

GEZONDHEID IN HET OMGEVINGSPLAN

EEN ONDERZOEK NAAR DE MOGELIJKHEDEN OM GEZONDHEID IN EEN
OMGEVINGSPLAN VOOR DE GEMEENTE UTRECHT TE REGELEN





COLOFON

STUDENT

Tamara van der Sloot

tamara.vandersloot@student.hu.nl

tamaravdsloot@gmail.com

Studentnr. 1627514

Ruimtelijke Ordening en Planologie

TROP-V15AFO-14

AFSTUDEERBEDRIJF

Gemeente Utrecht

Stadsplateau 1

3505 RK Utrecht

BEDRIJFSBEGELEIDER

mr. Marjolein Paumen

Juridisch adviseur gebiedsontwikkeling

m.paumen@utrecht.nl

DOCENTBEGELEIDERS

1e docent begeleider

Saskia van der Kruit | docent Hogeschool Utrecht

s.vanderkruit@hu.nl

2e docent begeleider

Bas Ouwehand | docent Hogeschool Utrecht

b.ouwehand@hu.nl

DATUM

31 mei 2016

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	5	5. OMGEVINGSPLAN	27
SAMENVATTING	7	5.1 HET OMGEVINGSPLAN	27
ABSTRACT	9	5.2 KENMERKEN	27
		5.3 REGELS IN EEN OMGEVINGSPLAN	27
1. INLEIDING	11	5.4 PROCEDURE	28
1.1 AANLEIDING	11	5.5 VERBREDE REIKWIJDTE	28
1.2 PROBLEEMSTELLING	11	5.5.1 Analyse bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte	28
1.3 DOELSTELLING	11	5.6 RELATIE MET OMGEVINGSVISIE	29
1.4 DEELVRAGEN	11	5.7 TUSSENCONCLUSIE	30
1.5 AFBAKENING	12		
1.6 METHODEN EN TECHNIEKEN	12	6. GEZONDHEID IN RUIMTELIJKE PLANNEN - TOEKOMST	33
1.7 LEESWIJZER	12	6.1 OMGEVINGSWET EN GEZONDHEID	33
2. GEZONDHEID	15	6.1.1 Toedelen van functies	33
2.1 DEFINITIE GEZONDHEID	15	6.1.2 Vergunningverlening	33
2.2 GEZONDHEID IN UTRECHT	15	6.1.3 Bestuurlijke afwegingsruimte	33
2.2.1 Healthy Urban Living en gezonde verstedelijking	15	6.1.4 Omgevingswaarden	33
2.2.2 Gezondheidsbeleid	16	6.2 GEZONDHEID IN RUIMTELIJKE PLANNEN IN DE OGEN VAN GEBIEDSMANAGERS	34
2.2.3 Overig gezondheidsbeleid	16	6.3 JUISTE INSTRUMENT?	34
2.3 TUSSENCONCLUSIE	17	6.4 KANSEN VOOR GEZONDHEID IN HET OMGEVINGSPLAN	35
3. GEZONDHEID IN RUIMTELIJKE PLANNEN - HEDEN	19	6.5 REGELS	35
3.1 WAARBORGING GEZONDHEID	19	6.5.1 Algemene regels voor gezondheid	36
3.1.1 Gebiedsteams	19	6.5.2 Strenge en vrije regels bij diverse gezondheidsaspecten	37
3.1.2 Waarborging in ruimtelijke plannen	20	6.5.3 Extremen	38
3.2 ONVOLDOENDE GEWAARBORGD	21	6.6 VERBEELDING	39
3.3 TUSSENCONCLUSIE	21	6.7 REGELING GEZONDHEID NODIG?	39
4. OMGEVINGSWET	23	6.8 TUSSENCONCLUSIE	39
4.1 PLANNING VAN DE OMGEVINGSWET	23	7. CONCLUSIE	41
4.2 HERZIENING RUIMTELIJKE REGELS	23	8. AANBEVELINGEN	43
4.3 DOELEN OMGEVINGSWET	23		
4.4 UITGANGSPUNTEN OMGEVINGSWET	24	LIJST VAN AFKORTINGEN	45
4.5 INSTRUMENTEN VAN DE OMGEVINGSWET	24	BIJLAGEN	47
4.6 VERANDERINGEN	24	BRONNEN	59
4.6.1 Instrumenten huidige wetgeving	24		
4.6.2 Instrumenten Omgevingswet	24		
4.7 TUSSENCONCLUSIE	25		

VOORWOORD

Voor u ligt mijn scriptie 'Gezondheid in het omgevingsplan'. De scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding Ruimtelijke Ordening en Planologie aan de Hogeschool Utrecht. In deze scriptie staan de mogelijkheden om gezondheid in een omgevingsplan te regelen centraal. Van februari 2016 tot en met mei 2016 heb ik aan de scriptie gewerkt. De scriptie is uitgevoerd in opdracht van het team Juridische Zaken van de afdeling Gebiedsontwikkeling van de gemeente Utrecht.

Tijdens de studie ben ik erachter gekomen dat ik het opstellen van ruimtelijke plannen, waaronder bestemmingsplannen erg leuk en interessant vind. In het derde studiejaar heb ik stage gelopen bij de gemeente Utrecht, waar dit nogmaals werd bevestigd. Ook de komst van de Omgevingswet vind ik erg interessant. Ik ben benieuwd naar hoe de integratie van de verschillende wetten in de Omgevingswet verloopt en welke impact dat gaat hebben op de processen en procedures in de ruimtelijke ordening. Door middel van stages heb ik me bewust gefocust op dit onderdeel, de wet- en regelgeving binnen de ruimtelijke ordening, van het vakgebied.

Het uitvoeren van dit onderzoek was vrij complex. De Omgevingswet is nog niet in werking en niet iedereen is zich bewust van de veranderingen die de Omgevingswet met zich mee brengt. Mede hierdoor heeft het onderzoek een aantal wendingen genomen. Uiteindelijk is het gelukt om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

Bij deze wil ik allereerst mijn begeleider bij de gemeente Utrecht, Marjolein Paumen bedanken voor de kans om mijn afstudeeronderzoek bij Juridische Zaken uit te voeren en uiteraard ook voor de begeleiding, inzet en feedback die zij mij heeft gegeven. Ten tweede wil ik alle collega's bij de gemeente Utrecht en geïnterviewde personen bedanken voor de bijdrage die zij aan dit onderzoek hebben geleverd. Ten slotte wil ik mijn begeleiders van de Hogeschool Utrecht, Saskia van der Kruit en Bas Ouwehand bedanken voor hun begeleiding in het proces.

Tamara van der Sloot, Utrecht 31 mei 2016

SAMENVATTING

Gezondheid is een belangrijk onderwerp binnen de gemeente Utrecht, dit blijkt onder andere uit het coalitieakkoord en de eisen die het college van burgemeester en wethouders stelt aan bestuurlijke documenten en ruimtelijke plannen. Ook het Rijk neemt gezondheid serieus door het beschermen van de gezondheid als één van de doelen van de Omgevingswet op te stellen.

In Utrecht wordt gezondheid al meegenomen bij het opstellen van ruimtelijke plannen. Gezondheidsadviseurs van de afdeling Volksgezondheid geven standaard advies. Tevens proberen zij bij collega's het bewustzijn dat een gezonde leefomgeving belangrijk is te vergroten.

Een aantal gezondheidsaspecten kan nu al in een bestemmingsplan worden vastgelegd, bijvoorbeeld geluid van verkeer of bedrijven, luchtkwaliteit en bodemgesteldheid. Andere aspecten zoals ontmoetingsplekken, bevordering van bewegen, lopen en fietsen en stilte en rust kunnen niet in een bestemmingsplan worden vastgelegd omdat dit niet tot een goede ruimtelijke ordening behoort volgens de huidige Wet ruimtelijke ordening.

Met de komst van de Omgevingswet wordt een verandering ingezet van een goede ruimtelijke ordening naar een gezonde fysieke leefomgeving, wat wellicht mogelijkheden biedt voor het waarborgen van gezondheidsaspecten. Onder de Omgevingswet zullen de instrumenten voor het opstellen van ruimtelijke plannen veranderen. Zo zal er straks geen sprake meer zijn van meerdere bestemmingsplannen maar van één omgevingsplan. In dit afstudeeronderzoek staat dan ook de hoofdvraag 'Met welke regeling kan het thema gezondheid in een omgevingsplan voor de gemeente Utrecht terecht komen?' centraal.

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen is door middel van literatuuronderzoek, interviews, een enquête en internetbronnen onderzocht wat gezondheid bij de gemeente Utrecht is en welk beleid daarvoor is opgesteld, op welke manier gezondheid wordt gewaarborgd in ruimtelijke plannen en welke rol de Omgevingswet

en in het bijzonder het omgevingsplan kunnen spelen bij het beter vastleggen van diverse gezondheidsaspecten die nu nog niet voldoende gewaarborgd kunnen worden.

Gezondheid komt in ieder geval terug bij de toedeling van functies, vergunningverlening en bestuurlijke afwegingsruimte. In het omgevingsplan kunnen bij het toedelen van functies regels opgesteld worden. Dit kunnen strenge of vrije regels zijn. Uit het onderzoek blijkt dat bouwregels, regels voor uiterlijk van bouwwerken, gebruiksregels, beoordelingsregels en beleidsregels kansen bieden om de geselecteerde gezondheidsaspecten te regelen. Hierbij kunnen verschillende constructies gebruikt worden, zoals rechtstreeks toestaan, rechtstreeks toestaan onder voorwaarden, afwijken onder voorwaarden en verbodsbepalingen. Gezondheidsaspecten die nu ook al in bestemmingsplannen geregeld worden, zoals geluid en luchtkwaliteit kunnen door het opnemen van omgevingswaarden ook beter geregeld worden. Over de uitwerking van de verbeelding bestaat onduidelijkheid. Er zijn nog geen nieuwe standaarden bekend.

Aanbevolen wordt om in de toekomst nog meer nadruk te leggen op het integreren van gezondheid in ruimtelijke plannen. Door gezamenlijk op te trekken met gezondheidsadviseurs en afspraken met hen te maken zal de integratie van gezondheid beter verlopen. Gezondheid moet terugkomen in verschillende instrumenten van de Omgevingswet om het optimaal te waarborgen. Het is van belang dat de gemeente Utrecht goed afweegt welke aspecten in een omgevingsvisie of het omgevingsplan terecht kunnen komen. In het omgevingsplan zal de gemeente Utrecht ook moeten afwegen in welke mate het juridisch vastgelegd moet worden, met strenge of vrije normen. Naast het opnemen van gezondheidsaspecten in de omgevingsvisie en het omgevingsplan kan de gemeente ook onderzoeken of het mogelijk is om verantwoordelijkheden met betrekking tot gezondheid bij andere partijen neer te leggen. De gehanteerde werkwijze voor dit onderzoek kan voor elk ander thema gebruikt worden. Tot slot is het van belang om verder te experimenteren met het opstellen van een omgevingsplan en het integreren van gezondheid daarin.

ABSTRACT

Health is an important topic within the municipality of Utrecht, this is evidenced by the Coalition Agreement and the requirements for administrative documents and spatial plans made by the mayor and city council members. The Dutch government also takes health seriously by including the protection of health as one of the goals of the Environmental Planning Act.

In Utrecht, health is already included in the preparation of spatial plans. Health consultants from the Health department are contributing to spatial planning. They also try to make colleagues aware of the importance of a healthy environment.

Some health issues can already be recorded in a zoning plan, for example, noise from traffic and industry, air quality and soil condition. Other aspects, such as meeting places, the promotion of exercise, walking and cycling, and tranquillity and quietness can not be captured in a zoning plan, because this is not part of spatial planning according to the current Spatial Planning Act.

By implementing the Environmental Planning Act a good spatial planning will be changed into a healthy physical environment. This may offer more opportunities for ensuring health aspects. The Environmental Planning Act will change the tools for the preparation of spatial planning. Soon there no longer will be multiple zoning plans but there will be only one environmental policy plan. Therefore the main question of this thesis is: "With which arrangement can the health theme be in an environmental policy plan for the city of Utrecht?".

In order to get to an answer to the main question the following subjects have been studied: the importance of health to the municipality of Utrecht and which policy has established for it, how health is ensured in spatial plans and which role the Environmental Planning Act and in particular the environmental policy plan can play to better capture several health issues that currently can not yet be sufficiently guaranteed. Information is collected through literature and internet resources, interviews and a questionnaire.

Health passes by to the allocation of functions, licensing authorisation and administrative decision-making space. In the environmental policy plan rules can be drafted in the allocation of functions. These can be strict or free rules. In the future there may be even incorporated rules that we now find extreme. The research shows that building regulations, rules for appearance of buildings, usage rules, assessment rules and policy rules have opportunities to regulate the selected health issues. Hereby different structures can be used, such as allowing directly, allowing directly under condition, deviate under conditions and prohibition provisions. Health issues, which already are regulated in zoning plans, such as noise and air quality, can be improved by incorporating quality standards for physical environment.

The elaboration of the digital map is unclear. There are no new standards known, which is why there are given three possible outcomes.

It is recommended to place even more emphasis in the future on the integration of health into spatial plans. By collaborating and making appointments with health consultants, the integration of health will go better. Health must come back in various instruments of the Environmental Planning Act to optimally ensure health. It is important that the municipality of Utrecht considers which aspects could be arranged into the environmental planning strategy or in the environmental policy plan. When health issues in the environmental policy plan are arranged, the municipality of Utrecht will also have to consider in what extent it should be established by law, with strict or free standards. In addition to the inclusion of health in the environmental planning strategy and the environmental policy plan, the municipality may also examine whether it is possible to lay responsibilities concerning health by other parties. The method used for this study can be used for any other theme. Finally, it is important to experiment with making an environmental policy plan and the integration of health therein.



1. INLEIDING

Utrecht zal in de komende jaren een groeisprong maken van 330.000 naar 400.000 inwoners. De kwaliteit van de stad moet daarbij niet verloren gaan maar juist versterkt worden. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is de gezonde verstedelijking. Gezonde verstedelijking heeft betrekking op milieu, bewegen, welbevinden, wonen, werk en opleiding (Gemeente Utrecht, 2016). Dat gezondheid bij de gemeente een belangrijk onderwerp is blijkt ook uit het Coalitieakkoord 2014-2018 waarin collegeambities zijn geformuleerd. Verschillende aspecten van gezondheid, zoals zorg en sport maken deel uit van deze ambities (Gemeente Utrecht, 2014). Het college wil dat gezondheid in alle plannen terug komt en dat het expliciet wordt meegewogen (E. Peeters, persoonlijke mededeling, 1 april 2016).

De komst van de Omgevingswet biedt mogelijkheden om gezondheid beter te verankeren in ruimtelijke plannen. Het doel van de wet is immers het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving (Kamerstukken, 2014/15). In dit onderzoek wordt dan ook gekeken naar de mogelijkheden om gezondheid in een omgevingsplan te regelen.

1.1 AANLEIDING

De Omgevingswet wordt naar verwachting in 2018 ingevoerd. Bestemmingsplannen zullen omgevingsplannen worden. Voor het thema gezondheid zijn op dit moment diverse beleidsstukken van kracht maar dit beleid is nu nog lastig in een bestemmingsplan te vatten. Dit komt omdat een bestemmingsplan uitgaat van een goede ruimtelijke ordening. Niet alle gezondheidsaspecten hebben een ruimtelijke component. Een omgevingsplan bevat alle regels met betrekking tot een goede fysieke leefomgeving, en zou dus kansen kunnen bieden om gezondheid te integreren in een omgevingsplan.

1.2 PROBLEEMSTELLING

De Omgevingswet biedt mogelijkheden om gezondheid beter te waarborgen in ruimtelijke plannen. Het is echter nog niet duidelijk met welke regelingen dit mogelijk is in een omgevingsplan.

1.3 DOELSTELLING

Het onderzoeken van de mogelijkheden om gezondheid in een omgevingsplan te regelen.

1.4 DEELVRAGEN

Omgevingswet

- Wat is de stand van zaken omtrent de invoering van de Omgevingswet?
- Wat houdt de Omgevingswet in?
- Wat zijn grote veranderingen ten opzichte van de huidige wetgeving?

Omgevingsplan

- Wat is een omgevingsplan?
- Waar moet een omgevingsplan aan voldoen?
- Welke mogelijkheden biedt het omgevingsplan om de aan de fysieke leefomgeving gerelateerde aspecten te regelen?

Gezondheid

- Wat wordt verstaan onder gezondheid?
- Wat wil de gemeente Utrecht bereiken op het gebied van gezondheid?
- Hoe wordt gezondheid op dit moment gewaarborgd in ruimtelijke plannen?
- Welke mogelijkheden biedt de Omgevingswet om gezondheid beter te kunnen regelen?
- Op welke plekken kan gezondheid terug komen in een omgevingsplan?
- Welke mogelijkheden zijn er om gezondheid in een omgevingsplan te verwerken?

Conclusie en aanbevelingen

Beantwoording van de hoofdvraag: Met welke regeling kan het thema gezondheid in een omgevingsplan voor de gemeente Utrecht terecht komen?

1.5 AFBAKENING

Het onderzoek wordt afgebakend zodat van te voren duidelijk is waar de focus op wordt gelegd. De deelvragen bepalen voor een deel de afbakening, onderstaande punten zijn hier een aanvulling op.

