

# Bruidsschat en beschermingsniveaus

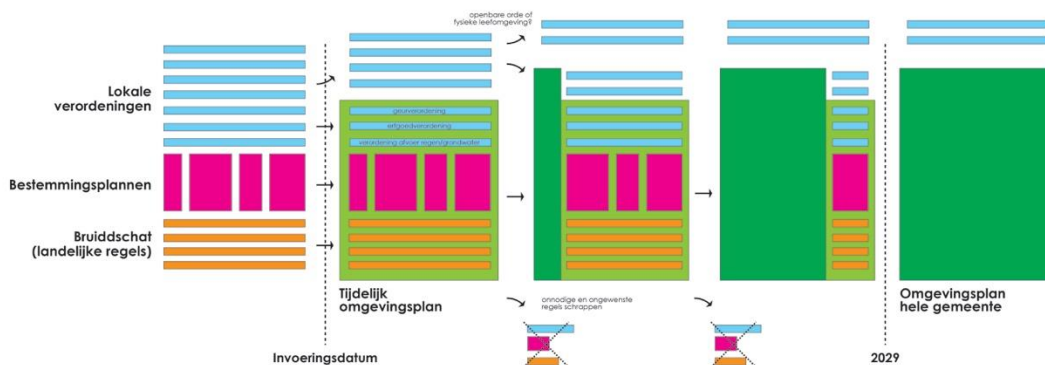
## Voorstel

1. Kennis nemen van de informatie in deze notitie over de bruidsschat, de ruimte die de gemeente krijgt om beschermingsniveaus vast te stellen voor de fysieke leefomgeving en de overige zaken die in het omgevingsplan moeten opgaan;
2. Commitment voor de gezamenlijke aanpak om tot voorstellen te komen voor de bruidsschat en de beschermingsniveaus.

## 1. Inleiding

Eén van de wijzigingen die de Omgevingswet met zich meebrengt is dat iedere gemeente een omgevingsplan moet maken. Dit is één plan voor het hele grondgebied van de gemeente waarin alle regels staan voor de fysieke leefomgeving. Dat betekent dat regels die nu te vinden zijn in (meerdere) bestemmingsplannen en in diverse gemeentelijke verordeningen straks in samenhang in het omgevingsplan terecht moeten komen. De gemeente heeft tot 1 januari 2029 om een omgevingsplan conform Omgevingswet vast te stellen. De Omgevingswet regelt dat iedere gemeente bij inwerkingtreding van de Omgevingswet een ‘omgevingsplan van rechtswege’ (ook wel genoemd: tijdelijk deel van het omgevingsplan) heeft. De gemeente hoeft hiervoor niets te besluiten, de Omgevingswet zorgt dat dit automatisch geregeld is.

Onderstaande figuur illustreert hoe in de periode van inwerkingtreding Omgevingswet tot 1-1-2029 (gemeente dient een omgevingsplan conform Omgevingswet te hebben) de transitie verloopt. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de gemeente een ‘omgevingsplan van rechtswege’ waarvan de huidige bestemmingsplannen, enkele (maar niet alle) lokale verordeningen en een set regels die de gemeente overgedragen krijgt van het rijk (de zogenaamde bruidsschat) deel uitmaken. Vervolgens dient de gemeente de regels uit het tijdelijke omgevingsplan én de regels uit de andere lokale verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving stapsgewijs om te zetten naar het omgevingsplan nieuwe stijl.



én van de uitgangspunten van de Omgevingswet is ‘decentraal, tenzij’. Dat betekent dat de taken en bevoegdheden in principe bij gemeenten (en waterschappen) liggen, tenzij er sprake is van

provinciale of nationale belangen of internationaalrechtelijke verplichtingen. Dit geeft de gemeente op twee manieren meer ruimte in het omgevingsplan:

1. Een aantal zaken dat tot nu toe op rijksniveau is geregeld (bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit milieu, het Bouwbesluit of het Besluit omgevingsrecht) worden onder de Omgevingswet door de gemeente geregeld. Deze regels worden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet uit de landelijke regels geschrapt en worden onderdeel van het 'omgevingsplan van rechtswege'. De set regels waarvoor dit geldt noemt men de 'bruidsschat'. De gemeente kan vervolgens in het omgevingsplan beslissen wat ze met deze regels wil doen (afschaffen, wijzigen, ongewijzigd overnemen).
2. De gemeente krijgt meer ruimte om het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving te bepalen. Het beschermingsniveau is de mate waarin gevoelige functies als wonen of kinderdagverblijven door de regels in het Omgevingsplan beschermd zijn tegen effecten van buitenaf zoals fijnstof, geluidhinder of gevaar. Dit wel binnen bepaalde grenzen, vanwege internationaalrechtelijke regels of omdat er wetenschappelijk onderbouwde grenzen zijn met het oog op bescherming van het milieu of de gezondheid.

De gemeente krijgt dus meer ruimte om te bepalen welke ambities zij heeft voor de fysieke leefomgeving, hoe ze deze wil realiseren en wat voor soort regels daarbij passen. Naast de voordelen die dit vanzelfsprekend heeft, brengt dit een risico met zich mee voor de uitvoerbaarheid bij uitvoeringsorganisaties die voor meerdere gemeenten werken, zoals de Omgevingsdienst. Het risico is met name dat de uitvoering veel meer tijd gaat kosten en daarmee veel duurder wordt. Om dit risico te ondervangen, is bestuurlijk de wens uitgesproken om voor een aantal onderwerpen tot een gezamenlijke systematiek te komen, met daarbinnen varianten waarmee invulling kan worden gegeven aan verschillende wensen en ambities van de gemeenten in de regio. De bruidsschat en de beschermingsniveaus vallen onder de onderwerpen waarvoor dit relevant is. Daarbij staan natuurlijk de eventuele verschillende ambities en wensen van gemeentes voorop, maar door vanuit een gezamenlijke systematiek te werken blijft de regelgeving ook uitvoerbaar.

## **2. De bruidsschat**

### **2.1 Wat verandert er**

Een aantal zaken dat tot nu toe op rijksniveau is geregeld (bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit milieu, het Bouwbesluit of het Besluit omgevingsrecht) worden onder de Omgevingswet door de gemeente geregeld. Deze regels worden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet uit de landelijke regels geschrapt en worden onderdeel van het 'omgevingsplan van rechtswege'. De set regels waarvoor dit geldt noemt men de 'bruidsschat'. De gemeente kan vervolgens in het omgevingsplan beslissen wat ze met deze regels wil doen (afschaffen, wijzigen, ongewijzigd overnemen).

De bruidsschat staat in het Invoeringsbesluit Omgevingswet, hoofdstuk 7 'Voormalige rijksregels (bruidsschat)'. Behalve gemeenten hebben ook de waterschappen een bruidsschat; deze notitie gaat alleen over de gemeentelijke bruidsschat.

De regels in de bruidsschat gaan over:

- Geluid-, trilling- en geurhinder als gevolg van milieubelastende activiteiten;
  - De gemeente heeft hierdoor de ruimte om voor deze thema's verschillende beschermingsniveaus te realiseren, bijvoorbeeld door op een bedrijventerrein minder strenge normen voor geluid of trillingen te stellen, of door in een horecagebied normen voor de stille nachtperiode om 2 uur in plaats van om 23 uur in te laten gaan. Deze bruidsschatregels kunnen dus per gebied verschillend worden opgenomen.
- Lozingen van afvalwater in het riool en op de bodem;
  - Deze regels moeten afgestemd worden met het rioleringsplan van de gemeente, dat ook onderdeel wordt van het omgevingsplan, en met het Waterschap, als eigenaar van de rioolwaterzuiveringsinstallatie.
- Een aantal milieubelastende activiteiten met uitsluitend lokale effecten op de omgeving, zoals horeca, of lpg-tankstations (veiligheid);
  - Voor deze bedrijven is het stellen van regels vaak maatwerk per locatie, daarom zijn voor deze sectoren in de bruidsschat meldplichten of vergunningplichten opgenomen.
- Bodemkwaliteitsnormen waarboven gesaneerd moet worden als men gaat bouwen;
  - De gemeente heeft hier de mogelijkheid om bij bepaalde functies of gebieden strengere of minder strenge normen te stellen.
- Riolaansluitingen en aansluitingen op distributienetwerken van elektriciteit, gas, water en warmte;
  - De gemeente heeft hiermee vrijheid om in bepaalde situaties (bijvoorbeeld een gezamenlijk warmtenetwerk, flex-woningen en tiny houses) maatwerkregels te stellen.
- Zorgplichten voor gebouwen en open erven; overbewoning;
  - Dit biedt de mogelijkheid om voor bepaalde aspecten die onder de zorgplicht vallen, zoals bijvoorbeeld rookoverlast bij houtstook, meer specifieke voorschriften op te nemen.
- Bluswatervoorzieningen en bereikbaarheid voor hulpdiensten;
  - Aanpassing moet worden afgestemd met de Veiligheidsregio en kan per gebied verschillen.
- Cultuurhistorie: Gemeentelijke monumenten, Welstand, Archeologisch onderzoek;
  - Dit biedt de gemeente de mogelijkheid om lokale verschillen te maken, bijvoorbeeld welstandsvrije gebieden.
- Bouwen in afwijking van het omgevingsplan en de lijst met gevallen waarvoor geen vergunning is vereist (o.a. bijbehorend bouwwerk, erfafscheidingen en het gebruiken t.b.v. mantelzorg);
  - De gemeente kan hiermee een lokale afweging maken bij het vergunningplichtig maken van de activiteit bouwen in afwijking van het omgevingsplan.
- De aanvraagvereisten voor gemeentelijke vergunningen zoals de aanlegvergunning, kapvergunning, vergunning om af te wijken van het omgevingsplan, monumentenvergunning of de uitritvergunning;

- Hiermee heeft de gemeente de mogelijkheid te sturen op onderzoekslasten en de aanvraagvereisten af te stemmen op de lokale situatie.

## **2.2 Wat moet de gemeente regelen**

In eerste instantie hoeven gemeenten niets te besluiten over de regels in de bruidsschat; ze zijn van rechtswege geldig bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Vervolgens moeten gemeenten geleidelijk het nieuwe deel van het omgevingsplan gaan maken. Daarbij moeten zij besluiten welke regels uit de bruidsschat (al dan niet in gewijzigde vorm) worden overgenomen. Alle onderwerpen waarvan besloten is dat zij vanuit de bruidsschat overgenomen worden of die aangepast worden komen daarmee in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Op deze manier wordt het tijdelijke deel gefaseerd buiten werking gesteld. Uiteindelijk (uiterlijk per 1-1-2029) is er geen sprake meer van een tijdelijk deel van het omgevingsplan, en moeten gemeenten dus over alle onderwerpen een besluit hebben genomen. Zo'n besluit neemt de gemeenteraad op grond van artikel 22.2 lid 2 Omgevingswet (besluit tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan). Daarbij gelden de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de provinciale omgevingsverordening. Een besluit over de regels in het nieuwe omgevingsplan is vatbaar voor beroep. De bruidsschatregels kunnen in het nieuwe omgevingsplan worden opgenomen per thema, per locatie of per regel.

### ***Welke overwegingen zijn van belang bij besluiten over de Bruidsschatregels?***

Bij besluiten over de bruidsschatregels kunnen een aantal ontwerp vragen als leidraad dienen:

- Ruimte voor initiatieven en ontwikkelingen → regeldruk verminderen
- Vertrouwen in burgers en bedrijven → meer toepassen van algemene zorgplichten in plaats van exacte voorschriften
- Bescherming milieu, veiligheid en gezondheid → de bruidsschatregels over geluid, trillingen en geur geven de gemeente bestuurlijke afwegingsruimte; zij kunnen per gebied/locatie verschillende beschermingsniveau vaststellen
- Rechtszekerheid bieden → duidelijke voorschriften en gesloten normen stellen
- Level playing field → zoveel mogelijk gelijke regels voor ondernemers stellen
- Uitvoerbaarheid → onnodige variaties in omgevingsplan voorkomen en gebruik maken van uniforme afwegingscriteria

