

Handreiking Gezonde leefomgeving in het omgevingsplan



Datum: 18-5-2021

Rapport: GGD GHOR Nederland

Status: Versie 2

Redactie: Wim van Doorn, GGD GHOR Nederland
Hans Jansen (Voorzitter GGD-werkgroep RO en gezondheid)

Samenvatting

Een gezonde leefomgeving kan in een aanzienlijke mate bijdragen aan een goede volksgezondheid. De Omgevingswet vergroot de mogelijkheden om een gezonde leefomgeving integraal door te vertalen naar de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Eerder zijn door de samenwerkende GGD'en "kernwaarden gezonde leefomgeving" opgesteld, ten behoeve van Omgevingsvisies en andere beleidsprocessen in het domein van de volksgezondheid en fysieke leefomgeving.

Deze handreiking biedt handvatten hoe deze kernwaarden "vertaald" kunnen worden naar planregels in omgevingsplannen. De handreiking bestaat uit twee onderdelen: inhoudelijke uitleg over typen planregels, en vervolgens voorbeelden hoe de kernwaarden gezonde leefomgeving geconcretiseerd kunnen worden naar het Omgevingsplan. Het is een levend document, dat een basis biedt om op passende manieren, in samenspraak met het werkveld, planregels toegankelijk te maken en verder te ontwikkelen. Het laat zien dat het veelal goed mogelijk is om "gezondheid" door te vertalen naar het Omgevingsplan. Toepassing hangt in de praktijk af van de ambitie van de gemeente en/of de beoordeling door de rechter of de Omgevingswet op de juiste manier is uitgelegd, rekening houdend met andere wetgeving en met consistent gemeentelijk beleid.

De handreiking kan helpen om de brug tussen Volksgezondheid en de Fysieke Omgeving te verstevigen, om beter begrip te verkrijgen tussen specialisten werkzaam op gebied van gezondheid, milieu, ruimtelijke ordening, bouw en gemeentelijk beleid. Immers de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) noemt uitdrukkelijk dat we voor het oplossen van de grote vraagstukken toe dienen te werken naar meervoudig ruimtegebruik, waarbij elk element aan meerdere doelen bijdraagt.

Planregels zijn één manier om gezonde leefomgeving te concretiseren, en zoals de handreiking laat zien niet voor elk onderwerp de meest aangewezen manier. Voor de GGD-adviseurs zijn actieve betrokkenheid bij de Omgevingsvisie, participatief werken met stakeholders, het verzorgen van presentaties en cursussen aan gemeenten, omgevingsdiensten en intermediairs (zoals adviesbureaus) andere manieren om het gedachtengoed rond gezonde leefomgeving in zijn vele facetten naar voren te brengen. Bewustzijn creëren, inspireren en beïnvloeden zijn zeker zo belangrijk als regels. Denk daarbij aan specifieke inbreng in gemeentelijke programma's (bijv. klimaat, duurzaamheid, energie, mobiliteit etc.), en het kansen benutten via overleg in omgevingstafels.

Deze handreiking is de tweede versie van een levend document, dat de komende periode door de GGD'en verder ontwikkeld en actueel gehouden zal worden. Er zal dus met regelmaat een nieuwe versie verschijnen. Het document is te vinden op de website van GGD GHOR Nederland (www.ggdghor.nl/thema/gezonde-en-veilige-leefomgeving/)

We waarderen suggesties en praktijkervaringen voor verdere ontwikkeling van het thema gezonde leefomgeving in het omgevingsplan. Reacties kunnen gestuurd worden naar:

Sarah Pos (spos@ggdghor.nl)
GGD GHOR Nederland

Dankwoord

Deze handreiking is opgesteld door een ad-hoc werkgroep vanuit het GGD-netwerk "contactpersonen omgevingswet" (zie bijlage A) gecoördineerd door GGD GHOR Nederland . We hebben nuttig gebruik gemaakt van het werk dat de veiligheidsregio's reeds eerder rond het omgevingsplan hebben gedaan. Daarnaast zijn we erkentelijk voor de bijdragen en kanttekeningen van een aantal externe deskundigen:

- juridische input van Eefje Remijn (planjurist gemeente Breda) en Karina Franssen (Buro Waalbrug)
- expertise ruimtelijke ordening van Kristel Hoogenboezem-Lanslots (Adviseur Ruimtelijke Ordening bij PartnersRO/Rijkswaterstaat).

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Dankwoord	3
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	7
1.1 Achtergrond.....	7
1.3 Doel en reikwijdte van de Handreiking	7
1.4 Totstandkoming en status van de handreiking.....	8
2. De Omgevingswet.....	9
2.1 Doelen	9
2.2 Kerninstrumenten	9
2.3 Participatie	12
3. Het Omgevingsplan.....	13
3.1 De opgave voor gemeenten	13
3.1.1 Het tijdelijk omgevingsplan.....	13
3.1.2 Van tijdelijk naar definitief omgevingsplan	14
3.1.3 De Bruidsschat	15
3.1.4 Invloed van andere instrumenten en overheden.....	16
3.2 Inhoud van het Omgevingsplan.....	17
3.2.1 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties.....	17
3.2.2 Doelen, omgevingswaarden en monitoring	18
3.2.3 Reguleren van activiteiten	19
3.2.4 Reguleren van activiteiten met algemene regels.....	21
3.2.5 Reguleren van activiteiten met vergunningen	22
3.2.6 Activiteiten verbieden	23
3.2.7 Werkingsgebied van de regels	23
4. Planregels Gezonde Leefomgeving	25
4.1 Introductie	25
4.1.1 Indeling naar thema's en onderwerpen	25
4.1.2 Kernwaarden Gezonde Leefomgeving	25
4.1.3 Status van de voorbeeld planregels	26
4.2 Woonomgeving: Kinderen groeien op in een rookvrije omgeving	27
4.2.1 Inleiding en belang voor de volksgezondheid	27
4.2.2 Roken: wet- en regelgeving en beleidskaders	27
4.2.3 Roken: doelen en omgevingswaarden	28
4.2.4 Roken: algemene regels.....	30
4.2.5 Roken: omgevingsvergunning.....	31
4.2.6 Houtstook: wet- en regelgeving en beleidskaders.....	31
4.2.7 Houtstook: doelen en omgevingswaarden	32
4.2.8 Houtstook: algemene regels	32
4.2.9 Houtstook: omgevingsvergunning	33
4.3 Woonomgeving: voor iedereen zijn er, dichtbij en toegankelijk, aantrekkelijke plekken	33
4.3.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid	33
4.3.2 Inrichting openbare ruimte: wet- en regelgeving en beleidskaders	34
4.3.3 Inrichting openbare ruimte: doelen en omgevingswaarden	35
4.3.4 Inrichting openbare ruimte: algemene regels.....	36
4.3.5 Inrichting openbare ruimte: omgevingsvergunning.....	36
4.3.6 Bodemkwaliteit: wet- en regelgeving en beleidskaders	37
4.3.7 Bodemkwaliteit: doelen en omgevingswaarden	38
4.3.8 Bodemkwaliteit: algemene regels	38
4.3.9 Bodemkwaliteit: omgevingsvergunning	39
4.4 Woonomgeving: de leefomgeving draagt bij aan een gezond gewicht.....	40
4.4.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid	40
4.4.2 Wet- en regelgeving en beleidskaders.....	40

4.4.3	Doelen en omgevingswaarden	41
4.4.4	Algemene regels	42
4.4.5	Omgevingsvergunning	43
4.5	Woonomgeving: Wonen en druk verkeer zijn gescheiden	44
4.5.1	Inleiding en belang voor volksgezondheid	44
4.5.2	Wet- en regelgeving en beleidskaders.....	44
4.5.3	Doelen en omgevingswaarden	45
4.5.4	Algemene regels	46
4.5.5	Omgevingsvergunning	47
4.6	Woonomgeving: Functies (wonen, werken, voorzieningen) zijn goed gemengd, overlast-gevende bedrijven staan op afstand	48
4.6.1	Inleiding en belang voor volksgezondheid	48
4.6.2	Functiemenging: wet- en regelgeving en beleidskaders.....	48
4.6.3	Functiemenging: doelen en omgevingswaarden	48
4.6.4	Functiemenging: algemene regels	49
4.6.5	Functiemenging: omgevingsvergunning	51
4.6.6	Veehouderij: wet- en regelgeving en beleidskaders	51
4.6.7	Veehouderij: doelen en omgevingswaarden	51
4.6.8	Veehouderij: algemene regels.....	53
4.6.9	Veehouderij: omgevingsvergunning.....	53
4.7	Mobiliteit: Actief vervoer (lopen en fietsen) is de standaard in beleid, ontwerp en gebruik	55
4.7.1	Inleiding en belang voor volksgezondheid	55
4.7.2	Wetgeving en beleidskaders	55
4.7.3	Doelen en omgevingswaarden	56
4.7.4	Algemene regels	57
4.7.5	Omgevingsvergunning.....	58
4.8	Mobiliteit: Tussen kernen zijn goede (e-)fiets- en OV-verbindingen.....	59
4.8.1	Inleiding en belang voor volksgezondheid	59
4.8.2	Wetgeving en beleidskaders	59
4.8.3	Doelen en omgevingswaarden	59
4.8.4	Planregels voor activiteiten.....	60
4.9	Gebouwen: Het binnenklimaat is prettig en gezond	60
4.9.1	Inleiding en belang voor volksgezondheid	60
4.9.2	Beperking opwarming: wet- en regelgeving en beleidskaders	61
4.9.3	Beperking opwarming: doelen en omgevingswaarden	61
4.9.4	Beperking opwarming: algemene regels.....	62
4.9.5	Beperking opwarming: omgevingsvergunning	63
4.10	Gebouwen: Minimaal één zijde van een woning is aangenaam	65
4.10.1	Inleiding en belang voor volksgezondheid	65
4.10.2	Wet- en regelgeving en beleidskaders	65
4.10.3	Doelen en omgevingswaarden	67
4.10.4	Algemene regels	68
4.10.5	Omgevingsvergunning.....	69
4.11	Gebouwen: Voldoende levensloopgeschikte woningen	71
4.11.1	Inleiding en belang voor volksgezondheid	71
4.11.2	Wet- en regelgeving en beleidskaders	71
4.11.3	Doelen en omgevingswaarden	72
4.11.4	Algemene regels	72
4.11.5	Omgevingsvergunning.....	73
5.	Advies rol GGD	74
5.1	Wettelijk kader	74
5.2	Adviesrol in de praktijk	74
6.	Verdere ontwikkeling van de handreiking	77
6.1	Periodieke actualisatie	77
6.2	Ontwikkeling van vorm en toegankelijkheid	77
6.2	Ontwikkeling van de inhoud.....	78

Referenties	79
Bijlage A Overzicht deelnemers Ad-hoc werkgroep.....	81
Bijlage B Kernwaarden Gezonde Leefomgeving.....	82

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De invoering van de Omgevingswet met de bijbehorende besluiten en instrumenten vanaf 2022, heeft gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de overheden die een rol spelen in de fysieke leefomgeving. Ook gezondheid in relatie tot de fysieke leefomgeving, valt onder de reikwijdte van de Omgevingswet. Verder is het uitdrukkelijk de bedoeling van de Omgevingswet dat er meer aandacht uitgaat naar participatie, integrale belangenafweging en lokaal maatwerk.