- In afwijking van het plan van aanpak betreft het afstudeeronderzoek alleen het thema gezondheid. Er is niet meer getoetst aan het thema energietransitie, omdat dit een veelomvattend onderzoek op zichzelf bleek te zijn.
- Wat betreft het thema gezondheid is specifiek ingegaan op het beleid van de gemeente Utrecht, waarbij de mindmap als basis voor het onderzoek is gebruikt.
- Wat betreft referentieprojecten is voornamelijk gekeken naar de omgevingsplannen van Gemeente Boekel en Gemeente Alphen aan den Rijn, aangezien deze plannen ter inzage liggen of hebben gelegen.

1.6 METHODEN EN TECHNIEKEN

Methoden en technieken die gebruikt zijn om een antwoord op de deelvragen te formuleren, zijn:

- Het raadplegen van websites van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Tweede en Eerste kamer, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Kenniscentrum InfoMil, GGD, gemeente Utrecht en diverse andere websites.
- Het raadplegen van vakliteratuur, zoals het magazine S+RO.
- Interviews met diverse werknemers van de gemeente Utrecht, een adviesbureau en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Het raadplegen van diverse beleidsdocumenten van de gemeente Utrecht.
- Het raadplegen van diverse wetten, zoals de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet.
- Participeren in werkgroepen die zich bezig houden met de Omgevingswet.

1.7 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 bevat de definitie van gezondheid en geeft het gezondheidsbeleid van de gemeente Utrecht weer. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 beschreven hoe gezondheid op dit moment in ruimtelijke plannen wordt gewaarborgd. Hoofdstuk 4 en 5 gaan in op de Omgevingswet en het instrument omgevingsplan. In hoofdstuk 6 wordt duidelijk hoe gezondheid terug kan komen in de Omgevingswet en het omgevingsplan. In hoofdstuk 6 wordt tevens de regeling waarmee gezondheid in een omgevingsplan geregeld kan worden weergegeven. Hoofdstuk 7 en 8 bevatten de conclusie en aanbevelingen. Tot slot volgen een lijst met afkortingen, de bijlagen en de bronvermelding.



2. GEZONDHEID

Gezondheid is belangrijk voor Utrecht. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat gezondheid is, hoe hier mee wordt omgegaan in Utrecht en wat de beleidsdoelen zijn op het gebied van gezondheid.

2.1 DEFINITIE GEZONDHEID

Ondanks dat het doel van de Omgevingswet het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving is geeft de Omgevingswet geen definitie van gezondheid of een gezonde fysieke leefomgeving.

De World Health Organisation (WHO) definieert gezondheid als volgt: 'Gezondheid is een toestand van volledig fysiek, geestelijk en sociaal welbevinden en is niet louter het ontbreken van ziekte of gebrek'. Een kritische noot bij deze definitie is dat er in de huidige tijd chronische en welvaartsziekten zijn waardoor er geen volledig fysiek, geestelijk en sociaal welbevinden is. Met het hanteren van deze definitie uit 1948 is een groot deel van de bevolking niet gezond (Flinterman, 2015).

Om deze reden sluit de gemeente Utrecht zich aan bij de definitie die de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) hanteert: "Gezondheid als het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren, in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven" (Gemeente Utrecht, 2015).

Volgens Ellen Peeters, senior adviseur gezonde leefomgeving bij de gemeente Utrecht, is gezond zijn: het mee kunnen doen in de maatschappij en het kunnen doen wat je graag wilt doen en daar toe in staat zijn. Het is breder dan alleen het ontbreken van een ziekte. Hierbij geeft zij het volgende voorbeeld: iemand met suikerziekte, en die dat onder controle heeft, kan zich gezonder voelen dan iemand die geen fysieke of mentale beperkingen heeft maar die teveel drinkt, niet zo goed weet wat gezonde voeding is of eenzaam is. Het zit hem dus vooral in het zelf regie kunnen voeren over je eigen leven en je prettig voelen (persoonlijke mededeling, 1 april 2016).

"Gezondheid als het vermogen om je aan te passen en je eigen regie te voeren, in het licht van de sociale, fysieke en emotionele uitdagingen van het leven."

Of je gezond bent wordt niet alleen bepaald door biologische factoren maar ook door de fysieke en sociale leefomgeving. De inrichting van de stad is niet alleen bepalend voor de kwaliteit van de stad maar ook voor de gebruiksmogelijkheden, die kunnen bijdragen aan gezondheid (van der Ree & Kruize, 2016).

2.2 GEZONDHEID IN UTRECHT

2.2.1 Healthy Urban Living en gezonde verstedelijking

In het ruimtelijk spoor wordt in Utrecht onder de noemers Healthy Urban Living en gezonde verstedelijking aan een duurzame gezonde toekomst gewerkt (Gemeente Utrecht, 2016). Met Healthy Urban Living wil de regio Utrecht zich internationaal profileren. Hier zijn ook kennisinstituten zoals het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM), Planbureau voor de leefomgeving (PBL), Universiteit Utrecht en de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) bij betrokken. Hier wordt niet alleen gewerkt aan een gezonde fysieke leefomgeving maar ook aan een gezonde economie en sociale programma's. Dit is ook de uitdaging in de stad Utrecht waar de groei van het aantal inwoners in de stad kans biedt voor gezonde verstedelijking (E. Peeters, persoonlijke mededeling, 1 april 2016). Healthy Urban Living is niet alleen in Utrecht en regio Utrecht een belangrijk item. Steden over de hele wereld hebben dit fenomeen. Zo heeft bijvoorbeeld Londen ervoor gekozen om miljoenen te investeren in fietspaden en elektrisch vervoer. Dit project wordt tevens ondersteund door bedrijven uit de regio Utrecht (The New Economy, 2015).

2.2.2 Gezondheidsbeleid

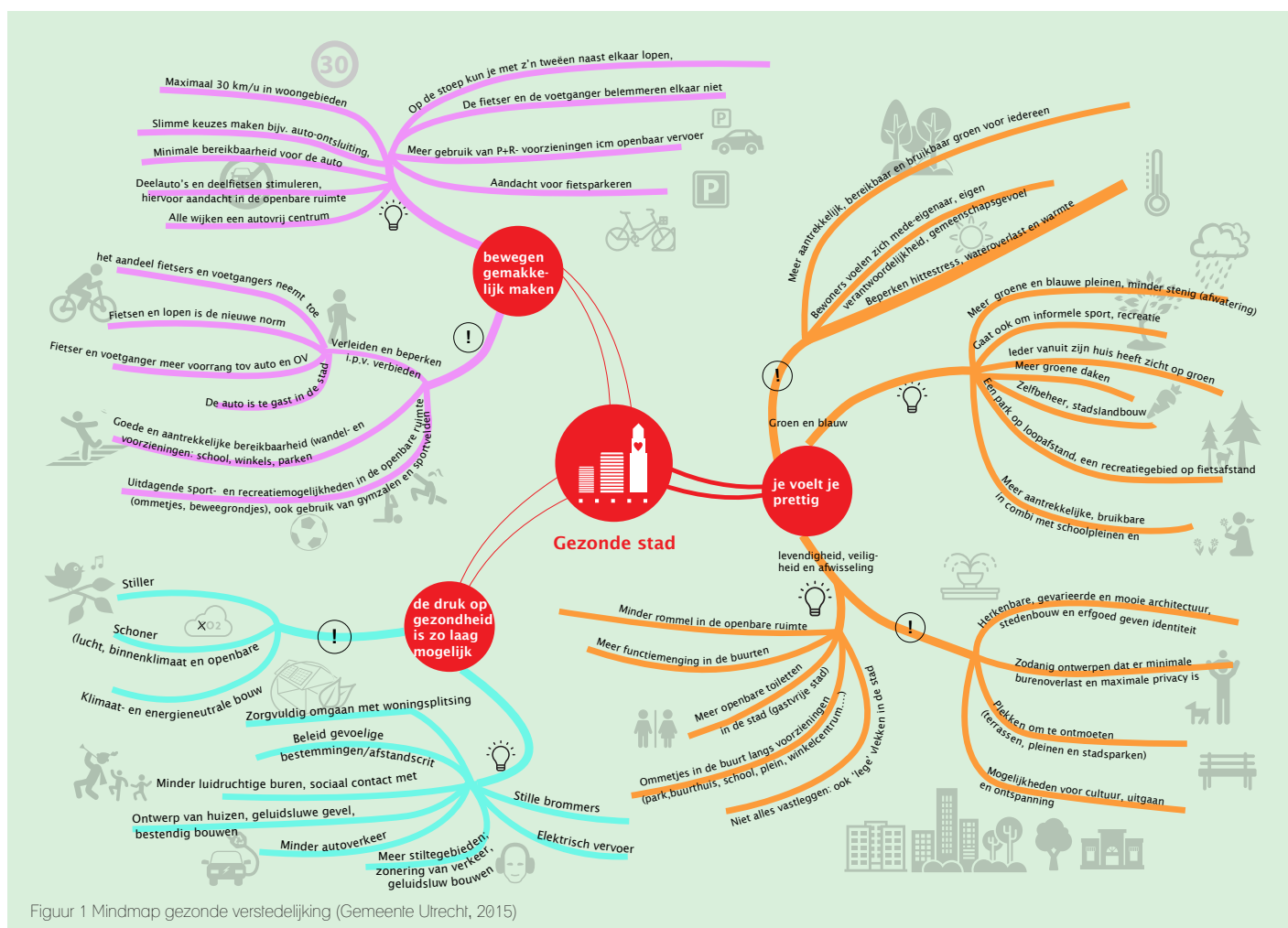
Om een gezonde verstedelijking te bereiken is door de afdeling Volksgezondheid van de gemeente Utrecht het beleidskader 'Bouwen aan een gezonde toekomst, een uitnodiging aan de stad' opgesteld. Uit gesprekken met bewoners, experts, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven blijkt dat dit kader breed wordt gedragen (van der Meulen, Leenders, & Geelen, 2016). 'Bouwen aan een gezonde toekomst, een uitnodiging aan de stad' bestaat uit drie hoofdlijnen, namelijk: gezonde stad, gezonde wijk en gezonde start. De gezonde stad gaat uit van de volgende subwaarden: gezondheid integreren in ruimtelijke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen, gezond duurzaam lokaal voedsel, bevorderen van een gezonde leefstijl en gezond gedrag en menselijke waardigheid en vangnet. De gezonde wijk gaat uit van de subwaarden gezond leven en gezonde leefomgeving met als doel van een gezonde wijkaanpak naar een gezonde buurtaanpak te gaan. Gezonde start gaat uit van de volgende waarden: jeugdgezondheidszorg in de gezonde buurtaanpak en leefstijl en gezondheidsvaardigheden. De focus ligt hierbij op jonge kinderen (0 tot 6 jaar).

Naast het beleid vanuit de gemeente wordt ook van de samenleving verwacht zelf bij te dragen aan gezond leven en gezond wonen in een duurzame en gezonde stad (Gemeente Utrecht, 2015).

In dit onderzoek is voornamelijk de gezonde stad van belang. Naast bovengenoemde subwaarden gaat de gezonde stad uit van drie pijlers: de druk op gezondheid is zo laag mogelijk, gezond leven is gemakkelijk en je voelt je prettig (Gemeente Utrecht, 2015). Bij de drie pijlers is tijdens een bijeenkomst gezonde leefomgeving binnen de gemeente Utrecht een mindmap gemaakt, deze is weergegeven in figuur 1. De gezondheidsaspecten uit deze mindmap dienen als leidraad voor dit onderzoek.

2.2.3 Overig gezondheidsbeleid

Naast het verbeteren van gezondheid via het ruimtelijk spoor doet de gemeente nog veel meer. Zoals infectieziektepreventie en -bestrijding, jeugdgezondheidszorg, openbare geestelijke gezondheidszorg, gezondheidsbevordering, epidemiologie, medische milieukunde en toezicht op en handhaving van wet- en regelgeving kinderopvang (Gemeente Utrecht, 2016).



Figuur 1 Mindmap gezonde verstedelijking (Gemeente Utrecht, 2015)

Voor gezondheidsbevordering wordt onder andere aandacht geschonken aan een gezonde leefstijl. Hieronder vallen bijvoorbeeld ouders en kinderen op een positieve manier aan zetten tot een gezondere leefstijl om overgewicht te voorkomen. Zo worden er activiteiten georganiseerd waaraan kinderen kunnen deelnemen. Ook de alcohol- en drugspreventie bij jeugd valt onder een gezonde leefstijl. Er worden afspraken gemaakt met scholen, sportclubs, horeca, supermarkten en welzijnsorganisaties om ouders en jongeren bewust te maken van de effecten van alcohol en drugs. Zo worden er bijvoorbeeld voorlichtingen op basisscholen gegeven. Aan de andere kant wordt ook beleid gemaakt een voorbeeld hiervan is het cannabisbeleid. Er wordt tevens aandacht geschonken aan psychosociale gezondheid, hiervoor worden onder andere diverse cursussen en trainingen aangeboden om beter te kunnen omgaan met bijvoorbeeld stress of depressie. De gemeente biedt op verzoek groepsvoorlichtingen aan over uiteenlopende onderwerpen (Gemeente Utrecht, 2016).

Ook over luchtkwaliteit, geluid, groen en klimaat wordt nagedacht binnen de gemeente. De luchtkwaliteit in de stad wordt gemeten door de gemeente en door het RIVM. De maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren zijn vooral gericht op de uitstoot van gemotoriseerd verkeer. Zo heeft de gemeente Utrecht in 2015 een milieuzone ingevoerd (Gemeente Utrecht, 2016). Het klimaat in Nederland verandert, maatregelen die de gemeente Utrecht hier voor neemt zijn bijvoorbeeld het zorgen voor een goede afvoer van regenwater, het onderhouden en aanleggen van openbaar groen, plekken met koelte en schaduw en watertappunten realiseren. De gemeente heeft de ambitie om in 2030 klimaatneutraal te zijn. Hiervoor is samen met bewoners het energieplan opgesteld. De gemeente verstrekt tevens subsidies voor maatregelen die bijdragen aan het tegengaan van klimaatverandering (Gemeente Utrecht, 2016).

Diverse aspecten die invloed hebben op de gezondheid worden door de gemeente gemonitord. Dit zijn onder andere ervaren gezondheid, regie over het eigen leven, levensverwachting, aandoeningen en ziekten, sociale contacten, financiële situatie, leefstijl, zorggebruik en de fysieke leefomgeving. De verzamelde data wordt in de Volksgezondheidsmonitor Utrecht (VMU) verwerkt en is op die manier voor iedereen inzichtelijk (VMU Volksgezondheidsmonitor Utrecht, z.d.).

2.3 TUSSENCONCLUSIE

In Utrecht is gezondheid belangrijk, maar wanneer ben je gezond? In Utrecht wordt de definitie van de GGD gehanteerd. Volgens deze definitie is gezond zijn breder dan alleen het ontbreken van een ziekte. Het zit hem vooral in het zelf regie kunnen voeren over je eigen leven en je prettig voelen. In Utrecht wordt aan gezondheid gewerkt onder de noemers Healthy Urban Living en gezonde verstedelijking. Om een gezonde verstedelijking te bereiken is door de afdeling Volksgezondheid het beleidskader 'Bouwen aan een gezonde toekomst, een uitnodiging aan de stad' opgesteld. Naast het verbeteren van gezondheid via het ruimtelijke spoor wordt nog veel meer gedaan aan gezondheid.



3. GEZONDHEID IN RUIMTELIJKE PLANNEN – HEDEN

Dit hoofdstuk geeft weer op welke manier gezondheid nu in ruimtelijke plannen van de gemeente Utrecht is gewaarborgd en waarom dit nog onvoldoende is.

3.1 WAARBORGING GEZONDHEID

Gezondheid wordt in Utrecht op verschillende manieren gewaarborgd in ruimtelijke plannen. Dit kan via gebiedsteams zijn, in een startdocument, een stedenbouwkundig programma van eisen (hierna: SPvE) of het bestemmingsplan.

3.1.1 Gebiedsteams

In Utrecht denken gezondheidsadviseurs, al sinds 2014, mee met alle ruimtelijke plannen en nemen afgevaardigden van de afdeling Volksgezondheid plaats in gebiedsteams (Gemeente Utrecht, 2016). Een gebiedsteam is een team waarin verschillende disciplines van de gemeente Utrecht zijn vertegenwoordigd. Daarnaast denken de gezondheidsadviseurs mee met andere disciplines, zodat bewuster over gezondheid wordt nagedacht en daar ook naar wordt gehandeld bij het opstellen van ruimtelijke- en beleidsplannen (E. Peeters, persoonlijke mededeling, 1 april 2016).

Tijdens gebiedsteams worden ontwikkelingen besproken. Vanuit het oogpunt van gezondheid wordt beoordeeld of ontwikkelingen wel of niet bijdragen aan de gezondheid in de gemeente Utrecht. De gezondheidsadviseurs letten er onder andere op dat woningen en scholen niet te dicht langs de snelweg staan, of er genoeg ruimte is voor fietsers en voetgangers en of er groene plekken zijn (Gemeente Utrecht, 2016). Zo zijn er plannen waar de situering van een gebouw is gewijzigd, meer groen wordt opgenomen etc.

De gezondheidsadviseurs werken dus aan de gezondheid van de stad. Er wordt geprobeerd (in samenwerking met andere disciplines) om de stad zo te maken dat gezonde keuzes voor handen zijn en zo aantrekkelijk zijn dat mensen ook voor die gezonde keuzes kiezen (E. Peeters, persoonlijke mededeling, 1 april 2016).

*“In Utrecht denken
gezondheidsadviseurs
standaard mee met alle
ruimtelijke plannen.”*

De gebiedsmanagers zijn over het algemeen tevreden met de bijdrage van de gezondheidsadviseurs in de gebiedsteams. Zo zegt Carla Mesman, gebiedsmanager van de wijk Zuid: ‘Waardevolle bijdrage. Er wordt in oplossingen gedacht en integraal advies gegeven’ (persoonlijke mededeling, 1 april 2016).

