



Circulair bouwen stimuleren met de Omgevingswet

Instrumenten en
toepassingen

Antea Group

Understanding today.
Improving tomorrow.



City Deal
Circulair en Conceptueel Bouwen



Cirkelstad
GEEN AFVAL GEEN UITVAL

Circulair bouwen stimuleren met de Omgevingswet

Instrumenten en toepassingen

Projectnummer 0472556.100

16 december 2021

Auteurs

Antal Hartman (Antea Group)

Naomi Zijderveld (Antea Group)

Deze handleiding is opgesteld ten behoeve van de City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen door Antea Group in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De City Deal Circulair en Conceptueel Bouwen is ondertekend door:

Gemeenten: Leiden, Den Haag, Almere, Utrecht, Leeuwarden, Nijmegen, Dordrecht, Venlo, Alphen aan den Rijn, Eindhoven, Amersfoort, Zaanstad, Amsterdam, Bostel en Purmerend.

Provincies: Zuid-Holland, Flevoland, Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Utrecht.

Rijksoverheid: ministerie van BZK, ministerie van LNV en het ministerie van IenW.

Overige partners: Dura Vermeer, Van Wijnen, BAM, Bouwfonds Property Development (BPD), ASN Bank, Madaster Services Netherlands, Sustainer Homes, Sweco Nederland, ITMOOS, New Horizon, Urban Climate Architects, Finch Buildings, Cepezed projects, Rc Panels, Universiteit Utrecht (Urban Futures Studio), Hogeschool van Amsterdam, TU Delft (The Green Village) en de Hogeschool Utrecht, Platform31, Cirkelstad, De Bouwcampus, Stichting C-creators, iCircl, Netwerk Conceptueel Bouwen, Holland Houtland, Dutch Green Building Council, Aedes, Centrum Hout, Groen Ontwikkelfonds Brabant, Biobased Creations, Bouwend Nederland, MVO Nederland, BTIC, Brickton, AM Vastgoed, ASR, Blue City, Rabobank, Trivire, Buro Kade, Chainable, De Sleutels, Ons Doel, Duwo, Portaal Leiden, Healthy Homes, TNO, SVH, The New Block, Treeport, Stichting Probos, Koopmans Bouwgroep, Parteon, Coup-Group, Rijksvastgoedbedrijf, Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling, Woonbron, Pioneering, NEPROM, Samenwerkingsverband Lente, Living Lab 040 en Synchron.

<https://agendastad.nl/citydeal/circulair-en-conceptueel-bouwen/>

Inhoudsopgave

Blz.

1	Voorwoord	1
1.1	Aanleiding en vraagstelling	1
1.2	Doelgroep	1
1.3	Kaders van dit rapport	1
1.4	Opbouw van dit rapport	2

Deel 1: Inleiding

2	Circulair bouwen	4
2.1	Wat is circulaire economie?	4
2.2	Circulair bouwen in woningbouw en projectontwikkeling	5
2.3	Het Nieuwe Normaal	6
2.4	Circulair bouwen onder het huidige omgevingsrecht	6
2.5	Knelpunten	7

3	Kansen onder de Omgevingswet	8
3.1	Doel van de Omgevingswet	8
3.2	Het Omgevingswet-instrumentarium (6 & de specials)	9
3.3	Onderlinge samenhang van het Omgevingswet-instrumentarium	9
3.4	Sturingsvormen	10
3.5	Samenhang instrumenten tussen overheden	11
3.6	Doorwerking van de instrumenten	12

Deel 2: Stappenplan

4	Stappenplan voor stimuleren van circulariteit	14
4.1	Stap 1: Breng huidige situatie en de gewenste <u>ontwikkel</u> richting in kaart	14
4.2	Stap 2: Onderzoek waar de <u>knelpunten</u> zitten voor de gewenste ontwikkelrichting	15
4.3	Stap 3: Formuleer een gewenste <u>oplossings</u> richting	15
4.4	Stap 4: Zorg voor <u>draagvlak</u> bij het hogere management	15
4.5	Stap 5: Zorg voor <u>breed draagvlak</u> bij collega's en externe stakeholders	16
4.6	Stap 6: Onderzoek mogelijke <u>invulling</u> en de effectiviteit van de <u>instrumenten</u>	16
4.7	Stap 7: <u>Redeneer terug</u> in de beleidscyclus	17
4.8	Stap 8: Organiseer een <u>botsproef</u>	17
4.9	Stap 9: <u>Werk de instrumenten</u> uit en indien van toepassing: leg in de juiste basis	17
4.10	Stap 10: Pas toe, <u>monitor en evalueer</u>	18

Deel 3: De 6 instrumenten

5	Omgevingsvisie	20
5.1	Wat is het instrument?	20
5.2	Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)	21
5.3	Invloed op marktpartijen	21
5.4	Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen	22
6	Programma's	25
6.1	Wat is het instrument?	25
6.2	Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)	26
6.3	Invloed op marktpartijen	27
6.4	Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen	28
7	Algemene rijksregels	31
7.1	Wat is het instrument?	31
7.2	Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)	32
7.3	Invloed op marktpartijen	33
7.4	Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen	33
8	Decentrale regels (Omgevingsverordening/ Omgevingsplan)	34
8.1	Wat is het instrument?	34
8.2	Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)	35
8.3	Invloed op marktpartijen	36
8.4	Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen	36
9	Projectbesluit	40
9.1	Wat is het instrument?	40
9.2	Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)	41
9.3	Invloed op marktpartijen	41
9.4	Voorbeeld voor het stimuleren van circulair bouwen	42
10	Omgevingsvergunning	43
10.1	Wat is het instrument?	43
10.2	Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)	44
10.3	Invloed op marktpartijen	44
10.4	Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen	44

Deel 4: Omgevingswet Specials

11	Experimenteerbepaling	47
11.1	Wat is het instrument?	47
11.2	Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)	47
11.3	Invloed op marktpartijen	48
11.4	Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen	49
12	Omgevingswaarden	50
12.1	Wat is het instrument?	50
12.2	Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)	50
12.3	Invloed op marktpartijen	51
12.4	Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen	52
13	Maatwerkregels	53
13.1	Wat is het instrument?	53
13.2	Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)	53
13.3	Invloed op marktpartijen	54
13.4	Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen	54

1 Voorwoord

1.1 Aanleiding en vraagstelling

De meeste gemeenten in Nederland hebben een woningbouwopgave én hebben ambities op gebied van circulariteit. Vanwege de invoering van de Omgevingswet zijn de veel gemeenten momenteel druk met het opnieuw formuleren van ambities en het uitwerken ervan in de verschillende beleidsdocumenten. Specifiek op gebied van de Omgevingswet worstelen veel gemeenten met de invulling van circulair bouwen en het inzetten van de verschillende instrumenten. Wat mag wel en wat mag niet? Waar dient elk instrument voor en hoeveel invloed heb je daarmee op de markt?

De vragen die aan de bron stonden voor dit rapport waren:

- a) Hoe kun je de instrumenten uit de Omgevingswet inzetten om marktpartijen te stimuleren nieuwe woningen circulair te bouwen?
- b) Wat is een praktische werkwijze om maximale impact te realiseren op gebied van circulair bouwen met de beschikbare instrumenten?
- c) Zijn er voorbeelden te geven hoe de verschillende instrumenten zouden kunnen werken om circulair bouwen te stimuleren.

1.2 Doelgroep

Er waren drie doelgroepen voor ogen bij het schrijven van dit adviesrapport:

- 1) De adviseur circulariteit en andere beleidsmedewerkers die zich bezighouden met circulariteit of duurzaamheid en de implementatie ervan in de organisatie.
- 2) De adviseur stadsontwikkeling of gebiedsontwikkeling en andere beleidsmedewerkers die zich bezighouden met beleid op gebied van woningbouw en graag willen verduurzamen. Deze groepen zullen na het lezen van dit document beter begrijpen wat de instrumenten uit de Omgevingswet zijn, wat er wel en niet mogelijk is, welk type teksten in welk instrument opgenomen kunnen worden en welke invloed overheden hebben op marktpartijen.
- 3) De adviseur omgevingswet en andere beleidsmedewerkers die de omgevingswet bij gemeente en provincie implementeren en voorbeelden zoeken om circulair bouwen te stimuleren. Deze groep kan vooral inspiratie putten uit de voorbeelden per instrument op gebied van circulair bouwen.

1.3 Kaders van dit rapport

Er is veel te schrijven over circulair bouwen en de omgevingswet. We hebben daarom een heldere focus aangebracht.

- Allereerst richten we ons op woningbouw en projectontwikkeling. We behandelen géén bedrijfsterreinen, kantoren of ander commercieel vastgoed in de voorbeelden. De infrastructuur komt alleen aan bod in relatie tot woningbouwprojecten.
- Focus is het kunnen beïnvloeden van marktpartijen met eigen grondposities. Projectontwikkelaars bouwen immers het grootste volume woningen. We richten ons niet op woningcorporaties en niet op het zelf ontwikkelen van woningen door gemeenten.
- Onderzocht zijn de mogelijkheden binnen de Omgevingswet, oftewel het invullen en toepassen van deze nieuwe wetgeving. We geven geen advies over hoe de omgevingswet aangepast zou kunnen worden.
- We hebben gekeken naar de Omgevingswet op drie niveaus (rijk, provincie en gemeenten). Waterschappen zijn, gezien de beperkte rol bij woningbouw, buiten beeld gelaten.
- Er zijn vele definities van circulariteit en circulair bouwen. We hebben in dit rapport het denkkader van het 'Het Nieuwe Normaal' gehanteerd.

1.4 Opbouw van dit rapport

Deel 1 geeft een inleiding op zowel circulair bouwen als de omgevingswet.

Deel 2 beschrijft een algemeen stappenplan hoe je als overheid het meest succes hebt bij het implementeren van de instrumenten uit de omgevingswet.

Deel 3 beschrijft elk instrument van de Omgevingswet en eindigt met enkele voorbeelden hoe het betreffende instrument ingezet zou kunnen worden.

Deel 4 beschrijft drie 'specials' uit de omgevingswet: de experimenteerbepaling, de omgevingswaarde en de maatwerkregels.

De instrumenten van **deel 3 en 4** kennen telkens dezelfde opbouw:

Paragraaf 1 beschrijft wat het instrument in grote lijnen inhoudt, wat de doelstellingen zijn en waar het instrument zich bevindt in de beleidscyclus.

Paragraaf 2 beschrijft de relatie tussen de verschillende overheidslagen.

Paragraaf 3 beschrijft de invloed van het instrument op marktpartijen als die er is.

Paragraaf 4 beschrijft met enkele fictieve voorbeelden hoe overheden het instrument zouden kunnen inzetten om circulair bouwen te stimuleren.

De **voorbeelden** in **vierde paragrafen** laten drie fictieve overheden zien:



Het fictieve dorp Lenten biedt van alles waar inwoners van drukke verstedelijkte gebieden alleen maar van kunnen dromen: ruimte, gemeenschapszin en rust. Het dorp zet in op kleinschaligheid en cultuurhistorie en benut onder meer een ambachtscentrum en de welstand om circulair bouwen te stimuleren.



De fictieve stad Amstelhaeghe is een grote stad in het hart van de technologische topregio van Nederland. Een stad vol hightech, kennisontwikkeling, innovaties, productie, cultuur en een dynamische 24/7-economie. De stad wil modulaire studentenhuisvesting op een voormalig haventerrein en besteed aandacht aan materialenstromen. Op deze wijze stimuleren ze circulair bouwen.



De fictieve provincie De Gouw kent gescheiden gebieden voor landbouw, recreatie, natuur, bedrijfsleven en stedelijke gebieden. Het heeft een relatief groene en rustige woonfunctie in de nabijheid van natuurgebieden. Er is veel economische groei. De verbinding leggen tussen wonen en natuur is een speerpunt. Er zijn kansen in het combineren van woningbouw en de productie van circulaire bouwmaterialen. De provincie gaat daarom circulair bouwen stimuleren door het verbinden van partijen.

De drie overheden bevinden zich in een andere situatie en hebben alle drie andere redenen en andere belangen om circulair bouwen te stimuleren. De overheden benutten alle drie de beschikbare instrumenten dan ook op een andere wijze.

Met de **voorbeelden** hopen we de lezer te stimuleren na te denken over de eigen situatie en de instrumenten lokaal passend in te zetten.



Deel 1

Inleiding

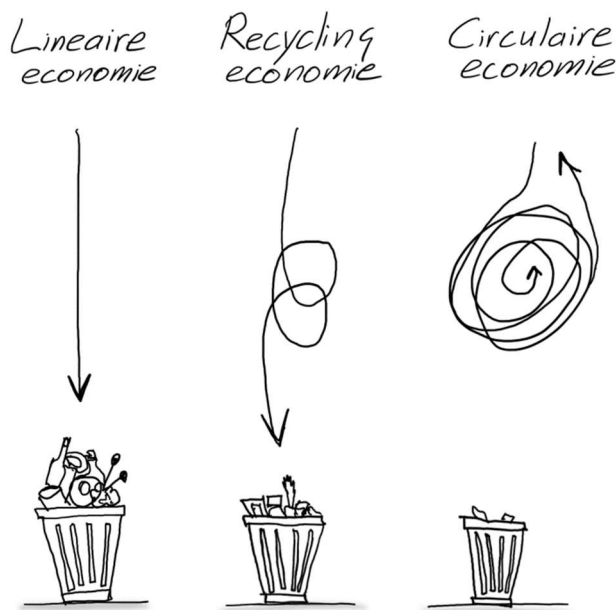
2 Circulair bouwen

2.1 Wat is circulaire economie?

Wij leven vandaag de dag in een economisch systeem dat grotendeels lineair is ingericht. Dit houdt in dat grondstoffen en water worden gewonnen, gebruikt voor het maken van een product, waarna het product wordt opgebruikt of afgedankt. Diverse grondstoffen dreigen echter schaars te worden waardoor het steeds belangrijker om de beschikbare grondstoffen zo efficiënt mogelijk te gebruiken. De productie van goederen en bouwwerken gaat bovendien gepaard met de uitstoot van broeikasgassen en fijnstof en resulteert in veel afval.

Van de bouwsector zou je kunnen zeggen dat er sprake is van een hergebruik of recycling economie. Staal en aluminium worden omgesmolten. Beton beland vaak als fundering in wegen. Hout wordt verbrand. In alle gevallen gaat er echter waarde verloren en komen broeikasgassen vrij en er is meestal slechts sprake van een enkele hergebruikcyclus. Er is kortom sprake van downcycling.

De circulaire economie laat zich omschrijven als “een economisch systeem waarbij de inzet en waarde van grondstofstromen worden geoptimaliseerd zonder daarbij het functioneren van de biosfeer en de integriteit van de maatschappij te belemmeren. Dit betekent dat wordt gestreefd naar bescherming van biologische en technische materiaalvoorraden, milieu-impact wordt vermeden en bestaande waarde wordt behouden.” (Bron: CB’23)



Figuur 1: De lineaire, recycling en circulaire economie

De transitie naar een circulaire economie biedt nieuwe economische kansen, kan ons minder afhankelijk maken van de import van schaarse grondstoffen en bijdragen aan een schoner milieu. Om te komen tot een circulaire economie binnen de bouwsector waarbij bestaande onderdelen veel hoogwaardiger hergebruikt worden dan momenteel gebeurt, zijn grote veranderingen nodig. Veranderingen van technische aard, maar belangrijker en complexer zijn veranderingen van organisatorische, financiële, sociale, culturele én van juridische aard. Dit rapport gaat in op het stimuleren van circulair bouwen met de instrumenten van de Omgevingswet door het Rijk, provincies en gemeenten.

2.2 Circulair bouwen in woningbouw en projectontwikkeling

Om een volledig circulaire economie tot stand te brengen, moet in alle stadia van een waardeketen aandacht worden besteed aan circulariteit en duurzaamheid: van ontwerp tot productie, en in het hele traject tot bij de eindgebruiker. De Europese Commissie heeft zeven gebieden aangegeven die cruciaal zijn om te komen tot een volledig circulaire economie, waaronder gebouwen en bouwmaterialen. Het Europees Parlement heeft daarom aangegeven dat de levensduur van gebouwen moet worden verlengd, dat de koolstofvoetafdruk van grondstoffen moet worden verkleind en dat er minimumeisen voor hulpbronnen- en energie-efficiëntie worden gesteld.

Een aantal kenmerken van de bouwsector in Nederland:

- Lange ketens van bedrijven (opdrachtgever, aannemers, onderaannemers, zzp'ers);
- Veel wet- en regelgeving, zowel landelijk als lokaal;
- Gemeentelijke invloed op het aantal en type nieuwe woningen is groot, echter slechts 7% van de nieuwbouw wordt gerealiseerd door overheid of corporatie.
- Liefst 75% van de woningen wordt gebouwd door “bouwers voor de markt”, oftewel projectontwikkelaars, makelaars en aannemers die voor eigen risico en/of financiële instellingen zoals banken en pensioenfondsen.¹
- Individuele particuliere woningbouw betreft ongeveer 15% van het totaal;

Er zijn in Nederland inmiddels vele tientallen gebouwen die onder de noemer ‘circulair’ vallen. Er zijn particuliere initiatieven zoals Paviljoen Circl die in opdracht gebouwd is van ABN-AMRO. Het mode- en lifestylemerk Sissy-Boy gaf opdracht een nieuw circulair hoofdkantoor te bouwen in Amsterdam-Noord. Restaurant The Green House in Utrecht en het volledig houten hotel Jakarta te Amsterdam zijn andere bekende voorbeelden. Ook overheden geven opdracht voor het bouwen van circulaire gebouwen, voornamelijk nog voor eigen gebruik. Denk hierbij aan het gemeentehuis van Venlo of het tijdelijke gerechtsgebouw in Amsterdam.

Naast utiliteitsgebouwen zijn inmiddels allerlei inspirerende voorbeelden in de woningbouw uitgevoerd. Denk onder meer aan het houten appartementencomplex Haut in Amsterdam en de demontabele woningen van Van Wijnen aan de Loskade in Groningen. In Enschede heeft woningcorporatie De Woonplaats huurwoningen gebouwd met hergebruikte materialen. Dijkstra Draisma verbouwt zelf de Lisdodde op eigen grond voor het biobased isoleren van hun circulaire industrieel vervaardigde woningen. In de Metropoolregio Amsterdam is een Green Deal opgetuigd om vanaf 2025 jaarlijks 3400 woningen van hout te bouwen. Ondertekenaars zijn gemeenten, provincies, projectontwikkelaars, beleggers, aannemers, woningcorporaties, architecten, houtbouwers, hout producerende partijen, kennisinstellingen, ingenieurs- en adviesbureaus, financiële instellingen en koepelorganisaties.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/11/07/prognoses-woningbouw-2019-2024/Prognoses+woningbouw+2019-2024.pdf>

2.3 Het Nieuwe Normaal

Het Rijk heeft een forse ambitie: Nederland Circulair in 2050. Om deze ambitie te bereiken voor de bouwsector, is versnelling nodig. BZK en Cirkelstad hebben het initiatief genomen voor het programma 'Samen versnellen'. Hierbinnen is 'Het Nieuwe Normaal' ontwikkeld. Om te voorkomen dat er discussie ontstaat of het vooral modulair bouwen, bouwen met hout, biobased bouwen, natuurinclusief bouwen of gebruik van gerecycled materiaal betreft, sluit dit onderzoek aan bij 'Het Nieuwe Normaal' 0.2 van Cirkelstad. Hierbij is 'circulair bouwen' uitgesplitst in 5 clusters met thema's. De clusters zijn: Materialen, Energie, Water, Sociaal en Management. Wij beperken ons tot het cluster 'Materialen' en richten ons specifiek op:

	Omgang bouw- en sloopafval	(gemeten in % hergebruik, % gerecycled, % gestort/verbrand)
	Milieuprestatie	(gemeten in MPG/MKI)
	Herkomst materiaal	(gemeten in % non-virgin)
	Toekomstwaarde	(gemeten in % hergebruik, % gerecycled, % gestort)
	Losmaakbaarheid	(gemeten in losmaakbaarheidsindex)
	Indelingsflexibiliteit	(gemeten in % op basis van BREEAM MAT08)
	Toxiciteit	(gemeten in % vrij van toxische materialen)

Bouwen met hout en biobased bouwen zijn vooralsnog geen aparte thema's binnen deze aanpak van Cirkelstad. Binnen de aanpak 'Het Nieuwe Normaal' wordt geen materiaalkeus gemaakt. Bouwen met hout en biobased bouwen zijn binnen 'Het Nieuwe Normaal' wel logische uitkomsten van het stellen van zeer strenge eisen aan "Milieuprestatie" en "Herkomst van materialen".

2.4 Circulair bouwen onder het huidige omgevingsrecht

Sinds januari 2018 moet nieuwbouw met een woon- of kantoorfunctie aan een milieuprestatie voldoen. Deze milieuprestatie wordt bepaald aan de hand van lifecycle analyses op de bouwmaterialen.

In de brief aan de tweede kamer van 8-10-2019 schrijft de minister dat het beleidsdoel is de vermindering van de milieuprestatie van gebouwen. Circulair bouwen is daarvoor een middel maar niet het enige. De Bepalingsmethode voor de *milieuprestatie* wordt geschikt gemaakt voor het meer waarderen van circulaire maatregelen. Momenteel is de maximale *milieuprestatiescore* van een gebouw 0,8. Het huidige niveau van 0,8 heeft nog weinig effect gehad op het stimuleren van circulaire bouw. In dezelfde Kamerbrief schrijft de minister ook de *milieuprestatiescore* stapsgewijs wil verlagen en uiterlijk in 2030 tot een halvering te komen.² De snelheid en de mate van aanscherping betreft overigens een politiek besluit. De minister heeft aangegeven dat het aanscherpen van de milieuprestatie-eis het centrale instrument is om ook circulariteit te stimuleren als middel voor de vermindering van de milieuprestatie van woningbouw.

Woningwet

Artikel 120a biedt aan de minister een soortgelijke mogelijkheid om te experimenteren en daarmee tijdelijk af te wijken van het bouwbesluit.