Voor GGD'en biedt de komst van de Omgevingswet dan ook de mogelijkheid om samen met andere partners op lokaal en regionaal niveau al vroeg in het proces aspecten van een gezonde leefomgeving in te brengen in het afwegingsproces van de verschillende belangen. Zo kunnen de GGD'en een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een gezonde leefomgeving, een omgeving van goede kwaliteit die een gezonde leefstijl bevordert.

Om gezondheid bij de implementatie van de Omgevingswet en bij andere beleids- en plantrajecten in te brengen, zijn zogenaamde "kernwaarden gezonde leefomgeving" geformuleerd (hier verder "kernwaarden" genoemd)(zie bijlage B). De kernwaarden verwoorden voor de hoofdthema's Woonomgeving, Mobiliteit en Gebouwen wat van belang is voor gezondheid, en bieden vervolgens een breed palet aan principes om invulling te geven aan een gezonde leefomgeving. De kernwaarden worden onder meer toegepast in de advisering rond Omgevingsvisies. De kernwaarden kunnen ook als basis gebruikt worden voor concrete planregels. Nu de invoeringsdatum van de omgevingswet dichterbij komt gaan gemeenten ook steeds meer bezig met de Omgevingsplannen. Immers, deze geven de "juridisch harde" voorwaarden aan voor de inrichting van, en activiteiten in de fysieke leefomgeving.

Juridische planregels worden vertaald in toepasbare regels die de basis vormen voor de beslisbomen in het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet). Deze bepalen "automatisch" welke (advies) route doorlopen dient te worden voor een activiteit en ook de indieningsvereisten bij een vergunningaanvraag. Planregels zijn mede bepalend voor de toekomstige adviesrol van de GGD en het volume aan advieswerk. Alle reden dus om als GGD'en ook op dit onderdeel van de Omgevingswet gezamenlijk voor te bereiden.

1.3 Doel en reikwijdte van de Handreiking

Deze handreiking heeft als doel mogelijkheden aan te reiken voor de doorvertaling van "GGD-kernwaarden gezonde leefomgeving" naar concrete planregels in het omgevingsplan.

Het is een hulpmiddel voor adviseurs van GGD'en bij hun advisering aan de gemeente. De handreiking biedt inhoudelijke en procesmatige ondersteuning bij het uitwerken van gezondheid in een omgevingsplan.

De handreiking biedt daartoe:

- de basisinformatie over het omgevingsplan en planregels, in relatie tot de andere kerninstrumenten van de Omgevingswet die ingezet kunnen worden ter bevordering van de gezonde leefomgeving,

- een gestructureerde doorvertaling van principes bij de kernwaarden gezonde leefomgeving naar inspiratie en voorbeelden,
- afwegingen bij de keuze voor type planregel (en/of andere wijze om het betreffende aspect van de gezonde leefomgeving te bevorderen).

Afhankelijk van de lokale situatie, werkwijze en cultuur, kunnen de voorbeeld planregels inspireren voor, of direct worden opgenomen in, het advies over het omgevingsplan. Idealiter worden planregels alleen ingezet in geval er juridisch iets afgedwongen moet worden om een gezonde leefomgeving te waarborgen en/of verbeteren.

Deze handreiking gericht op het Omgevingsplan betekent uiteraard niet dat gezonde leefomgeving alleen via planregels ingebracht zou kunnen worden. In tegendeel: planregels vormen slechts één middel om een gezonde leefomgeving te bereiken. Een actieve rol van de GGD om te adviseren in het afwegingsproces op het niveau van de gemeente-breed is minstens zo belangrijk. Daarom biedt hoofdstuk 2 een overzicht van het gehele spectrum van mogelijkheden voor de GGD om gezondheid te beschermen en bevorderen via de fysieke leefomgeving.

1.4 Totstandkoming en status van de handreiking

In 2020 is vanuit het project ‘Gezondheid in de omgevingswet’ van GGD GHOR Nederland, gefinancierd door het ministerie van I en W het initiatief genomen om gecoördineerd en in samenwerking met de vakgroep Gezondheid en Milieu, het Netwerk contactpersonen Omgevingswet en de Vakgroep Overstijgende Werkgroep Omgevingswet een eerste handreiking te maken.

Net als de kernwaarden is ook deze handreiking een levend document, dat op basis van nieuwe inzichten, informatie en ervaringen van GGD-adviseurs verder zal groeien.

Deze handreiking is opgezet analoog aan de handreiking die de Veiligheidsregio’s gezamenlijk hebben opgesteld ‘Bouwstenen fysieke veiligheid in het omgevingsplan’. Gebruikmakend van deze structuur, is in de periode mei – december 2020 door een tijdelijke werkgroep van bij de Omgevingswet betrokken GGD-adviseurs verder invulling gegeven aan deze handreiking.

Door er samen mee aan de slag te gaan kan de ervaring uitgebouwd worden om gezonde leefomgeving op een samenhangende wijze te concretiseren in omgevingsvisies, -programma’s, -plannen en via andere instrumenten.

Deze tweede versie vormt een basisdocument, met voorbeelden van planregels, sommige uitontwikkeld, andere geheel nieuw waarvan de praktijk zal gaan uitwijzen hoe de toepasbaarheid is.

Voor de gebruiker die niet vertrouwd is met de Omgevingswet en met planregels bevat de handreiking in het eerste deel basisinformatie over de instrumenten van de Omgevingswet en over de verschillende soorten planregels. Hoofdstuk 4 bevat de kern van deze handreiking met planregel-suggesties voor een gezonde leefomgeving.

2. De Omgevingswet

2.1 Doelen

De Omgevingswet bundelt de wetgeving van alle sectoren binnen de fysieke leefomgeving, zoals ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Met de Omgevingswet wordt het huidige stelsel van het omgevingsrecht volledig herzien. Het motto van de Omgevingswet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en het beschermen van de fysieke leefomgeving. Dit wordt benadrukt in de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, die in de wet worden benoemd (art. 1.3 Ow).

De wet richt zich op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu op het in onderlinge samenhang:

- a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften.

Om dit in de praktijk vorm te geven, zijn 6 kerninstrumenten beschikbaar zoals in paragraaf 2.2 beschreven.

Naast de maatschappelijke doelen kunnen ook de volgende verbeterdoelen van de stelselherziening worden genoemd:

1. Het omgevingsrecht is inzichtelijk, voorspelbaar en gemakkelijk in het gebruik;
2. De leefomgeving staat op een samenhangende manier centraal in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. Een actieve en flexibele aanpak biedt overheden meer afwegingsruimte om doelen voor de leefomgeving te bereiken;
4. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving gaat sneller en beter.

2.2 Kerninstrumenten

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten voor het beheren en het benutten van de leefomgeving. Omdat de GGD-advisering over het omgevingsplan veelal in samenhang met de andere instrumenten zal verlopen, wordt hier kort de kern van elk instrument aangegeven:

1. De omgevingsvisie:

De omgevingsvisie is een dynamische, samenhangende, integrale, strategische visie op hoofdlijnen over de fysieke leefomgeving. De visie richt zich op de fysieke leefomgeving als geheel. De Omgevingswet schrijft voor dat het Rijk, de provincies en de gemeenten elk een omgevingsvisie vaststellen. Binnen een gemeente wordt de omgevingsvisie vastgesteld door de gemeenteraad. De omgevingsvisie bevat het beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie is vormvrij en komt in de plaats van bijvoorbeeld de huidige structuurvisies, natuurbeleidsplannen, verkeers- en vervoersplannen, groenplannen en milieubeleidsplannen. De omgevingsvisie is alleen bindend voor het bestuursorgaan dat de visie vaststelt, en heeft geen rechtstreekse doorwerking naar instrumenten van andere overheden. Uiterlijk 31 december 2024 dient de omgevingsvisie gepubliceerd te zijn. Bescherming en vooral bevordering van een gezonde leefomgeving dient in een omgevingsvisie

zodanig te worden verwoord in doelstellingen dat een “kapstok” ontstaat voor uitwerking via de andere instrumenten. De GGD-kernwaarden Gezonde Leefomgeving kunnen daarbij een geschikte basis vormen. In de Omgevingsvisie kunnen beleidsregels worden geformuleerd, die richting geven aan de gewenste ontwikkelingen. Zo kan bijvoorbeeld aangegeven worden voor het thema “vergrijzing” dat seniorenwooncomplexen bij voorkeur op korte afstand (ca. 300 m) tot belangrijke voorzieningen voor ouderen gesitueerd worden, er voldoende groen aanwezig is, inrichting van de openbare ruimte zodanig is dat deze uitnodigt tot ontmoeting en beweging.