De mate van invloed van de gezondheidsadviseurs op ruimtelijke plannen hangt af van de wijk, in sommige wijken wordt meer (her)ontwikkeld dan in andere wijken, van de manager, bij de een krijg je meer ruimte om een oordeel te geven dan bij de ander, en van de gezondheidsadviseur zelf, hoeveel ruimte wordt genomen om een oordeel te geven en of actief wordt deelgenomen aan discussies (E. Peeters, persoonlijke mededeling, 1 april 2016).

Gezondheid

Een gezonde leefomgeving is een omgeving die mensen als prettig ervaren, die uitnodigt tot gezond gedrag en waarin de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is. Deze algemene kenmerken zijn leidend voor de inhoud van de gezondheidsadviezen. Het project biedt veel mogelijkheden om de principes van Gezonde Verstedelijking toe te passen. De voorgenomen herinrichting van de openbare ruimte binnen het plangebied is een kans om het bewegen, recreëren, ontmoeten en sporten van de (toekomstige) bewoners te stimuleren. Tevens kan de openbare ruimte zodanig ingericht worden dat deze schoon en veilig blijft. In deze fase van de ontwikkeling is het goed mogelijk rekening te houden met de behoeften van de (toekomstige) bewoners en specifieke doelgroepen.

Bij de nieuwbouw kunnen gezonde en duurzame woningen gerealiseerd worden.

De Einsteindreef is een drukke weg met meer dan 10.000 mvt/etmaal). Omdat Volksgezondheid afstand tot de weg als toetsingscriterium hanteert om kwetsbare groepen (kinderen, ouderen en mensen met luchtwegklachten of hartvaatziekten) te beschermen tegen gezondheidsbedreigingen, wordt geadviseerd de aanwezige groenstrook tussen de Ivordreef en de Einsteindreef zoveel mogelijk te handhaven.

Figuur 2 Gezondheidsparagraaf in startdocument voor een project aan de Ivordreef (Gemeente Utrecht, 2015)

6.11 Gezondheid

Met de aanwezigheid van een vrij drukke weg (de Eykmanlaan) en het spoor aan de rand van het plangebied dient voor wat betreft gezondheid rekening gehouden te worden met de invloed van verkeers-gerelateerde luchtverontreiniging en geluidhinder door wegverkeer en railverkeer. Het inrichten van een parkachtig gebied, waar de volkstuinen deel van uitmaken biedt kansen voor gezondheidsbevordering. Het ontsluiten van het volkstuinencomplex vergroot de mogelijkheid van rondwandelingen door het gebied te maken en de aanwezigheid van veel en divers groen door de volkstuinen is gezond voor de bewoners. Op dit moment is het niet onmogelijk om door het volkstuinencomplex te lopen, maar het is niet vanzelfsprekend, doordat het aantal toegangsmogelijkheden beperkt is. De aanwezigheid van het Lachende Paard met een aantal geiten en paarden in het gebied geeft een leuke afwisseling, waardoor het gebied meer gebruikt wordt voor recreatie. Dat is weer goed voor de gezondheid.

Bij de herinrichting van de openbare ruimte moet de kans om de kwaliteit en de toegankelijkheid van het groen te vergroten, benut worden.

Figuur 3 Gezondheidsparagraaf in SPvE voor het project Kop op Tuindorp Oost (Gemeente Utrecht, 2015)

5.12 Gezondheid

In het plangebied staan de voetganger en fietser centraal. De voorziene ontwikkelingen, waaronder de verbreding van de brug, waardoor meer ruimte ontstaat voor fietsers en voetgangers, en de herinrichting van het verblijfsgebied naast de kerk dragen daar aan bij. Meer mogelijkheden voor fietsers en voetgangers draagt bij aan een verbetering van de gezondheid. Bij de inrichting van dit verblijfsgebied is het belangrijk dat het leidt tot een plek waar mensen elkaar ontmoeten. Dit is een belangrijke stimulans voor geestelijke en sociale gezondheid. Gezondheidkundig is er in het plangebied geen probleem voor wat betreft luchtverontreiniging of geluidshinder.

Figuur 4 Gezondheidsparagraaf in bestemmingsplan Actualisering Zandweg-Castellumlaan, De Meern (Gemeente Utrecht, 2015)

3.1.2 Waarborging gezondheid in ruimtelijke plannen

De waarborging van gezondheid in ruimtelijke plannen wordt nu via een gezondheidsparagraaf geregeld. De gezondheidsparagraaf heeft in diverse documenten verschillende statussen. Het begint met een gezondheidsparagraaf in een startdocument. Een voorbeeld hiervan is weergegeven in figuur 2. Een startdocument wordt opgesteld wanneer een initiatief het bestuurlijke traject in gaat. Hierin wordt qua gezondheid beschreven wat wel en niet kan en waar rekening mee gehouden moet worden. Dit zijn echter geen harde voorwaarden en is bij elk plan maatwerk. De paragraaf uit het startdocument werkt door in het SPvE, waarbij de bijdrage van het plan aan gezondheid iets specifiekier wordt omschreven. Een voorbeeld hiervan is weergegeven in figuur 3. Uiteindelijk wordt in

het bestemmingsplan een gezondheidsparagraaf opgenomen in de toelichting (E. Peeters, persoonlijke mededeling, 1 april 2016). In de gezondheidsparagraaf van een bestemmingsplan wordt beschreven in welke mate het bepaalde in het bestemmingsplan bijdraagt aan de gezondheid. Een voorbeeld van een gezondheidsparagraaf is in figuur 4 weergegeven. Een toelichting bij een bestemmingsplan is niet juridisch bindend. Wat in de paragraaf is opgenomen heeft dus geen juridische gevolgen. Gezondheidsadviseurs willen graag zien dat gezondheid in de regels specifiek terug komt terwijl juristen ervoor willen zorgen dat het plan flexibel blijft (daarbij wordt wel rekening gehouden met gezondheid, maar dat zie je niet specifiek in de regels terug komen).

Naast de waarborging van gezondheid in eerder genoemde documenten zijn diverse gezondheidsaspecten nu ook al gewaarborgd via sectoraal beleid. Een voorbeeld hiervan is een wijkgroenplan.

3.2 ONVOLDOENDE GEWAARBORGD

Omdat bij het opstellen van een bestemmingsplan uit wordt gegaan van een goede ruimtelijke ordening, kan gezondheid alleen meewegen als er een ruimtelijk aspect aan zit. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de hoeveelheid groen in de omgeving, geluid van verkeer of bedrijven, luchtkwaliteit bodemgesteldheid, straling en elektromagnetische velden etc. (De Omgevingsjurist, 2016). Deze aspecten van gezondheid worden dus al wel in het bestemmingsplan geregeld.

Minder concrete aspecten van gezondheid zoals mogelijkheden tot ontmoeting, bevorderen van bewegen, lopen en fietsen, een gezonde levensstijl, ruimte voor recreatie en sport en stilte en rust kunnen nu niet of onvoldoende vastgelegd worden en zijn dus niet direct in de regels van een bestemmingsplan terug te vinden. Uiteraard wordt er bij het opstellen van ruimtelijke plannen wel rekeningen mee gehouden, door bijvoorbeeld het bestemmen van groen, maar het is niet specifiek terug te zien in de regels. Eerdere pogingen om gezondheid in een bestemmingsplan te regelen, bijvoorbeeld door het toepassen van afstandscriteria, zijn gestrand bij de Raad van State vanwege het ontbreken van wetenschappelijke onderbouwing (M. Kegler, persoonlijke mededeling, 18 april 2016). Ook in het volksgezondheidsbeleid van de gemeente Utrecht staan geen normen waaraan getoetst kan worden. Daarnaast is het niet gewenst om nieuw beleid te vormen (E. Peeters, persoonlijke mededeling, 1 april 2016).

3.3 TUSSENCONCLUSIE

In Utrecht wordt gezondheid op diverse manieren gewaarborgd. Dit kan in gebiedsteams zijn, in een startdocument, een stedenbouwkundig programma van eisen, het bestemmingsplan of in sectoraal beleid. Pogingen om gezondheidsaspecten, die nu nog niet geregeld kunnen worden, mee te nemen in een bestemmingsplan zijn gestrand bij de Raad van State door het ontbreken van een ruimtelijk aspect of wetenschappelijk onderzoek. Kan de Omgevingswet wellicht meer mogelijkheden bieden om gezondheid in ruimtelijke plannen te waarborgen? Zie hoofdstuk 6 voor een antwoord op die vraag.



4. OMGEVINGSWET

De Omgevingswet heeft betrekking tot de gehele fysieke leefomgeving. Dit biedt wellicht mogelijkheden voor gezondheid. Om daar achter te komen is onderzocht wat de Omgevingswet inhoudt en welke veranderingen dit met zich mee brengt, onder andere ten opzichte van de huidige wetgeving.

4.1 PLANNING VAN DE OMGEVINGSWET

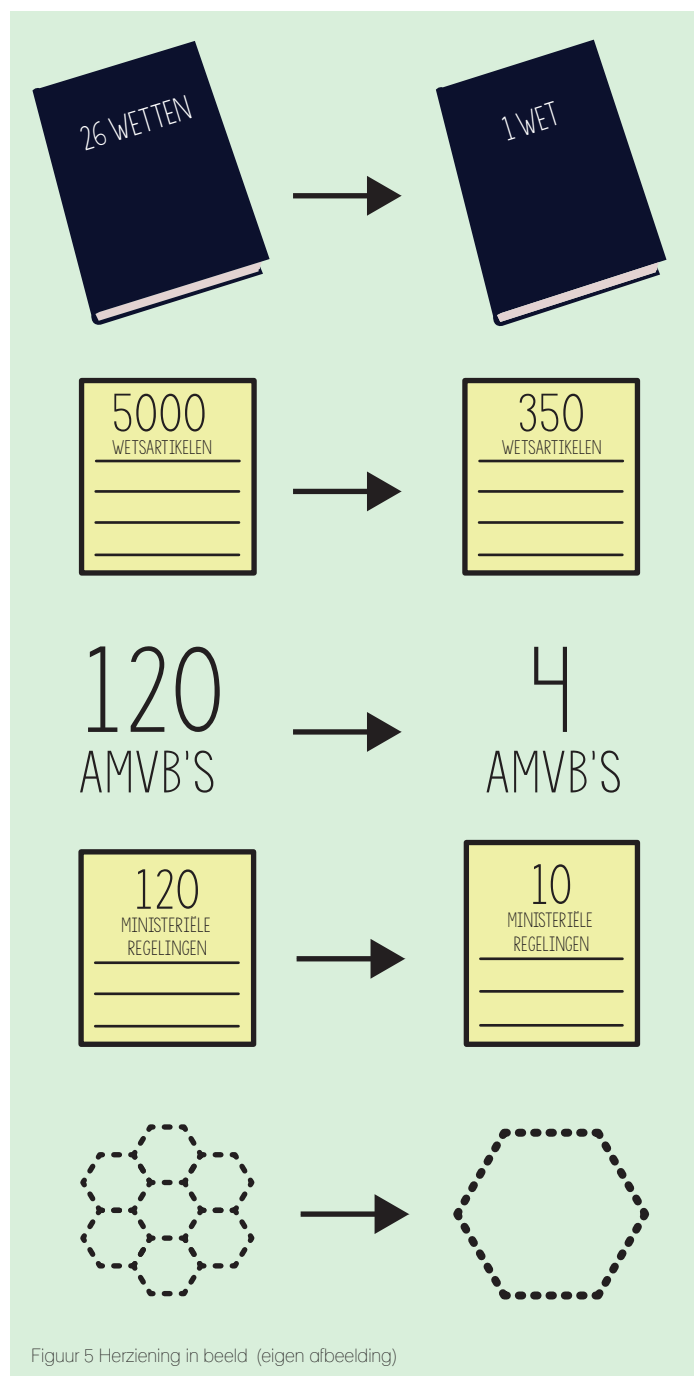
Voordat de Omgevingswet in werking treedt zal eerst de wetgevingsprocedure doorlopen moeten worden. In bijlage 1 wordt de wetgevingsprocedure toegelicht. Naar verwachting zal de Omgevingswet in 2018 in werking treden (Rijksoverheid, z.d.).

4.2 HERZIENING RUIMTELIJKE REGELS

Met de komst van de Omgevingswet worden regels vereenvoudigd, gebundeld en meer in samenhang met elkaar gebracht. Dit is nodig omdat het huidige stelsel van wet- en regelgeving op het gebied van de leefomgeving complex, versnipperd en onoverzichtelijk is (Rijksoverheid, z.d.). De Omgevingswet bundelt wet- en regelgeving op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De Omgevingswet regelt daarmee het beheer en de ontwikkelingen van de leefomgeving (Rijksoverheid, z.d.). De Omgevingswet zorgt tevens voor een versnelling en verbetering van besluitvorming, de integratie van plannen en toetsingskaders, een vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte en het doelmatig uitvoeren van onderzoek (Vereniging Nederlandse Gemeenten, z.d.). Hierdoor wordt het stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien (figuur 5) (Rijksoverheid, z.d.).

4.3 DOELEN OMGEVINGSWET

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn: bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, doelmatig beheren en gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (Kamersstukken, 2014/15).



4.4 UITGANGSPUNTEN OMGEVINGSWET

De uitgangspunten die hierbij horen zijn:

- **Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter**
Doel is het verlichten van onderzoekslasten, verkorten van procedures en een transparante regelgeving.
- **Zekerheid en dynamiek**
Rechtszekerheid voor burgers is belangrijk maar er moet ook ruimte voor initiatieven zijn.
- **Ruimte voor duurzame ontwikkeling**
Veel van de huidige regels zijn verouderd en staan innovatieve en duurzame ontwikkelingen in de weg, daar komt verandering in.
- **Ruimte voor regionale verschillen**
Provincies en gemeenten kunnen straks regionaal en lokaal maatwerk leveren.
- **Actieve en kwalitatief goede uitvoering**
Het nieuwe omgevingsrecht is flexibel en biedt transparante en doelmatige procedures. Hierdoor worden bestuurders geprikkeld tot actief gedrag dat is gebaseerd op vertrouwen en verantwoordelijkheid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

4.5 INSTRUMENTEN VAN DE OMGEVINGSWET

De kern van de Omgevingswet wordt gevormd door zes instrumenten:

1. Omgevingsvisie

Een strategisch plan voor de gehele fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie is verplicht voor het rijk, de provincies en gemeenten (Buitelaar, 2015).

2. Programma

Concrete maatregelen waarmee omgevingswaarden of doelen voor de leefomgeving bereikt kunnen worden.

3. Decentrale regelgeving

Decentrale overheden brengen alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving in één regeling samen. Voor gemeenten is dit het omgevingsplan, voor waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de omgevingsverordening.

4. Algemene rijksregels voor activiteiten

Nationaal algemeen geldende regels voor de bescherming van de leefomgeving.

5. Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning toetst vooraf of een bepaald initiatief mag. Via één aanvraag bij één loket kunnen initiatiefnemers snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij willen uitvoeren.

6. Projectbesluit

Het Rijk of provincies zijn verantwoordelijk voor complexe projecten van nationaal belang. Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor de besluitvorming hierover. Deze procedure zal met het projectbesluit sneller en beter verlopen dan in het verleden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014).

4.6 VERANDERINGEN

4.6.1 Instrumenten huidige wetgeving

De huidige wetgeving voor de ruimtelijke ordening bestaat uit vele wetten. De belangrijkste daarvan is de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslagen waar verantwoordelijk voor zijn. De instrumenten van de Wro zijn algemene regels, structuurvisie, bestemmingsplan, beheersverordening en coördinatieregeling (Kenniscentrum InfoMil, z.d.). In bijlage 2 worden deze instrumenten toegelicht.

4.6.2 Instrumenten Omgevingswet

De grootste verandering is de bundeling en stroomlijning van de wet- en regelgeving op het gebied van de leefomgeving. Uiteindelijk zal de Omgevingswet de wet zijn die alles op het terrein van de fysieke leefomgeving dekt. Onder de fysieke leefomgeving wordt in ieder geval verstaan: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed (Kamerstukken, 2014/15).

De Omgevingswet maakt gebruik van andere instrumenten dan de Wro, zie tabel 1 voor een overzicht. In bijlage 3 worden de instrumenten van de Omgevingswet toegelicht.

De Omgevingswet zorgt naast het gebruik van andere instrumenten ook voor inhoudelijke en organisatorische veranderingen in de ruimtelijke keten. Een greep uit de inhoudelijke en organisatorische veranderingen wordt toegelicht in bijlage 4.

Heden (Wro)	Toekomst (Omgevingswet)
algemene regels	instructieregels
structuurvisie	omgevingsvisie
bestemmingsplan	omgevingsplan
inpassingsplan	projectbesluit
beheersverordening	omgevingsplan
coördinatieregeling	coördinatieregeling
omgevingsvergunning (Wabo)	omgevingsvergunning
	algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving
	programma

Tabel 1 Overzicht instrumenten huidige en nieuwe wetgeving (Rijksoverheid, z.d.)

4.7 TUSSENCONCLUSIE

Met de komst van de Omgevingswet wordt het stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien. Vooral de bundeling en stroomlijning van wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving zal impact hebben. De instrumenten om de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet uit te werken zullen anders zijn dan de instrumenten uit de huidige wetgeving. Een aantal van de nieuwe instrumenten lijken op het oude instrument maar zullen breder ingezet kunnen worden omdat een verschuiving plaatsvindt van een goede ruimtelijke ordening naar een goede fysieke leefomgeving. Juist die verbreding biedt kansen voor gezondheid, daarnaast is het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving één van de doelen van de Omgevingswet.



