels heeft omgezet.

21 Conceptbesluit gepubliceerd op 29 mei 2019 tot aanvulling van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit, de intrekking en wijziging van andere besluiten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringsbesluit Omgevingswet).

22 De nummering veronderstelt dat het omgevingsplan uit ten minste dat aantal hoofdstukken bestaat.

23 Nota van toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, p. 170.

24 Ook bepaalde vergunningvereisten worden gedecentraliseerd zoals bijvoorbeeld voor bepaalde gesloten bodemenergiesystemen zijn opgenomen evenals de daarvoor geldende aanvraagvereisten.

25 Hierover nader mijn in noot 9 genoemde artikel.

hun ruime bevoegdheden tot het stellen maatwerkregels.²⁶ Wel bevat de 'bruidsschat' een grondslag voor het stellen van maatwerkvoorschriften, waarmee naar ik aanneem voorschriften voor specifieke gevallen worden bedoeld. Het zal dan meestal gaan om dergelijke voorschriften die door B&W aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. De Omgevingswet kent echter ook de mogelijkheid om bij afzonderlijke andere beschikkingen dergelijke voorschriften vast te stellen. De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten is in de 'bruidsschat' ruim opgesteld. Zo is die mogelijkheid opgenomen voor bouwwerken, open erven en terreinen (art. 22.4) en voor nageoeg alle milieubelastende activiteiten (art. 22.43). Met deze maatwerkvoorschriften kan niet alleen worden afgeweken van bepaalde regels van de 'bruidsschat', maar ook van de regels van het Bal voor zover dat daarin is toegelaten. De mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften is ook breed opgesteld voor het onderwerp bouwen in de 'bruidsschat'. Omdat bij alle regels die aldus uit het Bbl zijn overgeheveld naar de gemeente het argument van het waarborgen van landelijke uniformiteit niet speelt, is het volgens de regering onnodig om de maatwerkvoorschriften voor het bouwen te clausuleren of in te perken.²⁷

Voor de gemeenten zijn dergelijk maatwerkvoorschriften belangrijke instrumenten met het oog op de bescherming of bevordering van de gezondheid. Het bevoegd gezag beslist dus zelf of het wel of niet gebruikmaakt van de maatwerkbevoegdheid. De ruime maatwerkbevoegdheid maakt het mogelijk om in individuele gevallen, waarin de bruidsschatregels maar ook landelijke regels onbedoeld knellen, in een oplossing te voorzien. Maatwerkvoorschriften kunnen aldus een belangrijk complement vormen van de in de zorgplichten geregelde materie en ook hier is het de moeite waard om de mogelijkheden te onderzoeken ze in te zetten voor gezondheidsbevorderende maatregelen.

12. Afrondend

De algemene conclusie kan zijn dat het nieuwe stelsel de nodige instrumenten biedt om de toegenomen belangstelling voor het gezondheidsaspect, zoals uit de Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024 blijkt, in het omgevingsplan te vertalen in effectieve voorschriften. De integrale benadering die de wetgever verwacht bij het opstellen van het omgevingsplan, maakt het niet alleen mogelijk om de verschillende gezondheidsaspecten die in het voorgaande zijn aangestipt in onderlinge samenhang te reguleren, maar ook de gezondheid een plaats te geven naast andere beleidsaspecten. Of beter nog: de andere beleidsaspecten zo veel mogelijk te reguleren vanuit het aspect van de bescherming

en bevordering van de gezondheid. Maar dan moet daar ook ruim gebruik van worden gemaakt, een uitdaging die voor het nieuwe omgevingsrechtelijke stelsel als geheel geldt!

26 Zie over de maatwerkproblematiek: *Maatwerk in het bestuursrecht*, Preadviezen VAR-reeks 164, Boom Juridisch, mei 2020. In het bijzonder M. Lurks en N.A. van Ressen, 'Maatwerk in het omgevingsrecht'. Daarover de VAR-Special, *NTB* 2020/6, p. 289-372 met daarin: Frans Tonnaer, 'Maatwerk als brug tussen rechtszekerheid en flexibiliteit in het omgevingsrecht', p. 313-316.

27 Nota van toelichting Invoeringsbesluit Omgevingswet, p. 171.