2. Het omgevingsprogramma:

Een omgevingsprogramma bevat de concrete maatregelen die de gemeente gaat nemen voor de bescherming, het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de leefomgeving. Voor geluid is een omgevingsprogramma verplicht als gevolg van de Europese richtlijn omgevingslawaai. Op grond van artikel 3.10, lid 1 van de Omgevingswet is de gemeente verplicht om een programma vast te stellen als er een (landelijke of lokale) omgevingswaarde geldt (bijv. voor luchtkwaliteit) die wordt of dreigt te worden overschreden.

Programma’s kunnen ook – vrijwillig – worden ingezet om het beleid van de omgevingsvisie uit te werken om de daarin genoemde doelen te bereiken. Een programma kan gericht zijn op een bepaalde sector of op een gebied, integraal of sectoraal. Zo zou een integraal programma voor Gezonde leefomgeving opgesteld kunnen worden, of zou Gezonde leefomgeving integraal onderdeel kunnen uitmaken van andere programma’s. Denk bijvoorbeeld aan actieplannen Luchtkwaliteit die op grond van de Wet luchtkwaliteit in de afgelopen jaren door diverse grote gemeenten zijn opgesteld.

Het is ook mogelijk om een programma op te stellen voor een bepaald gebied (wijk of buurt) waar verschillende gezondheidsproblemen spelen en het College zich ten doel stelt deze gezondheidsproblemen te verminderen.

3. Decentrale regels:

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat decentrale overheden al hun regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één regeling. Dit zijn de provinciale omgevingsverordening, de waterschapsverordening en voor de gemeenten is dit het omgevingsplan. Het nieuwe omgevingsplan dient uiterlijk 31 december 2029 gereed te zijn. Het omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Tegen de vaststelling van het omgevingsplan (of een wijziging daarvan) staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De regels van het omgevingsplan zijn voor iedereen juridisch bindend. Wanneer iemand een activiteit wil verrichten die invloed heeft op de fysieke leefomgeving, moet diegene zich houden aan de regels van het omgevingsplan.

In het Omgevingsplan worden functies toegekend aan gebieden, waarmee voor een groot deel wordt bepaald wat waar mag plaatsvinden. Dat is een van de belangrijkste functies van het Omgevingsplan, naast de regels die dan op zo’n plek gelden voor die functie. Het omgevingsplan heeft een ruime reikwijdte en beslaat alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan legt het in de omgevingsvisie, een programma of ander document vastgesteld beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving vast in juridische regels.

Activiteiten die getoetst worden aan het omgevingsplan zijn bijvoorbeeld: bouwen, slopen, kappen, aanleggen van terrassen, houden van evenementen, maken van in/uitritten en het uitoefenen van een bedrijf. Burgemeester en wethouders kunnen op basis van het omgevingsplan toezicht houden en handhavend optreden. In het

omgevingsplan kan worden bepaald of een omgevingsvergunning nodig is voor bepaalde activiteiten.

4. Algemene Rijksregels:

Het Rijk heeft onder de Omgevingswet algemene uitvoeringsregels opgesteld. De algemene rijksregels staan in vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Deze worden in het kort hieronder benoemd.

Het Omgevingsbesluit (Ob) bevat algemene en procedurele regels die van belang zijn om de wet uit te kunnen voeren. De regels richten zich tot burgers, bedrijven en overheden. In het Ob wordt aangegeven welke overheid bevoegd gezag is en welke instanties om advies moeten worden gevraagd voordat een omgevingsvergunning voor een activiteit als genoemd in het Bal (zie hieronder) kan worden verleend. Zo wordt de adviesrol van de veiligheidsregio's op rijksniveau in het Ob voor een aantal milieubelastende activiteiten geregeld in Bijlage III. Voor GGD's is dit niet het geval. Wel kan de adviesrol van de GGD door een gemeente toegevoegd worden als advies-planregel. Dit adviesrecht kan alleen worden gekoppeld aan een vergunningplicht of een maatwerkvoorschrift. Deze vorm van adviesrecht (dus buiten de gevallen van Bijlage III van het Ob) kan de gemeente in het omgevingsplan opnemen.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat regels voor de uitvoering van taken en bevoegdheden van de lagere overheden. Het Bkl bevat instructieregels voor provincies en gemeenten voor het opstellen van respectievelijk de provinciale omgevingsverordening en het omgevingsplan. De regels van provincies en gemeenten moeten hiermee in overeenstemming zijn. De GGD heeft geen wettelijke rol op gebied van gezondheid, zoals de veiligheidsregio's wel zijn benoemd voor het aspect veiligheid, maar in de Nota van Toelichting van het Bkl (zie pag. 248) staat o.a.:

"Voor de beoordeling van het gezondheidsbelang is het nodig de relevante informatie te hebben en te duiden. Een goede betrokkenheid van de eigen deskundigen van de gemeente, namelijk de gemeentelijke gezondheidsdienst, helpt daarbij. Het blijft onder de Omgevingswet van belang deze deskundigen te betrekken bij de voorbereiding van het besluit, al is deze advisering niet verplicht gesteld. Van belang voor gemeentelijke gezondheidszaken is dat, behalve aan de Omgevingswet, ook aan de Wet publieke gezondheid moet worden voldaan. Deze wet verplicht verantwoordelijke besturen om gezondheidsaspecten te betrekken bij besluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving (artikel 2, tweede lid, onder c, van de Wet publieke gezondheid). Om te komen tot een goede afweging kan het college van burgemeester en wethouders daarbij op grond van artikel 16 van de Wet publieke gezondheid advies vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst. Om te komen tot een goede beoordeling van het gezondheidsbelang kan gebruik gemaakt worden van verschillende ondersteunende afwegingskaders en instrumenten. Het gebruik van deze instrumenten is vrijwillig en wordt niet in dit besluit verplicht gesteld."

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat regels over de "grotere" activiteiten in de fysieke leefomgeving, zoals IPPC -bedrijven. De regels richten zich tot iedereen die deze activiteiten wil uitvoeren en zijn zoveel mogelijk opgesteld vanuit perspectief van de initiatiefnemer. Het Bal is de opvolger van het Activiteitenbesluit milieubeheer, en bevat op onderdelen meer afwegingsruimte voor het Bevoegd gezag dan eerder het geval was. Het betreft circa:

- 400 Seveso inrichtingen
- 1.500 complexe bedrijven (veelal IPPC)
- 20.000 "vergunningplichtige" activiteiten (bijv. koeltorens)

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat regels over het bouwen, verbouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. De regels richten zich tot iedereen die deze activiteiten wil uitvoeren. De toetsing aan de bouwtechnische regels (alleen voor bouwwerken in de gevolgklasse 1) valt overigens onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) die tegelijk met de invoering van de Omgevingswet in gaat. De beoordeling van gelijkwaardigheid aan de bouwregels blijft een taak van het college van burgemeester en wethouders.

5. De omgevingsvergunning

Veel activiteiten van burgers en bedrijven hebben gevolgen voor de leefomgeving. Dat geldt bijvoorbeeld als iemand een gebouw wil bouwen of als een ondernemer zijn bedrijf wil uitbreiden.

Vanwege de invloed op de fysieke leefomgeving kan het gewenst zijn om aan de activiteit een vergunningplicht te koppelen.

De vergunningplicht is opgenomen in de regels van het Rijk, de provincies of de gemeenten. Bij de gemeenten gebeurt dit in het omgevingsplan. Activiteiten waarvoor op basis van het omgevingsplan een omgevingsvergunning vereist is, wordt een 'omgevingsplanactiviteit' genoemd.

Het begrip omgevingsplanactiviteit wordt echter ook nog op een andere manier gebruikt. De term slaat ook op activiteiten die vergunningplichtig zijn gesteld, omdat zij in strijd zijn met het omgevingsplan. Via een buitenplanse omgevingsplan activiteit kan worden afgeweken van het omgevingsplan (en planregels).

Het omgevingsplan bevat op gemeentelijk niveau de criteria voor het toetsen van een aanvraag van een omgevingsvergunning. Als de aanvraag hiermee in overeenstemming is, wordt de vergunning verleend. Bij strijdigheden wordt deze geweigerd. Van burgemeester en wethouders wordt vanuit de 'ja-mits benadering' wel verwacht om te bezien of alsnog medewerking kan worden verleend door een wijziging van het omgevingsplan of door het doorlopen van een buitenplanse afwijkings-procedure. Alleen bij een vergunningplicht wordt een individuele activiteit daadwerkelijk getoetst aan regels in het Omgevingsplan. Verder gelden voor activiteiten (alleen) algemene regels.

6. Het projectbesluit

Het projectbesluit biedt een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die

voortvloeiën uit de verantwoordelijkheid van Rijk of provincies en veelal een algemeen maatschappelijk belang hebben, zoals de aanleg van een grote weg, windmolenpark of natuurgebied. Doel van het projectbesluit is om dit soort procedures sneller en beter te laten verlopen dan in het verleden. Een projectbesluit is mer-plichtig. Als een project bijvoorbeeld in strijd is met een omgevingsplan en een projectbesluit is genomen, dan is het omgevingsplan op dat moment direct herzien. Het projectbesluit herziet dus automatisch het omgevingsplan. Met het nemen van een projectbesluit kunnen bovendien de benodigde toestemmingen in één keer worden verkregen. Het projectbesluit kent een eigen voorbereidingsprocedure die bestaat uit een voornemen, een verkenning en een voorkeursbeslissing.

2.3 Participatie

Bij alle instrumenten van de Omgevingswet moeten overheden aangeven hoe zij het participatietraject hebben ingericht. Gemeenten zijn, net als provincies en waterschappen, verplicht om een participatieverordening op te stellen waarin zij vastleggen hoe zij participatie gaan vormgeven en welke eisen daarbij gelden. De verordening moet worden vastgesteld door de gemeenteraad.

3. Het Omgevingsplan

Dit hoofdstuk gaat in op het Omgevingsplan en de belangrijkste zaken die daarbij als achtergrondinformatie van belang zijn om hierbij te kunnen adviseren over een gezonde leefomgeving. Daarbij gaat het zowel om het proces van totstandkoming van het Omgevingsplan als om de inhoud.