5. OMGEVINGSPLAN

Dit hoofdstuk gaat in op het instrument omgevingsplan van de Omgevingswet. Er wordt beschreven wat een omgevingsplan is, hoe de procedure verloopt en welke soort regels in het omgevingsplan toegepast kunnen worden. Het omgevingsplan legt alle regels voor de fysieke leefomgeving juridisch vast. Daardoor kan het omgevingsplan kansen bieden om gezondheid beter vast te leggen dan nu in een bestemmingsplan mogelijk is.

5.1 HET OMGEVINGSPLAN

Het omgevingsplan is het kerninstrument voor de gemeentelijke decentrale regelgeving binnen de Omgevingswet (Kleine Staarman, 2014). Het is een integraal plan waarin alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving opgenomen worden.

In een omgevingsplan gaat het om: het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid, het beschermen van het milieu, het duurzaam veilig stellen van de openbare drinkwatervoorziening, het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden, het behoud van cultureel erfgoed, het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed, de natuurbescherming, het tegengaan van klimaatverandering, de kwaliteit en gebruik van bouwwerken, de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten, het beheer van infrastructuur, het beheer van watersystemen, het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen, het beheer van natuurlijke hulpbronnen, het beheer van natuurgebieden en het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (Kamerstukken, 2014/15).

Alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen van een gemeente zullen bij de invoering van de Omgevingswet van rechtswege het omgevingsplan van die gemeente worden (deze regel zal opgenomen worden in de invoeringswet). Omdat op dat moment nog niet alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen op elkaar afgestemd zijn zal dit in eerste instantie een onoverzichtelijk omgevingsplan opleveren.

De gemeente moet daar één overzichtelijk omgevingsplan van zien te maken en tegelijkertijd de bepalingen over de fysieke leefomgeving van andere verordeningen, zoals van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV), integreren in het omgevingsplan. Op het moment van schrijven wordt onderhandeld over een termijn waarbinnen dit gebeurd moet zijn (W. van Gelder, persoonlijke mededeling, 30 maart 2016).

5.2 KENMERKEN

Een aantal kenmerken van het omgevingsplan is:

- de integrale benadering van de fysieke leefomgeving, waarbij een goede omgevingskwaliteit belangrijk is;
- één plan voor de hele gemeente;
- er kunnen omgevingswaarden vastgesteld worden;
- betere toegang en meer overzicht van regels door de digitalisering;
- geen actualiseringsplicht meer;
- vermindering van onderzoekslasten;
- meer ruimte voor initiatieven;
- één besluitvormingsprocedure (Kleine Staarman, 2014).

5.3 REGELS IN EEN OMGEVINGSPLAN

Het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving en regels over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

De diverse soorten regels die in het omgevingsplan opgenomen kunnen worden zijn:

- gebruiksregels;
- bouwregels;
- meldingsregels;
- maatwerkvoorschriften;
- maatwerkregels;
- gelijkwaardigheidsregels;
- regels uit (o.a.) APV;
- regels moderniseringslocaties;
- regels uiterlijk van bouwwerken;
- beoordelingsregels;

- regels grondexploitatie;
- regels voor verbinden voorschriften aan omgevingsvergunning;
- regels inwinnen advies;
- regels voor aanvraagvereisten;
- regels monitoring;
- regels afbakening vergunningplicht (van der Velde, 2014).

In bijlage 5 zijn alle regels nader toegelicht.

5.4 PROCEDURE

Procedure om tot een omgevingsplan te komen:

- de gemeenteraad moet een kennisgeving doen van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen;
- ontwerp omgevingsplan ter visie;
- zienswijze door een ieder;
- besluit tot vaststelling omgevingsplan;
- beroep door belanghebbenden bij de Raad van State;
- inwerkingtreding vier weken na bekendmaking en mededeling (Braanker, 2016).

De Omgevingswet geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om een delegatiebesluit te nemen. Met dit besluit kan de gemeenteraad het college de bevoegdheid geven om bepaalde delen van het omgevingsplan aan te passen en te laten vaststellen. Deze delegatiemogelijkheid bestaat onder de Wro niet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

5.5 VERBREDE REIKWIJDTE

In het omgevingsplan kunnen regels opgenomen worden voor aan de fysieke leefomgeving gerelateerde aspecten. Dit zijn voornamelijk regels in gemeentelijke verordeningen met betrekking tot openbare orde, veiligheid, bruikbaarheid, uiterlijk, ontsiering, hinderlijk of baldadig gedrag of goede zeden (Kamerstukken, 2013/14). In het kader van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) wordt er nu al volop geëxperimenteerd met de Omgevingswet. De Chw biedt namelijk de mogelijkheid om een bestemmingsplan te maken dat lijkt op het omgevingsplan uit het wetsvoorstel van de Omgevingswet. Dit wordt een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte genoemd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

5.5.1 Analyse bestemmingsplan met verbrede reikwijdte

Om de mogelijkheid om aan de fysieke leefomgeving gerelateerde aspecten op te nemen in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte te onderzoeken is gekeken naar de manier waarop dat is gedaan in plannen die nu ter inzage liggen of hebben gelegen, namelijk: omgevingsplan Buitengebied Boekel (figuur 6), van de gemeente Boekel en omgevingsplan Rijnhaven Oost (figuur 7), van de gemeente Alphen aan den Rijn. Hierdoor wordt het duidelijk met welke regeling meer geregeld kan worden ten opzichte van het bestemmingsplan. De gebruikte regelingen in deze omgevingsplannen zijn wellicht ook geschikt om gezondheid beter vast te leggen.



Figuur 6 Uitsnede Omgevingsplan Buitengebied Boekel (Gemeente Boekel, 2016)

In beide omgevingsplannen zijn aan de fysieke leefomgeving gerelateerde aspecten opgenomen.

In het omgevingsplan Buitengebied Boekel zijn ook specifiek voor gezondheid regels opgenomen. Zo is er een geur- en emissie standstill opgenomen en zijn er beoordelingsregels opgenomen voor uitbreiding van veehouderijen. Tevens is er een verbeterprincipe opgenomen waardoor de geuroverlast moet verminderen. Deze regels en bijbehorende beschrijving van het omgevingsplan Buitengebied Boekel zijn weergegeven in bijlage 6.

In het omgevingsplan Rijnhaven Oost zijn veel open normen voor het verrichten van activiteiten opgenomen. Deze normen worden nader beschreven in beleidsregels, welke als bijlage bij het omgevingsplan zijn gevoegd. Tevens is in het omgevingsplan een zorgplicht opgenomen. De zorgplicht voorziet in het voorkomen en beperken van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze regels en bijbehorende beschrijving van het omgevingsplan Rijnhaven Oost zijn ook weergegeven in bijlage 6.

5.6 RELATIE MET OMGEVINGSVISIE

Het maken van een omgevingsplan is verplicht voor gemeenten en maakt deel uit van het toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen. Naast het maken van een omgevingsplan is de gemeente verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. De omgevingsvisie bevat strategisch beleid en uitgangspunten, het geeft de ambitie van de gemeente weer. Hierin wordt beschreven welke veranderingen de gemeente wil aanmoedigen, toe wil laten of welke aspecten de gemeente juist wil beschermen. De omgevingsvisie kan heel abstract zijn, dan is de uitwerking van de visie in een omgevingsplan lastig, of concreter zijn, waardoor de visie als houvast kan dienen bij de beoordeling van afwijkactiviteiten van het omgevingsplan (Braanker, 2016).

De relatie tussen het omgevingsplan en de omgevingsvisie is op verschillende manieren uit te leggen. Het gemeentebestuur kan zelf kiezen welke instrumenten ingezet worden bij de uitvoering van het beleid (W. van Gelder, persoonlijke mededeling, 20 mei 2016). Binnen de gemeente Utrecht is er nog geen eenduidige koers over hoe het beleid in de omgevingsvisie vertaald wordt in regels in het omgevingsplan, wat het lastig maakt om uitspraken te doen over de uitwerking van een omgevingsplan.

Zo is het mogelijk om ervoor te kiezen dat het omgevingsplan enkel de bestaande situatie vastlegt. Voor alle ontwikkelingen moet dan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit aangevraagd

worden. Dit betekent dat voor nieuwe ontwikkelingen een procedure noodzakelijk is. De proceduredtijd wordt met de invoering van de Omgevingswet weliswaar korter, maar het heeft wel consequenties voor de burger. Het aanvragen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan voorbereidingstijd en kosten (o.a. voor onderzoeken) met zich mee brengen die voor rekening zijn voor de aanvrager (M. Paumen, persoonlijke mededeling, 18 april 2016).

“De relatie tussen het omgevingsplan en de omgevingsvisie is op verschillende manieren uit te leggen.”

Een andere keuze is om concrete onderdelen uit de omgevingsvisie te verwerken in het omgevingsplan. Daarbij ontstaat wel een spanningsveld. Wat hoort in de omgevingsvisie thuis en wat kan worden vertaald in het omgevingsplan. Door onderdelen van de omgevingsvisie in het omgevingsplan uit te werken ontstaat een wisselwerking tussen de twee instrumenten (M. Paumen, persoonlijke mededeling, 18 april 2016).

Martine van Rijn, adviseur stedelijke ontwikkeling en planoloog bij de gemeente Utrecht ziet het als volgt: In een omgevingsvisie wordt onderzocht, samen met alle mensen waarmee gesproken wordt in het participatietraject, wat de te beschermen waarden in een gebied zijn en welke ontwikkelingen goed voor het gebied zouden kunnen zijn (of niet erg als het gebeurt). Deze te beschermen waarden zouden vastgelegd moeten worden in het omgevingsplan en de mogelijke ontwikkelingen in de omgevingsvisie (persoonlijke mededeling, 29 maart 2016).

Pieter van Sluijs, projectmanager bij Project Management Bureau bij de gemeente Utrecht vindt dat het omgevingsplan het juridisch formele moet regelen. De omgevingsvisie zal wel richtinggevende uitspraken bevatten en is daarmee basis voor het omgevingsplan (persoonlijke mededeling, 30 maart 2016).

Martijn Kegler, projectleider buitengebied en ruimte bij Rho adviseurs voor leefruimte zegt: ‘In eerste instantie zal de omgevingsvisie in het omgevingsplan moeten landen. Gemeenten zullen zelf moeten bepalen wat zij belangrijk vinden om te regelen, dit kan verschillen per gebied. Het is mogelijk dat de ene keer strikte regels en voorwaarden worden opgenomen en in andere gevallen meer



Figuur 7 Uitsnede omgevingsplan Rijnhaven Oost (Gemeente Alphen aan den Rijn, 2016)

flexibiliteit wordt opgenomen. Het is ook mogelijk om alleen de bestaande situatie vast te leggen in een omgevingsplan, als gemeente moet je dan wel afwegen waarom je dat zou willen' (persoonlijke mededeling, 18 april 2016).

Vanwege de verschillende interpretaties van de relatie tussen de omgevingsvisie en het omgevingsplan is er ook onduidelijkheid over wat het juiste instrument is voor het regelen van gezondheid. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6.3.

5.7 TUSSENCONCLUSIE

Het omgevingsplan is het kerninstrument voor de gemeentelijke decentrale regelgeving binnen de Omgevingswet. Het is een integraal plan waarin alle regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving opgenomen worden. Het omgevingsplan heeft een verbrede reikwijdte ten opzichte van het bestemmingsplan. Door deze verbrede reikwijdte kan het omgevingsplan ook regels bevatten die over gezondheidsaspecten gaan. Om de mogelijkheden voor de gemeente Utrecht te onderzoeken is gekeken naar omgevingsplannen die ter visie liggen of hebben gelegen.

In het omgevingsplan Buitengebied Boekel is voornamelijk gebruik gemaakt van kwalitatieve voorwaarden in de beoordelingsregels voor afwijken van het omgevingsplan. Kwalitatieve voorwaarden in beoordelingsregels kunnen tevens worden gebruikt wanneer je iets rechtstreeks mogelijk maakt (M. Kegler, persoonlijke mededeling, 18 april 2016). In het omgevingsplan Rijnhaven Oost wordt voornamelijk gebruik gemaakt van open normen met beleidsregels. Een voordeel hiervan is dat de beleidsregels geactualiseerd kunnen worden zonder dat daarvoor het omgevingsplan opnieuw vastgesteld hoeft te worden. Wellicht kunnen kwalitatieve voorwaarden en beoordelingsregels ook een rol spelen in het vastleggen van gezondheid in een omgevingsplan.

Het omgevingsplan heeft een relatie met de omgevingsvisie. Uit het onderzoek blijkt dat deze relatie op verschillende manieren te interpreteren is. Voor welke interpretatie wordt gekozen is afhankelijk van de gemeente en het gebied. Er is geen goede of slechte keuze, zolang deze goed onderbouwd wordt.



6. GEZONDHEID IN RUIMTELIJKE PLANNEN – TOEKOMST

Dit hoofdstuk bevat een omschrijving van de kansen om gezondheid in ruimtelijke plannen in de toekomst te regelen. Er is gekeken naar de relatie tussen de Omgevingswet, de omgevingsvisie, het omgevingsplan en gezondheid.

6.1 OMGEVINGSWET EN GEZONDHEID

Een van de doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Met de invoering van de Omgevingswet is het de bedoeling dat gezondheid op dezelfde manier wordt meegewogen als andere concrete belangen. Gezondheid komt in de Omgevingswet expliciet terug bij het toedelen van functies, vergunningverlening en de bestuurlijke afwegingsruimte (Damen & Hoorn, 2016).

6.1.1 Toedelen van functies

Bij het toedelen van functies moeten bestuursorganen rekening houden met gezondheid. Er kan gebruik gemaakt worden van de bestuurlijke afwegingsruimte. Zo kan breder worden ingezet op gezondheid dan de traditionele onderwerpen als luchtkwaliteit, externe veiligheid of geluid. Bestuursorganen kunnen ook andere gezondheidsaspecten mee laten wegen (Damen & Hoorn, 2016).

6.1.2 Vergunningverlening

Bij de huidige vergunningverlening wordt elke aspect afgevinkt, hierdoor is er nu een beperkte mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen gebieden. Ook is het moeilijk om gezondheidsaspecten mee te wegen omdat deze niet goed in een norm zijn te vatten. Met de komst van de Omgevingswet moet het gemakkelijker worden om op basis van een lokale situatie

een besluit te nemen. Tevens komt er een mogelijkheid om op basis van gezondheid een vergunning te weigeren, in te trekken of te wijzigen. Dit is nieuw. Er moet dan wel sprake zijn van een ernstig nadelig gevolg voor de gezondheid. Zo kan, bijvoorbeeld bij een uitbraak van Q-koorts, een vergunningaanvraag voor een uitbreiding van een veehouderij geweigerd worden. De vraag is hoe ver dit kan gaan in de toekomst. Is het bijvoorbeeld mogelijk om een vergunning te weigeren op het moment dat de ontwikkeling niet stimuleert tot bewegen? (Damen & Hoorn, 2016).

“Gezondheid komt in de Omgevingswet expliciet terug bij het toedelen van functies, bij vergunningverlening en de bestuurlijke afwegingsruimte.”

6.1.3 Bestuurlijke afwegingsruimte

De bestuurlijke afwegingsruimte zorgt voor een grote bandbreedte voor diverse aspecten die invloed hebben op gezondheid. Hierdoor ontstaat meer vrijheid. Een van de instrumenten die bijdraagt aan de bestuurlijke afwegingsruimte is het programma. In het programma kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld.

6.1.4 Omgevingswaarden

Omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld voor onder andere de aspecten geluid, luchtkwaliteit, geur en veiligheid. In bestemmingsplannen worden voor deze aspecten nu ook al normen opgenomen, maar door middel van omgevingswaarden kunnen strengere en minder strenge normen voor een gebied worden gesteld.

Zo is het bijvoorbeeld voor studenten minder schadelijk om een aantal jaar naast een drukke weg te wonen dan voor kinderen die daar hun hele jeugd in een eengezinswoning wonen. Door de bestuurlijke afwegingsruimte kunnen dit soort afwegingen gemaakt worden (Damen & Hoorn, 2016). Het vaststellen van omgevingswaarden is aan een aantal voorwaarden gebonden. Omgevingswaarden moeten worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden. De omgevingswaarden kunnen een resultaatverplichting, inspanningsverplichting of andere verplichting met zich mee brengen. Dit moet worden vastgelegd. Tevens moet worden vastgelegd binnen welke termijn het bestuursorgaan aan de verplichting voldoet. Mocht het er naar uitzien dat het behalen van de omgevingswaarden niet gaat lukken, dan moet het college van burgemeester en wethouders een programma opstellen met maatregelen om het doel te bereiken. Het vaststellen van omgevingswaarden is niet verplicht maar wanneer dit wordt gedaan is er ook een monitoringsplicht (van Sandick, 2016).

6.2 GEZONDHEID IN RUIMTELIJKE PLANNEN IN DE OGEN VAN GEBIEDSMANAGERS

Aan een aantal gebiedsmanagers is gevraagd of zij denken dat gezondheid met de komst van de Omgevingswet beter geïntegreerd kan worden in ruimtelijke plannen. Alle ondervraagde gebiedsmanagers gaven aan dat ze dat niet weten. Zo zegt Karin Diederik, gebiedsmanager van de wijk Overvecht: 'Met de Omgevingswet kunnen onderwerpen die eerder in het kader van bestemmingsplannen niet meegenomen konden worden, nu wel betrokken worden. Of en in welke mate dat gaat gebeuren is spannend' (persoonlijke mededeling, 31 maart 2016).

