



# Bestuurlijke afwegingsruimte in de Omgevingswet

De Omgevingswet biedt lokale overheden meer bestuurlijke afwegingsruimte dan het huidige omgevingsrecht. Deze vergroting van beleidsruimte is voor gemeenten een van de belangrijkste winstpunten van de Omgevingswet. Het gaat niet om een onbeperkte afwegingsruimte, maar een bandbreedte voor aanscherping of verruiming van het wettelijke beschermingsniveau. Gemeenten kunnen dan – in overleg met hun inwoners en bedrijven – per gebied bepalen welke kwaliteit gewenst is en of er een soepel of strenger regime van kracht moet zijn.

Gemeenten krijgen in de Omgevingswet op twee manieren meer lokale afwegingsruimte.

1. Voor sommige activiteiten stelt het Rijk geen algemene regels meer. Het gaat dan om activiteiten waarvoor de lokale situatie bepalend is zoals horeca, sportfaciliteiten, detailhandel, bouwmarkten, onderwijs- en kantoorgebouwen, dierenpensions. Ook voor bouwwerken regelt het Rijk niet langer hinderaspecten.
2. Waar het rijk wel algemene regels stelt, komen er ruime mogelijkheden voor gemeenten om die te verbijzonderen als de lokale omstandigheden daarom vragen. Dat noemen we maatwerkregels. Voor energiebesparing en milieu wordt bijvoorbeeld meer maatwerk mogelijk gemaakt voor

nieuwe gebouwen. Zo kan een gemeente hogere eisen stellen dan de standaardwaarde, bijvoorbeeld op het gebied van materiaal- of energieverbruik. Deze ruimte wordt begrensd door Europese verplichtingen.

## Voordelen voor gemeenten

- **Belangenafweging bij gebiedsontwikkeling en -beheer terug op lokaal niveau.**

De lokale politiek en maatschappij bepalen gezamenlijk de gebieds- en leefomgevingskwaliteiten, met de mogelijkheid om te differentiëren per gebied. Kwaliteit hangt niet meer af van algemene sectorale Rijksnormen die geen rekening houden met de lokale situatie.

- **Gemeenten kunnen doelen Omgevingswet halen.**

Met meer lokale afwegingsruimte kunnen gemeenten hun verantwoordelijkheid voor de eigen fysieke leefomgeving waarmaken. En daarmee de doelen van de Omgevingswet beter bereiken: een veilige en gezonde leefomgeving, duurzame ontwikkeling en doelmatig beheer en gebruik van de fysieke leefomgeving.

- **Kostenbesparende optie door keuzevrijheid.**

Gemeenten kunnen hun bestuurlijke afwegingsruimte gebruiken om strengere of juist soepelere

normen vast te stellen dan de basisbeschermingsnorm voor een gebied. Hierbij is de EU-regelgeving de grens. Gemeenten die kiezen voor de basisbeschermingsnormen, hoeven geen extra onderzoek te doen.

### Hoe kunnen gemeenten voordelen behalen?

De voordelen van bestuurlijke afwegingsruimte kunnen alleen worden gehaald als aan de volgende drie uitgangspunten wordt voldaan:

#### 1. **Integrale, gebiedsgerichte benadering**

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun ambities, maatregelen en regels over de leefomgeving bijeenbrengen in gebiedsdekkende instrumenten. Dat zorgt ervoor dat de beleid en regelgeving inzichtelijk en samenhangend is. Bovendien maakt het de naleving gemakkelijker. Een gemeente moet dan de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving, zoals onder andere lucht, water, bodem, cultureel erfgoed en bouwwerken, integraal en gebiedsgericht kunnen afwegen. Een gemeente moet bovendien voor verschillende gebiedstypen verschillende gebiedskwaliteiten kunnen definiëren. Elke plek kent mogelijke een ander gebruik en dat vraagt om specifieke afwegingen.

#### 2. **Voldoende sturingsmogelijkheden**

De instrumenten omgevingsvisie, omgevingsplan, programma en omgevingsvergunning moeten gemeenten voldoende mogelijkheden geven om aan de knoppen te draaien om de gewenste leefomgevingskwaliteit te bereiken. Dat betekent onder meer dat instrumenten tot stand moeten komen in samenwerking en gesprek met inwoners en bedrijven. Daarnaast is het van belang dat ambities en regels ook daadwerkelijk uitvoerbaar effectief zijn. Meten is weten, dus tussentijdse monitoring en evaluatie van de keuzes die binnen de bestuurlijke afwegingsruimte zijn genomen, is onder de Omgevingswet een vanzelfsprekendheid.

#### 3. **Gelijkwaardige dialoog tussen gemeente en provincie**

Voor een integrale visie op ontwikkeling, gebruik, behoud, bescherming en beheer van gebieden is een goed samenspel tussen gemeenten en provincies randvoorwaardelijk. De decentrale overheden moeten daarom geen beperkingen aan elkaar stellen, maar juist samen bepalen waar de kansen en mogelijkheden voor een gebied liggen. Dit vraagt niet om machtsverhoudingen maar om een meer gelijkwaardig dialoog tussen gemeenten en provincies.