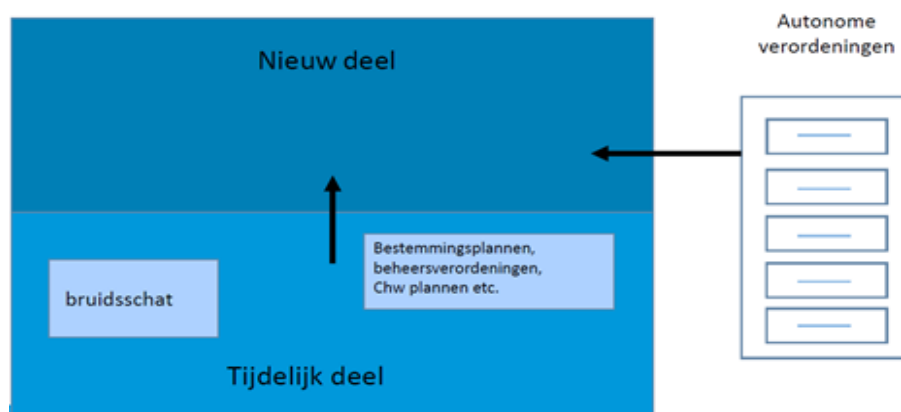
3.1 De opgave voor gemeenten

Het omgevingsplan van de gemeente bevat de regels voor de fysieke leefomgeving op gemeentelijk niveau. Het omgevingsplan is een nieuw instrument en bij het opstellen daarvan staat een gemeente voor veel keuzes. Bij het maken van het omgevingsplan werken diverse disciplines samen. Het is zinvol om vanaf het begin ook het thema gezondheid mee te nemen in dat gezamenlijke proces.

3.1.1 Het tijdelijk omgevingsplan

Gemeenten zijn vrij in de keuze van de manier waarop zij tot een gemeentedeckend omgevingsplan komen. Gemeenten hebben wel hetzelfde uitgangspunt: op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, is sprake van een tijdelijk omgevingsplan. Het tijdelijke omgevingsplan bestaat uit onder andere de vigerende bestemmingsplannen, beheersverordeningen, wijzigingsplannen, uitwerkingsplannen en exploitatieplannen. De gemeenten beginnen dus niet op nul: De huidige regels met betrekking tot de fysieke leefomgeving vormen straks het tijdelijke omgevingsplan.

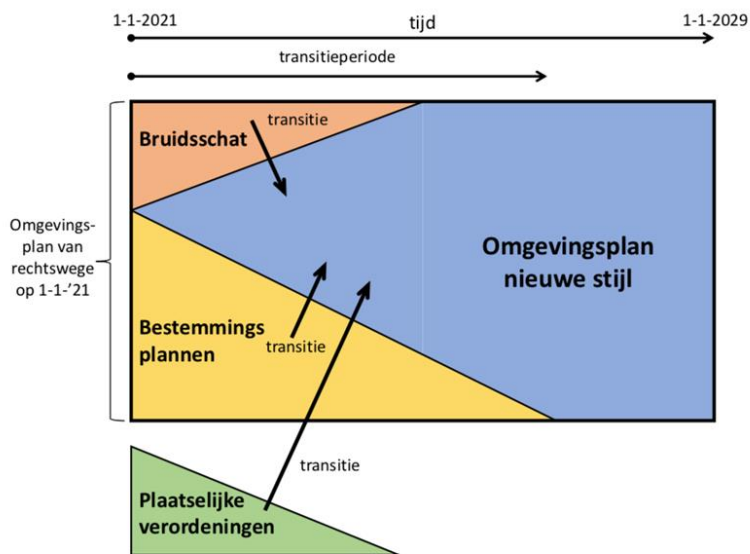
In aanvulling hierop wordt de zogeheten 'bruidsschat' opgenomen in het tijdelijk omgevingsplan. De bruidsschat bevat regels over onderwerpen, die in de huidige situatie op rijksniveau geregeld zijn (onder meer in het Activiteitenbesluit en de Wabo). Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen deze landelijke regels te vervallen en moeten (c.q. kunnen) deze onderwerpen worden geregeld in het omgevingsplan. Zolang er nog geen nieuw definitief gemeentelijk omgevingsplan is, zorgt de bruidsschat (onderdeel van het Invoeringsbesluit van de Omgevingswet) dat deze onderwerpen zijn opgenomen in het tijdelijk omgevingsplan. In een volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de bruidsschat.



3.1.2 Van tijdelijk naar definitief omgevingsplan

De wetgever verplicht de gemeenten om het tijdelijke omgevingsplan voor 2029 om te zetten naar een geheel herzien samenhangend omgevingsplan. De gemeentelijke verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving moeten ook in het uiteindelijke omgevingsplan worden opgenomen. Het doel is namelijk dat alle gemeentelijke regels ten aanzien van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan terecht komen.

De gemeentelijke opgave ten aanzien van het omgevingsplan kan als volgt worden weergegeven.



Met de invoering van de Omgevingswet komen dus de regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan terecht (in plaats van in rijksregels of provinciale verordeningen zoals onder de Wet ruimtelijke ordening).

De wetgever gaat ervan uit dat deze transitie van tijdelijk naar volledig omgevingsplan per gebied plaatsvindt: gemeenten beginnen veelal met een omgevingsplan voor een bepaald gebied binnen een gemeenten en werken vervolgens per gebied naar een omgevingsplan dat het volledige gemeentelijke gebied omvat. Maar ook kan het zijn dat het tijdelijk omgevingsplan zowel gebieds- als themagewijs wordt gewijzigd. Een thema als gezondheid zit nu nog helemaal niet in het bestemmingsplan, maar ook niet in een lokale verordening. Om gezondheid al eerder integraal mee te nemen in het omgevingsplan, zou het thema gezondheid als thema-laag in het tijdelijk omgevingsplan opgenomen kunnen worden voor het gehele grondgebied. Daarbij kunnen uiteraard wel per gebied/wijk andere regels gelden. In de ene wijk spelen nu eenmaal andere opgaven dan in een andere. Een derde route is om gezondheid aan andere thema's te koppelen, dus bijvoorbeeld groen, openbare ruimte, woningbouwopgaven. Daar zouden de effecten voor de gezondheid in beeld kunnen worden gebracht en regels op toegevoegd en/of aangepast kunnen worden.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een model ontwikkeld waar gemeenten zich op kunnen baseren bij de ontwikkeling van het omgevingsplan (voor een deelgebied). Het model, het Casco genoemd, bevat een opzet c.q. indeling van het

omgevingsplan. Het Casco kan er voor zorgen dat de regels op een gestructureerde manier in het omgevingsplan worden opgenomen. Het Casco bevat hoofdstukken waarin alle regels kunnen worden opgenomen.

Daarnaast heeft de VNG een digitale tool ontwikkeld om daadwerkelijk tot regels en dus tot invulling van de hoofdstukken te komen (zie www.vng.nl). Ook heeft de VNG zogeheten Staalkaarten ontwikkeld waarin voorbeeldregels voor activiteiten zijn opgenomen. Waar gewenst wordt een onderscheid gemaakt naar type gebied. De staalkaarten zijn bij het opstellen van deze handreiking nog niet uitgebreid in ogenschouw genomen, en het verdient aanbeveling om die informatie bij een volgende versie van de handreiking mee te nemen.

3.1.3 De Bruidsschat

De Bruidsschat bevat regels over onderwerpen, die in de huidige situatie op rijksniveau geregeld zijn. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen deze landelijke regels te vervallen en moeten (c.q. kunnen) deze onderwerpen worden geregeld in het omgevingsplan. Zolang er nog geen nieuw gemeentelijk omgevingsplan is, zorgt de bruidsschat dat deze onderwerpen tijdelijk geregeld zijn totdat de gemeente deze regels, al dan niet in aangepaste vorm, heeft opgenomen in het omgevingsplan. De set van regels zijn in algemene termen geformuleerd door het rijk, en de bedoeling is dat vanwege de context-afhankelijkheid, deze regels door de gemeente op maat passend in de lokale situatie zullen worden geconcretiseerd.

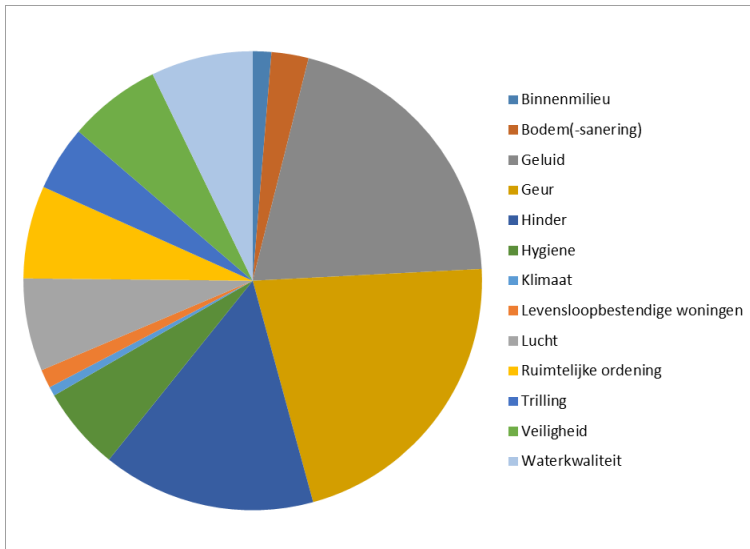
Op de website "Informatiepunt Leefomgeving" is via documenten en via filmpjes (waaronder een webcollege) een goed beeld te vormen van de bedoeling en implementatietraject van de Bruidsschat [Alles over de bruidsschat - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)].

De activiteiten die onder de Omgevingswet van rijksregels naar lokale regels verhuizen, hebben vooral betrekking op lokale problemen. Denk bijvoorbeeld aan geur, horeca of lozingen van huishoudens. De gemeenten besluiten voortaan hoe ze die onderwerpen regelen.