Crisis- en herstelwet

Artikel 2.4 biedt tevens de mogelijkheid om te experimenteren en af te wijken van het bouwbesluit. Voorwaardelijk is dat het experiment moet bijdragen aan innovatie ontwikkeling, economische crisis moet bestrijden en bijdragen aan duurzaamheid. Hoewel de wet oorspronkelijk is bedoeld om normen te versoepelen, kan deze ook worden ingezet voor aanscherping van normen. De afwijkingsmogelijkheid moet worden vastgelegd in een algemene bepaling van bestuur. Hierin wordt vastgelegd welk doel de afwijking dient en gedurende welke periode.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/08/kamerbrief-over-maatregelen-voor-bevorderen-circulair-bouwen>

2.5 Knelpunten

De huidige/oude publieke wetgeving is ontoereikend in het stimuleren van circulaire bouw. Zij kent enkele knelpunten die circulair bouwen bemoeilijken.

Afvalstof

Gebruikte materialen worden overwegend gekwalificeerd als afvalstof. Een afvalstof mag in beginsel niet toegepast worden in het bouwproces. Daarentegen kunnen de criteria voor afval aangepast worden.

Milieu- en veiligheidseisen

Hergebruik is wel mogelijk maar het voldoen aan milieu- en veiligheidsnormen dient aannemelijk gemaakt te worden door de aanvrager. Het bevoegd gezag zal de aannemelijkheid beoordelen. Het risico van afwijzen kan een reden voor de initiatiefnemer zijn om hergebruik minder snel toe te passen. Het kan daarom helpen dit onderwerp en de wijze waarop die beoordeling plaats vindt, vooraf bespreekbaar te maken zodat dit risico kleiner wordt.

Circulair bouwen stimuleren

De huidige publieke wetgeving biedt beperkte mogelijkheden in het stimuleren van circulaire bouw zoals te lezen in 2.4. De Wet ruimtelijke ordening staat geen regels toe die niet ruimtelijke relevant zijn. In deze lijn wordt het stimuleren van circulair bouwen niet ruimtelijke relevant geacht.

3 Kansen onder de Omgevingswet

De Omgevingswet is een nieuwe wet die op 1 juli 2022 maar liefst 26 bestaande afzonderlijke wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving vervangt en vereenvoudigt. Daarmee ontstaat een heldere wet- en regelgeving voor de inrichting en het gebruik van de ruimte in Nederland.

3.1 Doel van de Omgevingswet

Op 1 juli 2022 wordt de Omgevingswet van kracht. Met die ene wet en de bijbehorende regelingen wordt alle regelgeving in het fysieke domein bijeengebracht in één systeem. Op dit moment kennen we nog 26 sectorale wetten en een nog veel groter aantal lagere regelingen.

Het huidige omgevingsrecht is ingericht op het toetsen van initiatieven binnen bepaalde regels, waardoor veel goede ideeën, onvoorziene mogelijkheden en actuele wensen niet of onnodig moeilijk inpasbaar zijn binnen de geldende regels. In de praktijk resulteert dit in een toetsende bestuurscultuur van ‘nee, tenzij...’ en komen haalbaarheid, daadkracht en de kwaliteit van de uitvoering onder druk te staan door lange procedures en complexe beleidskaders. Ook voor circulair bouwen is dit één van de belemmeringen.

De komst van de Omgevingswet is dan ook bedoeld als een modernisering die ons in staat stelt om beter in te spelen op de uitdagingen en vraagstukken van onze tijd. Het motto van de Omgevingswet is “ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit”. Onder dat motto zijn een tweetal maatschappelijke doelen geformuleerd:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Om deze maatschappelijke doelen te kunnen bereiken, zijn vervolgens vier verbeterdoelen geformuleerd voor de Omgevingswet:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. Het samenhangend benaderen van de fysieke leefomgeving;
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving;
4. Het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Deze verbeterdoelen moeten zorgen voor een flexibel en toekomstbestendig omgevingsrecht dat oplossingsgericht uitgaat van een ‘ja, mits...’ bestuurscultuur en afwegingsruimte creëert voor lokale overheden. Met voorgaande doelstelling in gedachten zou circulair bouwen middels de omgevingswet juist gestimuleerd kunnen worden, of in ieder geval eenvoudiger gemaakt moeten worden door de verschillende overheden.

3.2 Het Omgevingswet-instrumentarium (6 & de specials)

Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren, hebben overheden 6 kerninstrumenten tot hun beschikking voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Met deze instrumenten kan de overheid beleid opstellen en uitvoeren. Daarnaast kunnen overheden met deze instrumenten regels stellen aan activiteiten en de uitvoering van projecten.

De 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn:

1. De omgevingsvisie;
2. Het programma;
3. Het omgevingsplan;
4. De algemene rijksregels (in 4 Algemene Maatregelen van Bestuur);
5. De omgevingsvergunning;
6. Het projectbesluit;

In Deel 3 wordt per instrument beschreven wat het instrument is, wat het doel is van het instrument en wat de impact van het instrument kan zijn op het stimuleren van circulair bouwen.

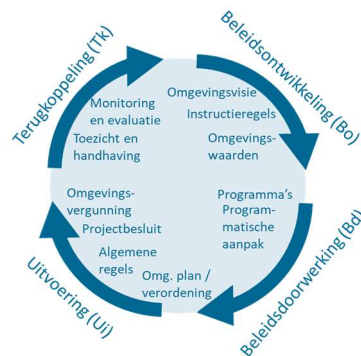
De “specials” zijn instrumenten die *onderdeel* zijn van de bovenstaande 6 kerninstrumenten maar speciale aandacht verdienen. De drie specials die in dit rapport apart uitgewerkt zijn, betreffen:

1. Expirimenteerbepaling
2. Omgevingswaarden (onderdeel van het omgevingsplan/-verordening)
3. Maatwerkregel (onderdeel van de decentrale regels)

De specials zijn in Deel 4 uitgewerkt.

3.3 Onderlinge samenhang van het Omgevingswet-instrumentarium

De Omgevingswet gaat uit van de hiernaast weergegeven beleidscyclus. De Beleidsontwikkeling (Bo) vindt lokaal plaats in de omgevingsvisie. De Beleidsdoorwerking (Bd) of de uitwerking van het beleid in programma's en, via de regels, in het omgevingsplan. Geldende algemene regels en de omgevingsvergunning zijn uitvoeringsinstrumenten (Ui). Het laatste kwart van de cyclus wordt gevormd door toezicht en handhaving en door monitoring en evaluatie. Op basis van de uitkomsten daarvan wordt gezien of het beleid moet worden bijgesteld en geactualiseerd, oftewel de terugkoppeling (Tk). Aldus is de cyclus rond en begint deze weer van voren af aan.



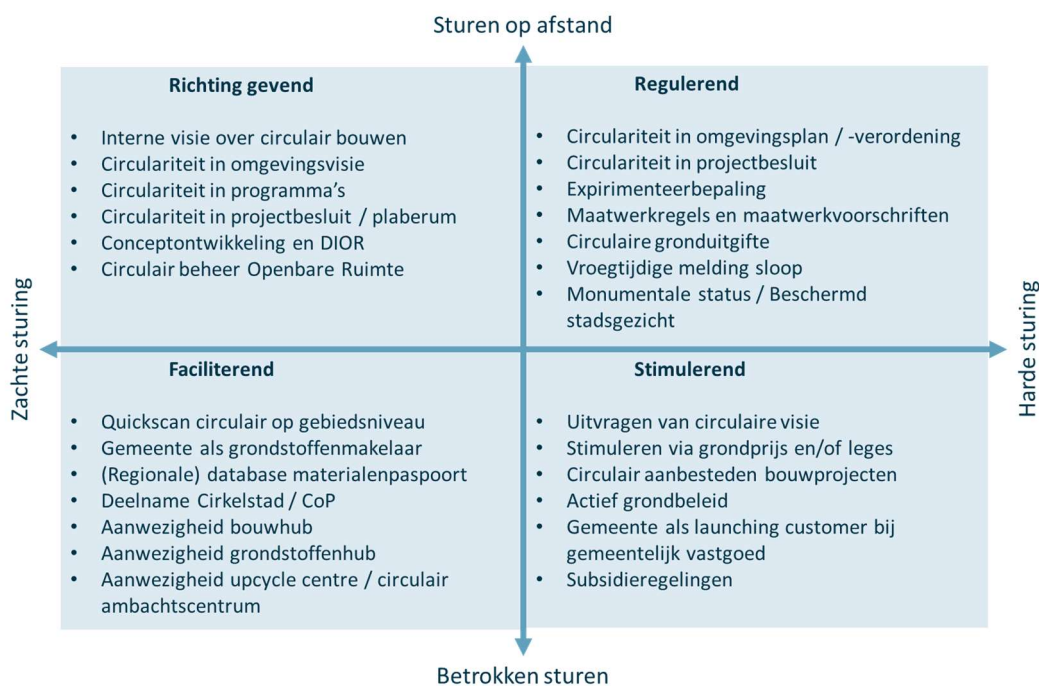
Het idee achter de beleidscyclus is dat de instrumenten van de Omgevingswet in elkaar doorwerken. De overheid kan haar beleidsdoelen niet altijd bereiken met maar één instrument. Juist een mix van (beleids)instrumenten bepaalt het succes. De cyclus kent daarom ook een opbouw: van beleid naar uitvoering, van ambities naar regels. De vragen die dat oproept zijn achtereenvolgens dus ook: wat zijn de ambities? Welke concrete doelen passen daarbij? Hoe gaan we die doelen realiseren, welke maatregelen zijn passend? En tot slot: is het nodig om daarbij ook regels te stellen voor initiatiefnemers, en zo ja, welke eisen stellen we dan?

Beleid	Omgevingsvisie	Ambities Wat en hoe?
	Omgevingswaarden, Programma's	Maatregelen Hoe?
	Omgevingsplan, Omgevingsverordening, Projectbesluit	Regels Zo moet het, dit zijn de eisen
Regelgeving	Omgevingsvergunning	
Uitvoering		

3.4 Sturingsvormen

Met de Omgevingswet hebben de decentrale een heel arsenaal aan instrumenten om circulair bouwen te stimuleren. Naast de verschillende instrumenten uit de omgevingswet zijn er uiteraard meer instrumenten die decentrale overheden tot hun beschikking hebben om circulair bouwen te stimuleren. Afhankelijk van onder meer de grondpositie, de circulaire ambities, de hoeveelheid en type van vastgoedontwikkeling, het circulair beleid en de beschikbare middelen zal een decentrale overheid ervoor kiezen om meer of minder instrumenten in te zetten of de instrumenten zwaarder of lichter te maken.

De vele instrumenten die overheden beschikbaar hebben, zijn in te delen op verschillende wijzen. Een van de mogelijke indelingen, betreft die in de wijze van sturing.³ Zo zijn er hardere en zachtere sturingsinstrumenten. Harde instrumenten hebben betrekking op het stellen van regels en financiële dwang richting inwoners en marktpartijen. Zachte instrumenten zijn gericht op interne visievorming of stellen praktische middelen ter beschikking. Een andere keuze is die tussen het op afstand sturen, of betrokken sturen. Dit resulteert in een viertal richtingen, te weten: richtinggevend, regulerend, faciliterend of stimulerend. In de praktijk ligt uiteraard een combinatie van deze vier richtingen het meest voor de hand.



De toelichting en de voorbeelden die in deze handleiding zijn beschreven gaan uiteraard vooral in op de instrumenten uit de Omgevingswet. Veelal zijn dit richtinggevende en regulerende instrumenten. In deel 3 en 4 zijn na elk instrument uit de Omgevingswet voorbeelden uitgewerkt. In deze voorbeelden zijn ook geregeld faciliterende en stimulerende instrumenten benoemd. Dit zijn geen instrumenten uit de Omgevingswet, maar wel ondersteunend hieraan. De faciliterende en stimulerende instrumenten kunnen bovendien vastgelegd zijn in bijvoorbeeld een Programma. Faciliterende en stimulerende instrumenten zijn van groot belang om sámen met de markt circulariteit te ontwikkelen. Circulariteit gaat immers over grondstoffenstromen en nieuwe ketensamenwerkingen. Stromen en ketens zijn lastig te stimuleren met wetgeving, maar kunnen wel op andere wijzen worden ontwikkeld. Gemeenten en provincies kunnen betrokken zijn en daarbij passende instrumenten inzetten, waarmee ook ketenontwikkeling gestimuleerd wordt.

³ Afgeleid van: <https://efro-wsk.nl/wp-content/uploads/sites/277/2020/07/roadmap-circulair-grondstoffenmanagement.pdf>

3.5 Samenhang instrumenten tussen overheden

In hoofdlijnen zijn alle instrumenten beschikbaar voor de drie typen overheid, maar zoals in onderstaand overzicht zichtbaar is, zijn er enkele uitzonderingen. We laten de waterschappen in dit onderzoek buiten beschouwing.

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente	Hfd.stk
1 Omgevingsvisie	Nationale omgevingsvisie	Provinciale omgevingsvisie	Gemeentelijke omgevingsvisie	5
2 Programma's	Programma's	Programma's	Programma's	6
3 Algemene rijksregels	Omgevingswet, Bal, Bbl, Bkl, Ob, Omgevingsregeling	N.v.t.	N.v.t.	7
4 Decentrale regels	N.v.t.	Omgevingsverordening	Omgevingsplan	8
5 Projectbesluit	Projectbesluit	Projectbesluit	N.v.t.	9
6 Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	10
"Specials"				
7 Expirimenteerbepaling	Artikel 23.3 middels AMvB	N.v.t.	N.v.t.	11
8 Omgevingswaarden	Rijksomgevingswaarden (in Bkl)	Provinciale omgevingswaarden (in omgevingsverordening)	Omgevings-waarden (in omgevingsplan)	12
9 Maatwerkregel	N.v.t.	Maatwerkregel (in omgevingsverordening)	Maatwerkregel (in omgevingsplan)	13

Decentralisatie

Net als dat de instrumenten in de beleidscyclus elkaar beïnvloeden, beïnvloeden instrumenten van verschillende overheden elkaar ook. Een projectbesluit van een provincie of waterschap kan bijvoorbeeld invloed hebben op het omgevingsplan van een gemeente. Instructies van het Rijk landen in instrumenten van andere overheidslagen. Toch is het niet in de geest van de Omgevingswet om alles op het niveau van hogere overheden te regelen. Sterker nog, lokaal maatwerk kunnen bieden is één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

De komst van de Omgevingswet wordt ook wel de “4^e decentralisatie” genoemd, na de drie decentralisaties in het Sociaal Domein per 1 januari 2015. Gemeenten krijgen met de Omgevingswet namelijk meer lokale afwegingsruimte. Daarmee kan veel beter worden ingespeeld op de lokale situatie. Tot nu toe gelden voor bijvoorbeeld gemeenten in de regio Rijnmond dezelfde regels als voor landelijke gemeenten in de provincie Drenthe. Dat is niet logisch en wordt ook niet langer als wenselijk gezien. De lokale omgeving van een gemeente in elk van de beide genoemde regio's verschilt immers sterk van elkaar en daarmee waarschijnlijk ook de opgaven waar de desbetreffende gemeente invulling aan moet of wil geven.

De Omgevingswet maakt het mogelijk, inhoud te geven aan dit lokale en regionale onderscheid. In artikel 2.3 van de Omgevingswet is beschreven dat de uitvoering van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet wordt overgelaten aan de gemeenten, tenzij anders is bepaald. Daarnaast wordt in lid 2 en 3 expliciet benoemd dat provincie en Rijk alleen taken uitvoert als dat nodig is met oog op provinciaal of nationaal belang én als dat belang niet op doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentelijk bestuur kan worden behartigd.

De wetgever behandelt in diverse artikelen om deze reden daarom ook eerst de gemeente (en het waterschap) en pas daarna de provincie en tot slot het Rijk. Neem bijvoorbeeld afdeling 2.4 waar in artikel 2.16, t/m 2.19 de taken per bestuurslaag worden beschreven.

Artikel 2.3 Ow (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.

2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is: a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

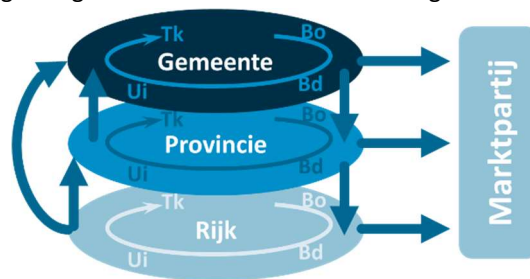
3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is: a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Het is aan elke gemeente zelf om te bepalen op welke wijze en in welke mate men van de geboden ruimte gebruik wil maken. Overigens is die ruimte niet onbeperkt. Zo begrenzen bijvoorbeeld Europese regelgeving de ruimte, maar ook landelijke regelgeving zoals bijvoorbeeld de instructieregels die zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

3.6 Doorwerking van de instrumenten

Vanaf deel 3/ hoofdstuk 5 wordt per instrument geschetst welke afwegingsruimte er is, en op welke manier een instrument afhankelijk is van instrumenten van andere overheden. Daarnaast nemen we de doorwerking van een instrument op marktpartijen in beschouwing. We lichten de instrumenten toe aan de hand van het model dat hieronder is weergegeven. Door op deze manier het instrumentarium van de Omgevingswet de doorgronden is het mogelijk om tot een afweging te komen welk instrument voor welk doel het best gebruikt kan worden om circulariteit te stimuleren.

Artikel 2.3 is het uitgangspunt geweest bij het vormgeven van de grafische vormgeving van de doorwerking van de instrumenten. De Omgevingswet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel: dat wat door een lagere overheid geregeld kan worden, zou niet geregeld moeten worden door een hogere overheid. Maar zaken van Rijksbelang worden door het Rijk geregeld. Gemeente-overstijgende zaken worden op provinciaal niveau geregeld.



Tegelijkertijd is de besluitvorming van een provincie een nadere uitwerking van regels van het Rijk en komen daarmee bovenop de besluiten van het Rijk. Besluiten van een gemeente zijn een uitwerking van besluiten van een provincie en/of het Rijk komen op dezelfde wijze boven op de besluiten van een provincie en het Rijk.

Besluitvorming en/of regels uit elke bestuurslaag kunnen invloed hebben op activiteiten van marktpartijen, soms direct, soms indirect. Daarom zijn in het model de marktpartijen naast *alle* overheden geplaatst.



Deel 2

Stappenplan

4 Stappenplan voor stimuleren van circulariteit

In de kamerbrief uit 2019 staat dat circulair bouwen vooral gestimuleerd zal worden door de milieuprestatie voor bebouwen steeds verder aan te scherpen. Deze aanscherping zal vanaf 2021 plaatsvinden en in principe tot 2030 steeds lager worden.

In de Omgevingswet wordt het woord circulariteit/circulair overigens niet letterlijk genoemd. Het woord duurzaam/ duurzaamheid komt overigens zes keer voor. Toch biedt de Omgevingswet diverse mogelijkheden om circulair bouwen te stimuleren. Veel van de inkleuring van het beleid en regelgeving rondom dit thema zal lokaal ingevuld worden. De verschillende voorbeelden in de volgende hoofdstukken schetsen mogelijke denkrichtingen hiervoor. De opgaven rondom circulair bouwen zijn in iedere gemeente namelijk anders. De ene gemeente zal circulair bouwen vooral willen stimuleren met de eigen vastgoedvoorraad en scholen en zich willen richten op alles wat in eigen beheer kan. De andere gemeente heeft een grote opgave rondom woningbouw voor studenten en starters en wenst vooral modulaire woningen die snel te verplaatsen te zijn en daar kunnen de experimenten niet gek genoeg zijn. Een derde gemeente zal vooral willen overleggen met projectontwikkelaars: door samenwerken bereik je het meest. Hoe invulling gegeven wordt aan het thema circulariteit is dus niet in één methode te vatten. Een vaste route van A naar B is er in dit geval niet.

In het stappenplan hieronder wordt geschetst welke stappen een gemeente kan zetten om tot passend beleid en regelgeving te komen.

4.1 Stap 1: Breng huidige situatie en de gewenste ontwikkelrichting in kaart

Om tot goede beleid en regelgeving te komen voor circulariteit is het van belang om helder te krijgen welk ontwikkelpad de gemeente kiest met betrekking tot circulariteit. Wil de gemeente in het hele grondgebied koploper zijn op het gebied van circulariteit of wil de gemeente juist inzetten op een specifiek gebied waarin geëxperimenteerd kan worden met vernieuwende oplossingen op het gebied van circulariteit?

Deze vragen kunnen het best worden gesteld door de medewerkers die de omgevingsvisie maken. Maar ook beleidsmedewerkers op het gebied van duurzaamheid zouden hiertoe initiatief kunnen nemen. Zorg ervoor dat duidelijk is belegd wie deze opgave in het vervolg gaat trekken. Zorg er ook voor dat deze vragen beantwoord worden door een bredere groep medewerkers van de gemeente (denk aan medewerkers die zich met het thema wonen bezighouden, maar ook aan vergunningverleners en baliemedewerkers die weten waar vragen van initiatiefnemers over gaan) en stem ook af met het bestuur (wethouders). Maak een stakeholderanalyse om scherp te hebben wie aan welk deel van de opgave werkt, en maak heldere afspraken over welke acties in gang gezet worden.

***Tip:** Neem zelf initiatief en haak aan bij het proces van de omgevingsvisie en breng circulariteit in dat traject als thema in.*

***Tip:** wellicht is er intern al eerder onderzocht hoe circulariteit gestimuleerd kan worden, maar is dat niet van de grond gekomen, is het nog volop in ontwikkeling of gaat er binnenkort iets starten. Haak aan bij andere interne initiatieven die ook gaan over dit thema of leer van de redenen waarom het in een eerder initiatief niet verder gekomen is.*

4.2 Stap 2: Onderzoek waar de knelpunten zitten voor de gewenste ontwikkelrichting

Breng in beeld wat er nu in de weg staat om de gewenste ontwikkelrichting waar te maken. Zijn er bijvoorbeeld geen initiatiefnemers om met circulaire projecten aan de slag te gaan? Of zijn er wel initiatiefnemers, maar lopen die aan tegen te weinig beschikbare ruimte? Of worden de initiatiefnemers gehinderd door regelgeving? Of is circulair bouwen niet aantrekkelijk genoeg? Dit knelpuntenonderzoek kan het best worden uitgevoerd door de beleidsmedewerker die ook de ontwikkelrichting heeft verkend.