Ook Han Bleijs, gebiedsmanager Leidsche Rijn en Vleuten - De Meern, zegt: 'Gezondheid is een erg breed begrip waar veel onder kan vallen. Of alle afwegingen herkenbaar zijn en benoemd worden als gezondheid is de vraag' (persoonlijke mededeling, 31 maart 2016).

Uit deze reacties blijkt dat het nog erg lastig is om gezondheid te definiëren, het moeilijk voor te stellen is hoe het straks met de Omgevingswet allemaal werkt en hoe gezondheid daar in verwerkt kan worden. Uit de volgende paragraaf blijkt tevens dat er nog twijfels zijn over het juiste instrument om gezondheid in te regelen.

6.3 JUISTE INSTRUMENT?

Zoals eerder in dit hoofdstuk is omschreven, biedt de Omgevingswet meer mogelijkheden om gezondheid te regelen. Maar welk instrument is daar het meest geschikt voor? Ook hierover bestaat nog onduidelijkheid.

Ellen Peeters verwacht veel mogelijkheden voor gezondheid in de omgevingsvisie, in combinatie met het bewust maken van al haar collega's dat gezondheid belangrijk is. Of dat ook in de regels van een omgevingsplan vast te leggen is weet ze niet (persoonlijke mededeling, 1 april 2016).

Ook Pieter van Sluijs vindt dat gezondheid goed in een omgevingsvisie geregeld kan worden. Hij geeft daarnaast wel aan dat wanneer iets concreet is dit best in een omgevingsplan geregeld kan worden (persoonlijke mededeling, 30 maart 2016).

Marjolein Paumen vindt het belangrijk dat gezondheid in ieder geval in een omgevingsvisie wordt meegenomen, maar is ook van mening, dat als je echt iets wilt bereiken, gezondheid daar waar het kan terug moet komen in het omgevingsplan. De omgevingsvisie kan tevens als toetsingskader dienen voor een ontwikkeling die niet binnen het omgevingsplan past, maar waar in de omgevingsvisie wel uitspraken over worden gedaan (persoonlijke mededeling, 18 april 2016).

Eline van der Hoek, lid programmadirectie Eenvoudig Beter bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zegt: 'Wat wil je bereiken in je gemeente aan gezondheid en via welke weg je dat wil bereiken, dat zet je in de omgevingsvisie. En wat je daarvan omzet in regelgeving, dat zet je in het omgevingsplan' (persoonlijke mededeling, 20 april 2016).

Uit deze meningen blijkt dat een combinatie van de instrumenten omgevingsvisie en omgevingsplan een optie is om gezondheid op een goede manier te regelen. Door gezondheid in beide instrumenten te regelen vullen de instrumenten elkaar aan. Onderwerpen die niet concreet genoeg zijn, zoals mogelijkheden tot ontmoeting, bevorderen van bewegen, lopen en fietsen en een gezonde levensstijl zijn meer geschikt om in een omgevingsvisie op te nemen. Onderwerpen die concreter zijn kunnen in de omgevingsvisie én in het omgevingsplan worden opgenomen.

6.4 KANSEN VOOR GEZONDHEID IN HET OMGEVINGSPLAN

Bij alle keuzes die gemaakt worden in een omgevingsplan zal gezondheid een rol kunnen spelen. Gezondheid komt in principe in vrijwel alle functies terug. Hierbij moet rekening worden gehouden met de verschillen in de stad. De bestuurlijke afwegingsruimte kan hierbij van belang zijn. In tabel 2 staat een aantal voorbeelden van gezondheid in diverse functies, deze lijst is niet uitputtend. De functies in de tabel hoeven niet de functies te zijn die straks in een omgevingsplan gebruikt worden, waarschijnlijk is het mogelijk om hier een andere invulling voor te gebruiken, zoals thema's, activiteiten of modules. Voor dit onderzoek is in ieder geval ervan uitgegaan dat straks geen gebruik meer wordt gemaakt van de term 'bestemming' maar van 'functie'.

Functie	Draagt bij aan gezondheid door o.a.
bedrijven	functiemenging, emissies
groen	natuurspeelplekken, ontmoeten, hittestress, groene daken, zicht op groen, ontspannen
maatschappelijk	functiemenging, ontmoeten
recreatie	parken, hardlooproutes, speeltuinen, water, ontmoeten, ontspannen
sport	sportvelden, openbare sportvoorzieningen, ontspannen
verkeer	snelheid, breedte stoepen, auto te gast, autovrij, fietsers en voetgangers voorrang, bereikbaarheid voorzieningen, ommetjes
wonen	privacy, klimaat- en energieneutrale bouw
overig	functiemenging, stilte, schoner, architectuur en stedenbouw

Tabel 2 Overzicht functies en gezondheid

Er is een aantal gezondheidsaspecten uit de mindmap (figuur 1, pag. 16) geselecteerd die wellicht in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Deze zijn uitgewerkt in regels, welke te vinden zijn in paragraaf 6.5. Er zijn algemene regels, strenge regels als ook vrije regels opgesteld om zo de mogelijkheden weer te geven. Bij het opstellen van de regels is het van belang dat deze juridisch eenduidig zijn. Ze mogen niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Om die reden is het ook van belang dat er begripsbepalingen worden opgenomen of dat uit de regels blijkt wat er wordt bedoeld. Bij het opstellen van de regels is hier zoveel mogelijk rekening mee gehouden. Er is tevens een aantal extremen benoemd die in de toekomst wellicht in het omgevingsplan terecht kan komen. Mogelijke uitwerkingen van een verbeelding zijn te vinden in paragraaf 6.6.

6.5 REGELS

Voor het opstellen van de algemene, strenge en vrije regels zijn diverse soorten regels gebruikt.

Bouwregels

De bouwregels kunnen globaal of gedetailleerd worden opgenomen. Dit is nu ook al mogelijk in een bestemmingsplan. Met de komst van de Omgevingswet kunnen bouwregels ook kwalitatief geformuleerd worden, deze bieden meer ruimte voor afweging (van der Velde, 2014).

Regels uiterlijk bouwwerken

Er kunnen bij de regels over bouwwerken regels worden gesteld over het uiterlijk (vormgeving, maatvoering, materiaalgebruik en kleurgebruik) van bouwwerken. Daarbij kunnen beleidsregels worden opgesteld ter beoordeling van een omgevingsvergunningaanvraag voor een bouwactiviteit.

Beoordelingsregels

Het omgevingsplan kan door beoordelingsregels richting geven aan de situaties waarin een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit verleend wordt (van der Velde, 2014).

Gebruiksregels

Net zoals in het bestemmingsplan mogelijk is, blijft het mogelijk om gebruiksregels op te stellen. Met de invoering van de Omgevingswet kunnen er tevens kwalitatieve regels en beleidsregels gebruikt worden (van der Velde, 2014).

Beleidsregels

Wanneer vage normen in het omgevingsplan worden opgenomen moeten beleidsregels worden opgesteld, daar staan de beoordelingscriteria in. De beoordelingscriteria kunnen onder andere betrekking hebben op bouwvolume, bouwhoogte, welstand, stedenbouwkundige inrichting, parkeren of cultuurhistorie (Engelberts, z.d.). Beleidsregels hoeven niet direct deel uit te maken van het omgevingsplan.

Voor deze regels is gekozen omdat deze het meest geschikt zijn (in combinatie met de geselecteerde gezondheidsaspecten uit de mindmap) om bij nieuwe ontwikkelingen eisen te stellen aan de uitvoering van de ontwikkeling en zo gezondheid mee te nemen.

6.5.1 ALGEMENE REGELS VOOR GEZONDHEID

Voor gezondheid kunnen in het omgevingsplan algemene regels worden opgenomen voor bijvoorbeeld functieverandering. Deze regels zijn bij meerdere functies toepasbaar. Door gebruik te maken van een algemene regel wordt in één keer veel aandacht geschonken aan diverse gezondheidsaspecten.

(beoordelingsregel)

Functieverandering

Functieverandering naar ... is toegestaan mits wordt voldaan aan onderstaande voorwaarden:

- a. aangetoond wordt dat de functieverandering geen nadelige gezondheidseffecten als gevolg heeft;
- b. onder nadelige gezondheidseffecten wordt in ieder geval verstaan: hittestress, onvoldoende waterberging, het ontstaan van een onveilige situatie en vergelijkbare effecten.

Functieverandering is met de deze regel rechtstreeks toegestaan als aan de beoordelingsregel wordt voldaan. Met deze regel worden mensen zich bewust dat het belangrijk is om aandacht voor gezondheid te hebben.

n.b. het is wel van belang dat er begripsbepaling voor nadelige gezondheidseffecten wordt opgesteld of dat de betekenis daarvan in het artikel duidelijk wordt, zoals in bovenstaande artikel is gedaan. Omdat functieverandering met deze regel rechtstreeks is toegestaan is het tevens van belang om een goede afkadering van toegestane functies te maken. Een voorbeeld hiervan is het toestaan van functieverandering van wonen naar dienstverlening, bedrijven uit een lage categorie of maatschappelijke voorzieningen of andere met de functie vergelijkbare functies.

Het is ook mogelijk om een regel op te nemen om aan te geven wanneer een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, in dit geval een functieverandering, wordt verleend. Ook in deze regel is het mogelijk om gezondheid mee te nemen. Dit kan er als volgt uit zien:

(beoordelingsregels)

Functieverandering met afwijking

Een omgevingsvergunning om van het plan af te wijken wordt door het bevoegd gezag verleend voor ...

Onder de voorwaarden dat:

- a. aangetoond wordt of nadelige gezondheidseffecten zijn te

verwachten;

b. op welke manier de nadelige gezondheidseffecten voorkomen worden;

c. onder nadelige gezondheidseffecten wordt in ieder geval verstaan: hittestress, onvoldoende waterberging, het ontstaan van een onveilige situatie en vergelijkbare effecten.

Wanneer in de omgevingsvisie is opgenomen dat de gezondheidssituatie in een bepaald gebied verbeterd moet worden kan een verbeterprincipe worden opgenomen. Dit is per gebied maatwerk. Het verbeterprincipe kan er als volgt uit zien:

(beoordelingsregels)

Functieverandering met afwijking

Een omgevingsvergunning om van het plan af te wijken wordt door het bevoegd gezag verleend voor ...

Onder de voorwaarden dat:

a. aangetoond wordt op welke manier de gezondheidssituatie verbeterd wordt;

b. bij het bepaalde onder a moet in ieder geval sprake zijn van het beperken van hittestress, voldoende waterberging, het bevorderen van de veiligheid, bereikbaarheid via langzaamverkeersroutes, de mogelijkheid bieden tot ontmoeting of vergelijkbare maatregelen.

Tevens kunnen meerdere gezondheidsaspecten uit de mindmap, zoals natuurspeelplekken, stadslandbouw, openbare toiletten, sporttoestellen en fietsparkeerplekken rechtstreeks mogelijk worden gemaakt. Een regel daarvoor zou er als volgt uit kunnen zien:

In de functie ... is toegestaan:

- a. stadslandbouw;
- b. een natuurspeelplek;
- c. openbare sporttoestellen;
- d. fietsparkeerplekken;
- e. een openbaar toilet,

onder de voorwaarde dat ...

n.b. uiteraard is een goede afweging per functie van belang, een openbaar toilet is wellicht alleen in het centrum van Utrecht van toepassing, dit moet zich dan vertalen in de regels. Het is ook mogelijk om bij het rechtstreeks toestaan voorwaarden te stellen, zoals in het voorbeeld is gedaan bij openbare toiletten.

6.5.2. STRENGE EN VRIJE REGELS BIJ DIVERSE GEZONDHEIDSASPECTEN

Uit de mindmap (figuur 1, pag. 16) is een aantal gezondheidsaspecten geselecteerd waarvoor strenge en vrije regels zijn opgesteld.

Herkenbare, gevarieerde en mooie architectuur en stedenbouw
Herkenbare, gevarieerde en mooie architectuur en stedenbouw draagt bij aan het creëren van een goed gevoel waarmee mensen in een stad rondlopen waardoor mensen zich prettig voelen.

Regels voor dit onderwerp zijn toepasbaar in functies waar gebouwd mag worden. Een strenge regel voor bijvoorbeeld een oude karakteristieke binnenstad kan er als volgt uit zien:

(regel uiterlijk bouwwerken, bouwregel)

Een gebouw mag alleen worden gebouwd als het gebouw is voorzien van pleisterwerk aan de buitenzijde.

Bij een dergelijke regel is geen ruimte voor interpretatie. In de omgevingsvisie kan aangegeven worden waar en waarom gebouwen moeten worden voorzien van pleisterwerk aan de buitenzijde.

Een vrije regel kan er als volgt uit zien:

(regel uiterlijk bouwwerken, bouwregel, beleidsregels)

Nieuwbouw moet aansluiten bij de omliggende, bestaande bebouwing. Hierbij worden de bouwstijl, het kleur- en materiaalgebruik op elkaar afgestemd.

Bij een dergelijke regel moet verwezen worden naar beleidsregels. In deze beleidsregels staan de beoordelingscriteria voor wat aansluit bij de omliggende, bestaande bebouwing.

n.b. het omgevingsplan wordt door het verwijzen naar beleidsregels minder voorspelbaar en onoverzichtelijk, maar biedt wel meer flexibiliteit en afwegingsruimte (Engelberts, z.d.). Het is de vraag of je als gemeente naar beleidsregels wilt verwijzen. Wanneer je toch al weet wat er wordt bedoeld onder 'aansluiten bij de omliggende, bestaande bebouwing' kan je dit ook opnemen in het omgevingsplan.

Groene daken

Groene daken zijn goed voor de isolatie van geluid en warmte, waterberging, het beperken van hittestress en het opnemen van CO₂ (Dakdekker-Weetjes, z.d.). Al deze aspecten dragen bij aan een gezond leefklimaat en dus aan de gezondheid van mensen. Een strenge regel voor dit gezondheidsaspect kan er als volgt uit zien:

(bouwregel)

Gebouwen mogen gebouwd worden, mits voorzien van een groen dak.

a. onder een groen dak wordt in ieder geval verstaan: een dak voorzien van een dunne, vrij lichte substraatlaag, waar vegetatie op groeit. De vegetatie bestaat uit sedumsoorten, kruiden of gras.

n.b. bovenstaande regel gaat best ver. Hiermee verplicht je burgers en bedrijven een groen dak toe te passen bij nieuwbouw. Mocht de gemeente ook groene daken bij bestaande gebouwen willen, kan men wellicht gebruik maken van andere middelen, zoals subsidies. In de omgevingsvisie kan worden opgenomen waar en waarom de gemeente groene daken nodig acht, mocht dit het geval zijn.

Een vrije regel voor dit gezondheidsaspect kan er als volgt uit zien:

(bouwregel)

Nieuwbouw moet een gezond leefklimaat bevorderen.

a. hieronder wordt in ieder geval verstaan: het toepassen van een groen dak, etc.

Gevoelige functies

De ligging van gevoelige functies, zoals scholen, kinderdagverblijven en ziekenhuizen is van belang voor de gezondheid van mensen die in dit soort functies verblijven. Een strenge regel voor dit gezondheidsaspect kan er als volgt uit zien:

(gebruiksregel)

Het gebruik van de gronden en bouwwerken voor gevoelige bestemmingen is niet toegestaan.

a. onder gevoelige bestemmingen wordt in ieder geval verstaan: scholen, kinderdagverblijven, ziekenhuizen of soortgelijke functies.

n.b. deze regel kan opgenomen worden in gebieden in de buurt van sporen of drukke wegen, hierbij wordt een afstandscriterium aangehouden, bijvoorbeeld 300 meter. Het afstandscriterium kan tevens in de omgevingsvisie opgenomen worden.

Een vrije regel voor dit gezondheidsaspect kan er als volgt uit zien:

(gebruiksregel, beoordelingsregels)

Het gebruik van de gronden en bouwwerken voor gevoelige bestemmingen is niet toegestaan.

De omgevingsvergunning om van het bepaalde in bovenstaande regel af te wijken wordt in ieder geval verleend, onder de voorwaarde dat:

a. moet worden aangetoond dat geen sprake is van nadelige gezondheidseffecten.

Wanneer er wel sprake is van nadelige gezondheidseffecten moet worden aangetoond dat:

b. maatregelen zijn genomen om de gezondheid te beschermen;
c. onder maatregelen wordt in ieder geval verstaan: het aanbrengen van geluidswerende oplossingen, het saneren van bodemvervuiling en vergelijkbare maatregelen.

Klimaat- en energieneutrale bouw

Klimaat- en energieneutraal bouwen draagt bij aan een gezonde leefomgeving. Klimaat- en energieneutrale gebouwen zijn vaak gezonder voor bewoners en gebruikers. Ze zijn energiezuiniger en beter voor het milieu dan traditionele woningen (Rijksoverheid, z.d.). Een strenge regel voor dit onderwerp kan er als volgt uit zien:

(bouwregel)

Nieuwbouw van woningen moet voldoen aan EPC-norm 0,3 of minder dan 0,3.

n.b. bij bovenstaande regel wordt afgeweken van het Bouwbesluit waarin een norm van 0,4 is opgenomen voor woningen. Je kan als gemeente afwijken of je strengere normen wilt opnemen, of dat ook voor de EPC-norm geldt moet nog blijken uit de AMvB.

Een vrije regel voor dit onderwerp kan er als volgt uit zien:

(bouwregels, beleidsregels)

Nieuwbouw van gebouwen moet klimaat- en energieneutraal zijn.

Bij een dergelijke regel moet verwezen worden naar beleidsregels. In deze beleidsregels staan de beoordelingscriteria van wat klimaat- en energieneutraal is. Ook hier kan je je als gemeente afvragen of je wilt verwijzen naar beleidsregels.