### Voorbeelden bestuurlijke afwegingsruimte

Waar moeten we dan aan denken? Hier schetsen we drie voorbeeldsituaties met bestuurlijke afwegingsruimte.

Met de huidige wetgeving lopen gemeenten (en initiatiefnemers) aan tegen regels die ingewikkeld zijn, die onvoldoende rekening houden met de kenmerken van een gebied of zelfs die in strijd zijn met elkaar. Met het voldoende benutten van de bestuurlijke afwegingsruimte komen drie ideaalsituaties binnen bereik:

1 Rijksnormen bieden ruimte om lokaal rekening te houden met gebiedsspecifieke kenmerken en locatiespecifieke behoeften.

#### ✗ Huidige situatie

Een combinatie van de bestaande sectorale normen leidt bij gebiedsontwikkeling vaak tot een onwerkbaar eisenpakket waar de objecten en functies aan moeten voldoen. De huidige normen zijn ontstaan vanuit de bescherming van een bepaald sectoraal belang, zoals geluid, geur, bodem of natuur, maar houden geen rekening met de aard van het omliggende gebied.

#### ✓ Ideaalsituatie

In het omgevingsplan legt de gemeenteraad de milieugevoeligheid van een gebied vast. Zo kunnen voor het centrum van Utrecht andere normen gelden dan voor het havengebied van Rotterdam of het buitengebied van Nunspeet. Dat kan, omdat normen in de nieuwe AMvB zo veel mogelijk gebiedsgericht geformuleerd zijn in plaats van object- of functiegericht. Per milieukwaliteit geldt een basisbeschermingsnorm met daarbij een bandbreedte voor afwijkingmogelijkheden op lokaal niveau.

2 Rijksnormen zijn flexibel en zo nodig ondergeschikt als dit noodzakelijk is voor het behoud of verbetering van de kwaliteit van het gebied.

#### ✗ Huidige situatie

Het wel of niet doorgaan van projecten hangt in hoge mate af van onderzoeksresultaten. Besluitvorming kan vastlopen op een microgram of halve decibel te veel of te weinig. Dure onderzoeken zijn nodig om absolute zekerheid te krijgen dat aan alle normen wordt voldaan. Dit leidt tot gedetailleerde bestemmingsplannen die niet flexibel genoeg zijn om aanpassingen te kunnen doen als de marktomstandigheden veranderen.

✓ **Ideaalsituatie**

Bij de vaststelling van het omgevingsplan hoeft niet onomstotelijk te worden bewezen dat voor alle ontwikkelingen aan alle rijksnormen wordt voldaan. Voor planafhankelijke normen is het voldoende om op hoofdlijnen aannemelijk te maken dat het mogelijk is om aan de normen te voldoen. Dit bevordert het maken van globale plannen en maakt organische groei mogelijk.

- De regeling 'niet in betekenende mate' voor luchtkwaliteit krijgt bredere navolging, zodat kleine afwijkingen van de norm die geen noemenswaardig effect hebben op de aanwezige milieubelasting, worden toegestaan.
- Grotere afwijkingen van de norm kunnen tijdelijk worden toegestaan tot de nodige maatregelen zijn getroffen. De gemeenteraad is bevoegd om deze tijdelijke afwijkingen te faciliteren en heeft daarbij geen toestemming nodig van andere overheden.
- Gemeenten beschikken – binnen de kaders van Europese regels – over de mogelijkheid om af te wijken van specifieke rijksnormen voor een integrale, duurzame gebiedsontwikkeling met behoud of verbetering van gebiedskwaliteit in brede zin, zoals gezondheid, veiligheid en milieukwaliteit. Democratische besluitvorming over de afwijking is gewaarborgd door een koppeling met het omgevingsplan.

3. De gebieds- en leefmilieukwaliteit staan in een lokaal integraal plan. Dit omgevingsplan is leidend voor lokale activiteiten die gevolgen hebben voor ruimte, milieu en natuur.

✗ **Huidige situatie**

In het bestemmingsplan mogen geen normen worden opgenomen die zijn gericht op milieubelastende bedrijven. Het mag alleen gaan over ruimtelijke aspecten met het oog op een 'goede ruimtelijke ordening' of een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat'.

✓ **Ideaalsituatie**

Het omgevingsplan heeft een bredere grondslag dan het bestemmingsplan, zodat gemeenten kunnen werken met gebiedsgerichte normen voor een 'gezonde en veilige fysieke leefomgeving'. Deze verbreding komt de gewenste integratie tussen de ruimtelijke ordening en de natuur- en milieuwwaarden ten goede. Het omgevingsplan vormt een integraal toetsingskader voor de toepassing van de overige instrumenten op lokaal niveau, zoals de omgevingsvergunning.

januari 2019