4.3 Stap 3: Formuleer een gewenste oplossingsrichting

Zodra de knelpunten bekend zijn kan gedacht worden aan een oplossingsrichting. Welke rol ziet de gemeente voor zichzelf? Wil de gemeente circulair bouwen stimuleren of afdwingen? Met andere woorden: is er behoefte aan beleid, of aan regelgeving? Of wil de gemeente zelf een project en andere maatregelen initiëren? Moet er worden gezocht naar een oplossing voor het hele grondgebied of is er behoefte aan maatwerk voor individuele initiatiefnemers? Wil de gemeente samenwerken met andere gemeenten om invulling te geven aan de oplossingsrichting?

Het is niet aan de beleidsmedewerker om hier een standpunt over in te nemen, maar wel om de oplossingsrichtingen te verkennen en het bestuur hierover te adviseren. Neem altijd de standpunten van de gemeente uit het coalitieakkoord en de omgevingsvisie mee! Vergeet ook niet te kijken naar de inbreng vanuit participatie.

Tip: dit is nog steeds een verkenning van mogelijkheden. Praat met andere gemeenten. Wissel ervaringen uit.

Tip: participatie op dit thema past in het gedachtengoed van de Omgevingswet. Het is raadzaam om inwoners en bedrijven in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het vormen van nieuw beleid of het stellen van regels.

4.4 Stap 4: Zorg voor draagvlak bij het hogere management

Na de eerste verkenning uit de eerste vier stappen is het de bedoeling dat het de oplossingsrichting verder uitgewerkt wordt. Het is belangrijk om de stakeholdersanalyse er hier opnieuw bij te pakken. Het MT, maar ook de programmamanagers en strategische adviseurs binnen de gemeente zouden betrokken moeten worden bij het vormgeven van de gewenste oplossingsrichting. Draagvlak bij deze stakeholders kan leiden tot een interne opdracht om circulariteit als thema in de organisatie te borgen en budget vrij te maken voor het ontwikkelen van beleid en regelgeving.

Zorg ook dat de verantwoordelijk portefeuillehouder betrokken wordt. Let op! Het kan zijn dat er meerdere wethouders/gedeputeerden verantwoordelijk zijn voor onderdelen die raken aan het nieuwe beleid en de nieuwe regelgeving.

Het resultaat van deze eerste vier stappen is bij voorkeur een memo aan de verantwoordelijk portefeuillehouder.

4.5 Stap 5: Zorg voor breed draagvlak bij collega's en externe stakeholders

Indien het memo met de gewenste oplossingsrichting in goede aarde valt bij de verantwoordelijk portefeuillehouder is het van belang intern af te stemmen of ook de collega's bij vergunningverlening en toezicht en handhaving, en de medewerkers bij RO zich in het memo kunnen vinden. Bouw een team van mensen om je heen die de opgave van het borgen van circulariteit in beleid- en regelgeving verder gaat oppakken.

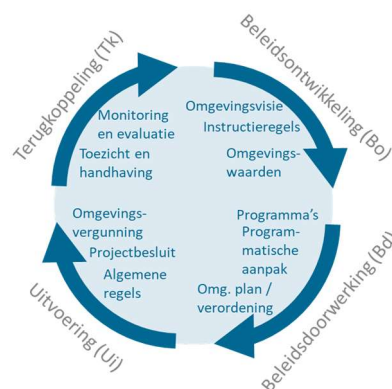
Ga daarna in gesprek met partijen die mogelijk belanghebbend zijn, zoals de provincie en buurgemeenten. Blijkt uit de dialoog dat er ook potentiële conflicten of belangentegenstellingen zijn? Dat is niet erg. Het is goed dat dit in een vroegtijdig stadium al duidelijk is. Duidelijkheid over elkaars belangen leidt uiteindelijk ook tot een betere samenwerking.

We benadrukken nogmaals het belang om ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties van meet af aan te betrekken. Zij kunnen heel goed meedenken over de identiteit van een gebied of stad. En zij vertellen graag wat zij belangrijk vinden om te behouden of te krijgen. Blijf bestuurders en volksvertegenwoordigers slim aanhaken. Want zij kiezen uiteindelijk welke onderwerpen ze oppakken, en hoe ze dat doen.

4.6 Stap 6: Onderzoek mogelijke invulling en de effectiviteit van de instrumenten

Dit document biedt een eerste verkenning van wat de instrumenten van de Omgevingswet zouden kunnen bieden om circulariteit te stimuleren binnen een gemeente of provincie. Het is echter maatwerk om te bepalen welke instrumenten voor uw gemeente of provincie het best kunnen werken. Het is daarom van belang om te onderzoeken op welke manier de instrumenten het best ingevuld kunnen worden om de doelstellingen die in de stappen hiervoor zijn benoemd.

Doorloop de beleidscyclus voor de oplossingsrichtingen uit het memo (stap 4 en 5) en kijk welk instrument het best past. In welke instrumenten kan de gemeente haar rol vastleggen? Op welke manier wil een provincie samenwerken met gemeenten, en in welk instrument past dit het best? Het doel is om na deze stap een verkenning in potlood te hebben van de vertaling van de uitgangspunten voor nieuw beleid en regelgeving rondom circulariteit naar het instrumentarium van de Omgevingswet.



Tip: Betrek tijdig een jurist om te beoordelen of de invulling van de instrumenten op de juiste manier gebeurt.

Tip: Dien de documenten nog niet in, maar doorloop met de conceptversies ook eerst stap 7 en 8.

4.7 Stap 7: Redeneer terug in de beleidscyclus

De vorige stap is het inkleuren van de beleidscyclus met potlood. Als het goed is wordt duidelijk welke instrumenten er ingevuld kunnen worden. Het is nu van belang de verschillende instrumenten op elkaar aan te laten sluiten. Dit kan gedaan worden door terug te redeneren vanuit de beleidscyclus. Begin in het kwart linksboven en werk tegen de klok in. Is duidelijk vastgelegd hoe er wordt gemonitord op het behalen van de doelstellingen? Zijn er heldere regels rondom vergunningverlening? De vorige stap is het inkleuren van de beleidscyclus met potlood. Als het goed is wordt duidelijk welke instrumenten er ingevuld kunnen worden. Het is nu van belang de verschillende instrumenten op elkaar aan te laten sluiten. Dit kan gedaan worden door terug te redeneren vanuit de beleidscyclus. Begin in het kwart linksboven en werk tegen de klok in.



Probeer de volgende vragen te beantwoorden:

- Leidt het voorgenomen beleid tot het gewenste resultaat (terugkoppeling)?
- Dragen voorgenomen regels en maatregelen eraan bij uw beleidsdoel te bereiken (beleidsdoorwerking)?

De grondslag van beleid moet altijd liggen in de omgevingsvisie. Indien er onderdelen uit de beleidscyclus nog niet (voldoende) zijn ingevuld moet dit alsnog worden gedaan.

Tip: Betrek ook hierbij een jurist om te beoordelen of de invulling van de instrumenten op de juiste manier gebeurt.

4.8 Stap 8: Organiseer een botsproef

Experimenteer! Neem een casus voor een bepaald gebied en leg deze naast het “aangepaste” beleid en/of “nieuwe” regels, voordat ze definitief worden vastgesteld. Behandel de casus alsof het een echte aanvraag is en toets dit aan het nieuwe beleid en regelgeving. Betrek hier alle relevante stakeholders bij: baliemedewerkers, Ruimtelijke Ordening, Stadsontwikkeling, plantoetsers, VTH-afdeling, collega beleidsmedewerkers, de veiligheidsregio, de omgevingsdienst en mogelijk ook een wethouder. Beleg een overleg van een dagdeel en loop gezamenlijk de casus langs. Waar ontstaan er botsingen met huidig beleid en regelgeving? Welke dingen zijn er nog niet goed geregeld? Waar stukt het proces? Neem de leerpunten mee in de uiteindelijke uitwerking van de instrumenten.

4.9 Stap 9: Werk de instrumenten uit en indien van toepassing: leg in de juiste basis

Met de leerpunten uit de botsproef kunnen de instrumenten uitgewerkt worden. Dat betekent het opstellen van een paragraaf voor in de omgevingsvisie, het verwerken van beleid in het programma en waar nodig doorwerking van het beleid in het omgevingsplan/de provinciale verordening, beleidswaarden of andere specials. Wanneer de uitwerking van het instrumentarium niet in het kwart rechtsboven zit van de beleidscyclus is het wel van belang de juiste basis te leggen voor het gebruik van het instrumentarium. Zoals eerder gesteld dient de grondslag van het beleid te liggen in de omgevingsvisie. De omgevingsvisie moet dus worden aangepast om aan te sluiten bij de rest van het beleid. Dit kan consequenties hebben, zo kan het zijn dat het opnemen van bepaalde

doelen ertoe leidt dat er een milieueffectrapportage opgesteld moet worden, dus bespreek van tevoren goed hoe hiermee omgegaan wordt. Onderdeel van deze stap is ook de officiële besluitvorming door algemeen of dagelijks bestuur.

4.10 Stap 10: Pas toe, monitor en evalueer

Na het uitwerken van het instrumentarium en het vaststellen van de diverse omgevingswetinstrumenten is het van belang in de praktijk te ervaren hoe nieuw beleid werkt en of de regels de beoogde doelstellingen bereiken. De Omgevingswet beoogt het monitoren en evalueren van beleid en regelgeving. Het is dus in de lijn der verwachting dat regelmatig wordt bekeken of gestelde doelen wel worden behaald middels het ingezette instrumentarium, en waar nodig bij te sturen.

Concrete tips hiervoor zijn:

***Tip:** Bepaal een vaste evaluatiecyclus, bij voorkeur eens in het jaar of eens in de twee jaar.*

***Tip:** Wees scherp op wát er geëvalueerd en gemonitord wordt. Zorg dat de doelen voor het beleid, als ze dat nog niet waren, SMART⁴ worden geformuleerd.*

***Tip:** Bepaal vooraf welke bevoegdheden het college of gedeputeerden hebben in het wijzigen van beleid en regelgeving, om te voorkomen dat kleine wijzigingen direct een lang formeel besluitvormingstraject in moeten.*

***Tip:** Blijf scherp op de doorwerking van instrumenten in de beleidscyclus, een wijziging in het ene instrument kan gevolgen hebben voor het andere instrument.*

***Tip:** Betrek bij wijzigingen in het instrumentarium ook relevante stakeholders, intern en extern.*

***Tip:** Haal ook op bij bewoners en bedrijven wat zij vinden van de uitwerking en doorwerking van beleid en regelgeving en neem die feedback mee bij de evaluatie en mogelijke aanscherping van beleid en regelgeving.*

⁴ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.



Deel 3

De 6 instrumenten

5 Omgevingsvisie

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente
1 Omgevingsvisie	Nationale omgevingsvisie	Provinciale omgevingsvisie	Gemeentelijke omgevingsvisie

5.1 Wat is het instrument?

Een van de verplichte instrumenten onder de Omgevingswet is de omgevingsvisie. De omgevingsvisie bevat een overkoepelende visie, gericht op de langere termijn. Vanuit die lange termijn visie – wat wil je ontwikkelen of juist beschermen – worden ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving benoemd en worden strategische hoofdkeuzes voor de fysieke leefomgeving bepaald. De omgevingsvisie is een integraal document. Integraal betekent dat alle beleidsterreinen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving bijeenkomen in de omgevingsvisie en dus ook bij de totstandkoming ervan in hun onderlinge samenhang worden betrokken.

Ieder bevoegd gezag stelt straks één omgevingsvisie vast voor het hele grondgebied. De omgevingsvisie lijkt op de structuurvisie, maar is aanzienlijk breder van opzet. De omgevingsvisie betreft alle aspecten van de fysieke leefomgeving, dus bijvoorbeeld ook milieukwaliteitseisen (zoals omgevingswaarden) terwijl de structuurvisie zich veelal beperkte tot ruimtelijke ambities en afwegingen.

Doel

Van sectoraal gefragmenteerd beleid - meerdere beleidsnota's op een specifiek onderdeel van de fysieke leefomgeving - naar één integrale samenhangende omgevingsvisie.

Inhoud

- Een omgevingsvisie bevat een omschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (Art. 3.2 Ow).
- Integrale afweging (samenhangende beleidsafweging van belangen binnen de fysieke leefomgeving).
- Het is van belang dat omgevingsvisies en programma's actueel zijn en op elkaar afgestemd zijn (IOw Mvt pag. 120).

Waar staat het in de beleidscyclus?

De gemaakte keuzen in de omgevingsvisie kunnen worden uitgewerkt in op uitvoering gerichte programma's en sturen de in het omgevingsplan op te nemen regels. Dit is deels afhankelijk van hoe globaal of gedetailleerd het beleid in de omgevingsvisie is geformuleerd. Daarbij biedt de omgevingsvisie de samenhangende beleidsmatige basis voor de inzet van financiële, juridische en/of andere instrumenten, om de in de visie vastgelegde beleidsdoelen na te streven.



Eigenschappen

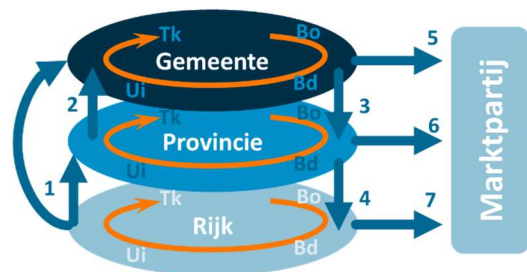
- Visie op hoofdlijnen
- Hoog abstractieniveau
- Doelstellingen die nog nader uitgewerkt moeten worden
- Beschrijving van situatie nu en beeld bij de toekomst
- Gaat over meer dan alleen de fysieke leefomgeving
- Verwijzingen naar ander beleid (waaronder programma's)
- Participatieplichtig

5.2 Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)

Volgens de Omgevingswet is het voor gemeenten, provincies en het Rijk verplicht om ieder een omgevingsvisie op te stellen. Veel van de ambities en opgaven die aangehaald worden in een omgevingsvisie vragen echter om een bredere aanpak, die het grondgebied van de (lokale) overheid overstijgt. Veel maatschappelijke opgaven vragen daarnaast om een gezamenlijke aanpak. Ook kan het voorkomen dat een besluit binnen de ene gemeente of provincie gevolgen hebben voor andere gemeenten of provincies. Daarom is het van belang dat overheden met elkaar in gesprek zijn bij het opstellen van de omgevingsvisie. Met name voor het aanpakken van grotere maatschappelijke opgaven kan het kansen bieden om samen op te trekken, denk bijvoorbeeld aan de energietransitie en de woningbouwopgave. Ook voor het thema circulair bouwen is het denkbaar dat overheden de samenwerking opzoeken en hier een gezamenlijke visie op ontwikkelen.

Volgens de Omgevingswet is er strikt gezien geen hiërarchie in de omgevingsvisies van de verschillende overheden. De Omgevingswet stelt wel dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken of bevoegdheden rekening moet houden met de taken van andere bestuursorganen. En waar nodig met andere bestuursorganen afstemt.

De omgevingsvisie is 'zelfbindend' voor de bestuurslaag die het heeft opgesteld. Dat betekent dat de omgevingsvisie alleen verplichtingen schept voor het bestuursorgaan dat de visie heeft opgesteld. De omgevingsvisies van het Rijk en van de provincies werken dus niet rechtstreeks door in de omgevingsvisie van de gemeente (pijlen 1,2,3 en 4 zijn dus niet van toepassing in het model hiernaast).



5.3 Invloed op marktpartijen

Het zelfbindend karakter van de omgevingsvisie zorgt ervoor dat de omgevingsvisies van Rijk, provincie en gemeente geen directe invloed hebben op marktpartijen met grondposities (pijlen 5, 6 en 7 zijn dus niet van toepassing in het model).

De gemeentelijke omgevingsvisie heeft wel een kaderstellend en richtinggevend karakter op het gemeentelijke omgevingsplan. Daarnaast is de omgevingsvisie ook één van de afwegingskaders bij initiatieven die niet in het omgevingsplan passen. Voor marktpartijen is het daarom wel raadzaam om na te gaan wat er in een omgevingsvisie is opgenomen.

5.4 Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen



Voorbeeld Omgevingsvisie 1: De fictieve gemeente Lenten biedt van alles waar inwoners van de drukke verstedelijkte gebieden alleen maar van kunnen dromen: ruimte en rust. Nog geen vierduizend inwoners leven in een buitengewoon natuurrijk gebied van tienduizend hectare. De gemeente Lenten kent een kleine dorpskern waarom heen veel weilanden liggen. Het is verder een waterrijke gemeente en kent een labyrint van moerasbossen, slootjes, plassen en meren omgeven door hoge rietkragen en bloemrijke hooilanden. Vele bijzondere plantensoorten, vissen, vogels en reptielen voelen zich hier thuis. Net als mensen die houden van varen, fietsen en wandelen. Met meerdere uitgebreide landgoederen is het ook in cultuurhistorisch opzicht een rijk gebied. Lenten benoemt in haar omgevingsvisie de beleidsterreinen: milieu, (water)infrastructuur, kwaliteit van leven, streekproducten en ambachten, duurzaam toerisme en gastvrijheid. De gemeente Lenten heeft zich aangesloten bij de beweging Cittaslow.⁵

In de omgevingsvisie is beschreven dat Lenten zich richt op kleinschaligheid, cultuurhistorie en gemeenschapszin. De toekomstvisie op gebied van woningbouw richt zich vooral op het behouden en koesteren van wat er is. Bestaande gebouwen binnen de bebouwde kom dienen zo min mogelijk *gesloopt* te worden. In plaats van sloop is verbouw en herbestemming van panden gewenst met behoud van het traditionele karakter van de panden. Het centrumgebied dient aantrekkelijk te blijven voor eigen bewoners als voor toerisme en horeca. In het buitengebied is het juist beleid om verpauperende gebouwen en in het bijzonder leegstaande stallen te slopen om de natuur en toerisme meer ruimte te geven. Participatie krijgt een grote rol bij gebiedsontwikkeling. In geval van nieuwbouw zal deze kleinschalig én functioneel flexibel moeten zijn. Nieuwe woningen en andere gebouwen dienen zo veel mogelijk in of tegen de dorpskern gebouwd moeten worden en zal de architectuur ervan moeten aansluiten bij de bestaande traditionele bouw. De flexibiliteit is gewenst om de kleine dorpsgemeenschap te kunnen blijven bedienen en daarmee een blijvende *toekomstwaarde* te behouden. In de omgevingsvisie staat beschreven dat lokale, natuurlijke bouwmaterialen zoals hout, riet en klei en ook hergebruikte bouwmaterialen gewenst zijn bij nieuwbouw en verbouw. Met deze lokale materialen wordt niet alleen de identiteit van het dorp Lenten in stand gehouden maar worden ook de lokale ambachten en duurzaam toerisme gestimuleerd.

Deze omgevingsvisie is leidend voor gemeentelijk beleid en initiatieven, maar niet afdwingbaar aan private initiatiefnemers.



Voorbeeld Omgevingsvisie 2: Amstelhaeghe is een fictieve grote stad in het hart van de technologische topregio van Nederland. Het is één van de belangrijkste pijlers van de Nederlandse economie. De stad is sterk in high-tech, kennisontwikkeling, innovaties, produceert bovendien wat wordt uitgedacht en kent een dynamische 24/7-economie. Amstelhaeghe heeft een cruciale rol bij de versterking van de regio als economische wereldspeler op het gebied van kennisintensieve maakindustrie. Amstelhaeghe is in trek! Dit leidt tot een grote vraag naar woningen in alle prijsklassen en ontwikkeld een divers en hoogstedelijk aanbod.

In de omgevingsvisie van de gemeente Amstelhaeghe is beschreven circulariteit op allerlei wijzen binnen de gemeente gestimuleerd wordt. Aangezien deze stad uitblinkt in technologie, productie en kennisontwikkeling worden al die aspecten uitgewerkt in de omgevingsvisie.

Op gebied van *circulair bouwen* staat in de omgevingsvisie dat de gemeente Amstelhaeghe bij zowel nieuwbouw als renovatie gestreefd wordt naar minimalisering van de milieu impact. De

⁵ <https://www.cittaslow-nederland.nl/over-cittaslow/filosofie/>

gemeente schrijft dat er daarom in alle fasen en processen gedacht moet worden aan de principes van circulair handelen. Genoemd worden onder meer het ontwerpproces, het inkoopproces, de realisatiefase, de beheer en onderhoudsfase tot en met de grondstoffenwinning (bij sloop). De gemeente heeft beschreven een 'can do'-mentaliteit na te streven en zal initiatieven op gebied van circulair bouwen ondersteunen. Waar nodig zal de gemeente zelf verbindend met andere overheden, kennisinstituten en marktpartijen optreden om innovaties op gebied van circulair bouwen te onderzoeken en mogelijk te maken.

In de omgevingsvisie is beschreven dat de gemeente heeft besloten meer *actief grondbeleid* te voeren om meer invloed te hebben op hetgeen gebouwd wordt. Immers als de gemeente zelf eigenaar is van grond, mag ze de grond verkopen aan de partij met het meest duurzame bouwplan. Na aankoop en bouwrijp maken zal de fictieve gemeente Amstelhaeghe niet meer verkopen tegen de hoogste marktwaarde, maar zal 'circulariteit van het bouwprogramma' en de 'mate van milieu impact' onderdeel zijn van de beoordeling.

De gemeente heeft ook aangegeven een eigen materialenpaspoort te gaan ontwikkelen, zolang er nog geen landelijke standaard is. Daarmee wil de gemeente stimuleren dat er nagedacht wordt over de gebruikte materialen. Om deze zelfde reden wil de gemeente dat er bij iedere omgevingsvergunning van nieuwbouwwoningen voortaan een milieuprestatieberekening wordt bijgevoegd. Dit is in de eerste plaats een procedurele verzwaring en vooral bedoeld om zowel de interne organisatie als de markt te stimuleren om over circulariteit en milieu impact na te denken. De volgende fase zal zijn dat er inhoudelijke eisen aan worden gesteld.