Stiller dan ooit en schoner dan ooit

In hoofdstuk 6.1.4 is al iets over omgevingswaarden genoemd. Voor de gezondheidsaspecten stiller dan ooit en schoner dan ooit kunnen bijvoorbeeld voor bepaalde gebieden strengere of minder strenge omgevingswaarden worden opgesteld. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om op een industrieterrein meer geluid en uitstoot van gassen toe te staan dan in een woonwijk. Het opstellen van omgevingswaarden kan dus een goed middel zijn om in specifieke delen van de stad de gezonde leefomgeving te beschermen en te bevorderen.

Een regel waarin naar de omgevingswaarden wordt verwezen kan bijvoorbeeld voorkomen bij beoordelingsregels. Dit kan er als volgt uit zien:

De omgevingsvergunning om van het bepaalde in lid ... en ... af te wijken wordt in ieder geval verleend, indien:

a. wordt voldaan aan de vastgestelde omgevingswaarden voor luchtkwaliteit;
b. wordt voldaan aan de vastgestelde omgevingswaarden voor PM10, PM2,5 en EC;
c. wordt voldaan aan de vastgestelde omgevingswaarden voor geluid.

n.b. in het omgevingsplan moet aangegeven worden waar de vastgestelde omgevingswaarden te vinden zijn. In de omgevingsvisie kan opgenomen worden waar welke omgevingswaarden van toepassing zijn en wat de reden van het opnemen van strengere of minder strenge normen is.

6.5.3 EXTREMEN

In paragraaf 6.5.2 wordt duidelijk dat het mogelijk is om strenge regels voor gezondheidsaspecten in het omgevingsplan op te nemen. Hoe ver je precies kan gaan met het omgevingsplan is nog niet duidelijk. Kan je bijvoorbeeld regels opnemen die verbieden te roken in parken? Of regels die ervoor zorgen dat parkeerplekken bij woningen op minimaal 50 meter afstand moeten zijn? Of dat tussen 00.00 en 5.00 s'nachts geen gemotoriseerd verkeer mag rijden of dat er alleen nog maar elektrische auto's de stad in mogen? Deze extremen zetten je in ieder geval aan het denken over bijzondere maatregelen die wellicht in de toekomst genomen kunnen worden voor gezondheid.

6.6 VERBEELDING

Hoe de verbeelding er uit komt te zien is nog niet helemaal duidelijk. Er zijn nog geen nieuwe standaarden ontwikkeld voor het omgevingsplan, op het moment van schrijven zijn deze nog in ontwikkeling. De verbeelding zal in een digitale omgeving raadpleegbaar zijn. Hierdoor is het mogelijk om bepaalde vakjes aan of uit te zetten. Tevens zal de informatie uit het omgevingsplan op verschillende manieren opgezocht kunnen worden, namelijk via coördinaten, zoeken via een kaart of op adres. Net zoals nu zullen alle regels aan een vlak gekoppeld worden (H. Verweij, persoonlijke mededeling, 14 april 2016). Om de raadpleegbaarheid van oudere omgevingsplannen te behouden zal er een historische functie in de digitalisering ingebouwd worden (Kamerstukken, 2013/14). Het omgevingsplan wordt gepubliceerd via de landelijke voorziening omgevingsdocumenten (van Sandick, 2016).

Voorbeelden van een mogelijke uitwerking van de verbeelding zijn weergegeven in figuur 8 t/m 10. De rode lijn geeft in ieder figuur het vlak aan waar een regel aan gekoppeld is. Deze lijn hoeft niet zichtbaar te zijn op de verbeelding. Het is waarschijnlijk mogelijk om verschillende soorten kaarten als achtergrond te tonen, zoals in figuur 8 en 9 is weergegeven. Mochten er nieuwe standaarden komen, dan zullen dit waarschijnlijk andere kleuren zijn en zullen de vlakken op andere gebieden van toepassing zijn dan nu het geval is, zie figuur 10. Dit komt waarschijnlijk omdat andere functies toegepast zullen worden.

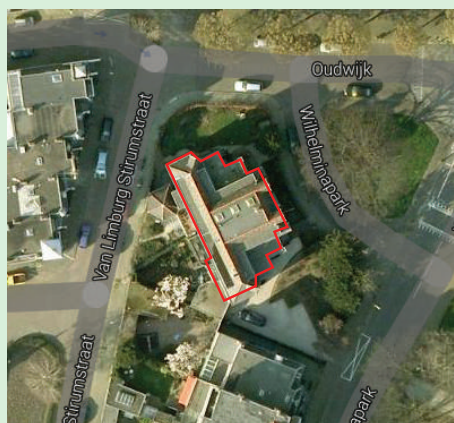
6.7 REGELING VOOR GEZONDHEID NODIG?

Je kunt jezelf afvragen of het echt nodig is om allerlei gezondheidsaspecten vast te leggen in een omgevingsplan. Mirelle Kolnaar, strateeg voor het ruimtelijke domein bij de gemeente Utrecht, zegt hierover: ‘Betekent de komst van de

Omgevingswet niet voor ons dat we het lef moeten hebben om minder vast te leggen om juist zo de doelstellingen voor onder andere een gezonde verstedelijking te realiseren? Een aantal dingen rondom gezondheid kun je zeker vast leggen, maar daar zal je prioriteiten in moeten stellen. Uiteindelijk draait het om maatwerk en zorgvuldigheid. De vraag is of je die zorgvuldigheid alleen in regels kan uitdrukken of gaan we de uitdaging aan om dat misschien minder in regels en meer in verantwoordelijkheden van andere partijen neer te zetten?’ (persoonlijke mededeling, 17 mei 2016).

6.8 TUSSENCONCLUSIE

Met de komst van de Omgevingswet is het de bedoeling dat gezondheid op dezelfde manier wordt meegewogen als andere concrete belangen. Gezondheid kan in zowel de omgevingsvisie als in het omgevingsplan vastgelegd worden. Minder concrete gezondheidsaspecten lenen zich goed voor de omgevingsvisie en concrete gezondheidsaspecten kunnen in het omgevingsplan opgenomen worden. Gezondheidsaspecten die nu al in bestemmingsplannen geregeld worden, zoals geluid en luchtkwaliteit kunnen door het opnemen van omgevingswaarden nog beter geregeld worden. Gezondheid komt verder terug bij de toedeling van functies, vergunningverlening en bestuurlijke afwegingsruimte. Hierbij kunnen regels worden opgesteld. Dit kunnen strenge of vrije regels zijn. Uit het onderzoek blijkt dat bouwregels, gebruiksregels en het opnemen van kwalitatieve voorwaarden in beoordelingsregels en beleidsregels kansen bieden om de geselecteerde gezondheidsaspecten te regelen. Over de uitwerking van de verbeelding bestaat onduidelijkheid. Er zijn nog geen nieuwe standaarden bekend. Het is mogelijk om gezondheid beter te regelen dan in bestemmingsplannen. Je kunt heel ver gaan, maar wil je dat als gemeente wel? Dit zal je je als gemeente steeds moeten afvragen.



Figuur 8 Mogelijke uitwerkingen verbeelding met satellietachtergrond (google maps)



Figuur 9 Mogelijke uitwerkingen verbeelding met een kaart als achtergrond (google maps)



Figuur 10 Mogelijke uitwerkingen verbeelding met nieuwe standaarden (eigen werk)



7. CONCLUSIE

In dit afstudeeronderzoek staat de mogelijkheid om gezondheid in een omgevingsplan te regelen centraal. Bijbehorende hoofdvraag is: 'Met welke regeling kan het thema gezondheid in een omgevingsplan voor de gemeente Utrecht terecht komen?'.

De waarborging van gezondheid in ruimtelijke plannen gebeurt nu via de gezondheidsparagraaf. De gezondheidsparagraaf heeft geen juridisch status. Tevens komt gezondheid niet specifiek terug in de regels van het bestemmingsplan. Hierdoor zijn diverse gezondheidsaspecten niet af te dwingen. Belangrijk hierbij is het krachtenveld en de verschillende belangen, gezondheidsadviseurs willen graag zien dat gezondheidsaspecten specifiek terug komen in de regels en juristen willen het plan flexibel houden.

Uit het onderzoek blijkt dat gezondheid vastgelegd kan worden in zowel de omgevingsvisie als ook in het omgevingsplan. Minder concrete gezondheidsaspecten lenen zich goed voor de omgevingsvisie en concrete gezondheidsaspecten kunnen in het omgevingsplan opgenomen worden.

Gezondheid komt in ieder geval terug bij de toedeling van functies, vergunningverlening en bestuurlijke afwegingsruimte. In het omgevingsplan kunnen bij het toedelen van functies regels opgesteld worden. Dit kunnen strenge of vrije regels zijn. Wellicht kunnen er in de toekomst zelfs regels worden opgenomen die wij nu extreem vinden.

Uit het onderzoek blijkt dat bouwregels, regels voor uiterlijk van bouwwerken, gebruiksregels, beoordelingsregels en beleidsregels kansen bieden om de geselecteerde gezondheidsaspecten te regelen. Hierbij kunnen verschillende constructies gebruikt worden, zoals rechtstreeks toestaan, rechtstreeks toestaan onder voorwaarden, afwijken onder voorwaarden en verbodsbepalingen. Uiteraard is het van belang dat de regels juridisch eenduidig zijn. De regels mogen niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Hiervoor kunnen onder andere begripsbepalingen opgenomen worden.

Gezondheidsaspecten die nu ook al in bestemmingsplannen geregeld worden, zoals geluid en luchtkwaliteit kunnen door het opnemen van omgevingswaarden ook beter geregeld worden.

Over de uitwerking van de verbeelding bestaat onduidelijkheid. Er zijn nog geen nieuwe standaarden bekend, vandaar dat er drie mogelijke uitwerkingen zijn gegeven.

In de gemeente Utrecht is nog geen keuze gemaakt wat betreft de relatie tussen het omgevingsplan en de omgevingsvisie en welk instrument het beste ingezet kan worden om diverse gezondheidsaspecten te regelen.

Wanneer de gemeente ervoor kiest om in het omgevingsplan de bestaande situatie vast te leggen, zal dit betekenen dat gezondheid in het omgevingsplan minder aandacht krijgt. Er wordt immers alleen naar de bestaande situatie gekeken. Wanneer de gemeente ervoor kiest om een deel van de omgevingsvisie uit te werken in het omgevingsplan komt gezondheid beter tot zijn recht.

Het is dus mogelijk om gezondheid beter te waarborgen in het omgevingsplan, dan nu het geval is in het bestemmingsplan. Hoe ver je als gemeente daarbij kan en wil gaan moet nog blijken, het is nog een hele zoektocht.



8. AANBEVELINGEN

Uit het onderzoek is gebleken dat het mogelijk is om gezondheid in een omgevingsplan te regelen. Hieronder worden aanbevelingen gegeven over de wijze waarop dat gedaan kan worden, waar de gemeente aandacht aan moet besteden en hoe er met gezondheid in het omgevingsplan omgegaan kan worden in de toekomst.

In de gemeente Utrecht wordt al veel aandacht geschonken aan gezondheid en de integratie daarvan in ruimtelijke plannen. Aanbevolen wordt om in de toekomst nog meer nadruk hier op te leggen. De afdeling Volksgezondheid is al bezig met het beïnvloeden van collega's, zo zitten zij aan tafel bij ruimtelijke ontwikkelingen en geven zij presentaties in de gebiedsteams waarvan zij deel uit maken. Dit zal zeker doorgezet moeten worden. Ook andere afdelingen, waaronder Juridische Zaken zullen zich bewust moeten worden van wat een gezonde leefomgeving inhoudt en wat zij daar aan bij kunnen dragen.

Door de verschillende belangen van de juristen en de gezondheidsadviseurs is het belangrijk dat zij gezamenlijk optrekken en dat er afspraken worden gemaakt over werkprocessen. De onderlinge verstandhouding kan bijvoorbeeld verbeterd worden door een middag te organiseren waarbij elkaar leren begrijpen aan de hand van duidelijke voorbeelden centraal staat.

Om gezondheid te regelen is het van belang dat de gemeente bedenkt of en in welke mate ze diverse gezondheidsaspecten juridisch willen vastleggen. Hierbij is van belang dat de gemeente goed bedenkt of een gezondheidsaspect concreet genoeg is om mee te nemen in het omgevingsplan. Aanbevolen wordt om de omgevingsvisie door te laten werken in het omgevingsplan. Zo ontstaat een wisselwerking tussen uitgangspunten en de middelen om deze uitgangspunten te behalen. In de omgevingsvisie wordt beschreven waar de gemeente naar toe wil met gezondheid, en dit kan vervolgens juridisch vastgelegd worden in het omgevingsplan.

Naast het opnemen van gezondheidsaspecten in de omgevingsvisie en het omgevingsplan kan de gemeente ook onderzoeken of het mogelijk is om verantwoordelijkheden met betrekking tot gezondheid bij andere partijen neer te leggen.

De werkwijze die uit het onderzoek volgt, namelijk het inventariseren van beleid, bedenken wat vastgelegd moet worden, bedenken welk instrument daar het meest geschikt voor is en in welke mate het juridisch vastgelegd moet worden, kan voor elk ander thema gebruikt worden.

Dit onderzoek geeft een eerste regeling voor gezondheid in het omgevingsplan. Het is van belang dat de mogelijkheden om gezondheid in een omgevingsplan te regelen verder worden onderzocht. Bijvoorbeeld door het maken van een omgevingsplan (officieel bestemmingsplan met verbrede reikwijdte) in het kader van de Crisis- en herstelwet.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Chw	Crisis- en herstelwet
GGD	Gemeenschappelijke gezondheidsdienst
PBL	Planbureau voor de leefomgeving
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SPvE	Stedenbouwkundig Programma van Eisen
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
VMU	Volksgesondheidsmonitor Utrecht
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WHO	World Health Organisation
Wro	Wet ruimtelijke ordening

BIJLAGEN

BIJLAGE 1.	48
WETGEVINGSPROCEDURE	
BIJLAGE 2.	49
INSTRUMENTEN HUIDIGE WETGEVING	
BIJLAGE 3.	50
INSTRUMENTEN OMGEVINGSWET	
BIJLAGE 4.	52
INHOUDELIJKE EN ORGANISATORISCHE VERANDERINGEN	
BIJLAGE 5.	54
REGELS IN EEN OMGEVINGSPLAN	
BIJLAGE 6.	56
ANALYSE BESTEMMINGSPANNEN MET VERBREDE REIKWIJDTE	

BIJLAGE 1.

WETGEVINGSPROCEDURE

De wetgevingsprocedure begint met een wetsvoorstel. Een wetsvoorstel wordt vrijwel altijd door de regering ingediend. Het wetsvoorstel wordt vervolgens in de Tweede Kamer behandeld, daar vindt een debat en stemming plaats. Na de Tweede Kamer wordt het wetsvoorstel door de Eerste Kamer behandeld. Ook hier vindt weer debat en een stemming plaats. Als zowel de Eerste Kamer als ook de Tweede Kamer het wetsvoorstel hebben aangenomen wordt de wettekst ondertekend door de Koning en de verantwoordelijke minister. De wettekst wordt vervolgens opgenomen in het Staatsblad, waarna de wet in werking kan treden (Eerste Kamer der Staten-Generaal, z.d.). Een uitgebreid schema van de wetgevingsprocedure is te zien in figuur 11.

De parlementaire geschiedenis van de Omgevingswet begint met een beleidsbrief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer in 2011. Daarna is de wetgevingsprocedure grotendeels doorlopen en heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer in juli 2015 ingestemd met de Omgevingswet. In maart 2016 heeft ook de Eerste Kamer tijdens de openbare behandeling het wetsvoorstel aangenomen (Stibbe N.V., 2016). Tegelijkertijd wordt gewerkt aan de uitvoeringsregelgeving en invoeringsregelgeving (Vereniging Nederlandse Gemeenten, z.d.).



Figuur 11 Wetgevingsprocedure (Eerste Kamer der Staten - Generaal, z.d., bewerkt)

BIJLAGE 2.

INSTRUMENTEN HUIDIGE WETGEVING

Algemene regels

De algemene regels zijn vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro). Het Barro omvat de juridische borging van het nationale ruimtelijke beleid, hierin staan onder andere regels met betrekking tot defensie, de Waddenzee, de kust, en erfgoederen (Kenniscentrum InfoMil, z.d.).

Structuurvisie

Gemeenten, provincies en het rijk hebben de verplichting om voor het gehele grondgebied één of meerdere structuurvisies vast te stellen. Gemeenten kunnen naast de verplichte structuurvisie ook deelstructuurvisies of sectorale structuurvisies vaststellen, bijvoorbeeld een groenstructuurvisie.

In een structuurvisie wordt een integrale visie op een gebied gegeven en is een beschrijving van voorgenomen ontwikkelingen in het gebied opgenomen. Tevens wordt het ruimtelijke beleid door gemeente, provincie of het Rijk voor het grondgebied (of delen daarvan) beschreven. Een structuurvisie legt het beleid en de koers vast, zo kan dit niet steeds ter discussie staan. Omdat het beleid en koers hierin vastgelegd zijn, dient de structuurvisie ook als naslagwerk voor bestemmingsplanprocedures en omgevingsvergunningen. Een structuurvisie is alleen bindend voor het bestuursorgaan dat de structuurvisie heeft vastgesteld (Kenniscentrum InfoMil, z.d.).