### ***Wanneer aan de slag met de Bruidsschatregels?***

Op dit moment is de vraag aan de orde of de gemeenteraad vooruitlopend op het omgevingsplan al keuzes wil maken in de bruidsschat. De afgelopen jaren werd op bijeenkomsten over de Omgevingswet of vanuit belangenverenigingen soms gepromoot dat gemeenten – vooruitlopend op het maken van het omgevingsplan – de bruidsschat alvast zouden kunnen 'opschonen'. Dit klinkt aantrekkelijk, omdat de regels daarmee alvast meer op maat, begrijpelijker en overzichtelijker kunnen worden gemaakt. Een andere veelgehoorde optie is om met de aanpassing van de bruidsschat te wachten tot elke gemeente een visie heeft op wat voor iedere gemeente de passende manier is om zaken te regelen in het omgevingsplan (= een visie op bovengenoemde ontwerp vragen). Omdat de bruidsschat ingewikkelde materie is, heeft de Regiegroep besloten om nu

vast starten met een eerste analyse, om zo mogelijke keuzes door de gemeenteraad voor te bereiden.

### ***Hoe omgaan met initiatieven die vooruitlopend op keuzes over de bruidsschat hier wel aan raken?***

Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen er aanvragen binnenkomen voor afwijkvergunningen die raken aan de regels in de bruidsschat. Het is goed om daarop voorbereid te zijn en te weten waar de ruimte van de bruidsschatregels precies zit. Omdat de Regiegroep tot gezamenlijke voorstellen wil komen over de bruidsschat, is het bovendien van belang om bij initiatieven die vooruitlopend daarop al raken aan de bruidsschatregels afstemming te zoeken tussen de gemeenten. De Regiegroep zal ambtelijk uitwerken hoe we hiermee om kunnen gaan.

## **2.3 Voorstel**

De Regiegroep wil de mogelijkheden om de bruidsschat te verwerken graag gezamenlijk onderzoeken. Het voornemen is om tot varianten voor de verwerking van de bruidsschat te komen, die invulling geeft aan de wensen van de verschillende gemeenten. Daartoe wil de Regiegroep twee parallelle sporen bewandelen:

- a. Voorbereiden van een bijeenkomst over de ontwerpprincipes voor het omgevingsplan, gericht op keuzes in de bruidsschat, die in de eerste helft van 2021 in iedere raad wordt gehouden;
- b. Ambtelijk verkennen tot welke concrete keuzes het zou leiden als de gemeenteraad voor bepaalde ontwerpprincipes wil kiezen.

Samengevoegd leiden deze sporen vervolgens tot op maat gemaakte voorstellen voor iedere raad.

Met punt b) zijn we tevens inhoudelijk voorbereid op mogelijke aanvragen voor afwijkvergunningen die vanaf inwerkingtreding kunnen binnenkomen.

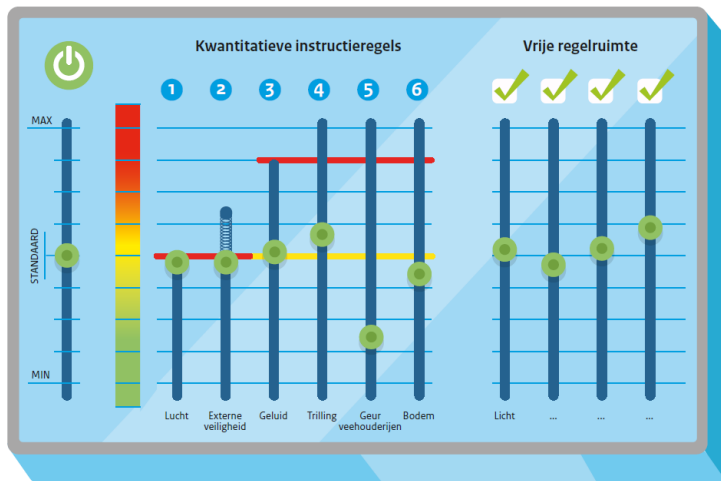
Als naar aanleiding van deze aanpak besloten wordt om besluiten te nemen over de bruidsschat die van invloed zijn op de uitvoering, dan is van belang om rekening te houden met de benodigde doorlooptijd voor implementatie van deze keuzes (een half jaar).