De wijken van de stad zijn elk apart beschreven inclusief een ontwikkelrichting. Zo is er een voormalig havengebied tussen de universiteit en het treinstation dat nu redelijk vervallen is en ontwikkeld kan worden. Dit gebied is aangewezen om als een campusgebied te ontwikkelen voor studentenhuusvestiging met allerlei creatieve en culturele functies. Een ideale plek voor creatief, alternatief én duurzaam/circulair wonen. De gemeente heeft in dit gebied duidelijkere doelstellingen geformuleerd en gaat gelijktijdig regels versoepelen om meer mogelijk te maken op gebied van duurzaamheid en circulariteit. In de omgevingsvisie is aangegeven dat het gebied creativiteit moet stimuleren en uitstralen, passend bij de doelgroep 'studenten'.



Voorbeeld Omgevingsvisie 3: De fictieve provincie De Gouw ligt centraal in Nederland. Waterkeringen zijn essentieel voor het bestaan van deze provincie. De Gouw heeft een relatief heldere gebiedsinrichting en kent duidelijk afgebakende landbouw-, recreatie-, natuur- bedrijfs- en woongebieden. De autonome kracht van noorden en oosten van de provincie is de landbouw. Het westen en zuiden van deze fictieve provincie De Gouw kent vooral stedelijke en recreatie/natuurgebieden. Kenmerk van de stedelijke gebieden betreft vooral de open, ruimtelijke en rustige woonfunctie. De werkgelegenheid bevindt zich nog relatief veel buiten de provincie, maar er is veel groei en daarmee vraag naar nieuwe kantoren, fabrieken en bedrijfsterreinen. Op bestaande bedrijfsterreinen vindt door de relatief lage grondprijs veel productie plaats van fabricaten en halffabricaten waar ruimte voor nodig is, waaronder bouwmaterialen. De eindproducten worden door de centrale ligging vervolgens nu al door heel Nederland vervoerd. In de omgevingsvisie van de fictieve provincie De Gouw is de toekomstvisie als volgt beschreven:

Provincie De Gouw wordt een landelijke grondstoffenleverancier voor de circulaire economie. Groene grondstoffen en gebruikte materialen worden in deze provincie zodanig bewerkt dat ze hun weg vinden naar alle afzetmarkten. Hierbij sluiten ze aan bij de grote bouw- en verbouwopgave binnen de provincie en in de omliggende regio's. De verwachting is dat de vraag naar circulaire en biobased bouwmaterialen fors gaat groeien. Materialen zijn de basis

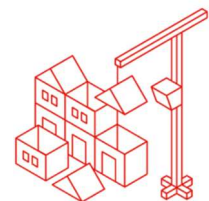
van waaruit de provincie samen met bedrijven die actief zijn in renovatie, sloop, architectuur, ontwerp en realisatie, het circulaire bouwen gaan stimuleren. De Gouw verbindt partijen tot slagvaardige samenwerkingsverbanden om circulaire bouwmaterialen lokaal te vervaardigen en lokaal te gebruiken. Samenwerkingsverbanden voor circulaire materialen gaan verder dan traditioneel gebruikelijk is. Biobased materialen zoals hout, stro, lisdodde, et cetera, worden in de visie van de provincie zo veel mogelijk in deze regio met veel landbouwgrond geproduceerd. Deze bouwmaterialen van de toekomst zullen aantrekkingskracht uitoefenen op producenten van bouwonderdelen. De provincie denkt aan woningfabrieken waar met behulp van automatisering en robots bouwdelen voor woningen of zelfs hele woningen in fabriekshallen worden geproduceerd. Deze woningfabrieken zijn goed voor de werkgelegenheid in de provincie. Samenwerking met boeren is essentieel en kansrijk. Het levert nieuwe duurzame inkomsten op voor de landbouwsector en draagt zelfs bij aan het oplossen van de klimaatproblematiek doordat het CO₂ opneemt.

Het verwerken en hergebruiken van sloopmateriaal zoals beton, staal en asfalt is een andere nieuwe samenwerkingsketen. Sloopbedrijven vormen geen eindstation meer, maar worden een schakel in de keten. Zij zullen zich gaan richten op oogsten van materialen om er weer nieuwe grondstoffen of halffabricaten van te maken. De provincie De Gouw wil ketens met elkaar verbinden en wil faciliterend optreden op gebied van kennis en data-uitwisseling zodat vrijkomende materialen eenvoudiger hergebruikt kunnen worden.

Provincie De Gouw wil verder stimuleren dat er bewuste, duurzame en toekomstgerichte keuzes gemaakt worden bij de bouw van woningen, scholen, bedrijven en bedrijventerreinen. De provincie wil de beschikbare ruimte inzetten om in gebieden waar gebouwd wordt ook natuur een plek te geven. Natuur moet minder afgescheiden zijn van wonen en werken, maar juist meer onderdeel ervan uitmaken.

De provincie wil verder dat kennis over duurzaam en circulair bouwen verder ontwikkeld en verspreid wordt, zodat de provincie niet alleen vooroploopt in de productie en productiefaciliteiten, maar ook het creatief toepassen van de geproduceerde materialen. Ook op dit vlak wil de provincie verbindend optreden. De provincie wil onder meer gemeenten stimuleren om bij bouwprojecten kennis op te bouwen met circulaire en biobased materialen.

Deze visie en beschreven activiteiten worden nader uitgewerkt in programma's, en de omgevingswaarden in de provinciale omgevingsverordening.



6 Programma's

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente
2 Programma's	Programma's	Programma's	Programma's

6.1 Wat is het instrument?

Het instrument programma bevat de uitwerking van het beleid over de fysieke leefomgeving en is gericht op uitvoering. In het programma formuleert de gemeente de maatregelen die nodig zijn om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te realiseren. Een programma kan betrekking hebben op één of meer thema's en/of gebieden. Binnen een gemeente kunnen tegelijkertijd meerdere programma's lopen. Het instrument programma is in drie soorten te onderscheiden:

1. Verplichte programma's: zijn de programma's die in de wet- en regelgeving als verplicht worden aangemerkt voor betreffende overheden. Verplichte programma's kunnen ook voortvloeien uit gestelde omgevingswaarden of uit Europese regelgeving. Dergelijke programma's zijn vooral gericht op het treffen van maatregelen. Gemeentes hebben geen keus over de inhoud; ze zijn vastgesteld. Circulariteit is geen onderdeel van de verplichtte programma's.
2. Programma's met een programmatische aanpak: zijn bijzonder type programma's. Dit type programma kadert de mogelijkheden in de gebruikruimte in en bepaalt de ontwikkelingsruimte. Deze programma's spelen alleen indien een omgevingswaarde onder druk staat. Binnen dit type programma gaat het om de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving via samenhangende maatregelen. Programma's met een programmatische aanpak gelden voor een specifiek areaal, voor een beperkte periode en specifiek om een omgevingswaarde op pijl te brengen. Voorbeeld is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Het pakket van maatregelen binnen het NSL is zo opgesteld dat het de negatieve effecten op de luchtkwaliteit van ruimtelijke projecten ruimschoots compenseert. Gemeentes hebben keus in de maatregelen, zolang ze maar bijdragen aan het binnen de gestelde periode op pijl brengen van de onder druk staande omgevingswaarde.
3. Onverplichte/ vrijwillige programma's: dit kunnen programma's zijn die hun oorsprong vinden in een omgevingsvisie en daarvan een beleidsuitwerking vormen. Deze onverplichte programma's zijn vormvrij. In deze onverplichte programma's zouden overheden circulariteit als onderwerp kunnen opnemen. *In dit hoofdstuk richten we ons vooral op deze onverplichte/ vrijwillige programma's.*

Doel

Hoofddoel is om een nadere uitwerking te geven aan de wat meer abstractere doelen van de Omgevingsvisie. Met het programma worden de omgevingswaarden en/of doelstellingen (uit de omgevingsvisie) concreet gerealiseerd.

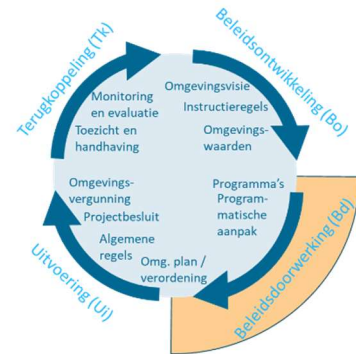
Inhoud

- Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving: (a) een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan, (b) maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (Art. 3.5 Ow).
- Programma's moeten de maatregelen bevatten waarmee de effectuering van de waarde wordt verzekerd. Daarbij gaat het niet alleen om het recht op totstandkoming van een programma, maar ook om de uitvoering ervan (IOw Mvt pag. 97).
- Het is van belang dat omgevingsvisies en programma's actueel zijn en op elkaar afgestemd zijn (IOw Mvt pag. 120).

Waar staat het in de beleidscyclus?

Het instrument programma kent zoals gezegd meerdere vormen. Meestal is een programma bedoeld als uitvoeringsinstrument van de visie, waarin de vraag “hoe gaan we onze doelen uit de visie bereiken” centraal staat. In een omgevingsvisie kan een provincie of gemeente in de uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie aangeven dat ze elementen ervan in een programma gaat uitwerken. Het programma sluit hier dan op aan.

Voor de provincies geldt daarnaast dat in de omgevingsverordening, een provincie een programmatische aanpak kan koppelen aan instructieregels of beoordelingsregels. De programmatische aanpak biedt dan maatregelen om te kunnen voldoen aan de omgevingswaarden of andere doelstellingen achter die regels.

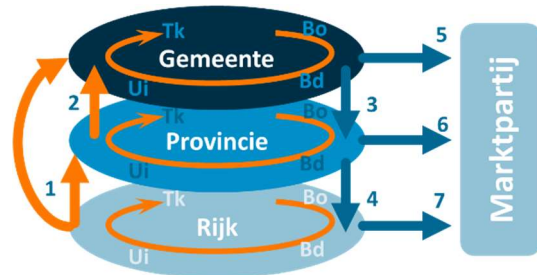


Eigenschappen

- Bevat de vertaling van doelen naar uitvoering
- Bevat maatregelen die de lokale overheid gaat nemen
- Thematisch of gebiedsgericht
- Integraal
- Kan participatieplichtig zijn

6.2 Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)

Het instrument ‘programma’ heeft te maken met hiërarchische invloed vanuit hogere overheden naast doorwerking vanuit andere instrumenten. Zowel de provinciale programma’s als de gemeentelijke programma’s krijgen te maken met instructieregels van het Rijk in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het Bkl stelt het Rijk in hoofdstuk 4 instructieregels voor de verplichte programma’s van de provincies en gemeenten. Pijl 1 uit de figuur hiernaast is dus van toepassing, op zowel de provincie als de gemeente. Daarnaast kunnen provincies instructieregels formuleren voor de gemeenten. Ook pijl 2 is van toepassing.



Instructieregels voor provincie

In de instructieregels van het Rijk voor de provincie (Pijl 1) gaat het om verplichte programma's die voortkomen uit Europese regelgeving en om Programma's met een programmatische aanpak waarbij sprake is van (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden. Bij het opstellen van programma's moeten provincies de instructieregels opvolgen. Op deze manier borgt het Rijk dat de provincies de onderwerpen die een Rijksbelang hebben, goed in hun programma's verwerken.

Het gaat om de volgende instructieregels:

- programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit (artikel 4.2 Bkl)
- regionaal waterprogramma (artikel 4.4 en 4.5 Bkl)
- actieplan geluid (artikel 4.22 en 4.24 Bkl)
- beheerplan Natura 2000-gebied (artikel 4.26 Bkl)

Ook binnen de provincie zelf kunnen instrumenten van de provincie invloed op elkaar uitoefenen. De Provinciale Staten kunnen in de omgevingsverordening instructieregels opnemen voor eigen (vrijwillige/onverplichte) programma's van de provincie. Als het college van Gedeputeerde Staten een dergelijk programma opstelt, moet ze deze instructieregels opvolgen. Met de instructieregels

borgen Provinciale Staten dat het college van Gedeputeerde Staten de onderwerpen die een provinciaal belang hebben, goed in het programma verwerkt.

Instructieregels voor gemeenten

In de omgevingsverordening kan de provincie instructieregels aan gemeenten opnemen vanuit programma's met een programmatische aanpak. (Pijl 2) De gemeente moet deze instructieregels opvolgen. Met de instructieregels borgt de provincie dat de gemeente de onderwerpen die een provinciaal belang hebben, goed in het programma worden verwerkt.

Daarnaast krijgt ook de gemeente te maken met de instructieregels van het Rijk uit verplichte programma's. Deze staan in hoofdstuk 4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het gaat om de volgende instructieregels:

- actieplan geluid (artikel 4.22 en 4.23 Bkl)
- programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit (artikel 4.2 Bkl)

Door deze beperking van onderwerpen zijn er zijn *geen* instructieregels door de provincie richting gemeente met betrekking tot *circulariteit*. Wel is het denkbaar dat provincies en gemeentes samen een regionaal onverplicht programma opstellen waarin circulariteit een rol heeft.

Tot slot kan een gemeente of provincie besluiten zelf een onverplicht programma op te stellen. "Onverplicht" betekent dat er geen verplichting is vanuit het Rijk om een bepaald programma op te stellen. Echter, een eenmaal opgesteld resulteert wel in een eigen-verplichting voor de betreffende overheid. De gemeente of provincie verplicht namelijk zichzelf om de betreffende maatregelen te nemen en de voortgang ervan te monitoren en hierover te rapporteren.

6.3 Invloed op marktpartijen

Net als de omgevingsvisie is het programma *in principe* slechts zelfbindend. Dit zorgt ervoor dat de programma's van Rijk, provincie en gemeente geen directe invloed hebben op marktpartijen met grondposities. Een programma is publiekrechtelijk; gemeente beschrijft wat ze zichzelf gaat verplichten en moet dit ook monitoren. De vervolgstap kan echter *wel degelijk* privaatrechtelijk zijn en kan daarmee wel directe invloed hebben op een marktpartij.

In de voorbeeldparagraaf hierna zijn voorbeelden gegeven hoe een onverplicht programma in eerste instantie alleen de gemeente zelf tot handelen brengt, maar vervolgens in de uitwerking van de maatregelen wel een contractuele verplichting met marktpartijen aangaat.



Voorbeeld Programma 1: De fictieve gemeente Lenten wenst minder bebouwing in het buiten gebied maar wil bewoners juist meer mogelijkheden geven om binnen de bebouwde kom bijgebouwen te bouwen. Dit pas bij de visie om een aantrekkelijke gemeente te zijn, gericht op kleinschaligheid, cultuurhistorie en gezamenlijkheid. De gemeente heeft besloten een onverplicht programma op te zetten om deze visie te concretiseren. De gemeente Lenten verplicht zich binnen dit programma om een **grondstoffen- en compensatiebank** op te zetten met een **circulair ambachtscentrum**. De gemeente investeert zelf in dit multifunctionele circulaire terrein inclusief werkruimtes met meerdere doelstellingen:

- 1) *Grondstoffen* gescheiden verzamelen, opslaan om elders te verwerken;
- 2) *Bouwmaterialen* opwaarderen en aanbieden voor hergebruik;
- 3) *Bruikbare spullen* inzamelen (repareren) en weer te koop aanbieden via een kringloopwinkel;
- 4) Een *ambachtscentrum* waar ambachtslieden werken om meubels en kunst te maken van ingezamelde materialen;
- 5) Opleidingen en cursussen verzorgen op gebied van reparatie, houtbewerking etc.
- 6) Oprichting van een *sloopbank* om vraag en aanbod van sloop- en bouwoppervlakte bij elkaar te brengen waarmee de duurzame kwaliteit van natuur én bebouwing verhoogd wordt.

Ad 1) De milieustraat betreft de locatie waar metalen, hout, gips, witgoed, glas, bitumen, kunststoffen, matrassen, textiel etc. gescheiden ingezameld worden in containers.

Ad 2) Naast de milieustraat komt een bedrijf in historische (circulaire) bouwmaterialen. Het bedrijf huurt het terrein van de gemeente. Ze leidt de medewerkers van de milieustraat op, zodat zij bruikbare bouwmaterialen uit de containers herkennen. Denk aan deuren, dakgoten, dakpannen, hekwerk, balken, gebakken klinkers, radiatoren, sanitair, tegels etc. Het bedrijf sorteert, repareert en verkoopt het historische bouwmaterieel aan bedrijven en particulieren in de weide omgeving.

Ad 3) De kringloopwinkel huurt ook een gebouw op dit terrein waar nog bruikbare huisraad ingezameld wordt en na eventuele reparatie ook weer te koop aangeboden wordt.

Ad 4) Er worden werkruimtes met winkelfunctie gecreëerd op het terrein en verhuurd aan ambachtslieden. Doordat deze kleine bedrijven juist hier gevestigd zijn, kunnen ze hun grondstoffen dichtbij verzamelen bij de milieustraat en kringloopwinkel. De waardevolle en unieke meubels, sieraden en kunst worden ter plekke te koop aangeboden hetgeen past bij de visie voor het ontwikkelen van duurzaam toerisme.

Ad 5) Samen met het buurthuis wordt één van de werkruimtes een cursusruimte opgezet om cursussen te geven op gebied van houtbewerking, beeldhouwen, meubelbouw en doe-het-zelf. De cursussen worden opgezet samen met de docenten uit het buurthuis én de ambachtslieden die werken in de omliggende werkruimtes.

Ad 6) De gemeente heeft in het programma bovendien een 'sloopcompensatiebank' opgenomen. De gemeente inventariseert vraag en aanbod van zowel sloop- als gewenste bouwoppervlaktes en bemiddelt hierin. Een initiatiefnemer die 'extra meters' wil bouwen in de dorpskern gaat naar de sloopcompensatiebank en dient een plan in waarin toegelicht wordt welke (duurzame) kwaliteiten er gerealiseerd worden. Na goedkeuring van het plan brengt de gemeente de bouwer en sloper bij elkaar om de vierkante meters uit te wisselen. De bouwer betaalt de sloper een bedrag waarmee de sloper een deel van de sloopkosten terugverdiend. De financiële afwikkeling vindt -zonder tussenkomst van de gemeente- rechtstreeks plaats tussen de betrokken partijen.

Het programma is niet regelgevend in het publieke terrein, maar geeft wel invulling aan de omgevingsvisie op gebied van circulair bouwen waarin kleinschaligheid, cultuurhistorie en gemeenschap centraal staan. Het programma 'circulair bouwen' bindt de gemeente tot het opzetten van deze multifunctionele milieustraat, ambachtscentrum en sloopbank. De gemeente stimuleert circulair bouwen door het goede voorbeeld te geven en private initiatieven op dit vlak te stimuleren. Ze geeft daarbij niet alleen aandacht aan circulaire materialen, maar ook aan samenwerking, arbeid, opleidingen, natuur, commercie en toerisme. Dit alles in lijn met de Cittaslow-beweging waar deze gemeente zich heeft aangesloten.



Voorbeeld Programma 2: De fictieve stad Amstelhaeghe heeft een gemeentelijke roadmap 'circulaire economie voor de openbare ruimte en vastgoed' opgesteld. Verschillende afdelingen hebben hiervoor op een tijdshorizon van 15 jaar, het einddoel, de tussenliggende haalbare uitkomsten en alle activiteiten in tussenstappen uiteengezet. Deze roadmap was de basis voor enkele programma's op gebied van circulair bouwen. Zo is er een onverplicht programma "Circulair GWW" en een onverplicht programma "Circulair Vastgoed" opgesteld.

Een eerste onderdeel van het programma "Circulair Vastgoed" van de stad Amstelhaeghe is het klaarstomen van diverse interne afdelingen en hun systemen om circulair bouwen te stimuleren. Deze opgave wordt ingevuld met verschillende organisatorische acties: afstemmen van een gemeentelijk materialenpaspoort, ondertekenen van het convenant circulair beton, het opzetten van fysieke bouw hubs en de ontwikkeling van een digitale marktplaats voor bouwmaterialen. Daarnaast zijn er abstractere onderwerpen opgenomen zoals circulariteit en de milieuprestatie meetbaar maken van alle bouwprojecten en het monitoren ervan. De implementatie van de het programma wordt jaarlijks gerapporteerd door de wethouder aan de raad.

In het programma "Circulair vastgoed" staan ook concretere activiteiten, bijvoorbeeld dat de gemeente komend jaar een scan op al het gemeentelijk vastgoed gaat uitvoeren. Het jaar erna moet een overzicht opgesteld worden van maatregelen per gebouw om al het gemeentelijk vastgoed voor 2035 energieneutraal te renoveren.

In de omgevingsvisie van de fictieve stad Amstelhaeghe staat beschreven dat ze verbindend gaat optreden om innovaties op gebied van circulair bouwen te onderzoeken en mogelijk te maken. De gemeente heeft daarom in het programma opgenomen om in gesprek te gaan met marktpartijen om te onderzoeken wat er moet gebeuren om biobased en geïndustrialiseerd bouwen te stimuleren. Ook staat in het programma "studentenhuisvestiging" een onderzoek om demontabel bouwen mogelijk te maken om zo sneller en flexibeler te bouwen voor deze doelgroep.

De gemeente heeft daarnaast in het programma "Circulair vastgoed" opgenomen dat ze in gesprek gaat met marktpartijen zoals projectontwikkelaars, de netbeheerder en het waterschap om niet alleen energieopwekking maar ook energieopslag mogelijk te maken. De gemeente denkt hierbij aan kleine lokale warmtenetten, warmtewinning uit oppervlaktewater en warmteopslag in de bodem. Aangezien deze activiteit een *raakvlak* heeft met zowel het thema "Circulair vastgoed" als het thema "energietransitie" worden de kosten over beide programma's verdeeld.