In het kader van deze handreiking is een inventarisatie gemaakt van de onderwerpen en planregels van de Bruidsschat, gebaseerd op de versie van het Invoeringsbesluit van maart 2020 [<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2020/04/20/geconsolideerde-voorjaarsversie-bruidsschat-omgevingsplan-artikelen-en-toelichting>].

Voor de beeldvorming: de Bruidsschat omvat ca. 300 planregels, waarvan ongeveer de helft van de regels een link met gezonde leefomgeving heeft. Het taartdiagram in figuur 3.1 geeft een globaal beeld van de gezonde leefomgevingsaspecten. Duidelijk wordt dat geur, geluid of hinder in het algemeen de meest voorkomende aspecten zijn.

Op basis van een nadere analyse door de werkgroepen van de Vakgroep Milieu & Gezondheid is een advies opgesteld over de regels in de Bruidsschat vanuit het perspectief van een gezonde leefomgeving. Dit advies, bestaande uit een beschouwende notitie en een Excelsheet met een advies per regel worden als afzonderlijke documenten via GGD GHOR Nederland beschikbaar gemaakt.



Figuur 3.1 Indicatief overzicht van Bruidsschat-planregels onderverdeeld naar aspect van de gezonde leefomgeving (n=153)

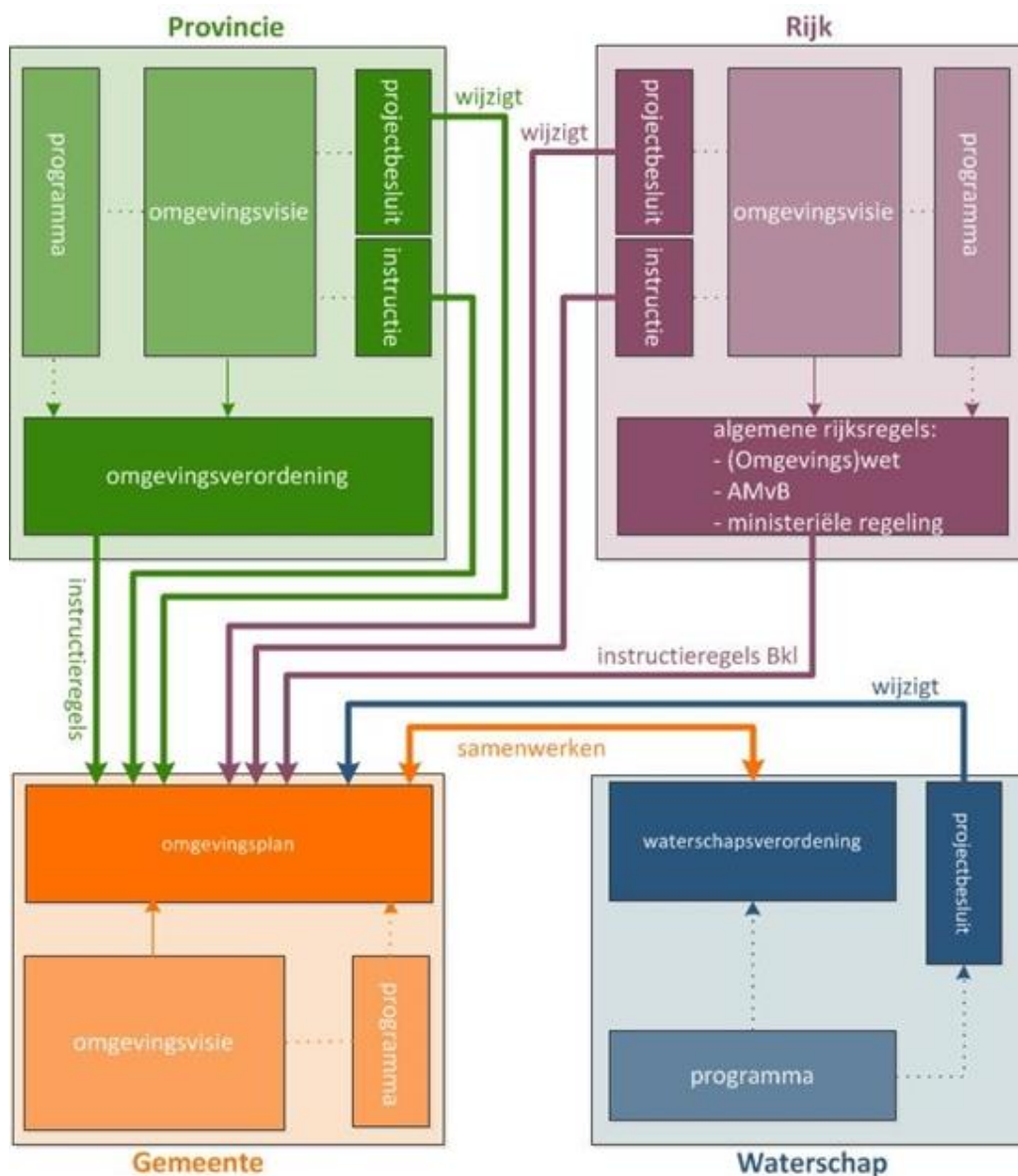
3.1.4 Invloed van andere instrumenten en overheden

Hoewel de gemeente zeggenschap heeft over het omgevingsplan voor haar eigen grondgebied en het omgevingsplan door de gemeenteraad wordt vastgesteld is er ook sprake van invloed van andere instrumenten en overheden op het omgevingsplan.

Instrumenten die invloed hebben op het omgevingsplan van de gemeente, zijn:

- Omgevingsvisie
- Instructieregel Rijk of provincie
- Instructie Rijk of provincie
- Projectbesluit Rijk, provincie of waterschap
- Waterschapsverordening waterschap

In onderstaande figuur is dat schematisch weergegeven.



Invloed van andere instrumenten en overheden op het omgevingsplan - Informatiepunt Leefomgeving (iplb.nl)

3.2 Inhoud van het Omgevingsplan

In deze paragraaf komen de verschillende elementen van een omgevingsplan aan de orde, waaronder de verschillende typen planregels die kunnen worden opgenomen.

3.2.1 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

In de Omgevingswet is bepaald dat het geheel aan regels in een omgevingsplan in ieder geval een evenwichtige toedeling van functies aan locaties tot gevolg moet hebben (Art. 4.2 Ow: Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder

geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties).

Een belangrijke toevoeging daarbij staat in artikel 2.1, lid 4: "Onverminderd het derde lid wordt bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid."

3.2.2 Doelen, omgevingswaarden en monitoring

Doelen

De regels over de te bereiken doelen zijn opgenomen om aan te geven welke doelen met de regels van het omgevingsplan worden nagestreefd. De doelen geven invulling aan het beleid van de gemeente en aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Een gemeente is niet verplicht om doelen in het omgevingsplan op te nemen. Als een gemeente dit niet doet, blijven de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gelden. De doelen vormen logischerwijs een verlengstuk van de (veelal algemener geformuleerde) doelen in Omgevingsvisie.

Voordeel van het opnemen van doelen in het omgevingsplan is dat deze richting geven aan de eventuele in de regels opgenomen afwegingsruimten en dat de doelen kunnen worden gezien als de motivering c.q. de reden voor het stellen van regels.

In het VNG-Casco omgevingsplan staat als artikel 2.1.b "Het beschermen van de gezondheid". Daarbij kan beschermen op zichzelf al opgevat worden als tevens bevorderen van gezondheid. En als de omgevingsvisie expliciet aangeeft waar mogelijk en waar nodig de gezondheid te willen bevorderen, dan kunnen verdergaande planregel in het omgevingsplan opgenomen worden om uitvoering te geven aan de gestelde doelen.

Omgevingswaarden

De Omgevingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om bij het omgevingsplan omgevingswaarden vast te stellen. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Een omgevingswaarde kan worden geformuleerd als resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere te omschrijven verplichting. Bij de omgevingswaarde wordt een termijn gesteld waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan. Een omgevingswaarde moet in meetbare of berekenbare of anderszins in objectieve termen worden uitgedrukt.

Aan het vaststellen van een omgevingswaarde verbindt de Omgevingswet twee juridische gevolgen: verplichte monitoring en een programma plicht bij overschrijding of dreigende overschrijding.

Een omgevingswaarde zelf heeft geen directe juridische binding voor derden. Daarvoor moet de omgevingswaarde worden vertaald in regels van het omgevingsplan.

Monitoring

Als in een omgevingsplan omgevingswaarden zijn vastgelegd, dan moet de manier van monitoren worden aangegeven. Dat betekent dat expliciet moet worden aangegeven welke variabelen worden gemonitord, met welke frequentie, met welke ruimtelijke dichtheid, en hoe rapportage en evaluatie plaatsvinden.

3.2.3 Reguleren van activiteiten

In een omgevingsplan kunnen regels worden opgenomen voor activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Artikel 1.2, derde lid, van de Omgevingswet schrijft voor dat als gevolgen voor de fysieke leefomgeving in ieder geval aangemerkt worden, de gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
- b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
- d. het nalaten van activiteiten.

Het vierde lid voegt daaraan toe dat als gevolgen voor de fysieke leefomgeving ook worden aangemerkt de gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Onder activiteiten worden dus veel verschillende zaken verstaan. Het begrip heeft een ruime reikwijdte, Voorbeelden van activiteiten zijn: bouwen van een woning, slopen van een bouwwerk, kappen van een boom, exploiteren van een bedrijf, houden van een evenement, het aanleggen van een terras en het realiseren van een in/uitrit etc.

Als activiteiten waarvoor in het omgevingsplan regels worden opgenomen, nog niet in de begrippenlijst van de Omgevingswet zijn gedefinieerd, moet dit in het omgevingsplan alsnog gebeuren.

Beïnvloeden van gedrag

Het bevorderen van gezond gedrag via de leefomgeving speelt zich af op het grensvlak van gedrag en fysieke inrichting. Waar de grens precies ligt bij de omgevingswet zal de toekomst uit gaan wijzen. Als illustratie van de inschatting van deze begrenzing zijn hieronder twee uiteenlopende inzichten gegeven voor het onderwerp rookvrije omgeving voor kinderen.