## **3. Beschermingsniveaus**

### **3.1 Wat verandert er**

Onder de Omgevingswet krijgt de gemeente meer ruimte om het beschermingsniveau vast te stellen voor de fysieke leefomgeving. De gemeente kan dit regelen in het omgevingsplan. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bepaalt per onderwerp de ruimte die een gemeente hiervoor heeft.

Deze regelruimte wordt vaak inzichtelijk gemaakt met “het mengpaneel”:



Maar het mengpaneel geeft eigenlijk een te beperkt beeld van de ruimte die de gemeente onder de Omgevingswet heeft. Het beeld van het mengpaneel suggereert dat de gemeente alleen kan schuiven in de normstellingen, maar er is meer ruimte om verschillende beschermingsniveaus te bieden; bijvoorbeeld in de vorm van werkingsgebieden (zones), aanwijzing van gevoelige objecten of aanwijzing van tijdvakken (bijvoorbeeld bij evenementen).

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) worden hiervoor instructieregels gegeven en grenzen aan gesteld. Deze grenzen worden bepaald door Europese regelgeving (dit geldt bijvoorbeeld bij luchtkwaliteit) of door wetenschappelijke inzichten (normen waarboven risico's onaanvaardbaar zijn).

### 3.2 Wat moet de gemeente regelen

De gemeente heeft de keuze om gebiedsgericht variaties in beschermingsniveaus aan te brengen. Door het opnemen van regels in het omgevingsplan is het mogelijk om gevoelige functies als wonen, scholen, ziekenhuizen, maar ook natuur of stiltegebieden een hoger beschermingsniveau te bieden dan de standaard, en op andere plekken, bijvoorbeeld op bedrijventerreinen, waar meer ruimte voor bedrijvigheid is gewenst, juist een lager beschermingsniveau te bieden dan de standaard. Zo kan de gemeente er bijvoorbeeld voor kiezen om woningen bij een horecagebied minder bescherming tegen geluid te geven dan een rustige woonwijk aan de rand van een dorp. Voor een veeteeltgebied kan de gemeente ervoor kiezen dat de regels in het omgevingsplan minder bescherming tegen geurhinder bieden dan in de bebouwde kom. De gemeente heeft ook de mogelijkheid om gevoelige objecten aan te wijzen. Zo zou de gemeente bijvoorbeeld in het omgevingsplan kinderspeelplaatsen als gevoelig object kunnen aanwijzen en daarvoor hogere eisen stellen aan de bodemkwaliteit.

Tot nu toe konden gemeenten dit tot op zekere hoogte regelen in verordeningen, beleidsnota's of visies. Zo hebben veel gemeenten nu al een geurverordening; de regels hieruit gaan straks op in het 'omgevingsplan van rechtswege'. Maar daarnaast wordt de regelruimte voor de gemeente op andere gebieden, zoals bodem en ondergrond, groter.

### 3.3 Voorstel

De Regiegroep heeft het voornemen om per milieuthema waarvoor de Omgevingswet de gemeente ruimte biedt voor het vaststellen van beschermingsniveaus een voorstel te doen voor een

gezamenlijke systematiek, die varianten bevat van beschermingsniveaus en per variant een set regels die daarbij past. Deze varianten kunnen als bouwstenen worden gebruikt bij het opstellen van omgevingsplannen. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de specialistische kennis van de ODR over de milieuthema's. Hiertoe zetten we de volgende stappen:

- a) De ODR levert een kennisdocument op (september 2020);
- b) En werkt vervolgens aan de hand van casuïstiek uit de praktijk in Rivierenland een aantal varianten van beschermingsniveaus uit;
- c) De Regiegroep levert op basis daarvan in het voorjaar van 2021 voorstellen op voor de verschillende milieuthema's.