Voorbeeld Programma 3: De fictieve provincie De Gouw heeft de omgevingsvisie vastgesteld. Om de visie te ondersteunen met acties heeft de provincie een onverplichte programma opgesteld waarin activiteiten zijn benoemd. Onverplicht betekent dat deze vanuit het rijk niet verplicht zijn, maar het verplicht de provincie wel om zelf actie te ondernemen.

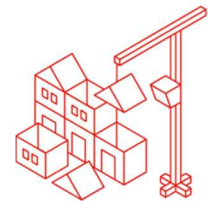
In het programma "*circulair verbinden*" staat:

- De provincie gaat samen met boeren, producenten en projectontwikkelaars *biobased bouwmaterialen* laten groeien, verder ontwikkelen en laten toepassen. Doel is biobased materialen commercieel aantrekkelijk te maken en daardoor vaker toe te laten passen. Denk aan materialen als hennep, vlas en mycelium (schimmeldraden), maar ook paprika- en tomatenstengels en op iets langere termijn hout. Deze biomaterialen kunnen gebruikt worden als isolatiemateriaal, plaatmateriaal, gevelbekleding, interieurelementen of als grondstof voor biocomposieten. Voordeel is dat biobased bouwmaterialen slaan CO₂ op, dragen bij aan de beschikbaarheid van grondstoffen, geven boeren een alternatieve inkomstenbron voor veeteelt en creëren nieuwe werkgelegenheid. Zo ontstaan nieuwe bedrijfsnetwerken voor grondstoffen en draagt de provincie bij aan de vorming van een circulaire economie.

De provincie denkt aan woningfabrieken waar met behulp van automatisering en robots bouw delen voor woningen of zelfs hele woningen in fabriekshallen worden geproduceerd. Deze woningfabrieken zijn goed voor de werkgelegenheid in de provincie. Samenwerking met

boeren is daarvoor essentieel, maar ook kansrijk. Het levert direct nieuwe duurzame inkomsten op voor de landbouwsector en draagt zelfs bij aan het oplossen van de klimaatproblematiek doordat het CO₂ opneemt. Tevens draagt het bij aan het oplossen van de stikstofproblematiek als het in de plaats komt van veeteelt. Het verwerken en hergebruiken van sloopmateriaal zoals beton, staal en asfalt is een andere nieuwe samenwerkingsketen. Sloopbedrijven vormen geen eindstation meer, maar worden een schakel in de keten. Zij zullen zich gaan richten op oogsten van materialen om er weer nieuwe grondstoffen of halffabricaten van te maken. De provincie De Gouw wil ketens met elkaar verbinden en wil faciliterend optreden op gebied van kennis en data-uitwisseling zodat vrijkomende materialen eenvoudiger hergebruikt kunnen worden. De provincie wil daarnaast boeren stimuleren om andere gewassen te kweken, bedrijven aantrekken om biobased grondstoffen te produceren en aannemers aantrekken om fabrieken op te richten om woningen te produceren.

- Voor het bouwen en renoveren van basisscholen richt de provincie een kennisnetwerk "*circulaire scholen*" op. Er moeten in de provincie meerdere basisscholen ge- ver- en herbouwd worden. Hierbinnen wordt kennis uitgewisseld op gebied van bouwen met hout, flexibele inrichting door modulaire wanden, circulaire speelpleinen, hergebruik van bouw materiaal en er is natuurlijk aandacht voor luchtkwaliteit, isolatie, zonne-energie en warmtepompen. Het bouwen en beheren van scholen is weliswaar een taak van de gemeenten maar de provincie wil de gemeenten hierbij ondersteunen. De provincie gaat de gemeentes actief ondersteunen omdat scholen midden in de maatschappij staan. De zichtbaarheid via scholen is groter dan een gemiddeld ander bouwproject.



7 Algemene rijksregels

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente
3 Algemene rijksregels	Omgevingswet, Bal, Bbl, Bkl, Ob, Omgevingsregeling	N.v.t.	N.v.t.

7.1 Wat is het instrument?

De algemene regels zijn regels die voor iedereen gelden. Ze gaan over welke activiteiten er binnen welke randvoorwaarden mogen worden uitgevoerd, over bouwen, verbouwen en slopen, over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving maar ook over procedures, termijnen, taken en bevoegdheden. In de algemene regels is de zorgplicht opgenomen, die stelt dat eenieder verantwoordelijk is voor de fysieke leefomgeving. Waar toch behoefte is aan nadere inkadering van activiteiten, gebeurt dat in algemene regels.

De algemene rijksregels staan vooral in de Omgevingswet, de Omgevingsregeling en vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Decentrale overheden hebben eigen regels, deze worden benoemd in het volgende hoofdstuk.

Doel en inhoud

De algemene regels zijn erop gericht eenduidige regels te stellen voor burgers, bedrijven. In deze regels staat wat wel en niet mag, en onder welke voorwaarden. Door algemene regels te stellen hoeft een initiatiefnemer niet iedere keer om toestemming moeten vragen bij de overheid. Algemene regels zijn dus geschikt om voor iedereen te regelen wat wel en niet mag. Soms is er extra maatwerk nodig. In de binnenstad van Amsterdam spelen nou eenmaal andere opgaven dan op de Veluwe. Daarom is in de algemene regels ook geregeld hoe lokale overheden mogelijkheid om maatwerk flexibiliteit kunnen bieden.



Zoals hiervoor benoemd staan de algemene regels op verschillende plekken:

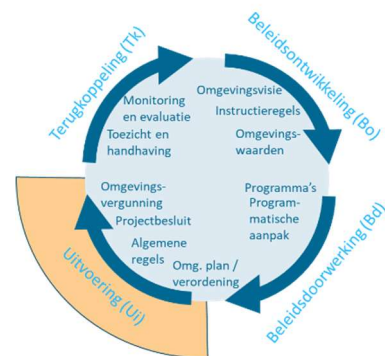
- De **Omgevingswet** is het kader van veel van de regelgeving in de fysieke leefomgeving, zo is het maatschappelijk doel van de Omgevingswet ook juridisch vastgelegd
- In de vier AMvB's:
 - In het Besluit activiteiten leefomgeving (**Bal**) staan de algemene regels voor verschillende (milieubelastende) activiteiten. Het Bal vervangt het huidige Activiteitenbesluit.
 - In het Besluit bouwwerken leefomgeving (**Bbl**) staan de algemene regels speciaal gericht op het (ver)bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. In het BBL zijn tevens de landelijke duurzaamheidsvereisten aan nieuwe bouwwerken opgenomen. De duurzaamheidseisen betreffen zowel eisen aan de energiezuinigheid als een impact op het milieu, die gemeten wordt in een milieuprestatieindicator. De milieuprestatie wordt bepaald volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie gebouwen en GWW-werken. Deze methode berekent de materiaalgebonden milieuprestatie van het bouwwerk over de hele levenscyclus. Er wordt hierbij rekening gehouden met vervanging van onderdelen tijdens de levensduur van het gebouw door onderhoud. Naast de milieuprestatie is er een eis aan het bijna-energie neutraal zijn van een gebouw, oftewel BENG. De BENG-eisen zijn

onderverdeeld in drie onderliggende eisen die gaan over de maximale energiebehoefte van het gebouw, het maximale fossiele energiegebruik en het minimum percentage zelf op te wekken hernieuwbare energie. Een hogere eis voor de energieprestatie leidt overigens vaak tot een lagere score op de milieuprestatie, doordat er voor een verbetering van de energieprestatie vaak extra materiaal nodig is. Het Bbl vervangt het huidige Bouwbesluit.

- 3) In het Besluit kwaliteit leefomgeving (**Bkl**) staan algemene regels die zich richten op overheden. Het Bkl bevat onder andere de Rijksomgevingswaarden (zie hoofdstuk 10) en is nieuw.
- 4) In het Omgevingsbesluit (**Ob**) staan algemene regels over procedures. Het Omgevingsbesluit vervangt het huidige Besluit omgevingsrecht.
- c) In de **Omgevingsregeling** staan detailregels als uitwerking bij de 4 AMvB's en zijn technisch en administratief van aard. Voorbeelden zijn de geometrische begrenzingen van snelwegen en rijkswateren, allerlei meet- en rekenmethoden voor bepaalde doelstellingen en monitoring, welke informatie een initiatiefnemer moet aanleveren bij een aanvraag en bijvoorbeeld de regels voor de berekening van plankosten door bestuursorganen.

Waar staat het in de beleidscyclus?

Algemene regels staan in het kwart linksonder in de beleidscyclus en valt onder de fase van uitvoering. Dat komt omdat de algemene regels met name van toepassing zijn (uitzonderingen daargelaten) op activiteiten en projecten van burgers, bedrijven of overheden. Het is ten opzichte van de fases in de rechterhelft van de beleidscyclus de eerste fase die niet alleen van toepassing is op de overheid, maar ook op burgers en bedrijven.

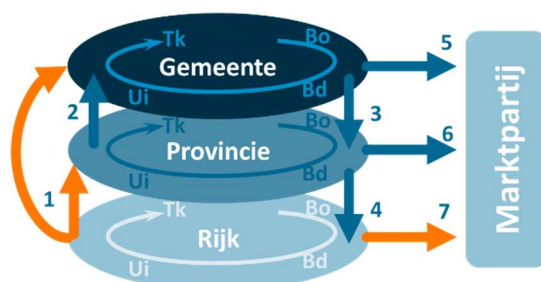


Eigenschappen

- Regels op niveau van de Rijksoverheid
- Vastgelegd in Wet of AMvB
- Gaan over de fysieke leefomgeving maar ook over procedures
- Gericht op zowel overheid als burgers en bedrijven

7.2 Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)

Hiërarchisch gezien staan centrale wetten en AMvB's boven beleid en regelgeving van decentrale overheden. Dat betekent dat de algemene rijksregels uit de Omgevingswet, Omgevingsregeling en de AMvB's direct en rechtstreeks doorwerken op zowel de provincies als op de gemeenten. Dit is gevisualiseerd door een oranje pijl vanuit het Rijk naar de Provincie en een oranje pijl vanuit het Rijk rechtstreeks naar de gemeente, zonder tussenkomst van de provincie. Deze rechtstreekse doorwerking wil niet zeggen dat de rijksoverheid ook verantwoordelijk is voor het uitvoeren van toezicht op de naleving van alle regels. In de AMvB's is benoemd welke overheidslaag verantwoordelijk is voor de handhaving van de algemene rijksregels. Vaak is dit de gemeente, maar niet altijd. De milieuprestatie van gebouwen die opgelegd wordt in de Bbl wordt bijvoorbeeld door gemeenten getoetst. Overigens kunnen gemeenten in hun eigen omgevingsplan een



maatwerkregel opnemen waarmee ze zowel een strengere milieuprestatie-eisen als strengere energieprestatie-eisen (uitgedrukt in BENG 1, 2 en 3) aan nieuwe gebouwen kunnen stellen; minder streng is niet mogelijk. Zie hiervoor het hoofdstuk 13 over Maatwerkregels.

7.3 Invloed op marktpartijen

De Omgevingswet kent algemene regels, zoals de algemene zorgplicht. Deze regels zijn op iedereen van toepassing. De zorgplicht, en andere regels uit de Omgevingswet, gelden dus ook direct voor marktpartijen. De AMvB's zijn niet gericht op iedereen. De algemene regels uit het Bal en Bbl werken direct door op burgers en bedrijven. Ook voor marktpartijen zijn deze regels dus van toepassing. Het Bkl is enkel op overheden van toepassing. De regels uit het Omgevingsbesluit gelden wel voor marktpartijen. De vooral technische en administratieve regels uit de Omgevingsregeling gelden voor alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving; zowel burgers, bedrijven als overheden.

Belangrijk om hier te benoemen is dat veel van de regelgeving waar een marktpartij mee te maken krijgt, niet op nationaal niveau, maar op decentraal niveau geregeld zal zijn. Meer hierover in het volgende hoofdstuk.

7.4 Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is onderdeel van de Omgevingswet. Het Rijk eist in de Bbl sinds 1 januari 2021 voor nieuwe woningen een maximum milieuprestatie van 0,8. (Dit was 1,0 sinds 1 januari 2018). Deze norm zal in de loop van de tijd stapsgewijs wordt verlaagd/aangescherpt. Er is nog geen tijdspad aangegeven voor deze aanscherping. Circulair bouwen is een manier, een methode, om de milieuprestatie van een gebouw te verlagen. Als het Rijk de maximale milieuprestatie verlaagt zal circulair bouwen daarmee automatisch gestimuleerd worden omdat de verschillende principes van circulair bouwen een lagere milieuprestatie hebben dan traditionele bouwmethoden.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het daarmee ook het Bbl, zal het daarnaast mogelijk zijn om als gemeente, lokaal een nog strengere eis voor de milieuprestaties (en energieprestatie) van gebouwen te hanteren. Op die manier kan circulariteit, in de vorm van een lagere milieuprestatie, lokaal nog meer worden gestimuleerd.

Het Bbl stelt in paragraaf 4.4.2 dat gebieden aangewezen kunnen worden waarbinnen de eis voor de *milieuprestatie* bij nieuwbouw van woningen en kantoren kan worden aangescherpt. Deze gebiedsgerichte benadering kan worden toegepast door middel van een **maatwerkregel** in het omgevingsplan. Deze mogelijkheid is er dus enkel voor gemeenten.

Bbl Artikel 4.160 (afbakening maatwerkregels milieuprestatie): "Met een maatwerkregel kunnen alleen gebieden worden aangewezen waarin de volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken bepaalde milieuprestatie, bedoeld in artikel 4.159, voor een woonfunctie of kantoorgebouw wordt aangescherpt."

Meer over maatwerkregels en de mogelijkheden hiervan staat uitgelegd in **hoofdstuk 13**.

Een lokale casus van de Algemene Rijksregel kan niet gegeven worden gezien de aard van dit 'centralistische' instrument.

8 Decentrale regels (Omgevingsverordening/ Omgevingsplan)

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente
4 Decentrale regels	N.v.t.	Omgevingsverordening	Omgevingsplan

8.1 Wat is het instrument?

Waar de algemene regels over de fysieke leefomgeving op nationaal niveau worden vastgelegd in de Omgevingswet, Omgevingsregeling of de vier AMvB's, hebben ook provincies en gemeenten de mogelijkheid om algemene regels vast te stellen. Provincies doen dit in de provinciale omgevingsverordening en gemeenten doen dit in het omgevingsplan.

De omgevingsverordening en het omgevingsplan stellen regels die voortvloeien uit de opgaven die voortkomen uit de omgevingsvisies van de provincie en gemeente. Deze regels betreffen niet alleen de standaardregels, maar er moet ook aandacht zijn voor onderwerpen als duurzaamheid en gezondheid.

Doel

Samenhangend juridisch toetsingskader voor gebruik, beheer en onderhoud van de fysieke leefomgeving.

Inhoud

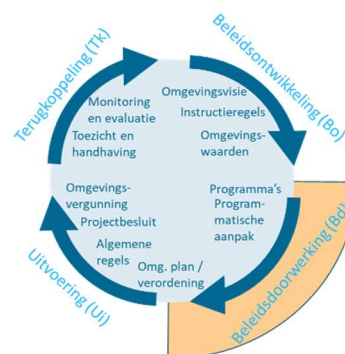
In de omgevingsverordening staan provinciale regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. De omgevingsverordening vervangt alle bestaande verordeningen van de provincie.

Het instrument omgevingsplan bevat alle regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving die een gemeente stelt binnen haar grondgebied. Het omgevingsplan vervangt een deel van de bestaande verordeningen en bestemmingsplannen van de gemeente. Dit betreft enkel de verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en bijvoorbeeld geen burgemeesterbevoegdheden. De andere verordeningen blijven gewoon in stand.

Kernbegrip van het omgevingsplan is een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties”. Dit is een veel breder begrip dan het van bestemmingsplannen bekende “een goede ruimtelijke ordening.”

Waar staat het in de beleidscyclus?

Net als de algemene rijksregels staan de decentrale regels in de beleidscyclus in het kwart linksonder. Dit is de fase van uitvoering. Dat komt omdat de algemene regels met name van toepassing zijn (uitzonderingen daargelaten) op activiteiten en projecten van burgers, bedrijven of overheden. Het is ten opzichte van de fases in de rechterhelft van de beleidscyclus de eerste fase die niet alleen van toepassing is op de overheid.



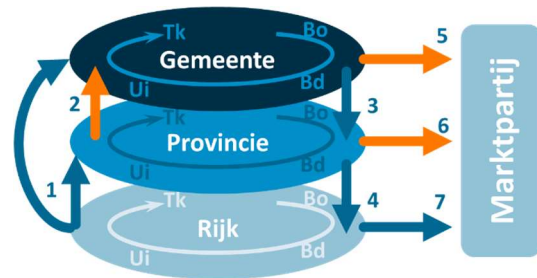
Eigenschappen

- Regels op niveau van provincie of gemeente
- Gaan over de fysieke leefomgeving maar ook over procedures
- Voor gemeente: gaan niet langer enkel over een goede ruimtelijke ordening
- Gericht op zowel overheid als burgers en bedrijven
- Niet participatie plichtig.
- Beroep niet mogelijk bij omgevingsverordening
- Beroep bij Raad van State mogelijk bij omgevingsplan

8.2 Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)

De decentrale regels komen hiërarchisch gezien onder de algemene rijksregels, in de zin dat in vaak regels van lagere overheden niet strijdig mogen zijn met de regelgeving van hogere overheden. In Nederland is de verplichting voor het voeren van medebewind zelfs geregeld in de Grondwet (artikel 124 lid 2). Tegelijkertijd gaat de Omgevingswet zoals eerder verondersteld uit van het subsidiariteitsbeginsel: dat wat door een lagere overheid geregeld kan worden, zou niet geregeld moeten worden door een hogere overheid. Daarbij komt dat regels in decentrale regels voor iedereen gelden: burgers en bedrijven, maar óók de eigen overheid en andere overheden dienen te voldoen aan die regels.

Gemeenten kunnen naast alles wat traditioneel in het bestemmingsplan staat, ook **maatwerkregels** opnemen, zie hoofdstuk 113. Met een maatwerkregel kan in het omgevingsplan bijvoorbeeld een gebied aanwijzen waar voor nieuwbouw van woningen en kantoren strengere *milieuprestatie*-eisen gelden. Dit geeft ruimte aan lokale ambities van gemeenten. Deze *milieuprestatie*-eisen worden uitgedrukt in *milieuprestatie*- en *energieprestatie*-waarden.



Hoewel gemeenten dus beoogd zijn als uitvoerders van de taken van de Omgevingswet, zijn in de wet zelf en in de AMvB's ook onderwerpen aangewezen die door de provincie mogen en moeten worden geregeld in de **provinciale verordening**. In principe mag de provincie in de omgevingsverordening alléén onderwerpen regelen die van provinciaal belang zijn. Volgens het Bkl zijn dat in ieder geval:

- Bescherming van werelderfgoed en cultureel erfgoed
- Bescherming van kernkwaliteiten en collectieve waarden van het kustfundament
- Bescherming van het natuurnetwerk Nederland, inclusief Natura 2000
- Stiltegebieden
- Grondwaterbeschermingsgebieden
- Beperkingengebieden lokaal spoor
- Omgevingswaarden voor de veiligheid van regionale waterkeringen en de gemiddelde kans op overstroming van bij verordening aangewezen gebieden
- Aanwijzing provinciale wegen en lokale spoorwegen, in verband met geluidproductieplafonds (GPP)

Voor **andere onderwerpen** waarvan de provincie vindt dat het in het provinciaal belang is om regels over op te nemen moet het provinciebestuur motiveren waarom zij het onderwerp regelen en niet overlaten aan de gemeenten. De onderwerpen moeten wel over de fysieke leefomgeving gaan. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om regels over: zorgvuldig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit, agrarische en stedelijke ontwikkelingen, gaswinning en windenergie. Met oog op circulair bouwen zou de provincie, indien zij het in het provinciaal belang acht, ook regels op kunnen nemen in de omgevingsverordening. Dit moet dan wel gemotiveerd worden. De provincie zal uiteraard wel binnen de regels moeten blijven voor bouwregelgeving: zij kan geen eisen stellen die een gemeente niet mag invoeren.

8.3 Invloed op marktpartijen

De algemene regels die in de provinciale omgevingsverordening en het omgevingsplan staan zijn op iedereen van toepassing. Ze gelden dus ook **direct** voor marktpartijen. Dit is grafisch weergegeven middels de oranje pijlen in het figuur hierboven.

8.4 Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen



Voorbeeld decentrale regels 1: Het fictieve dorp Lenten wil de dorpskern duurzaam versterken en in het buitengebied juist de natuur meer ruimte geven. In het omgevingsplan is deze omgevingsvisie nader uitgewerkt. De gemeente Lenten heeft in de omgevingsvisie beschreven om strikter te zijn tussen 'groen' en 'rood'. Dat betekent dat bouwinitiatieven in het groene buitengebied van de gemeente minder kans van slagen moeten krijgen en bouwinitiatieven in de dorpskern juist meer ruimte krijgen. Het woord duurzaam heeft in deze gemeente een dubbele betekenis gekregen. Aan de ene kant heeft de gemeente aangegeven dat een duurzame kwaliteit betekent dat er aandacht moet zijn voor de lange termijn met de *cultuurhistorische* geschiedenis in het achterhoofd. Aan de andere kant betekent een duurzame ontwikkeling dat er aandacht is voor het *milieu, klimaat en circulariteit*. Ontwikkelingen stimuleren door alleen maar beperkende regels te stellen werkt niet, dan beperk je de totale oplossingsruimte. Door de gemeente Lenten is gezocht naar zowel een stok als een wortel, oftewel om sommige regels strenger en andere juist vrijer te laten zijn.

In het omgevingsplan van de gemeente Lensen is opgenomen dat het eenvoudiger wordt om functie van een gebouw aan te passen en het bouwoppervlak uit te bereiden. Het wordt bijvoorbeeld eenvoudiger om van een gebouw de functie 'wonen' binnen en rondom het centrum te veranderen in de functie: toerisme, winkel of horeca, zolang het maar kleinschalig blijft. Het wordt juist lastiger om functies 'opslag' en 'parkeren' te verkrijgen. Hiermee geeft de gemeente invulling aan de omgevingsvisie om te komen tot een ambachtelijk, aantrekkelijker en levendiger dorpskern.