1. In de regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstuk vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, paragraaf 4.1.3 blz. 61) staat dat:

“Er zit ook een grens aan het toepassingsbereik van het omgevingsplan. Activiteiten, handelingen, gedragingen en dergelijke die rechtstreeks van invloed zijn op de gezondheid of veiligheid van de initiatiefnemer zelf of op dit van anderen, vallen niet onder de reikwijdte van de Omgevingswet. De wetgever zelf geeft hierover aan dat de Omgevingswet niet de directe betrekkingen tussen mensen reguleert. Steeds is de fysieke leefomgeving het medium waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander. Onderwerpen als veilig verkeersgedrag, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, openbare orde en woonruimteverdeling behoren niet tot de reikwijdte van de wet. De Omgevingswet is niet bedoeld om te sturen op gedrag dat ongezond of onveilig is, maar op activiteiten die via de fysieke leefomgeving gevolgen kunnen hebben op het gebied van gezondheid, veiligheid, of omgevingskwaliteit. In de kern gaat het er dus om dat het de fysieke leefomgeving moet zijn waarlangs activiteiten van de één gevolgen hebben voor de ander.

Deze interpretatie zou de mogelijkheden voor verboden op roken beperken. Voor het opnemen van rookvrije publieke ruimte in het Omgevingsplan zou sprake moeten zijn van aantoonbaar verslechterde luchtkwaliteit door roken (omdat het slechts zou gaan om sturing op activiteiten die nadrukkelijk via de fysieke leefomgeving gevolgen kunnen hebben op het gebied van gezondheid).

2. De interpretatie van Van Benthem & Keulen biedt meer ruimte. Zij leggen het begrip ‘via de fysieke leefomgeving’ breder uit. Artikel 1.2, lid 3 sub c van de Omgevingswet bepaalt dat als gevolgen voor de fysieke leefomgeving ook worden aangemerkt “activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt”. Lid 4 van dit artikel bepaalt dat ook als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden

aangemerkt "gevolgen voor de mens, voor zover deze kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving".

Hierover schrijven Van Benthem & Keulen:

"Waar de grens met betrekking tot de fysieke leefomgeving precies ligt, is nog niet uitgekristalliseerd, maar het is in ieder geval ruimer dan het begrip goede ruimtelijke ordening dat centraal staat bij het bestemmingsplan (artikel 3.1 lid 1 Wro; zie paragraaf 3.1). Dat heeft naar verwachting tot gevolg dat de gemeenteraad in de toekomst over meer onderwerpen en situaties regels in het omgevingsplan kan opnemen. Bijvoorbeeld over het aspect gezondheid, een aspect dat bovendien expliciet in de wet genoemd wordt."

Type regels

Er zijn verschillende mogelijkheden om activiteiten te regelen in het omgevingsplan. Op grond van de Omgevingswet kennen de regels over activiteiten de volgende verschijningsvormen:

1. Activiteit niet regelen (dus toegestaan)
2. Activiteit toestaan onder algemene regels:
 - a. alleen specifieke zorgplicht
 - b. verder uitgewerkte algemene regels
 - c. i.c.m. informatieplicht (er moeten gegevens en bescheiden worden ingediend)
 - d. i.c.m. meldplicht (art. 4.4 Ow)
3. Activiteit verbieden zonder omgevingsvergunning (art. 5.1 Ow)
4. Activiteit 'absoluut' verbieden

Deze verschijningsvormen kunnen bij het opstellen van het omgevingsplan als 'ladder' worden gehanteerd. In onderstaande figuur is dat schematisch weergegeven.



Er wordt steeds bovenaan de lijst – onderaan de piramide – begonnen: Dat wil zeggen dat er bijvoorbeeld pas een vergunningplicht (3) in het omgevingsplan wordt geïntroduceerd als de daaraan voorafgaande verschijningsvormen (1 t/m 2d) voor een adequate regeling van het onderwerp niet volstaan. In de volgende paragrafen komen

het reguleren van activiteiten door middel van algemene regels (incl. de zorgplicht) en het reguleren van activiteiten door middel van vergunningen aan de orde.

Vooraf is het belangrijk om op te merken dat wanneer een omgevingsplan geen regels over bepaalde activiteiten bevat, deze activiteiten zonder meer mogen worden uitgevoerd; er gelden geen beperkingen voor die activiteit vanuit het omgevingsplan. Wanneer een gemeente wat wil regelen ten aanzien van een bepaalde activiteit, dan moet dat altijd op basis van een regel.

Niet alles mag in het omgevingsplan

Verder is van belang dat regels niet in het omgevingsplan mogen als een specifieke wet een onderwerp uitputtend regelt. Dit is wel genuanceerd omdat bij bijvoorbeeld het wijzigen van een omgevingsplan of een projectbesluit wel alle belangen van de fysieke leefomgeving moeten worden meegewogen. Maar er kunnen geen regels worden gesteld als een specifieke wet hier uitputtend in voorziet (artikel 1.4 Omgevingswet) [ref. <https://www.omgevingsweb.nl/vragen/kan-de-gemeente-in-het-omgevingsplan-regels-stellen-voor-activiteiten-met-mogelijke-nadelige-gevolgen-voor-de-fysieke-leefomgeving/>].

3.2.4 Reguleren van activiteiten met algemene regels

Algemeen: als een activiteit niet expliciet in het Omgevingsplan wordt genoemd, is deze zonder beperkingen toegestaan. Om activiteiten te reguleren, zijn er verschillende mogelijkheden. Het hanteren van algemene regels betekent dat activiteiten zijn toegelaten als degene die de activiteit uitvoert zich aan de regels houdt.

Specifieke zorgplichten

De Omgevingswet kent een algemene zorgplicht. Deze hoeft dus niet te worden opgenomen in het omgevingsplan. Het omgevingsplan kan wel specifieke zorgplichten bevatten. Deze zorgplichten betreffen dan specifieke activiteiten. De specifieke zorgplicht is erop gericht om iemand een bepaalde activiteit te laten uit te voeren of wellicht na te laten. Een specifieke zorgplicht kan het kader zijn voor maatwerkvoorschriften.

Emeritus hoogleraar Omgevingsrecht prof. Tonnaer doet de suggestie om de volgende "gezondheidszorgplicht" op te nemen in het omgevingsplan, om het signaal af te geven van de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de gezondheid van anderen:

"Eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de gezondheid van anderen, is verplicht:

- a) alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;*
- b) voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;*
- c) als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd."*

Algemene regels (gesloten normen)

Een algemene regel is gericht op een ieder en gaat over hun activiteiten in de fysieke leefomgeving. Een algemene, direct werkende, regel geeft aan of een activiteit wel of niet is toegestaan. De regel bevat een gesloten norm, concrete voorwaarden waar eenieder die de activiteit uitvoert aan moet voldoen. Een gesloten norm laat geen afweging toe: er is sprake van directe toetsing aan een objectieve norm. Op basis van een gesloten norm kan dan ook meteen worden bepaald of een activiteit in

overeenstemming is met de regel. Een voorbeeld van een gesloten norm is “ de bouwhoogte is maximaal 10 meter”.

Het moet wel om eenvoudig toepasbare regels gaan waarvoor geen specialistische kennis nodig is en er geen beoordelingsruimte is voor het bevoegd gezag. Een voordeel van deze regel is dat de initiatiefnemer van tevoren precies weet wat er van hem/haar verwacht wordt.

Meldingsregels

Een gemeente kan er ook voor kiezen om voor activiteiten waarvoor algemene regels gelden te werken met een melding. De melding vindt plaats voordat de activiteit wordt uitgevoerd. Aan de hand van de melding kan de gemeente zo nodig nog toetsen of de activiteit in overeenstemming is met het omgevingsplan. Zo niet, dan kan hierover in overleg worden getreden met de initiatiefnemer. Een melding kan mogelijke problemen achteraf voorkomen.

Informatieregels

Het kan voorkomen dat het vooraf melden van een activiteit niet noodzakelijk is, maar dat het bevoegd gezag toch graag informatie wil ontvangen over de activiteit. In dit geval kan een regel worden opgenomen waarin wordt aangegeven dat voor of na een activiteit informatie moet worden overhandigd aan het bevoegd gezag.

Gelijkwaardigheidsregels

Deze regels maken het voor een initiatiefnemer mogelijk om met andere maatregelen te komen dan in de regels van een omgevingsplan bij een activiteit zijn genoemd. Het kan immers voorkomen dat inmiddels nieuwe technieken of nieuwe mogelijkheden zijn die dezelfde effecten hebben als de in de regels genoemd maatregelen of voorzieningen. De gelijkwaardigheidsregel maakt het mogelijk dat de nieuwe technieken en mogelijkheden worden toegepast. Dit kan alleen met instemming van het bevoegd gezag.

Regels voor maatwerkvoorschriften

De Omgevingswet zet in op het kunnen leveren van maatwerk. Dit kan via maatwerkvoorschriften. Maatwerkvoorschriften zijn voorschriften die door het bevoegd gezag kunnen worden gesteld om aan de hand van een concrete activiteit nader invulling te geven aan normen die in het omgevingsplan zijn opgenomen. In het omgevingsplan kan worden aangegeven in welke situaties en voor welke regels maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden. In het algemeen is het niet mogelijk om maatwerkvoorschriften te stellen als gewerkt kan worden met het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning.

Naar aanleiding van melding en informatie kan aan een specifieke activiteit een maatwerkvoorschrift worden verbonden.

3.2.5 Reguleren van activiteiten met vergunningen

Een vergunningplicht is geschikt voor activiteiten die uniek zijn. Ze komen niet vaak voor en het loont vaak niet de moeite om er algemene regels voor op te stellen. Daarnaast kunnen vergunningplichten worden gehanteerd voor activiteiten met een grote impact op de fysieke leefomgeving. Dat maakt een individuele beoordeling vooraf noodzakelijk, waarbij de activiteit ook moet kunnen worden geweigerd. In de Omgevingswet (artikel 5.32) is expliciet opgenomen dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid.