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het belangrijkste instrument van de Wro. In een bestemmingsplan worden bestemmingen aan gronden toegewezen. Deze bestemmingen bevatten bouw- en gebruiksregels. Het bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, verbeelding en regels en is juridisch bindend voor zowel de overheid als voor burgers en bedrijven. Het bestemmingsplan vormt daarmee één van toetsingskaders voor omgevingsvergunningen. Het opstellen van een bestemmingsplan is verplicht voor gemeenten. Ook provincies en het Rijk kunnen een bestemmingsplan opstellen,

dit heet dan een inpassingsplan. Bestemmingsplannen kennen een actualisatieplicht, een bestemmingsplan mag niet ouder dan tien jaar zijn (Kenniscentrum InfoMil, z.d.).

Beheersverordening

Een beheersverordening kan worden gemaakt wanneer er geen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien in een bepaald gebied. In een beheersverordening wordt de bestaande situatie vastgelegd. Wanneer een beheersverordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad vervalt het onderliggende bestemmingsplan (Kenniscentrum InfoMil, z.d.).

Coördinatieregeling

Binnen de Wro is het mogelijk om verschillende besluiten te coördineren. Op deze manier kan men de benodigde uitvoeringsbesluiten, inclusief omgevingsvergunningen coördineren met het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan of inpassingsplan. De coördinatieregeling kan door gemeenten, provincies en het Rijk toegepast worden. Voordeel van de coördinatieregeling is het termijn waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een oordeel moet geven over eventuele aangetekende beroepen. Dit is namelijk zes maanden in plaats van twaalf maanden (Kenniscentrum InfoMil, z.d.).

Omgevingsvergunning (Wabo)

De omgevingsvergunning is een geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De integrale omgevingsvergunning moet leiden tot een betere dienstverlening aan bedrijven en burgers, minder administratieve lasten, korte procedures en voorschriften die op elkaar zijn afgestemd. Voor het digitaal indienen van een vergunningaanvraag is het Omgevingsloket online ontwikkeld (Kenniscentrum InfoMil, z.d.).

BIJLAGE 3.

INSTRUMENTEN OMGEVINGSWET

Instructieregels

Voor bovenlokale en bovenregionale belangen met betrekking tot de fysieke leefomgeving kunnen er nog steeds algemene regels opgesteld worden. Deze algemene regels heten onder de Omgevingswet instructieregels. Behalve dat de instructieregels op een breder vlak toegepast kunnen worden veranderd er niet veel.

Omgevingsvisie

Waar het eerst mogelijk was om meerdere sectorale structuurvisies te maken, zal er met de komst van de Omgevingswet één omgevingsvisie gemaakt moeten worden. Dit zorgt voor een integrale visie voor het grondgebied.

Omgevingsplan

De bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden vervangen door één omgevingsplan. In een omgevingsplan is het mogelijk om meer randvoorwaarden op te stellen dan nu mogelijk is met het bestemmingsplan.

Omgevingsvergunning en projectbesluit

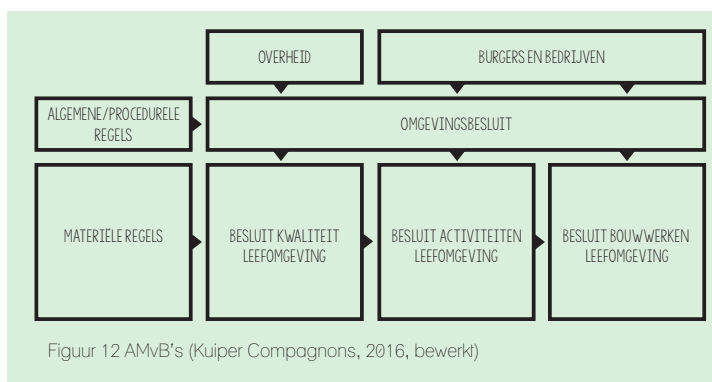
Er zijn voortaan twee instrumenten waarmee men toestemming kan krijgen voor de realisatie van activiteiten. De omgevingsvergunning en het projectbesluit.

De omgevingsvergunning is een voortzetting en uitbouw van de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Er worden meer vergunningstelsels aan de omgevingsvergunning toegevoegd, waardoor initiatiefnemers vaker met één vergunning toe kunnen en sneller weten waar ze aan toe zijn. Alle benodigde informatie voor het verlenen van een omgevingsvergunning is straks op een centrale digitale plek te vinden waardoor de gebruiksvriendelijkheid toe neemt. Daarnaast is er een extra mogelijkheid voor fasering van de vergunning.

Met het projectbesluit kunnen Rijk en provincie een besluit nemen waarbij alle benodigde toestemmingen in één keer genomen kunnen worden. Er is dus één procedure voor grote complexe projecten. Het projectbesluit vervangt het inpassingplan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving

De algemene regels rond het omgevingsrecht worden gebundeld in vier Algemene Maatregelen van Bestuur (hierna: AMvB's). De vier AMvB's (figuur 12) zijn hieronder nader toegelicht.



1. Omgevingsbesluit

(algemene, procedurele regels voor overheid, burgers en bedrijven)

In het Omgevingsbesluit staat welke activiteiten vergunningplichtig zijn, waaraan een vergunningaanvraag moet voldoen, welk gezag waarvoor bevoegd is, regels voor de milieueffectrapportage, de projectprocedure, de grondexploitatie en andere instrumenten van de Omgevingswet, verplichtingen voor overheden rond digitalisering en hoe overheden toezicht en handhaving moeten regelen.

2. Besluit kwaliteit leefomgeving

(inhoudelijke regels voor de overheid)

Deze AMvB geeft de inhoudelijke regels voor bestuurlijk handelen. Hieronder vallen onder andere omgevingswaarden en instructieregels. Het Besluit kwaliteit leefomgeving moet overheden helpen in het goed uitvoeren van beleid.

3. Besluit activiteiten leefomgeving

(inhoudelijke regels voor burgers en bedrijven)

Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat algemene, rechtstreeks werkende regels op rijksniveau over activiteiten in de fysieke leefomgeving.

4. Besluit bouwwerken leefomgeving

(inhoudelijke regels voor burgers en bedrijven)

In het Besluit bouwwerken leefomgeving staan regels voor het bouwen en daarmee is het besluit de vervanger van het Bouwbesluit (Kuiper Compagnons, 2016).

Voor het opstellen van een omgevingsplan is de AMvB Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing (W. van Gelder, persoonlijke mededeling, 30 maart 2016). De AMvB's zijn ten tijde van het opstellen van dit onderzoek nog niet openbaar.

Programma

Een programma is een pakket beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden en doelen in de leefomgeving te bereiken.

In het programma staan concrete normen en staat beschreven hoe deze normen behaald gaan worden (Kwaliteits instituut Nederlandse gemeenten, 2015).

BIJLAGE 4.

INHOUDELIJKE VERANDERINGEN

Milieueffectrapportage

Door de verlenging van de houdbaarheid en verruiming van herbruikbaarheid van onderzoeksgegevens (ten behoeve van de mer) verminderen de onderzoekslasten. Daarnaast worden de uitgebreide en de beperkte procedure voor de project-mer uit de Wet milieubeheer geïntegreerd tot één procedure en worden er andere maatregelen genomen waardoor procedures sneller zullen verlopen.

Exploitatieplan

De regels met betrekking tot een exploitatieplan worden met de invoering van de Omgevingswet versoepeld. De plicht om een exploitatieplan op te stellen kan doorschuiven naar het moment van een aanvraag voor een concrete bouwactiviteit. Er komt meer ruimte voor bestuurlijke afweging met de mogelijkheid voor de gemeenteraad om gevallen vast te stellen waarin geen exploitatieplan nodig is.

Adviesorganen en adviseurs

Provincies en gemeenten kunnen zelf beslissen of en hoe zij zich planologisch willen laten adviseren. Zo hoeft men niet meer verplicht bijvoorbeeld de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving of de provinciale planologische commissie te raadplegen. Met deze maatregel wordt de decentralisatie verder ingevoerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Lagere onderzoekslasten

Niet meer onderzoeken dan nodig is. Dit betekent dat er alleen nieuw onderzoek gedaan wordt wanneer dit van belang is voor de besluitvorming. Daarnaast komt er een langere houdbaarheid van onderzoek waar dat kan en meer ruimte voor maatwerk.

Meer bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit

De Omgevingswet biedt drie mogelijkheden voor flexibiliteit in bepaalde situaties. Bestuursorganen mogen regionaal ruimere of strengere regels stellen, maatwerk bieden en de wet kent de

generieke gelijkwaardigheidsbepaling. Zo kan er per gebied bepaald worden welke kwaliteit gewenst is.

Duurzaamheid en innovatie

De wet biedt een generieke regeling voor gelijkwaardigheid, ruimte om via maatwerk af te wijken van algemene regels, ruimte voor vernieuwend aanbesteden en een experimenteerbepaling voor specifieke projecten. Hierdoor wordt het toepassen van nieuwe duurzame mogelijkheden minder in de weg staan.

Versnelde en verbeterde besluitvorming

Bij projecten met een publiek belang is de beslistermijn voor de Raad van State gehalveerd naar zes maanden. Hierdoor ontstaat tijdswinst. Ook is er meer ruimte voor maatwerk in de milieueffectrapportage. De procedures voor afwijken van het omgevingsplan van gemeenten gaan van zesentwintig naar acht weken. Ook hier weer een flinke tijdswinst (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013).

Adviesrecht

De verklaring van geen bedenkingen wordt vervangen door adviesrecht. Een gemeente kan zelf bepalen op welke manier hier mee wordt omgegaan er zijn namelijk geen nadere regels opgesteld (Kuiper Compagnons, 2016).

Participatie

Met de komst van de Omgevingswet is het de bedoeling dat bij de totstandkoming van plannen, verordeningen en projectbesluiten inwoners, ondernemers en belangenorganisaties vanaf het begin worden betrokken (Kwaliteits instituut Nederlandse gemeenten, 2015).

Digitalisering

De digitale ontsluiting van informatie is belangrijk voor het juist functioneren van de Omgevingswet. Door de digitalisering is er een koppeling en interactie tussen de verbeelding en regels en de toelichting daarop. Het omgevingsplan kan zo worden ingericht worden dat wanneer er op een perceel wordt geklikt, alleen de

informatie verschijnt die van toepassing is op het perceel. De informatie kan tevens vanuit andere invalshoeken opgevraagd worden, bijvoorbeeld naar thema's, via een menu of met een zoekfunctie (Cuppen, Renders, & Snijders, 2014).

Afschaffing actualiseringsplicht

De afschaffing van de actualiseringsplicht biedt meer flexibiliteit, geeft ruimte aan initiatieven en voorkomt onnodige bestuurlijke lasten. Er zijn echter twee uitzonderingen waarbij de actualiseringsplicht wel blijft bestaan:

1. Wanneer er via een omgevingsvergunning blijvend wordt afgeweken van het omgevingsplan, wordt de situatie niet meer juist weergegeven in het omgevingsplan. Hierdoor kan de rechtszekerheid in het geding komen. De verleende omgevingsvergunningen waarbij blijvend wordt afgeweken van het omgevingsplan moeten binnen vijf jaar in het omgevingsplan verwerkt worden.
2. Wanneer er regels van het Rijk of de provincie in het omgevingsplan verwerkt moeten worden, zal in de instructieregel een termijn worden opgenomen (Altman, 2015).

ORGANISATORISCHE VERANDERINGEN

Naast de veranderingen van instrumenten en inhoudelijke veranderingen zal ook de werkwijze en organisatie mee moeten gaan met de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. Het integrale karakter van de Omgevingswet zorgt voor een benodigde cultuurverandering binnen overheden. De Omgevingswet borduurt voort op al ingezette ontwikkelingen zoals integraal werken, gebiedsgericht werken en het verhogen van het serviceniveau. Een belangrijke cultuurverandering is het denken en handelen in het kader van nee, tenzij naar ja, mits. Ook de digitalisering is een belangrijk onderdeel van de Omgevingswet, die ook op organisatorisch niveau veel vraagt van overheden (Kwaliteits instituut Nederlandse gemeenten, 2015).

BIJLAGE 5.

REGELS IN EEN OMGEVINGSPLAN

Gebruiksregels

Net zoals in het bestemmingsplan mogelijk is blijft het mogelijk om in een omgevingsplan gebruiksregels op te stellen. Met de invoering van de Omgevingswet kunnen er tevens kwalitatieve regels en beleidsregels gebruikt worden.

Bouwregels

De bouwregels kunnen globaal of gedetailleerd worden opgenomen. Dit is nu ook al mogelijk in een bestemmingsplan. Met de komst van de Omgevingswet kunnen bouwregels ook kwalitatief geformuleerd worden. Kwalitatieve bouwregels bieden meer ruimte voor afweging. Hiervoor kunnen beleidsregels worden opgesteld.

Meldingsregels

Meldingsregels verbieden het verrichten van activiteiten zonder een melding aan het bevoegd gezag te doen.

Maatwerkvoorschriften

In deze regels staan onderwerpen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Er zijn vier vormen van maatwerkvoorschriften: onderwerpen worden nader ingevuld of aangevuld, strengere eisen dan opgenomen in het omgevingsplan, minder strenge eisen dan opgenomen in het omgevingsplan, ontheffing wordt verleend uit het omgevingsplan (al dan niet onder beperkingen of bepaalde voorwaarden).

Maatwerkregels

Maatwerkregels kunnen afwijken van de provinciale omgevingsverordening of de AMvB. De mogelijkheid voor het stellen van maatwerkregels wordt bepaald door het Rijk of de provincie.

Gelijkwaardigheidsregels

In gelijkwaardigheidsregels is opgenomen wanneer toestemming verleend kan worden aan een aanvrager om een andere

maatregel te nemen dan is voorgeschreven in het omgevingsplan. Met een gelijkwaardigheidsregel moet hetzelfde resultaat behaald worden als met de voorgeschreven regel in het omgevingsplan. Tevens ligt de bewijslast van gelijkwaardigheid bij de aanvrager.

Regels uit (o.a.) APV

Bepalingen uit de APV die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving kunnen opgenomen worden in het omgevingsplan. Dit zijn bijvoorbeeld regels over evenementen, terrassen, ligplaatsen, in- en uitritten en kapverboden.

Regels moderniseringslocaties

Er kunnen in het omgevingsplan locaties worden aangewezen waar bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing.

Regels uiterlijk van bouwwerken

Er kunnen bij de regels over bouwwerken regels worden gesteld over het uiterlijk (vormgeving, maatvoering, materiaalgebruik en kleurgebruik) van bouwwerken. Er kunnen beleidsregels worden opgesteld ter beoordeling van een omgevingsvergunning aanvraag voor een bouwactiviteit.

Beoordelingsregels

Het omgevingsplan kan door beoordelingsregels richting geven aan de situaties waarin een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit verleend wordt.

Regels grondexploitatie

In een omgevingsplan staan gebieden waarbinnen de kosten die aan grondexploitatie verbonden zijn, worden verhaald op grond van exploitatieregels of exploitatievoorschriften. De exploitatieregels zijn opgenomen in het omgevingsplan.

Regels voor verbinden voorschriften aan omgevingsvergunning

Er kunnen regels in het omgevingsplan opgenomen worden over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een afwijkingsactiviteit.

Regels inwinnen advies

Een omgevingsplan kan regels bevatten waarin bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Regels voor aanvraagvereisten

In het omgevingsplan kunnen regels opgenomen worden over welke gegevens door een aanvrager van een omgevingsvergunning voor een afwijkingsactiviteit aangeleverd moeten worden.

Regels monitoring

Omgevingswaarden spelen een belangrijke rol in de Omgevingswet. Bij iedere omgevingswaarde bestaat de verplichting om deze te monitoren. In de regels kan o.a. bepaald worden wat de methode en frequentie van de monitoring is.

Regels afbakening vergunningplicht

Bij een AMvB kan worden aangegeven in welke gevallen geen vergunning nodig is. In het omgevingsplan kan hiervan afgeweken worden als dit is aangegeven. De AMvB geeft hierbij de grenzen aan (van der Velde, 2014).

BIJLAGE 6.

ANALYSE BESTEMMINGSPLANNEN MET VERBREDE REIKWIJDTE

Omgevingsplan Buitengebied Boekel

Het omgevingsplan Buitengebied Boekel neemt deel aan de 11^e tranche van de Crisis- en herstelwet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de volgende mogelijkheden: integreren van regels over de gehele fysieke leefomgeving, een delegatiebevoegdheid, verlengen van de planperiode naar 20 jaar, voorzienbaarheid planschade en de integratie van diverse verordeningen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

In dit omgevingsplan zijn aan de fysieke leefomgeving gerelateerd aspecten opgenomen. Deze aspecten komen uit diverse beleidsstukken. Namelijk de geurverordening, de erfgoedverordening en delen uit de APV, de gebiedsvisie en Vitaal Buitengebied Boekel (kwaliteitsgids en waardering). Tevens zijn er diverse beleidsregels waaronder regels over erfbeplantingen, vestigen van Bed & Breakfast en ruimte voor ruimte woningen opgenomen (Gemeente Boekel, 2016).

Voor het omgevingsplan buitengebied Boekel is gekozen voor een structuur bestaande uit de deelgebieden afkomstig uit Vitaal Buitengebied Boekel (Gemeente Boekel, 2012). De regels zijn uitgewerkt in diverse modules, zoals de module functies en de module bouwen. Het omgevingsplan draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving door een duidelijke verwijzing naar Vitaal Buitengebied Boekel, het opnemen van een voorwaarde dat er sprake moet zijn van een toevoeging van ruimtelijke kwaliteit en het opnemen van kwalitatieve voorwaarden met betrekking tot milieu, duurzaamheid en gezondheid.