Als 'compensatie' voor een snellere functiewijziging heeft de gemeenteraad besloten om voor het centrum inhoudelijk strengere regels voor de bouw en verbouw en daarmee de uitoefening van de nieuwe functie te hanteren. Doel is om het beschermde dorpsgezicht te behouden. De strengere verbouwingsregels houden in dat er samen met het ontwerp een plan ingediend moet worden waarin de duurzame kwaliteit beschreven staat. De regels op gebied van geluid (machines of muziek) en geur zijn strenger geworden. Lichtreclame is niet meer toegestaan. De architectuur dient voortaan beter aan te sluiten bij de bestaande historische gebouwen. Voor de buitenzijde zijn alleen donkere bakstenen en donker hout toegestaan. De daken dienen uitgevoerd te zijn in traditionele dakpannen of riet. Hergebruikte materialen hebben hierbij de voorkeur (maar kunnen niet worden geëist). Bouwplannen dienen ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de welstandcommissie. De welstandcommissie beoordeelt of het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk niet in strijd is met (redelijke) eisen van welstand. De commissie brengt vervolgens een advies uit aan de burgemeester en wethouders. De aanvraag van een omgevingsvergunning kan afgewezen worden als een welstandscommissie negatief oordeelt.

(Zie daarnaast het voorbeeld voor een maatwerkregel in hoofdstuk 13.)



Voorbeeld decentrale regels 2: De fictieve stad Amstelhaeghe wil een wijk waarmee het imago van de stad op gebied van hightech, creativiteit en duurzaamheid benadrukt wordt. Ze heeft daarom een gebied aangewezen voor studentenhuysvesting met creatieve en culturele functies. De wijk komt op een voormalig havengebied nabij de universiteitscampus en vlak bij het treinstation. Een ideale plek voor creatief, alternatief én duurzaam/circulair wonen. De gemeente heeft in dit gebied aan de ene kant duidelijkere doelstellingen geformuleerd en aan de andere kant juist regels versoepeld. In de omgevingsvisie is aangegeven dat het gebied creativiteit moet stimuleren en uitstralen, passend bij de doelgroep 'studenten'. In het omgevingsplan is dit geconcretiseerd. Circulariteit krijgt in dit plan vooral vorm door middel van hergebruik van materialen die er al zijn, het materialenpaspoort en sociale inclusie.

De maximale milieuprestatie (de waarde ervan) van gebouwen is als maatwerkregel opgenomen in het omgevingsplan. Zie daarvoor hoofdstuk 13.

- In het omgevingsplan van het gebied is een minimaal oppervlak aangewezen voor de functies: cultuur (zoals een theater/club), een supermarkt en kleine middenstand. De gemeente denkt hierbij aan zoals een fietsenwinkel, een kringloopwinkel en plek waar 'bruin- en witgoed' verkocht, verhuurd en gerepareerd kan worden. Ook horeca (lieft ondersteund wordt door mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt) krijgt een plek. Omdat het gebied geheel herontwikkeld moet worden zijn de exacte locaties hiervoor niet bepaald, maar wel in een vlekkenplan weergegeven.

- In elk omgevingsplan van de gemeente is opgenomen dat bij de vergunningaanvraag van alle nieuwbouw in het gebied een materialenpaspoort en een milieuprestatieberekening ingediend moet worden. Dit zijn procedurele eisen. Er zijn in het omgevingsplan geen maximale waarden gesteld aan de milieuprestatieberekening. De eis voor het materialenpaspoort is ook 'slechts' een vormvereiste en leidt niet tot een verplichting of verbod voor specifieke materialen. Het zorgt allereerst voor een bewustwording bij de ontwerper en als nadere onderbouwing van de compleetheid en juistheid van de milieuprestatieberekening.

- In het omgevingsplan is opgenomen dat voormalige opslagloodsen behouden blijven. Ze mogen daarmee niet gesloopt worden, maar dienen een nieuwe functie te krijgen en grondig gerenoveerd en maximaal geïsoleerd te worden. Ze moeten wel hun 'ruwe industriële' uiterlijk houden.

- Tussen de loodsen komen enkele moderne appartementengebouwen tot 6 verdiepingen. Hier zijn weinig tot geen regels over opgenomen, behalve dat ze architectonisch ingepast moeten worden in het gebied en qua beeldtaal moeten passen bij de loodsen.

- In het omgevingsplan is opgenomen dat de openbare ruimte ingericht wordt (of blijft) met zo veel mogelijk hergebruikt materiaal. De bestaande betonplaten blijven liggen, en de scheepvaartvoorzieningen zoals de aanmeervoorzieningen, de bolders en de hijskraan moeten worden geconserveerd en blijven zo behouden. Het gebied wordt autovrij ingericht. De openbare ruimte is in beheer bij de gemeente.

- Naast water, energie en warmtestromen wordt de wijk ook geoptimaliseerd op gebied van mobiliteitsstromen (vooral fietsen) en afval. In het omgevingsplan staat daarom op welke wijze afval verzameld dient te worden. Alle gebouwen dienen eigen voorzieningen te hebben voor het gescheiden inzamelen van papier, glas, plastic, GFT, kleding en restafval. De projectontwikkelaar moet afvalscheiding en -inzameling daarom opnemen in het ontwerp van het gebouw en mag dit niet aan de gemeente overlaten.

Het streven is een wijk te realiseren die niet alleen circulair is maar ook energieneutraal is. Sterker nog, de gemeente zou de wijk lieft zelfs bijna-zelfvoorzienend willen hebben op gebied van energie. Het zou kunnen werken als een semi-autonoom energiesysteem. De wijze waarop dit moet gebeuren staat echter *niet* in het omgevingsplan. Er zijn geen regels opgenomen in het omgevingsplan omdat dit te veel techniek zou voorschrijven en de gemeente juist de technische invulling open wil laten. De gemeente gaat daarom in gesprek met de ontwikkelaar om na te gaan wat nodig is om woningen en andere gebouwen in de wijk warmte en energie met elkaar uit te laten wisselen. Warmte kan bijvoorbeeld gewonnen worden uit het havenwater. De gemeente zou graag zien dat alle daken worden voorzien van zonnepanelen en dat de opgewekte warmte en energie kan worden opgeslagen in een 'buurtbatterij'. Hiervoor is het nodig dat energieopwekking,

-gebruik en -uitwisseling permanent wordt gemeten en gebalanceerd. De medewerking en samenwerking met zowel waterschap als netbeheerder zijn noodzakelijk. De universiteit heeft aangegeven hier graag bij te willen helpen. De gemeente ziet zichzelf hierin een verbindende rol hebben en heeft dit daarom in de omgevingsvisie en het programma beschreven omdat het past bij de hightech ambities. Het uitwerken van een “semi-autonoom energiesysteem” is echter dusdanig nieuw dat dit *geen plek* heeft in het omgevingsplan.



Voorbeeld decentrale regels 3: De fictieve provincie De Gouw heeft besloten om samen met twee gemeenten twee woonwijken (met als namen: Bomenbuurt en Graslanden) te ontwikkelen. Deze woonwijken van respectievelijk 150 en 225 woningen liggen vlak naast een natuurgebied. De grond is momenteel in bezit van de twee gemeentes. Het natuurgebied is in beheer bij Natuurmonumenten. Natuurmonumenten heeft een stuk grond met de provincie geruild zodat de wijken beter met elkaar verbonden kunnen worden. Voorwaarde van Natuurmonumenten was dat de wijken natuur-inclusief ontwikkeld worden. Dit sluit goed aan bij de omgevingsvisie om natuur en wonen meer met elkaar te verbinden. Om te waarborgen dat de woonwijken beide van hoog niveau ontwikkeld worden heeft het provinciebestuur besloten om regels op gebied van natuurinclusie en circulariteit op te nemen in de omgevingsverordening. De omgevingsverordening van de provincie en de omgevingsplannen van de beide gemeenten zijn geheel in samenwerking met elkaar én met Natuurmonumenten afgestemd en uiteindelijk vastgelegd.

De regels hebben zowel betrekking op het ruimtegebruik (de wijkindeling), de kwaliteit van de openbare ruimte en op de woningen zelf. In de provinciale omgevingsverordening is onder meer opgenomen dat alle hemelwater, inclusief het hemelwater van daken, opgevangen moeten worden een groenzone. Afvoer van hemelwater via riolering is niet toegestaan. In het gemeentelijke omgevingsplan is dit zo uitgewerkt dat de achtertuinen minimaal 50 m² groot dienen te zijn, en niet meer dan 50% verharding mogen hebben. Alle woningen dienen een voortuin te hebben van minimaal 3 meter diep. Elk huis dient bovendien een oprit of parkeerplaats te hebben die geschikt is voor 1 auto. In de voortuin mag tegelijkertijd slechts verharding aanwezig zijn ter grootte maximaal 5 m². Deze maximale verhardingseisen gelden overigens niet alleen voor moment van oplevering, maar ook tijdens bewoning. De gemeentes hebben afgesproken hierop te gaan handhaven.

Opgenomen in de omgevingsplannen is ook dat via de architectuur van de woningen natuurinclusie terug te zien moet zijn. Een *voorbeeld* van natuurinclusie bij woningen is een ‘blauw-groen’ dak. Dergelijke daken helpen bij het opvangen van hemelwater en zijn een leefgebied voor insecten. Het voorschrijven van het type dak kan echter *niet* in een omgevingsplan/-verordening als de overheid de woningen niet zelf ontwikkeld. Er is daarom een *voorkeursrichting* beschreven. In het omgevingsplan is slechts opgenomen dat hemelwater niet via de riolering afgevoerd mag worden. Een blauw-groen dak is daardoor een logische technische (maar niet voorgeschreven) oplossing.

In de omgevingsverordening van de provincie is opgenomen dat er breed fietspad dient te komen tussen de woningen en winkelcentra, waardoor het autogebruik kan verminderen. Aan objecten in eigen beheer kunnen wel eisen worden gesteld. In de omgevingsverordening staat dat alle infrastructuur een maximum MKI-waarde per m² dient te hebben. Het (snel)fietspad kan daardoor niet van asfalt of beton gemaakt worden. Grauwacke, Hansegrand en KoMex zijn wel mogelijk. Dit zijn allemaal mengsels van geklopt steen met leemzand. Daarnaast is betongranulaat (geogost uit gesloopte gebouwen) geschikt. Deze halfverhardingen beperken de CO₂ uitstoot ten opzichte van asfalt soms met meer dan 75%, zijn bijna net zo hard en glad als asfalt en beton en passen beter bij een natuurinclusieve wijk.

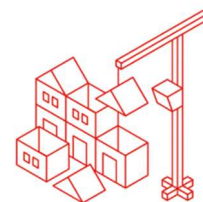
Om de CO₂ verder te reduceren ten opzichte van een traditionele inrichting worden in de wijken ook de wegen niet met asfalt verhard maar met (hergebruikte) gebakken klinkers. Parkeervakken worden uitgevoerd met grasbetontegels die direct gevuld zijn met boomzand en ingezaaid met graszaad. Het straatmeubilair (bankjes, bebording en verlichtingsmasten) dient biobased te zijn, liefst in hout of bamboe, maar ook andere biobased materialen zijn toegestaan.

Om de gemeenten te verplichten de openbare ruimte goed én uniform te onderhouden is in de

omgevingsverordening een beeldkwaliteitsplan opgenomen. Op een 5-punts schaal (A+, A, B, C, D) zijn kwaliteitsbeelden weergegeven van alle elementen in de openbare ruimte. Jaarlijks moet de gemeente controleren dat de alle onderdelen van de openbare ruimte niet onder niveau C zijn. Zie de uitwerking hiervan bij de “Omgevingswaarde”, in hoofdstuk 11.

Onder de te realiseren buurtvoorzieningen is onder meer een basisschool opgenomen. Deze basisschool zal de eerste school zijn die gebouwd wordt binnen het programma “Circulair Verbinden” van de provincie. Onder verantwoordelijkheid van de gemeente zal deze eerste circulaire basisschool in deze provincie worden gerealiseerd. De leerervaringen zullen worden gedeeld binnen het provinciaal programma.

In de omgevingsverordening zijn allerlei eisen gesteld die de biodiversiteit ten goede komen en circulair bouwen stimuleren. Eisen aan het ruimtegebruik (de wijkindeling), eisen aan de kwaliteit van de openbare ruimte en eisen aan de woningen zelf. Er kunnen geen exacte materialen en constructies voorgeschreven worden aan projectontwikkelaars, maar door zelf het goede circulaire voorbeeld te geven bij het ontwerp van de openbare ruimte en bij eigen gebouwen staan provincie en gemeente bovendien sterker in de onderhandelingen met de projectontwikkelaar.



9 Projectbesluit

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente
5 Projectbesluit	Projectbesluit	Projectbesluit	N.v.t.

9.1 Wat is het instrument?

Het projectbesluit is bedoeld voor het Rijk, provincies en waterschappen om grote en complexe projecten met publiek belang mogelijk te maken. Het projectbesluit vervangt de coördinatieregelingen uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro), het projectplan uit de Waterwet en het Tracébesluit uit de Tracéwet. Het zal dus ook vooral voorkomen bij projecten als de aanleg van snelwegen of werkzaamheden aan primaire waterkeringen. Het hoeft niet te gaan om projecten die geïnitieerd worden door een overheid, eveneens is een relatie met de infrastructuur niet verplicht. Ook bij initiatieven vanuit een private hoek die samenvallen met het bereiken van publieke doelen is het mogelijk een projectbesluit te nemen.

Doel

Het vereenvoudigen van het besluitvormingsproces rondom grootschalige projecten met publiek belang.

Inhoud

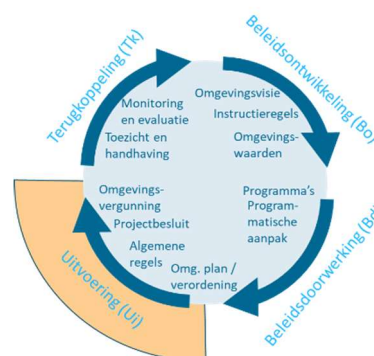
Het projectbesluit is het sluitstuk van de projectprocedure van afdeling 5.2 van de Omgevingswet. Deze projectprocedure is erop gericht het proces van begin tot eind van grote projecten met maatschappelijk belang in samenhang te benaderen. De projectprocedure kent daarom vijf stappen:

1. kennisgeving voornemen
2. kennisgeving participatie
3. verkenning
4. voorkeursbeslissing
5. projectbesluit

Aan het begin van de projectprocedure is het ontwerp van het project nog niet gemaakt, er wordt slechts kenbaar gemaakt dat er – wellicht wel binnen een bepaalde denkrichting – gewerkt gaat worden aan het oplossen van een probleem met publiek belang. De stappen daarna zijn bedoeld om tot een ontwerp te komen, mede middels participatie, en om de voorbereiding van de uitvoering van het project te treffen. Zo kan middels de projectprocedure ook het omgevingsplan gewijzigd worden. Dat betekent dat ook gemeenten stappen van de projectprocedure kunnen gebruiken voor het wijzigen van het omgevingsplan voor een project van publiek belang.

Waar staat het in de beleidscyclus?

Net als de algemene regels staat het projectbesluit in de beleidscyclus in het kwart linksonder. Dit is de fase van uitvoering. Dat is logisch, gezien het uitvoerend karakter van het projectbesluit.



Eigenschappen

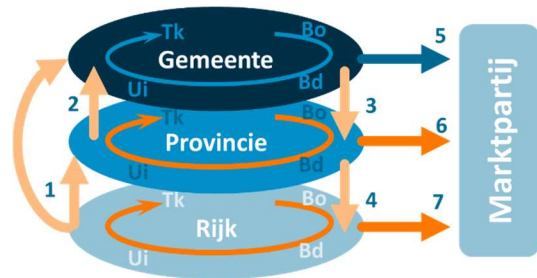
- Is een procedure, geen beleid of regelgeving
- Regelt een project met publiek belang
- Regelt een project van begin tot eind
- Participatie van (groot) belang

9.2 Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)

Het projectbesluit is een instrument dat in eerste instantie opgezet is voor het Rijk, provincies en waterschappen.

Een gemeente kan echter een deel van de procedure gebruiken voor het algemeen belang voor projecten die plaats vinden binnen de gemeente. Dit is dan officieel geen projectbesluit, maar de gemeente benut zo wel de voordelen van dit instrument.

Indien een gemeente te maken heeft met een projectbesluit is de laatste stap niet het nemen van een projectbesluit, maar het wijzigen van het omgevingsplan. Hoewel van tevoren wordt bepaald welk bevoegd gezag het projectbesluit zal nemen, is bij het projectbesluit geen sprake van hiërarchische invloed. Bij het werken aan een oplossing voor een vraagstuk met publiek belang is het de bedoeling dat er een samenwerking tussen de verschillende overheden die betrokken zijn in een project.



9.3 Invloed op marktpartijen

De projectprocedure is bedoeld voor overheden en private partijen die in een project een oplossing bieden voor een probleem met maatschappelijk belang. Indien een marktpartij een project initieert dat samenvalt met het bereiken van publieke doelen **kan** de projectprocedure, met een projectbesluit als gevolg, gevolgd worden.

De redenen om de stappen van de projectprocedure te volgen zijn o.a.:

- Het gaat om een complex project met veel belangen
- De wens om een verkenning uit te voeren
- De wens om een voorbeschermingsregels op te nemen in het omgevingsplan
- De wens om een integraal besluit te nemen
- De wens om uitvoeringsvergunningen te coördineren
- De versnelde uitspraak in beroep



Voorbeeld projectbesluit: Langs het fictieve dorp Lenten loopt de brede sloot. Tussen deze sloot en het Natura2000 gebied 'Maitiidlân' ligt een mooi oud landgoed 'It Ronde Sinnehûs' op een verbreed stuk van de dijk. Het landgoed dat bij het huis hoort heeft van oudsher een waterbergingsfunctie. De waterbergingsfunctie is in de loop van de tijd echter verloren gegaan. Door de ligging is het landgoed bovendien belangrijk voor de biodiversiteit omdat het aansluit op verschillende landschappen. Het landgoed ligt bovendien in een gebied dat de provincie wil versterken voor natuur en recreatie. De buitenzijde van het landhuis is aangemerkt als gemeentelijk monument. De binnenkant is talloze keren verbouwd en niet meer in de oorspronkelijke staat. Het gebouw is vervallen. Een projectontwikkelaar wil het landgoed kopen en heeft aangegeven de binnenzijde het gebouw op te willen knappen en op te delen in appartementen. Het gebouw krijgt daardoor een andere functie: wonen. Aan de rand van het terrein wil hij bovendien een nieuw gebouw met appartementen realiseren.

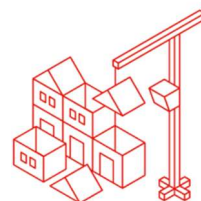
Het waterschap heeft een belang deze waterbergingsfunctie te herstellen. De provincie heeft natuur en recreatie tot speerpunt gemaakt. De gemeente vindt het belangrijk dat het landgoed opgeknapt wordt gezien de monumentenstatus. De projectontwikkelaar ziet brood in het pand en de grond. Met een deel van de opbrengsten kan hij het landgoed herstellen. Waterschap, provincie, gemeente én de projectontwikkelaar hebben elk een belang om dit gebouw en het landgoed in ere te herstellen.

De combinatie van natuurherstel, waterberging, renovatie, nieuwbouw, bestaande kwetsbare natuur en monumentenstatus maken het tot een complex geheel. De provincie, waterschap en de particuliere eigenaar hebben daarom een projectbesluit opgesteld. In dit geval is ook de gemeente erbij betrokken. Met dit projectbesluit zijn alle regels en procedures in 1 keer van A tot Z geregeld. Er zijn onder andere afspraken gemaakt over de aanpassing van het omgevingsplan, het waterpeil, bouwvergunning, de uitvoeringsvergunning, natuurherstel. In het projectbesluit staat dat de provincie een subsidie ter beschikking stelt voor natuurontwikkeling; het waterschap herstelt de waterbergingsfunctie door enkele stuwen te realiseren en een deel te baggeren; de eigenaar stelt het natuurgebied gedeeltelijk open voor recreatie en draagt de overige kosten voor natuurherstel; de gemeente heeft aangegeven akkoord te gaan met een bouwvergunning als aan allerlei eisen wordt voldaan op gebied van duurzaamheid en landschappelijke inpassing.

In het projectbesluit is vanuit de gemeente een overzicht aan eisen opgenomen waar de renovatie en de nieuwbouw aan dienen te voldoen. De architect zal in zijn ontwerp aan moeten sluiten bij het oude landhuis en het bos- en rietrijke natuurgebied. Opgenomen is onder meer dat zowel de constructie als de buitenzijde van de kleinschalige nieuwbouw met (lokale) biobased materialen gebouwd dient te worden. Er is een harde eis betreffende de een maximale *milieuprestatie* voor het gebouw. De architectuur dient hedendaags te zijn, maar wel aan te sluiten bij de beeldtaal van het landgoed.

De architect heeft voor de nieuwbouw zes losstaande woningen in boogvorm neergezet. Elk huis heeft een panorama uitzicht op het achterliggende natuurlandschap. Aan de voorzijde oogt het als een kleine landelijke gemeenschap. De woningen zijn volledig opgebouwd uit duurzame en biobased materialen met een karakteristieke spantconstructie van hergebruikte oude eikenhouten balken. De constructie betreft houtskeletbouw. De gevelbekleding is opgebouwd uit donker houten gevelbeplanking en lichte leem. Grote moderne gevelkozijnen aan de achterzijde geven uitzicht over het landgoed. De muren zijn geïsoleerd met vlas. De dakbedekking is een mix van strakke (Europees) donker houten beplanking en sedum. Boven op de nok zijn de PV-panelen aangebracht. Aan de binnenzijde zijn onder meer hergebruikte oude eikenhouten balken verwerkt. Door de biobased producten wordt CO₂ opgeslagen in het gebouw gedurende de levensduur.