In de omgevingsplanregels worden ten aanzien van de vergunningplicht in ieder geval de volgende regels opgenomen:

- a. omschrijving van de vergunningplichtige activiteiten;
- b. het gebied waar deze regel geldt (bijvoorbeeld met een werkingsgebied);
- c. de indieningsvereisten van de aanvraag omgevingsvergunning; en
- d. de beoordelingsregels op basis waarvan een afweging gemaakt wordt door het bevoegd gezag ten aanzien van de vergunning en de daaraan verbonden voorwaarden.

Omgevingsplanactiviteit

De gemeente kan zelf bepalen of voor een bepaalde activiteit een vergunning nodig is of niet, aanvullend op de vergunningplichten uit het Bal. Als de gemeente dit gewenst acht, dan kan een regel worden opgenomen waarin het vereiste van een omgevingsvergunning wordt verplicht. Een activiteit die binnen het omgevingsplan vergunningplichtig is, wordt een omgevingsplanactiviteit genoemd. Ook geldt een vergunningplicht als een activiteit volgens de regels van het omgevingsplan niet is toegestaan. In beide gevallen is dit een omgevingsplanactiviteit en daar is altijd een vergunning voor nodig.

Beoordelingsregels

Een beoordelingsregel richt zich op het bevoegd gezag en geeft aan in welke gevallen een omgevingsvergunning kan worden verleend. Een beoordelingsregel bevat de criteria waaraan activiteiten in het kader van een vergunningverlening worden getoetst. Dat kunnen objectieve beoordelingsregels zijn, maar ook niet-objectieve beoordelingsregels, zgn. open normen.

Een open norm kent afwegingsruimte: vaak kan niet direct worden bepaald of de activiteit in strijd of in overeenstemming met de regel is. Het is aan het bevoegd gezag om op basis van een concrete activiteit te bezien of de activiteit in overeenstemming is met de norm. Een open norm maakt maatwerk mogelijk. Voorbeeld van een open norm is: "de bouwhoogte moet passen in het straat- en bebouwingsbeeld". Voor de uitleg van een open norm kan gebruik worden gemaakt van een beleidsregel. Ook een omgevingsprogramma "gezonde leefomgeving" kan als beoordelingskader dienen voor een open norm in het omgevingsplan. De open norm zou dan "een gezonde leefomgeving" zijn, waarbij in het betreffende omgevingsprogramma is uitgewerkt wat dat is en hoe dat te beoordelen.

Regels over (te vragen) advies

In het kader van een zorgvuldige uitvoering van het omgevingsplan kan het gewenst zijn om deskundigen of instanties voorafgaande aan de besluitvorming om advies te vragen. Dit vragen van advies kan worden opgenomen in adviesregels. Ook kan een advies als indieningsvereiste bij een vergunningaanvraag worden opgenomen.

3.2.6 Activiteiten verbieden

In het omgevingsplan kan ook een verbod worden opgenomen. Dit betreft geen absoluut verbod: een absoluut verbod is in het omgevingsplan niet mogelijk, omdat er altijd een verzoek kan worden gedaan om met een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit af te wijken van zo'n in het omgevingsplan opgenomen verbod.

3.2.7 Werkingsgebied van de regels

Elke regel van het omgevingsplan heeft een werkingsgebied. Bestemmingsplannen bestonden uit een plankaart en planregels. Op de plankaart zijn aanduidingen

aangegeven die zijn genoemd in de planregels, waarbij de bij deze aanduiding behorende juridisch bindende regels waren opgenomen.

Het omgevingsplan bestaat alleen uit de juridisch bindende regels. Daarom moet bij elke regel worden aangegeven waar de regel binnen het plangebied van toepassing is. Dit 'waar' wordt in de planregel aangegeven als 'geografisch informatieobject' (dit is de officiële naam in het Casco omgevingsplan van de VNG; ook wel "werkingsgebied" genoemd). Wanneer geen werkingsgebied wordt aangegeven is de planregel op het gehele plangebied van toepassing.

4. Planregels Gezonde Leefomgeving

4.1 Introductie

Dit hoofdstuk bevat de tot nu toe ontwikkelde voorbeeld planregels voor een gezonde leefomgeving. In deze paragraaf wordt ingegaan op de achtergronden van de gemaakte keuzes in het proces om te komen tot voorbeeld planregels en op de status ervan in verband met de toepassing in de praktijk.

4.1.1 Indeling naar thema's en onderwerpen

Bij de start van het traject om deze handreiking op te stellen was de vraag wat als uitgangspunt te nemen voor indeling van voorbeelden van planregels:

- de GGD-kernwaarden gezonde leefomgeving:
deze bieden immers helderheid over de door de GGD beoogde doelen, al dan niet uitgewerkt in meer of minder concrete maatregelen die in planregels te vatten zijn.
- het VNG-Casco omgevingsplan:
VNG heeft een basis opzet voor een gemeentelijk Omgevingsplan opgesteld (zie groeidocument: zie <https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/het-casco-omgevingsplan-jan-2020.pdf>). Voor de herkenbaarheid en toekomstige inpasbaarheid zou het handig kunnen zijn op deze structuur aan te sluiten. Het Casco maakt een indeling met in hoofdstuk 2 "Doelen en omgevingswaarden", Hoofdstuk 3 Programma's, hoofdstuk 4 "Aanwijzingen in de fysieke omgeving".
- gemeentelijke beleidsterreinen en programma's:
daarbij zou aansluiting op de beleidsterreinen verkeer/mobiliteit, bouwen en wonen, energievoorziening etc. gezocht kunnen worden, of juist op de programma's die dwarsverbanden leggen, zoals klimaatadaptatie, energietransitie, duurzaamheid e.d.. Door hierop aan te sluiten met voorbeelden van planregels gezonde leefomgeving zou direct gezondheid in deze beleidsterreinen ingebracht kunnen worden.

Uiteindelijk is er voor gekozen om uit te gaan van de GGD-kernwaarden als kapstok om vast te stellen over welke onderwerpen relevante voorbeeld planregels in de handreiking terecht zouden gaan komen.

4.1.2 Kernwaarden Gezonde Leefomgeving

De Kernwaarden voor een Gezonde Leefomgeving (zie bijlage B) zijn bedoeld voor alle professionals die aan de slag willen met gezondheid in omgevingsbeleid en leefomgeving in gezondheidsbeleid. De beste resultaten worden behaald door zoveel mogelijk samen te werken met planologen, ontwerpers, milieukundigen, gezondheidsprofessionals en andere disciplines aan het gezonder inrichten van de leefomgeving

De Kernwaarden voor een Gezonde Leefomgeving geven handvatten om in gesprek te gaan met of binnen gemeenten over een gezonde leefomgeving. Het zijn waarden die idealiter in elk ruimtelijk plan aan de orde komen. Bij iedere kernwaarde staan een aantal principes met daarbij praktische voorbeelden van mogelijke maatregelen. De meeste winst wordt behaald met een combinatie van maatregelen die op meerdere onderdelen positief uitwerken, voor lucht en geluid, leefstijl, sociaal, veiligheid, etc. De lijst met maatregelen is niet compleet, alles-omvattend of vaststaand, en is vooral bedoeld ter inspiratie. De meest effectieve advisering wordt behaald door mee te denken, samen te werken met andere disciplines en organisaties en bovenal maatwerk te leveren. Dit kan betekenen dat

de kernwaarden worden aangepast aan een specifieke situatie, bijvoorbeeld in landelijk of stedelijk gebied. Om die reden is ook niet ieder Principe op iedere situatie van toepassing.

Bijlage B bevat voor elk van de hoofdthema's Woonomgeving, Mobiliteit en Gebouwen een overzicht van de 10 kernwaarden en de bijbehorende principes. Hierbij is het belangrijk op te merken dat de kernwaarden bedoeld zijn als een levend document dat periodiek geactualiseerd wordt. Zodra deze wijzigingen openbaar worden, heeft dat ook gevolgen voor deze handreiking.

Van kernwaarden naar planregels

Voor deze versie van deze handreiking is ervoor gekozen om voor elk van de 10 kernwaarden één of meer principes uit te werken naar mogelijke planregels.

Voor elke kernwaarde wordt achtereenvolgens beschreven:

1. Introductie van de kernwaarde en motivatie waarom dit onderwerp van belang is voor de volksgezondheid;
2. Welke andere wet- en regelgeving van belang is en welke beleidskaders er zijn (niet limitatief);
3. Voorbeelden van planregels:
 - Doelen en omgevingswaarden
 - Algemene regels
 - Regels voor vergunningen

Daarbij is aangegeven welke afwegingen een rol spelen en is ook een indicatie gegeven van de mate van zekerheid dat deze regel praktisch en juridisch haalbaar is. Ook is zoveel mogelijk gemotiveerd welke typen planregels niet geschikt worden geacht.

4.1.3 Status van de voorbeeld planregels

De voorbeeld planregels die in de volgende paragrafen per (principe bij een) kernwaarde worden gegeven, zijn gebaseerd op de in hoofdstuk 3 genoemde soorten regels. Bij de voorbeeldregels worden verschillende opties gegeven, vergezeld van een beknopte toelichting voor de afweging welke optie in een bepaalde situatie meest geschikt zou zijn. Nogmaals willen we benadrukken dat het gaat om voorbeeld planregels, als bron van inspiratie. De voorbeeld planregels kunnen in omgevingsplannen worden opgenomen, afhankelijk van het ambitieniveau van de gemeente ten aanzien van bepaalde risico's. Onderwerpen kunnen op verschillende manieren, met verschillende typen regels, geregeld worden. De voorbeeld planregels kunnen soms op elkaar lijken of elkaar overlappen. De voorbeeld planregels moeten daarom los van elkaar gezien worden. Tussen de voorbeeld planregels bestaan geen onderlinge relaties. Het blijft dus heel belangrijk om in overleg met de gemeente een passend pakket maatregelen samen te stellen.