Specifiek voor gezondheid zijn in de module veehouderij van het omgevingsplan regels opgenomen, onder andere voor een ammoniakemissie standstill en een geurstandstill (Gemeente Boekel, 2016). Door een geurstandstill op te nemen verbetert de gezondheidssituatie. Hierbij wordt er van uitgegaan dat in de loop van de tijd een aantal veehouderijbedrijven zullen stoppen,

waardoor de geurbelasting afneemt. Ter plaatse van de gebieden waar een te hoge geurbelasting is, is een verbeterprincipe ingesteld. Hier moet de geuremissie met 10% verminderen om de overbelaste situatie op te heffen (M. Kegler, persoonlijke mededeling, 18 april 2016).

Verbeterprincipe

85.1.4 Regels in verband met een zorgvuldige veehouderij

Het in gebruik nemen van aanwezige bedrijfsgebouwen voor de huisvesting van vee is niet toegestaan, met dien verstande dat dit wel is toegestaan indien:

...

4. tenzij er - indien blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages (een overbelaste situatie) -:

- maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert;
- en in ieder geval een reductie van de geuremissie van ten minste 10% plaats vindt; (Gemeente Boekel, 2016).

In de beoordelingsregels voor uitbreiden van een veehouderij is opgenomen dat initiatiefnemers gezondheidsaspecten in beeld moeten brengen en aan moeten geven hoe hier mee om wordt gegaan.

Beoordelingsregels bij uitbreiding veehouderij

85.2 Regels voor bouwen

85.2.1 Regels in verband met een zorgvuldige veehouderij

Voor het bouwen van bedrijfsgebouwen voor de veehouderij geldt het volgende:

...

1. in de ruimtelijke onderbouwing wordt tevens beschreven of er gezondheidseffecten van het beoogde initiatief zijn te verwachten en te voorkomen;
... (Gemeente Boekel, 2016).

Om in uitzonderlijke gevallen een omgevingsvergunning in verband met mogelijke gezondheidseffecten te kunnen weigeren is er een voorzorgsmaatregel opgenomen (Gemeente Boekel, 2016). Die is eigenlijk vooral voor calamiteiten bedoeld, bijvoorbeeld bij een uitbraak van de Q-koorts (M. Kegler, persoonlijke mededeling, 18 april 2016).

Voorzorgbeginsel

85.4 Voorzorgbeginsel gezondheid

85.4.1 Bevoegdheid

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid (Gemeente Boekel, 2016).

Omgevingsplan Rijnhaven Oost

Een ander plan dat als ontwerp ter inzage heeft gelegen is het omgevingsplan Rijnhaven Oost van de gemeente Alphen aan den Rijn. Dit omgevingsplan neemt deel aan de 10^e tranche van de Crisis- en herstelwet. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de volgende mogelijkheden: integreren van regels over de gehele fysieke leefomgeving, integreren van verordeningen, integreren besluit hogere grenswaarde, het opnemen van open normen/beleidsregels en een meldingsplicht, verlengen van de planperiode naar 20 jaar, faseren van onderzoek, het maken van een exploitatieplan bij omgevingsvergunningen, het maken van een vormvrij bestemmingsplan en het afwijken van de RO-standaarden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015).

Dit omgevingsplan maakt de herontwikkeling van een bedrijventerrein naar een gemengd woon- werkmilieu mogelijk. Er is gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de Chw om zo een flexibel plan met een integrale samenhangende regeling te kunnen maken.

In het omgevingsplan zijn aan de fysieke leefomgeving gerelateerd aspecten opgenomen. Deze komen uit diverse beleidsstukken, namelijk: de Rijnhavenverordening, delen uit de APV, delen uit de Bouwverordening en nadere regels standplaatsen ambulante handel.

In het omgevingsplan zijn veel open normen voor het verrichten van activiteiten opgenomen. Deze normen worden nader beschreven in beleidsregels. Zo is er bijvoorbeeld geen bouwhoogte opgenomen in het omgevingsplan, maar is er opgenomen dat de bouwhoogte passend moet zijn bij een stedelijke omgeving.

Vergunningplicht en beleidsregels

3.2 Randvoorwaarden (vergunningplichtig)

- a. Het is verboden om zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit een hoofdgebouw op te richten, of uit te breiden, of een activiteit als genoemd in artikel 3.1 aan te vangen of te veranderen;
- b. ...
- c. Een vergunning als bedoeld onder a wordt verleend, indien het hoofdgebouw of de activiteit voorziet in:
 - het hoofdgebouw een bijdrage levert aan een compacte stedenbouwkundige structuur;
 - de positionering en dichtheid van het bouwvolume voorziet in een duurzaam stedelijk weefsel;
 - de bouwhoogte passend is bij een stedelijke omgeving en niet meer bedraagt dan 35 meter;
 - etc. (Gemeente Alphen aan den Rijn, 2016)

De uitwerking van de bouwhoogte in de beleidsregels is als volgt:

3. Bouwhoogte

- a. Voor alle functies geldt een bouwhoogte van maximaal 9 meter, met uitzondering van de functie wonen.
- b. Voor de functie wonen –al dan niet in combinatie met andere functies daaronder– geldt een maximale bouwhoogte van 14 meter.
- c. Max. 25% van het aandeel in de FSI (het totale bouwprogramma binnen het bouwvlak) mag een grotere bouwhoogte kennen dan 14 meter met een maximum tot 35 meter, mits voldaan wordt aan de eis of wens voor ruimtelijke verbindingen zoals aangegeven op de gebiedsbeleidkaart
- d. Invulling van de maximale bouwhoogte anders dan met een woonfunctie is bij uitzondering gemotiveerd toegestaan. (Gemeente Alphen aan den Rijn, 2016)

Tevens is er in het omgevingsplan een zorgplicht opgenomen. De zorgplicht voorziet in het voorkomen en beperken van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (Gemeente Alphen aan den Rijn, 2016).

Artikel 5 (zorgplicht)

a. Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

i. Alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;

ii. Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;

iii. Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteiten achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.

b. Aan de verplichtingen, bedoeld in het eerste lid, wordt in ieder geval voldaan, voor zover er in dit plan, of in bijbehorende beleidsregels, specifieke regels zijn gesteld met het oog op de leefomgeving, en die regels worden nageleefd.

BRONNEN

INTERVIEWS

- Eline van der Hoek, lid programmadirectie Eenvoudig Beter bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Ellen Peeters, senior adviseur gezonde leefomgeving bij de gemeente Utrecht
- Harry Verweij, CAD specialist/ontwerper bij de gemeente Utrecht
- Marjolein Paumen, juridisch adviseur bij de gemeente Utrecht
- Martijn Kegler, projectleider buitengebied en ruimte bij Rho adviseurs
- Martine van Rijn, adviseur stedelijke ontwikkeling en planoloog bij de gemeente Utrecht
- Mirelle Kolnaar, strateeg voor het ruimtelijke domein bij de gemeente Utrecht
- Pieter van Sluijs, projectmanager bij Project Management Bureau bij de gemeente Utrecht
- Wim van Gelder, senior expert omgevingsrecht bij de gemeente Utrecht

ENQUÊTE

- Wim Greijn, gebiedsmanager West bij de gemeente Utrecht
- Karin Diederer, gebiedsmanager Overvecht bij de gemeente Utrecht
- Han Bleijs, gebiedsmanager Leidsche Rijn en Vleuten - De Meern bij de gemeente Utrecht
- Carla Mesman, gebiedsmanager Zuid bij de gemeente Utrecht

LITERATUUR

Damen, H., & Hoorn, M. (2016). *Op uw gezondheid met de Omgevingswet*. S+RO , 97 (2016/01), 52-53.

Gemeente Utrecht. (2015). *Gezond verstedelijken in de binnenstad*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gemeente Utrecht. (2016). *Ruimtelijke Strategie 2016: Utrecht groeit!* (Concept versie 2). Utrecht: Gemeente Utrecht.

van der Meulen, R., Leenders, F., & Geelen, L. (2016). *Utrecht bouwt aan een gezonde stad*. S+RO , 97 (2016/01), 40-41.

van der Ree, J., & Kruize, H. (2016). *Samen werken aan gezonde inrichting van de stad*. S+RO , 97 (2016/01), 14-17.

van der Velde, J. (2014). *De Omgevingswet: Terug naar de zandbak* (11 ed.). Provero.

van Sandick, H. (2016). *Het omgevingsplan: het 'Zwitsers zakmes' in de Omgevingswet*. Tijdschrift voor Bouwrecht , 2016 (4).

INTERNET

Altman, D. (2015). *Veelgestelde vragen over de Omgevingswet, Omgevingsplan*. Geraadpleegd op 14 maart 2016, van <https://veelgesteldevragenomgevingswet.pleio.nl/pages/view/23541612/omgevingsplan>

Buitelaar, S. (2015). *Kamer stemt voor verplichte omgevingsvisie*. Geraadpleegd op 8 maart 2016, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/kamer-stemt-voor-verplichte-omgevingsvisie.9481940.lynx>

Braanker, W. (2016). *Omgevingsplan door de juridische mangel*. Geraadpleegd op 16 maart 2016, van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/omgevingsplan-door-de-juridische-mangel/>

Cuppen, C., Renders, S., & Snijders, A. (2014). *Hoe maak je een omgevingsplan?* Geraadpleegd op 16 maart 2016, van <http://www.tonnaer.nl/nieuwsbrief/112/Hoe-maak-je-een-omgevingsplan>

Dakdekker-Weetjes. (z.d.). *Groendak*. Geraadpleegd op 10 mei 2016, van <http://www.dakdekker-weetjes.nl/dakbedekking/groendak/>

De Omgevingsjurist. (2016). *Gezondheid*. Geraadpleegd op 3 februari 2016, van <http://www.omgevingsjurist.nl/gezondheid-bestemmingsplan-een-goede-ruimtelijke-ordering-gezondheid-in-ruimtelijke-planvorming/>

Eerste Kamer der Staten-Generaal. (z.d.). *Wetgevingsprocedure*. Geraadpleegd op 7 maart 2016, van <https://www.eerstekamer.nl/begrip/wetgevingsprocedure>

Engelberts, M. (z.d.). *Het omgevingsplan*. Geraadpleegd op 10 mei 2016, van <http://docplayer.nl/693646-Het-omgevingsplan-maarten-engelberts.html>

Flinterman, F. (2015). *Positieve gezondheid: een nieuwe uitdaging voor de GGD*. Geraadpleegd op 21 maart 2016, van <http://www.ggd.amsterdam.nl/beleid-onderzoek/nieuwsbrief/virtuele-map/artikelen-juni-2015/positieve-gezondheid/>

Gemeente Alphen aan den Rijn. (2016). *Ontwerp omgevingsplan Rijnhaven Oost*. Gedownload op 21 april 2016, van http://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur_organisatie/Publicaties/Archief_bekendmakingen/2016/Ontwerp_omgevingsplan_Rijnhaven_Oost

Gemeente Boekel. (2012). *Vitaal Buitengebied Boekel*. Gedownload op 14 april 2016, van http://www.boekel.nl/in-de-gemeente/visies_41550/Item/vitaal-buitengebied-boekel_25433.html

Gemeente Boekel. (2016). *RoConsolideer-Vieuwer-Boekel*. Geraadpleegd op 13 april 2016, van <http://boekelomgevingsplan.crotec.nl/>

Gemeente Utrecht. (2014). *Coalitieakkoord 2014-2018: Utrecht maken we samen*. Geraadpleegd op 10 februari 2016, van <http://www.utrecht.nl/college-van-b-en-w/coalitieakkoord-2014-2018/>

Gemeente Utrecht. (2016). *Gezonde leefstijl*. Geraadpleegd op 2 mei 2016, van <http://www.utrecht.nl/volksgezondheid/gezonde-leefstijl/>

Gemeente Utrecht. (2016). *Gezondheid*. Geraadpleegd op 21 maart 2016, van <http://www.utrecht.nl/volksgezondheid/>

Gemeente Utrecht. (2016). *Klimaat en gezondheid*. Geraadpleegd op 2 mei 2016, van <http://www.utrecht.nl/volksgezondheid/gezonde-leefomgeving/klimaat-en-gezondheid/>

Gemeente Utrecht. (2016). *Luchtkwaliteit en gezondheid*. Geraadpleegd op 2 mei 2016, van <http://www.utrecht.nl/volksgezondheid/gezonde-leefomgeving/luchtkwaliteit-en-gezondheid/>

Gemeente Utrecht. (2015). *Volksgezondheidsbeleid 2015-2018. Bouwen aan een gezonde toekomst, een uitnodiging aan de stad*. Gedownload op 3 februari 2016, van <http://www.utrecht.nl/volksgezondheid/bouwen-aan-een-gezonde-toekomst/>

Gemeente Utrecht. (2016). *Werken aan een gezonde leefomgeving*. Geraadpleegd op 10 februari 2016, van <http://www.utrecht.nl/volksgezondheid/gezonde-leefomgeving/werken-aan-een-gezonde-leefomgeving/>

Gemeente Utrecht. (2016). *Werkgebied en organisatie*. Geraadpleegd op 2 mei 2016, van <http://www.utrecht.nl/over-volksgezondheid/werkgebied-organisatie/>

Kamerstukken. (2014/15). *33962, nr.4*. (2015). Geraadpleegd op 16 maart 2016, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-A.html>

Kamerstukken. (2013/14). *33962 nr.3* (2015). Geraadpleegd op 16 maart 2016, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Omgevingswet, Regelgeving in ontwikkeling*. Geraadpleegd op 16 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/regelgeving/>

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Wet ruimtelijke ordening, Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*. Geraadpleegd op 9 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/algemene-regels/besluit-algemene/>

Kenniscentrum Informil. (z.d.). *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*. Geraadpleegd op 11 mei 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/omgevingsvergunning>

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Wet ruimtelijke ordening, Coördinatieregeling*. Geraadpleegd op 9 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/coordinatieregeling/>

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Wet ruimtelijke ordening, Instrumentarium Wro*. Geraadpleegd op 9 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/>

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Wet ruimtelijke ordening, Uitleg Beheersverordening*. Geraadpleegd op 9 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/beheersverordening/uitleg/>

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Wet ruimtelijke ordening, Uitleg Bestemmingsplan*. Geraadpleegd op 9 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/bestemmingsplan/uitleg/>

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Wet ruimtelijke ordening, Uitleg Structuurvisie*. Geraadpleegd op 9 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/structuurvisie/uitleg/>

Kleine Staarman, A. (2014). *Een omgevingsplan, wat is dat eigenlijk?* Geraadpleegd op 16 maart 2016, van <http://www.aranto.nl/een-omgevingsplan-wat-dat-eigenlijk/>

Kuiper Compagnons. (2016). *Ambv's*. Geraadpleegd op 13 april 2016, van <http://www.omgevingswetloket.nl/ambvs/>

Kwaliteits instituut Nederlandse gemeenten, R. &. (2015). *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*. Gedownload op 10 maart 2016, van <http://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2015/11/03/tweede-verkennend-onderzoek-naar-de-impact-van-de-omgevingswet>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). *IenM Factsheet Omgevingswet*. Gedownload op 8 maart 2016, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/publicaties/2014/06/17/ienm-factsheet-omgevingswet>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2015). *Inspiratiegids. Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*. Gedownload op 30 maart 2016, van <http://www.platform31.nl/nieuws/de-maximale-reikwijdte-van-het-bestemmingsplan>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *Omgevingswet, De belangrijkste veranderingen*. Gedownload op 8 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/voorlopige/>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *Omgevingswet, Winst van de wet*. Gedownload op 8 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/voorlopige/>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *Omgevingswet, Winst van de wet*. Geraadpleegd op 8 maart 2016, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingswet/voorlopige/>

Rijksoverheid. (z.d.). *Duurzaam bouwen en verbouwen*. Geraadpleegd op 10 mei 2016, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-bouwen-en-verbouwen/inhoud/duurzaam-bouwen>

Rijksoverheid. (z.d.). *Nieuwe Omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Geraadpleegd op 7 maart 2016, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht>

Rijksoverheid. (z.d.). *Was-wordt lijst tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 9 maart 2016, van <http://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2015/11/03/was-wordt-lijst-tweede-verkennend-onderzoek-naar-de-impact-van-de-omgevingswet>

Rijksoverheid. (z.d.). *Wet- en regelgeving*. Geraadpleegd op 7 maart 2016, van <http://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>

Stibbe N.V. (2016). *Parlementaire geschiedenis Omgevingswet*. Geraadpleegd op 7 maart 2016, van <http://www.estibbe.com/pgo/updates.php>

The New Economy. (2015). *Utrecht: where people come to live happy, healthy lives*. Geraadpleegd op 2 mei 2016, van <http://www.theneweconomy.com/business/utrecht-where-people-come-to-live-happy-healthy-lives>

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (z.d.). *Herziening omgevingsrecht - stand van zaken*. Geraadpleegd op 7 maart 2016, van <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/herziening-omgevingsrecht-stand-van-zaken>

VMU Volksgezondheidsmonitor Utrecht. (z.d.). *Over de VMU*. Geraadpleegd op 2 mei 2016, van <http://www.volksgezondheidsmonitor.nl/over-de-vmu/page2.html>



In dit afstudeeronderzoek van Tamara van der Sloot wordt de vraag: 'Met welke regeling kan het thema gezondheid in een omgevingsplan voor de gemeente Utrecht terecht komen?' beantwoord. Het onderzoek gaat over wat gezondheid is bij de gemeente Utrecht en welk beleid daarvoor is opgesteld, op welke manier gezondheid wordt gewaarborgd in ruimtelijke plannen en welke rol de Omgevingswet en in het bijzonder het omgevingsplan kunnen spelen bij het beter vastleggen van diverse gezondheidsaspecten die nu nog onvoldoende gewaarborgd kunnen worden in een bestemmingsplan.