Overigens heeft het aspect van de opslag van CO₂ in het gebouw door het gebruik van hout (nog) geen effect op de *milieuprestatie*-waarde. Er vinden momenteel onderzoeken en overleggen plaats of de CO₂ opslag opgenomen dient worden in de berekeningen van de *milieuprestatie*. Hout en biobased materialen hebben echter vrijwel altijd een veel lagere *milieuprestatie* dan bouwmaterialen zoals beton en staal.



10 Omgevingsvergunning

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente
6 Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning

10.1 Wat is het instrument?

De omgevingsvergunning bestaat ook al in het huidige omgevingsrecht. Een vergunning kan nodig zijn om bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren. Zoals hiervoor benoemd is één van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. Voor de vergunning zijn daarbij vooral relevant het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) en het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl). In sommige gevallen moet een initiatiefnemer (burger, bedrijf, overheid) een melding doen voordat de activiteit mag worden uitgevoerd. Het omgevingsplan kan bepalen dat voor bepaalde activiteiten een vergunning nodig is. Dat kan zowel initiatieven betreffen die in overeenstemming zijn met het omgevingsplan, als initiatieven die daarmee in strijd zijn. Soms vloeit de vergunningplicht uit hogere regelgeving voort. In al die gevallen moet de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen. Via het toekomstige digitale omgevingsloket moet op heldere en eenduidige wijze voor initiatiefnemers duidelijk zijn of en op welke manier een initiatief mogelijk is en welke toestemmingsvereisten van toepassing zijn. Getracht wordt om hiermee het vergunningverleningsproces te versimpelen en te versnellen.

Doel

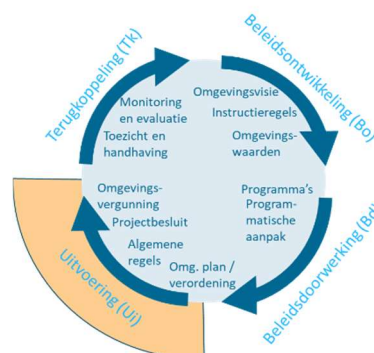
Opnemen beoordelingsregels omtrent toestaan van activiteiten en het eventueel verlenen van een omgevingsvergunning.

Inhoud

De omgevingsvergunning bevat de toestemming om bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving te verrichten. Wat er verandert ten opzichte van nu is dat er voor minder activiteiten algemene regels en vergunningplichten gelden. In de basis is een vergunning alleen verplicht indien dat nodig is vanuit internationaalrechtelijke verplichtingen, of wanneer algemene regels niet voldoende zijn om belangen af te wegen. Een andere verandering is dat het principe dat een vergunning wordt verleend als de beslistermijn voor bij is (bekend als *lex silencio positivo*) vervalt. Tot slot wordt de reguliere procedure (8 weken beslistermijn voor bevoegd gezag) de standaard. Een omgevingsvergunning is ook nodig als een initiatiefnemer af wil wijken van het omgevingsplan. In dat geval is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij deze buitenplanse activiteiten kan het bevoegd gezag participatie verplicht stellen. Bij andere vergunningaanvragen voor een omgevingsvergunning is participatie een indieningsvereiste: een initiatiefnemer moet aangeven of hij of zij aan participatie heeft gedaan, en zo ja, wat daar de uitkomsten van waren.

Waar staat het in de beleidscyclus?

Net als de algemene regels en het projectbesluit staat de omgevingsvergunning in de beleidscyclus in het kwart linksonder. Dit is de fase van uitvoering. Dat is logisch, gezien omgevingsvergunningen pas aangevraagd worden als een initiatief uitgevoerd gaat worden. De omgevingsvergunning wordt getoetst aan de algemene regels van het Rijk en het omgevingsplan van de gemeente en eventueel aan de verordening van de provincie.

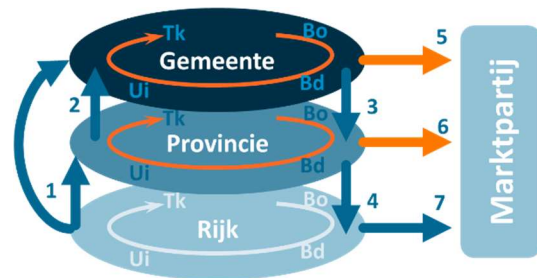


Eigenschappen

- Gaat concreet over activiteiten
- Is toestemming van bevoegd gezag om een activiteit te verrichten
- Is voor burgers, bedrijven en overheden
- Participatie kan verplicht zijn

10.2 Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)

Een vergunning kan door verschillende overheden verleend worden. De hiërarchische invloed is enkel van toepassing in die zin dat soms bepaald moet worden wie voor een initiatief in de fysieke leefomgeving bevoegd gezag is. Zoals eerder vermeld is dat voor de uitvoering van de taken uit de Omgevingswet primair de gemeente, tenzij dit door de wet, AMvB's of elders anders is benoemd. Wat betreft het instrument vergunning, dit kent geen hiërarchische invloed.



10.3 Invloed op marktpartijen

Een marktpartij krijgt te maken met de omgevingsvergunning wanneer zij activiteiten willen verrichten in de fysieke leefomgeving. Denk aan bouwen, slopen, kappen maar ook het renoveren kan vergunningplichtig zijn. De betreffende marktpartij zal zich aan de eisen en voorwaarden dienen te houden die in de betreffende omgevingsvergunning opgenomen zijn.

10.4 Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen



Voorbeeld Omgevingsvergunning 1: In paragraaf 8.4 op bladzijde 36 is beschreven dat het dorp Lenten in het omgevingsplan strenge regels heeft geformuleerd voor de bouw en verbouw in de dorpskern. Meneer en mevrouw Klinkhamer wonen in de Dorpsstraat. Ze hebben twee zonen die beide een kappersopleiding hebben gevolgd. De kleine dorpsgarage loopt al een tijd niet lekker en samen hebben ze bedacht dat de garage omgebouwd kan worden tot hippe barbershop met de naam "The Garage". Ze zijn met dit plan naar de gemeente gegaan. Omdat de functie voor een barbiershop past in de visie van Lenten voor duurzaam lokaal ambachtelijk werk, toeristen kan aantrekken en zelfs verwijst naar de historie van het gebouw was de gemeente in beginsel enthousiast. De familie Klinkhamer had het plan al aan alle omwonenden voorgelegd en niemand had bezwaar. Er wordt immers veel minder geluid en geuroverlast verwacht. Aangezien bouw- en verbouwplannen ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de welstandcommissie heeft de familie Klinkhamer een plan en ontwerp uit laten werken door een architect.

Het ontwerp toont een zo min mogelijk aangepaste gevel. De garage is zelfs nog herkenbaar. Wel worden de garagedeuren vervangen door een gevel met glazen deuren. Het interieur staat in het teken van oude auto's. Naast zwarte kappersstoelen en grote ronde spiegels (verkregen uit de kringloopwinkel) zijn er onderdelen van oude Engelse auto's zichtbaar. Er wordt binnen en buiten veel chroom gebruikt. De betonnen vloer én wanden van de garage blijven behouden voor een ruwe industriële look. Over de smeerkuil wordt een dikke glazen plaat gelegd waar overheen gelopen kan worden. Karaktervolle radiatoren en tegels worden afgenomen van het bedrijf in historische bouwmaterialen. (Zie voorbeeld 1 in paragraaf 0 op p.28)

De welstandcommissie heeft vervolgens beoordeeld of het uiterlijk niet in strijd is met (redelijke) eisen van welstand. De commissie had als oordeel dat de het ontwerp van de barbershop voldoet aan vrijwel alle regels van het omgevingsplan. De verbouwing is door de minimale aanpassing en het vele hergebruik bovendien erg duurzaam ingestoken. De welstandscommissie heeft alleen verzocht om de lichtreclame aan de buitenzijde te vervangen door een vlak naambord op de gevel zonder licht. Toen dit ingewilligd was heeft de welstandcommissie een positief advies uitgebracht. Dit advies is overgenomen; de functie van het gebouw is aangepast in het omgevingsplan. Binnenkort kan de verbouwing beginnen.



Voorbeeld Omgevingsvergunning 2: De fictieve stad Amstelhaeghe waar de havencampus ontwikkeld wordt heeft het plan ontvangen van de ontwikkelaar. De ontwikkelaar heeft zich goed gehouden aan de doelstellingen uit de omgevingsvisie en het omgevingsplan. De loodsen zijn behouden. In één van de loodsen komt een theater en in voor de loods ernaast heeft de ontwikkelaar een uitbater gevonden voor een restaurant/club. Het wordt een hippe tent waar om 23:00u de tafels weg gehaald worden zodat er gedanst kan worden.

De ontwikkelaar heeft bij de aanvraag ook aan de procedure-eis voldaan dat er een materialenpaspoort en een milieuprestatieberekening is bijgevoegd.

De gemeente is echter minder te spreken over het plan voor de appartementen. De ontwikkelaar stelt dat het nodig is om één van de loodsen toch te moeten slopen om een extra appartementengebouw te bouwen. Hij stelt dat het nodig is om voldoende opbrengsten te genereren. Het extra appartementengebouw staat bovendien in de zichtlijn van het fietspad. De gemeenteraad is hier niet blij mee. Ook het feit dat er geen ruimte gereserveerd is voor het scheiden van afval valt niet in goede aarde.

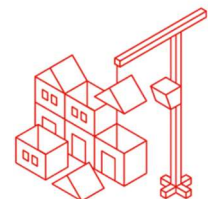
De ontwikkelaar krijgt geen omgevingsvergunning voor de bouw van het extra gebouw. De eisen uit het omgevingsplan dienen allemaal uitgevoerd te worden. De ruimte voor gescheiden afvalinzameling dienen door de ontwikkelaar gerealiseerd te worden. De gemeente neemt wel in overweging om de overige appartementen een extra verdieping te geven.



Voorbeeld Omgevingsvergunning 3: In paragraaf 8.4 op pagina 36 is een voorbeeld gegeven van de strenge eisen voor het verhardingsoppervlak. De ontwikkelaar heeft ondertussen een plan opgesteld voor de eerste fase van de wijk “Graslanden”. Uit het ontwerp blijkt dat er naast een verharding voor afvalcontainers ook een verharding voor opritten in de voortuin op eigen terrein is voorzien. Daardoor is er echter wel een overschrijding van het maximale verhardingsoppervlak (voorgeschreven was 5 m²). De afvalcontainers nemen immers al 3m² in beslag. De opritten zijn 15m². De totale oppervlakte is nu 18 m².

De gemeente was in eerste instantie geneigd om geen vergunning af te geven omdat het ontwerp niet voldoet aan de eisen uit het omgevingsplan. De ontwikkelaar stelt echter dat het ontwerp wel voldoet aan de doelstellingen en ambities uit de omgevingsvisie. Zijn argumentatie is dat de gekozen verharding van de opritten in “grasbetonstenen” wordt uitgevoerd. Een grasbetonsteen is een vorm van verharding met veel open ruimte waardoor water kan passeren. Er zullen grassen en mossen in de open ruimtes groeien. Het gras verdampt water en heeft een verkoelend effect. Door de grote openingen kan het regenwater goed in de bodem wegzakken en zo grondwater aanvullen en wateroverlast beperken. Bovendien wordt gekozen voor grasbetonstenen van een cementvrij beton, waarmee de CO₂ uitstoot alles bij elkaar met 75% minder is ten opzichte van een oprit bestaande uit reguliere betontegels. Door op eigen terrein te parkeren zijn er minder voorzieningen noodzakelijk in de openbare ruimte voor elektrisch laden van auto's. Het stimuleren van elektrisch rijden wordt ook in de omgevingsvisie beschreven.

Omdat dit ontwerp aansluit bij de doelstellingen van de provincie die in de omgevingsvisie vastgelegd, wordt er toch een (gemotiveerde) vergunning afgegeven. Hiermee is sprake van het buitenplans afwijken van het omgevingsplan.





Deel 4

Omgevingswet 'specials'

11 Experimenteerbepaling

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente
8 Experimenteerbepaling	Artikel 23.3 middels AMvB	N.v.t.	N.v.t.

11.1 Wat is het instrument?

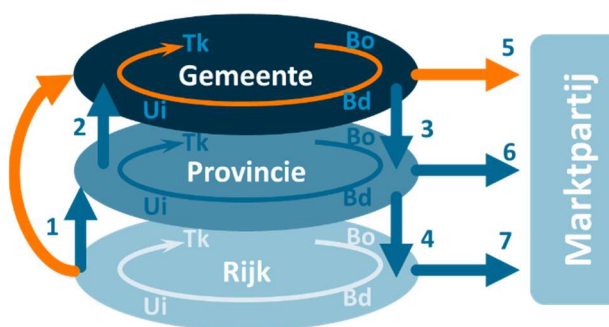
De Crisis- en herstelwet (Chw) introduceerde een afwijkmogelijkheid van bestaande bouwregelgeving. De Chw blijft geldig tot het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt. Vervolgens zal de Chw opgaan in de Omgevingswet. Het experimenteerartikel in de Chw geeft duurzame en innovatieve ideeën de mogelijkheid om, ondanks knelpunten in wet- en regelgeving, toch te realiseren. Als het (duurzame) idee niet voldoet aan bepaalde wettelijke criteria, dan is het via het experimenteerartikel mogelijk om tijdelijk af te wijken van een wettelijk voorschrift.

Sinds de invoering van de wet is er van deze mogelijkheid veel gebruik gemaakt. Er zijn experimenten bekend over eco-dorpen (met woningen gebouwd van uitsluitend natuurlijke materialen), zelfvoorzienende woningbouw en de energieprestatie-coëfficiënt (EPC). De EPC werd in deze experimenten vaak door gemeenten aangescherpt ten opzichte van wat het Bouwbesluit op dit moment toestaat. Dit kan alleen middels het de experimenteerbepaling, aangezien het Bouwbesluit een exclusief en uitputtend wettelijk kader bevat. Ook het Activiteitenbesluit, meer gericht op energiebesparing, is een uitputtende regeling. Afwijken hiervan is zonder experimenteerbepaling niet toegestaan.

11.2 Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)

Zoals vaker in deze rapportage genoemd mogen regels op lokaal niveau niet strijdig zijn met hogere regelgeving, zoals algemene regels van Rijk of provincie. De Omgevingswet beoogt echter meer flexibiliteit en ruimte voor maatwerk op lokaal niveau. Een uitzondering op dit principe is dan ook mogelijk. Met de invoering van de Crisis- en herstelwet is hier al op voorgesteld, door het introduceren van een experimenteerbepaling (artikel 2.4). Deze experimenteerbepaling regelt de mogelijkheid om af te wijken van normstellingen van gebieden waar anders minder mogelijk is. Deze mogelijkheid bestaat straks onder de Omgevingswet nog steeds. Gemeenten kunnen regels in het Omgevingsplan vastleggen voor specifieke gebieden om meer ruimte voor ontwikkeling te bieden, maar ook om innovatie en duurzaamheid te stimuleren.

De wet biedt die mogelijkheid op verschillende manieren. Enerzijds door een generieke regeling voor gelijkwaardigheid. Dat betekent dat alternatieve oplossingen in de fysieke leefomgeving mogen worden toegelaten indien aangetoond kan worden dat de oplossing gelijkwaardig is aan de standaardmethode. Daarnaast is er de experimenteerbepaling, bedoeld voor specifieke gebieden en specifieke projecten waarvoor de wetgeving van de Omgevingswet niet toereikend is.



De experimenteerbepaling is geregeld in artikel 23.3 van de Omgevingswet. Daarin wordt nadrukkelijk benoemd dat de experimenteerbepaling alleen aangewezen mag worden als het experiment beoogt bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet. Het experiment wordt geregeld door een algemene maatregel van bestuur (AMvB).

In die AMvB dienen in ieder geval de volgende zaken te zijn opgenomen:

- a. wat het doel van het experiment is,
- b. wat de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving zijn,
- c. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,
- d. wat de tijdsduur van het experiment is, waarbij geldt dat het experiment niet langer duurt dan nodig is voor het doel van het experiment,
- e. van welke regels kan worden afgeweken,
- f. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,
- g. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,
- h. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar als het gaat om omgevingswaarden, zijn toegestaan,
- i. welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven,
- j. hoe de evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd en hoe vaak tussentijds wordt gemonitord met het oog op de doelen, bedoeld in het tweede lid, en de beoogde gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Hoewel de experimenteerbepaling bedoeld is voor specifieke projecten die worden aangewezen bij AMvB kan een experiment ook aangedragen worden door particuliere initiatiefnemers en (decentrale) bestuursorganen, en is daarmee dus ook te initiëren door andere partijen dan de Rijksoverheid. Als het experiment het gewenste effect heeft, bestaat er de mogelijkheid dat het experiment wordt omgezet in regelgeving.

Afwijken op de Bbl op gebied van *milieuprestatie* zonder ministeriele toestemming (AMvB) is overigens geregeld in de maatwerkregels. Zie hiervoor hoofdstuk 13.

11.3 Invloed op marktpartijen

De experimenteerbepaling heeft directe invloed op marktpartijen. Het is belangrijk te beseffen dat de experimenteerbepaling het meest kansrijk niet door regels op te leggen, maar juist door samen te werken met private partijen. Samenwerken begint met begrijpen van elkaars belangen. Als een projectontwikkelaar geen positieve businesscase heeft zullen extra regels niet helpen om een positieve marge te halen. En andersom: als een gemeente een bepaalde ontwikkeling niet wenst, zal ze niet meewerken aan het experiment.

- Voor een gemeente zijn woningbouwversnelling en een gezonde duurzame leefomgeving de doelstellingen. Het specifieke bouwproject is voor de gemeente een middel om dit doel te realiseren.
- Voor de projectontwikkelaar is bedrijfscontinuïteit door een positieve projectmarge een doel. Ook voor hem is het specifieke bouwproject het middel om dat doel te realiseren.

Een experiment zal daarom moeten bijdragen aan de doelstellingen van zowel de omgevingswet, de gemeente als de projectontwikkelaar om succesvol te zijn.

11.4 Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen

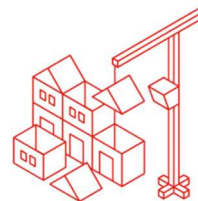


Voorbeeld van toepassing van de Experimenteerbepaling: De fictieve stad Amstelhaeghe heeft gedurende 9 jaar een stuk grond verhuurd aan een bouwbedrijf op het voormalig haven terrein om zo snel mogelijk 156 studentenwoningen beschikbaar te kunnen maken. In 2030 zal de complete circulaire wijk volledig gedemonteerd worden en elders opnieuw opgebouwd kunnen worden. De fictieve stad Amstelhaeghe heeft zich hiervoor zo 'regelluw' mogelijk opgesteld om deze tijdelijke bestemming mogelijk te maken. Op deze manier kan het terrein al gebruikt worden voor studentenhuysvestiging voordat het plan met de projectontwikkelaar helemaal rond is.

Circulair bouwen betekent op dit haven terrein dat de woningen geheel remontabel en energieneutraal moeten worden gebouwd. Amstelhaeghe heeft duurzaamheidseisen opgesteld met gebruikmaking van het keurmerk BREEAM door de kwalificatie «Good» op gebiedsniveau verplicht te stellen en deze kwalificatie op gebouw-niveau als streefnorm in de regels op te nemen. Opgenomen is Artikel 4.2.4 Duurzaamheidprestatie gebouwniveau: Het bouwen van gebouwen is toegestaan indien sprake is van certificering volgens de beoordelingsrichtlijn BREEAM-NL BRL Nieuwbouw 2011 v1.0 of een hiermee vergelijkbaar met een ander beoordelingsinstrument onafhankelijk aangetoond niveau.

In technische zin zijn alle circulaire keuzes gemaakt door de projectontwikkelaar. De projectontwikkelaar zocht naar een locatie waar hij zijn concept voor industrieel gefabriceerde en demontabele woningen kan demonstreren op grotere schaal. De projectontwikkelaar verwacht hier een interessante marge te kunnen maken. Deze locatie zou anders enkele jaren braak liggen. Door deze tijdelijke woningen te bouwen zijn zowel de inwoners (studenten), de gemeente en de universiteit gebaat omdat de tekorten aan studentenwoningen zo enigszins verkleind worden. Een groep potentiële huurders zal betrokken worden bij de uitwerking van het plangebied en de indeling van de woningen. Tijdens en na afloop van de verhuurperiode zullen er evaluaties plaatsvinden. Door de participatie van huurders voor, tijdens én na de huurperiode kan de projectontwikkelaar zijn circulaire bouwconcept verbeteren. De gemeente krijgt hiermee informatie voor de definitieve inrichting van het gebied.

Doel en reden voor dit experiment zijn uitgebreid beschreven in de omgevingsvisie van het gebied. Voor de bouw van deze woningen is het nodig om af te kunnen wijken van de reguliere eisen die worden gesteld aan bijvoorbeeld rioolaansluitingen, elektriciteitsvoorziening en wateraansluiting. De experimenteerbepaling in de Omgevingswet biedt die mogelijkheden. De gemeente heeft aanvraag gedaan bij de minister om dit experiment uit te mogen voeren. In de aanvraag zijn alle punten (a t/m j) vastgelegd. De aanvraag is gehonoreerd via een Algemene Maatregel van Bestuur.



12 Omgevingswaarden

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente
7 Omgevingswaarden	Rijksomgevingswaarden (in Bkl)	Provinciale omgevingswaarden (in omgevingsverordening)	Omgevingswaarden (in omgevingsplan)

12.1 Wat is het instrument?

Omgevingswaarden zijn bedoeld om te sturen op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De gemeente is verplicht om de Rijksomgevingswaarden te monitoren en te handhaven op het moment dat ze niet gehaald worden. Ook kunnen autonome omgevingswaarden (verwerkt in het omgevingsplan) worden geformuleerd.

De Omgevingswet (art. 1.3 Ow) streeft het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit na. Om dit te bewerkstelligen is het instrument omgevingswaarden ontwikkeld. Met behulp van omgevingswaarden kunnen overheden het beleid van een Omgevingsvisie uitvoeren. In feite zijn omgevingswaarden geen nieuwe uitvinding. In het milieurecht kennen we ze reeds onder de naam milieukwaliteitseisen. Denk bijvoorbeeld aan normen op het gebied van geluid, geur of fijnstof.

Omgevingswaarden bieden duidelijkheid over de volgende drie onderdelen:

- De staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving op een bepaald moment en een bepaalde plaats;
- De toelaatbare belasting door activiteiten;
- De toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.

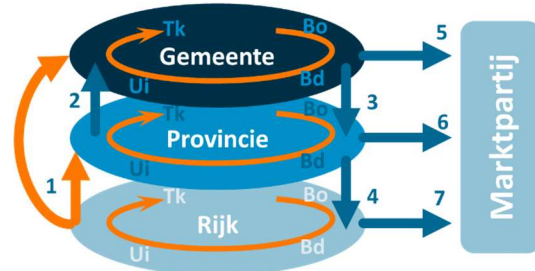
Aan het opstellen van een omgevingswaarde kan een resultaatverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting vastzitten. De overheidsinstantie die een omgevingswaarde opneemt moet haar taken en bevoegdheden op een dusdanige manier inrichten dat er aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Dat vereist het maken van een Omgevingsprogramma, waarin de maatregelen worden opgenomen die ertoe moeten leiden dat er aan de omgevingsvoorwaarde wordt voldaan (zie onderdeel Omgevingsprogramma in het Inventarisatiedocument). Bij het niet behalen van de omgevingswaarde is het maken van een programma verplicht.

12.2 Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)

Zowel het Rijk, de provincie als een gemeente kunnen een omgevingswaarde vaststellen. Het Rijk stelt omgevingswaarden vast in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), de provincie in een Omgevingsverordening en een gemeente in een Omgevingsplan. Daarnaast zijn er een aantal verplichte omgevingswaarden. Deze zijn opgenomen in artikel 2.9 van de Omgevingswet.

Er zijn verschillende type omgevingswaarden: verplichte omgevingswaarden en 'vrije' omgevingswaarden. Voor zowel het Rijk als voor de provincie gelden er enkele verplichte omgevingswaarden. Voor gemeenten gelden er geen verplichte omgevingswaarden. Naast de verplichte omgevingswaarden mogen het Rijk, de provincies en de gemeente 'vrije' omgevingswaarden opnemen. Hierbij geldt wel dat gemeenten alleen omgevingswaarden mogen vaststellen op onderwerpen waar rijk of provincie geen omgevingswaarden hebben vastgesteld.

De huidige rijksomgevingswaarden hebben betrekking op luchtkwaliteit (o.a. stikstof), waterveiligheid van primaire waterkeringen, oppervlaktewaterkwaliteit, grondwater en NEC omgevingswaarden. De provincies en gemeenten kunnen andere omgevingswaarden vaststellen voor lucht- en waterkwaliteit en zwemwater. Daarnaast kunnen gemeenten ook andere omgevingswaarden vaststellen, zo wordt donkerte vaak genoemd als voorbeeld.



Een omgevingswaarde kan door de gemeente in het omgevingsplan worden vastgesteld met het oog op (één van) de doelen van de Omgevingswet, bijvoorbeeld 'duurzame ontwikkeling'. Een omgevingswaarde kan de gewenste staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving bepalen, dus bijvoorbeeld voor objecten als bouwwerken of gebieden als bedrijventerreinen. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in *meetbare of berekenbare eenheden* of in *objectieve kwalitatieve termen*. Alleen zo kan immers de waarde geformuleerd en worden 'bewaakt' en gevolgd via monitoring. Meetbare eenheden zijn bijvoorbeeld:

- de concentraties van een stof, gemeten in mol/hectare of mol/m³,
- de hoeveelheid geluid, gemeten in dB(A),
- de hoeveelheid licht, gemeten in lumen/m²,
- de gevoelstemperatuur, gemeten in Physiological Equivalent Temperature)

Als een omgevingswaarde is vastgesteld, leidt dit tot verplichtingen: de plicht tot monitoring of aan de omgevingswaarde wordt voldaan (art. 20.1 Ow), en de plicht tot het opstellen van een programma met maatregelen wanneer sprake is van een dreigende overschrijding (art. 3.10 Ow).

In beginsel liggen beide plichten bij de gemeente, maar provinciale staten kunnen ervoor kiezen die plicht bij gedeputeerde staten te leggen. Ook provincies kunnen omgevingswaarden vaststellen. Ook hier geldt dat die omgevingswaarden alleen zinvol en doelmatig zijn als deze betrekking hebben op gevolgen van activiteiten of bronnen binnen het provinciaal grondgebied op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied. Deze moeten beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte maatregelen of door effectgerichte maatregelen door gemeenten of provincies.

12.3 Invloed op marktpartijen

Hoewel omgevingswaarden een plek krijgen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening, geldt de inspannings- of resultaatverplichting die bij de omgevingswaarde hoort enkel voor het bevoegd gezag dat de omgevingswaarde heeft opgesteld, en dus niet voor derden. Wel kunnen omgevingswaarden een effect hebben op de (on)mogelijkheden binnen een gemeente/provincie. En door de doorwerking via instrumentarium wel direct doorwerken ook richting marktpartijen.

De meeste omgevingswaarden worden niet beïnvloed door de wijze van constructie, type materialen of het percentage non-virgin materialen en hebben daarmee geen invloed op de mate van circulariteit van gebouwen. Het type dak en gevelbekleding kan wel invloed hebben op: de opname van fijnstof, mate van hittestress, geluidsisolatie, lichtreflectie en dergelijke. Daarmee hebben omgevingswaarden minder invloed op circulair bouwen, maar wel op natuurinclusief of klimaatadaptief bouwen. In gevallen waar de grenswaarde van een omgevingswaarde in beeld komt kan een natuurinclusieve gevel mogelijk net het verschil maken tussen wel en niet vergunbaarheid.

12.4 Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen



Voorbeeld Omgevingswaarden 3: De fictieve provincie De Gouw heeft een gebied aangewezen waar twee woonwijken worden ontwikkeld. Dit fictieve voorbeeld is uitgewerkt in paragraaf 8.4 op pagina 36.

Om de gemeenten zichzelf te verplichten de openbare ruimte goed te onderhouden is in het omgevingsplan een omgevingswaarde voor deze gebieden opgenomen. De omgevingswaarde voor de beide woonwijken is de “beeldkwaliteit”. De beeldkwaliteit beschrijft de staat en/of kwaliteit van de onderdelen van de openbare ruimte (oftewel de fysieke leefomgeving) op een bepaald moment en een bepaalde plaats.

Bijzonder is dat de provincie samen met de beide gemeenten en Natuurmonumenten deze omgevingswaarde hebben uitgewerkt. Het initiatief kwam van de provincie, maar de omgevingswaarde is opgenomen in de gemeentelijke omgevingsplannen. Het beheer van de openbare ruimte is immers een taak van de gemeente en niet van de provincie.

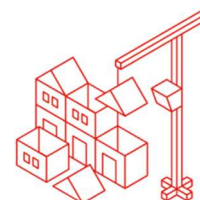
De objectieve vaststelling van de omgevingswaarde “Beeldkwaliteit” werkt als volgt:

Op een 5-punts schaal (A+, A, B, C, D) zijn kwaliteitsbeelden weergegeven van alle elementen in de openbare ruimte. Deze elementen zijn uiteraard de verschillende soorten verharding, maar ook van het groen, verkeersborden en zelfs van afvalbakken. Deze vijf-puntsschaal is de beeldmeetlat. Jaarlijks moeten de gemeenten controleren dat de alle onderdelen van de openbare ruimte niet onder niveau C zijn gekomen. Mocht “het komend jaar” de beeldkwaliteit op of onder niveau C dreigen te komen, dan dient er een plan te komen om de beeldkwaliteit te herstellen.

De beeldkwaliteit voldoet aan alle eisen voor een omgevingswaarde: De eenheid stelt de gewenste staat en de kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving vast. De eenheid wordt uitgedrukt in een objectief meetbare eenheid doordat er voor elk type object een schaal is gemaakt. Er is een grenswaarde en de staat van de beeldkwaliteit kan worden ‘bewaakt’ en gevolgd door monitoring.

Verrekenen op beeld via RMAH-protocolcode 50.62.03				
Meubilair	afvalbak-vullingsgraad			
A+	A	B	C	D
Afvalbak is leeg.	Afvalbak is voor minder dan de helft vol.	Afvalbak is niet vol.	Afvalbak is nagenoeg vol.	Afvalbak is vol.
vullingsgraad 0% per afvalbak	vullingsgraad ≤ 40% per afvalbak	vullingsgraad ≤ 80% per afvalbak	vullingsgraad ≤ 100% per afvalbak	vullingsgraad > 100% per afvalbak
Meetinstructies: Vullingsgraad afvalbak				

De basis voor de gemeentelijke beeldmeetlat is de Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte⁶ van het CROW. Wel zijn er enkele aanpassingen en aanvullingen op deze standaard catalogus voor dit gebied, met name op gebied van groen en natuur. Er zijn nieuwe meetlatten toegevoegd; voor hergebruikte gebakken straatklinkers en biobased verkeersborden (hout, bamboe). Ook zijn de meetlatten aangepast om meet in lijn te zijn met de principes voor circulair onderhoud. Er is bijvoorbeeld méér onkruid toegestaan en er is méér ruimte tussen klinkers van de rijbaan toegestaan in deze kwaliteitscatalogus, maar juist minder zwerfafval. Met de beeldkwaliteit als omgevingswaarde is ook Natuurmonumenten overtuigd dat de openbare ruimte netjes, afvalvrij, circulair en natuurinclusief onderhouden blijft.



Deze circulaire omgevingswaarde is overigens uitgewerkt voor de betreffende provinciale fictieve casus, maar is in de praktijk vooral van toepassing voor gemeenten, vandaar de grijze iconen.

⁶ <https://www.crow.nl/publicaties/kwaliteitscatalogus-openbare-ruimte-2018>

13 Maatwerkregels

Kerninstrument	Rijk	Provincie	Gemeente
9 Maatwerkregel	N.v.t.	Maatwerkregel (in omgevingsverordening)	Maatwerkregel (in omgevingsplan)

13.1 Wat is het instrument?

Een maatwerkregel is een lokale uitwerking van een algemene regel van het Rijk of de provincie. Decentrale bestuursorganen kunnen alleen maatwerkregels stellen als ze daarvoor de bevoegdheid krijgen van een hoger bestuursorgaan. Met de maatwerkregels kunnen decentrale overheden de regels van hogere bestuursorganen toespitsen op de lokale situatie.

Maatwerkregels helpen om regels te specificeren voor:

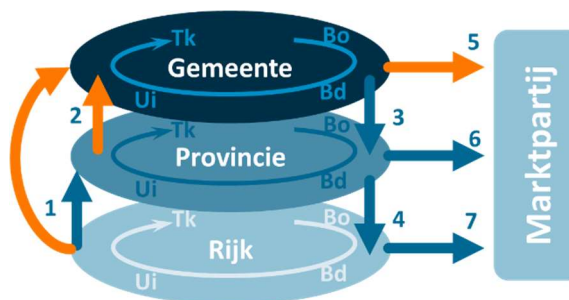
- o onvoorziene situaties
- o bijzondere gevallen
- o lokale omstandigheden
- o het bereiken van ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving

13.2 Hiërarchische invloed (rijk – provincie – gemeente)

Decentrale overheden kunnen in beginsel alleen maatwerkregels stellen als een hoger bestuursorgaan de bevoegdheid geeft. Het Rijk kan die bevoegdheid geven aan provincie, gemeente of waterschap. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) geeft het Rijk brede mogelijkheden voor maatwerkregel. In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) geeft het Rijk heel beperkt mogelijkheden. De provincie kan de bevoegdheid alleen aan gemeente of waterschap geven. De provincie doet dit via regels in de omgevingsverordening. Maatwerkregels van de gemeenten staan in het omgevingsplan.

Niet alle maatwerkregels zijn mogelijk. Om

te beginnen kan het bevoegd gezag alleen maatwerkregels stellen 'met het oog op de doelen van de wet'. Dit betekent dat het bevoegd gezag maatwerkregels moet kunnen motiveren vanuit bijvoorbeeld de woonbaarheid van het land of de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Zie de artikelen 4.1 en 1.3 Omgevingswet.



Anders dan onder het huidige Bouwbesluit 2012 kunnen gemeenten met ingang van de omgevingswet per 1 juli 2022 eisen gaan stellen aan de waarde van de **milieuprestatie van gebouwen** (vaak MPG genoemd) én aan de **energieprestatie van gebouwen**. De huidige regeling omtrent de *milieuprestatie* van gebouwen – dus van de bij nieuwbouw toe te passen bouwmaterialen – wordt aangevuld met de mogelijkheid voor gemeenten door maatwerkregels te stellen en deze op te nemen in het omgevingsplan. Concreet kunnen er gebieden aangegeven worden, waarbinnen de *milieuprestatie* en *energieprestatie* voor nieuwbouw van woningen of kantoorgebouwen wordt aangescherpt. Het is dus een gebiedsgerichte bevoegdheid.

Voor toepassing van maatwerkregel is overigens geen toestemming nodig van een hoger bestuursorgaan als die mogelijkheid in het Bbl wordt geboden. Dit is het geval bij maatwerkregels op gebied van (duurzame) energie en milieu, oftewel *milieuprestaties*. Opgemerkt wordt dat de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkregels hieromtrent alleen geboden wordt aan gemeenten. De regels in het Bbl betreffen onderwerpen waarbij geen taken en bevoegdheden voor provincie en waterschap zijn belegd. Voor provincie en waterschap zijn er daardoor geen maatwerk mogelijkheden op gebied van milieuprestaties in de omgevingsverordening.

13.3 Invloed op marktpartijen

De gemeente geeft maatwerkregels een plek in haar omgevingsplan. Daarmee werkt een maatwerkregel direct door op marktpartijen. Zie hiervoor ook Hoofdstuk 8, Decentrale regels (Omgevingsverordening/ Omgevingsplan). De maatwerkregel is waarschijnlijk het meest verregaande en meest effectieve instrument uit de Omgevingswet voor decentrale overheden om invloed uit te oefenen op marktpartijen die woningen realiseren. Maatwerkregels moeten echter goed onderbouwd zijn vanuit de omgevingsvisie.

13.4 Voorbeelden voor het stimuleren van circulair bouwen



Voorbeeld Maatwerkregel 1: Fictieve dorp Lenten ligt vlak naast natuurgebied De Hooge Boomen. Momenteel staan er enkele vervallen stallen met een dak van het toxische asbest tussen het dorp en natuurgebied De Hooge Boomen. Vorig jaar is een van deze stallen in een grote storm gedeeltelijk ingestort. De bewoners hebben zorgen over het vrijkomen van asbest en willen graag van de stallen af. De sloop is echter dusdanig kostbaar dat de eigenaar hier niet om staat te springen. Hoewel het dorp vooral verdichting beoogd binnen het dorpscentrum, is het aantrekken van inwoners ook belangrijk. Op de plek van de stallen zou een woonwijk kunnen komen voor bijvoorbeeld mooie twee-onder-een-dak woningen. Er zouden meerdere vliegen in één klap opgelost kunnen worden:

- 1) Verwijdering van aanwezige asbest, oftewel toxische stoffen.
- 2) Aantrekken van inwoners om de dorpsvoorzieningen in stand te houden. (Zie Omgevingsvisie).
- 3) Stimuleren van circulair bouwen. (Zie Omgevingsvisie)
- 4) Benutten van de sloopcompensatiebank en het bedrijf met circulaire bouwmaterialen. (Zie het Programma van de gemeente Lenten)
- 5) Opruimen van leegstaande en weinig waardevolle stallen. (Zie Omgevingsvisie)
- 6) Benadrukken van de connectie van het dorp met het natuurgebied. (Zie Omgevingsvisie)

De gemeente Lenten gaat per 1 juli 2022, een maatwerkregel voor de *milieuprestatie* opnemen voor dit gebied in het omgevingsplan. Voor toepassing van maatwerkregel is geen toestemming van hoger bestuursorgaan nodig aangezien deze maatwerkregels verscherpingen betekenen op gebied van energie en milieu. Door strengere *milieuprestatie*-eisen op te nemen voor dit specifieke gebied verplicht de gemeente zich deze eisen ook te monitoren. Zo loopt de gemeente vooruit op de richting die het ministerie voor ogen heeft.

Er is een projectontwikkelaar die al enkele percelen in handen heeft en graag wil bouwen. De eigenaar van de stallen met daken van asbest wil de gronden graag verkopen, maar de projectontwikkelaar wil dat alleen doen als hij zicht heeft op een bouwvergunning. De gemeente kan uiteraard niet een bouwvergunning geven als ze niet weet wat er gebouwd gaat worden. Daarom zijn gemeente en projectontwikkelaar met elkaar in gesprek gegaan.

De projectontwikkelaar heeft met de AERIUS-calculator berekend, dat als hij de woningen elders fabrieksmatig bouwt op basis van houtskeletbouw er lokaal nauwelijks stikstof vrij komt. De woningen worden in grote delen vervoerd en ter plaatse in enkele dagen gemonteerd. Daardoor zijn weinig (zware) werk- en voertuigen nodig en komt er nauwelijks stikstof vrij.

Door woningen in het hogere segment te bouwen verwacht zowel de gemeente als de projectontwikkelaar dat de meerprijs ten opzichte van traditionele bouw relatief meevalt en dit geen probleem is bij het verkopen aan eindgebruikers.

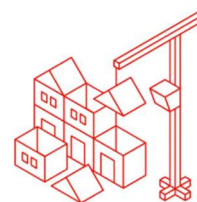


Voorbeeld maatwerkregel 2: De fictieve stad Amstelhaeghe heeft een gebied aangewezen voor studentenhuysvesting met creatieve en culturele functies. De wijk komt op een voormalig havengebied nabij de universiteitscampus en vlak bij het treinstation. Een ideale plek voor creatief, alternatief én duurzaam/circulair wonen. In Hoofdstuk 8 is al aangegeven wat de gemeente in het omgevingsplan heeft geschreven over de openbare ruimte, functies en uiterlijk. Ook was er te lezen dat de ontwikkelaar in dit gebied bij de aanvraag van de omgevingsvergunning ook een materialenpaspoort en een milieuprestatieberekening moet bijvoegen.

Die milieuprestatie-berekening is vanaf 1 juli 2022 niet alleen een procedurele eis, maar de gemeente heeft vanaf dat moment ook een maatwerkregel ingevoerd. In het omgevingsplan is door de fictieve stad Amstelhaeghe als maatwerkregel opgenomen dat de nieuwbouw alleen plaats mag vinden indien de woningen een lagere dan op die locatie vastgestelde milieuprestatiewaarde heeft. In het omgevingsplan is een maximale milieuprestatiewaarde van 0,5 toegestaan. Deze waarde is strenger dan het landelijke maximum van 0,8. Omdat de gemeente voor dit gebied tevens een strengere energieprestatiewaarde heeft vastgesteld zal er een zeer zorgvuldig afgewogen ontwerp gemaakt moeten worden. Uit de eerste berekening bleek al snel dat bouw met traditionele materialen zoals beton, resulteert in een te hoge milieubelasting. De woningen kunnen het meest eenvoudig aan de norm voldoen door deze te bouwen met biobased en/of hergebruikte materialen én uitstekende isolatie én die zelf veel energie en warmte produceren. Daarmee worden het vooruitstrevende en toekomstgerichte woningen en dat was exact de bedoeling van de gemeente.

Omdat een houten woning doorgaans goedkoper is dan een traditioneel gebouwde woning past dit ook bij de doelgroep: studenten. De huurprijs zal immers ook laag moeten zijn. Dit lagere prijsniveau wordt grotendeels veroorzaakt doordat er minder manuren nodig zijn voor het bouwen van een houten woning. Bovendien kan doorgaans worden volstaan met een lichtere fundatie omdat het gewicht van houten woningen veel lager is dan woningen van beton, waardoor onder meer de funderingskosten lager zijn.

De gemeente heeft in de omgevingsvisie immers laten zien niet alleen voorop te willen lopen in Nederland op gebied van techniek en innovatie, maar ook duidelijk gemaakt dat dit tot uitdrukking moet komen in de duurzaamheid van de gebouwen.



De informatie die in dit rapport is opgenomen is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en kan persoonlijke of vertrouwelijke informatie bevatten. Gebruik van deze informatie, door anderen dan de geadresseerde(n) en gebruik door hen die niet gerechtigd zijn van deze informatie kennis te nemen, is niet toegestaan. De informatie is uitsluitend bestemd om te worden gebruikt door de geadresseerde, voor het doel waarvoor dit rapport is vervaardigd. Indien u niet de geadresseerde bent of niet gerechtigd bent tot kennisneming, is openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group en wordt u verzocht de gegevens te verwijderen en direct melding te maken bij security@anteagroup.nl. Derden, zij die niet geadresseerd zijn, kunnen geen rechten aan dit rapport ontleen, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group.

Over Antea Group

Antea Group is het thuis van 1500 trotse ingenieurs en adviseurs. Samen bouwen wij elke dag aan een veilige, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving. Je vindt bij ons de allerbeste vakspecialisten van Nederland, maar ook innovatieve oplossingen op het gebied van data, sensing en IT. Hiermee dragen wij bij aan de ontwikkeling van infra, woonwijken of waterwerken. Maar ook aan vraagstukken rondom klimaatadaptatie, energietransitie en de vervangingsopgave. Van onderzoek tot ontwerp, van realisatie tot beheer: voor elke opgave brengen wij de juiste kennis aan tafel. Wij denken kritisch mee en altijd vanuit de mindset om samen voor het beste resultaat te gaan. Op deze manier anticiperen wij op de vragen van vandaag en de oplossingen voor morgen. Al bijna 70 jaar.

Contactgegevens

Zutphenseweg 31D
7418 AH DEVENTER
Postbus 321
7400 AH DEVENTER
T. 06 12 18 89 10
E. Antal.Hartman@anteagroup.nl

www.anteagroup.nl

Copyright © 2021

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.