In de praktijk zullen meerdere factoren hierbij een rol spelen, bijvoorbeeld:

- Ambitieniveau gezonde leefomgeving van de gemeente (omgevingsvisie)
- Visie van de gemeente op haar rol (zie ook GGD Friesland "Bouwstenen Omgevingswet")
- Noodzaak voor een maatregel
- Handhaafbaarheid van een planregel
- Samenhang met andere wetgeving
- Beschikbaarheid andere instrumenten om doel te bereiken
- Politieke wens en ambities (bestuursakkoord)
- Data waaruit blijkt dat regels noodzakelijk zijn om bij te sturen/in te grijpen
- Aard van het gebied en de omgeving.

4.2 Woonomgeving: Kinderen groeien op in een rookvrije omgeving

4.2.1 Inleiding en belang voor de volksgezondheid

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'kinderen groeien op in een rookvrije omgeving' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. In deze paragraaf wordt ingegaan op de aspecten roken en houtrook.

Roken

Roken is verreweg de belangrijkste oorzaak van sterfte en ziekte. Nog altijd sterven er in Nederland ieder jaar meer dan 20.000 mensen vroegtijdig aan de gevolgen van (mee)roken. Van de totale ziektelast in Nederland is 9,4% toe te schrijven aan roken. Dit komt vooral doordat roken is geassocieerd met onder meer (long)kanker, COPD en hartziekten (VTV2018).

Bijna 14% van de niet-rokende Nederlanders werd in 2019 nog regelmatig blootgesteld aan sigarettenrook (Trimbos). Hinder door tabaksrook van anderen wordt, door niet-rokende volwassenen, het meest (41%) ondervonden in de buitenlucht (Trimbos). Passief roken (meeroken) leidt tot 20-30% hoger risico op longkanker en hart & vaatziekten. In 2018 stelde nog 7% van de zwangere vrouwen hun ongeboren kind bloot aan gezondheidsrisico's door te roken tijdens de zwangerschap (Trimbos). Bij (astmatische) kinderen leidt passief roken tot een grotere kans op (ernstige) infecties en een hogere frequentie van luchtwegsymptomen. De verhoging van het risico varieert tussen de 20% en 50%, afhankelijk van de klachten, aard en mate van blootstelling en de leeftijd van de kinderen. Meeroken door kinderen heeft een nadelige invloed op de ontwikkeling van de longen en geeft een verhoogde kans op luchtweginfecties, op hoesten en het ontwikkelen van astma. Meerokende kinderen hebben een grotere kans later zelf te gaan roken.

Roken is al jaren één van de prioriteiten in het landelijke volksgezondheidsbeleid. De fysieke en sociale omgeving spelen een rol in tabakspreventie door kinderen én volwassenen te beschermen tegen meeroken en tegelijkertijd uit te dragen dat de norm 'niet roken' is. Maatregelen ontmoedigen bovendien het roken.

In de paragrafen 4.2.2 tot en met 4.2.5 wordt ingegaan op de mogelijkheid om via het omgevingsplan de blootstelling aan tabaksrook in (delen van) de publieke ruimte te beperken.

Houtrook

Ook rook van houtkachels, open haarden, terraskachels en vuurkorven bevat schadelijke en kankerverwekkende stoffen en kan tot overlast leiden. Mensen met bestaande luchtwegaandoeningen, hart- en vaatziekten, ouderen en kinderen kunnen eerder klachten ontwikkelen door blootstelling aan houtrook, ook bij kleine hoeveelheden. Houtrook levert een fors aandeel in de hoeveelheid fijnstof in Nederland.

In de paragrafen 4.2.6 tot en met 4.2.8 wordt ingegaan op de mogelijkheid om via het omgevingsplan het stoken van hout te beperken of anderszins te reguleren.

4.2.2 Roken: wet- en regelgeving en beleidskaders

Onderstaand overzicht bevat een niet-limitatieve beschrijving van wet- en regelgeving en beleidskaders die in dit verband relevant zijn en direct betrekking hebben op roken.

Wet- en regelgeving

- Tabaks- en rookwarenwet:
In deze wet zijn onder andere regels opgenomen over de samenstelling van tabaksproducten, reclame- en verkoopbeperkingen en rookverboden. Zo is het in de meeste gebouwen al verboden om te roken, zoals publieke gebouwen, gebouwen die in gebruik zijn voor gezondheidszorg of onderwijs en het openbaar vervoer. Ook uitzonderingen en gevolgen bij overtreding zijn vastgelegd.
- Tabaks- en rookwarenbesluit:
beschrijft onder andere verkoopbeperkingen, reclamebeperkingen, rookverboden en uitzonderingen daarop.

Beleidskaders

In het Nationaal Preventieakkoord zijn aanvullende afspraken gemaakt om roken verder terug te dringen. De afspraken voor een rookvrije omgeving zijn:

- Vanaf het schooljaar 2020/2021 zijn alle schoolterreinen rookvrij.
- Vanaf 2020 zijn alle kinderbeoerderijen en alle kinderopvanglocaties rookvrij.
- Vanaf 2020 zijn alle speeltuinen rookvrij
- Vanaf 2025 zijn bijna alle sportverenigingen rookvrij.
- Vanaf 2025 zijn alle zorginstellingen rookvrij.

4.2.3 Roken: doelen en omgevingswaarden

Het terugdringen van de gezondheidsschade door roken kan als ambitie in een omgevingsvisie worden opgenomen. Het is duidelijk dat het inademen van sigarettenrook ongezond is, actief of passief, en dat vooral gevoelige groepen zoals kinderen zoveel mogelijk gevrijwaard dienen te worden van blootstelling aan sigarettenrook om negatieve invloed op hun gezondheid te voorkomen. Dit is te beschouwen als “vermijdbare gezondheidsschade”, hetgeen als motief (onderbouwing) te hanteren is voor een rookvrije omgeving.

Voor de onderbouwing van regels m.b.t. roken bleken de volgende beschouwde motieven niet geschikt te zijn:

- **Luchtkwaliteit:** De lucht in de buurt van een roker is sterk vervuild met rookgassen. Een passant kan hier ongewild aan worden blootgesteld. Bijvoorbeeld bij een bushalte of bij de ingang van een publiek gebouw. Het passief roken van sigaretten leidt tot negatieve gevolgen voor de gezondheid, Vanuit dit motief zou een omgevingswaarde van stoffen in de lucht bepaald moeten worden, die vervolgens gemonitord wordt: dat is om eerdere redenen praktisch niet goed mogelijk.
- **Zien roken doet roken:** Naar schatting beginnen ongeveer 75 kinderen per dag met roken. Ongeveer twee derde van de huidige rokers is voor het 18^e jaar begonnen (Trimbos). Kinderen kunnen snel rookverslaafd raken, waarbij verschillende factoren een rol spelen. Een belangrijke factor hierbij is het zien van roken door kinderen – bijvoorbeeld via rokende ouders en leeftijdsgenoten, maar ook via films en tabaksdisplays in winkels (Trimbos). Dit motief is sterk op gedrag gericht, en gedragsbepalingen vallen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet.

Veel gemeenten hebben al lokaal beleid geformuleerd. De VNG beschrijft op haar website ontwikkelingen rondom rookvrije gemeentes. Inmiddels zetten 200 gemeentes zich in voor een rookvrije generatie (website VNG). Voorbeelden zijn Amsterdam (‘Samen naar een Rookvrij Amsterdam (2019)’), Groningen en Losser.

Regels over de te bereiken doelen

Belangrijk voor het stellen van doelen in het omgevingsplan is een link te hebben naar de omgevingsvisie of ander lokaal beleid om een consistente lijn van visie naar beleid naar uitvoering te hebben.

Hierbij moet opgemerkt worden dat er verschil bestaat tussen het hanteren van een 'rookverbod' en een 'rookvrije plek': de wet bevat alleen een definitie van het begrip rookverbod. Een rookvrije plek is een niet in de wet gedefinieerd begrip en dus niet publiekrechtelijk gereguleerd via verboden. Wel kan in het omgevingsplan een begripsbepaling toegevoegd worden zoals "rookvrij" om rookvrije plekken mogelijk te maken.

Doelen aansluitend op het preventieakkoord:

- In 2040 rookt 0% van de jongeren, 0% van de zwangere vrouwen rookt en minder dan 5% van de volwassenen.
- Kinderen groeien op in een rookvrije omgeving
- Vanaf het schooljaar 2020/2021 zijn alle schoolterreinen rookvrij/ of geldt een rookverbod.
- Vanaf 2020 zijn alle kinderboerderijen en alle kinderopvanglocaties rookvrij/ of geldt een rookverbod.
- Vanaf 2020 zijn alle speeltuinen rookvrij/ of geldt een rookverbod
- Vanaf 2025 zijn bijna alle sportverenigingen rookvrij/ of geldt een rookverbod.
- Vanaf 2025 zijn alle zorginstellingen rookvrij/ of geldt een rookverbod.

Doel aansluitend op lokaal beleid

Als voorbeeld de principes van de Amsterdamse Gezondheidslogica (De Gezonde Stad - Gemeente Amsterdam):

- 'De schoolomgeving is gezond in het bijzonder.'
 - o Bouwsteen: Maak de schoolomgeving rookvrij d.m.v. het plaatsen van stoeptegels en borden voor een rookvrije generatie
- 'Gebouwen en buitenruimten dragen bij aan gezondheid'
 - o Bouwsteen: Wijs rookvrije zones aan in en rondom gebouwen d.m.v. het plaatsen van stoeptegels en borden voor een rookvrije generatie

Voorbeelden van andere doelen:

- Vanaf 2025 zijn alle parken en plantsoenen rookvrij en geldt een rookverbod (op kaart is het gebied aangeduid (zone))
- Vanaf 2030 is de openbare ruimte rookvrij / of geldt een rookverbod
- Aansluiten bij maatschappelijk doel van de omgevingswet: 'het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving' (artikel 1.3 sub a Ow).

Hierboven staan nu veelal specifieke plekken benoemd. Een meer algemenere term die ook gekozen kan worden is 'Kind en zorgomgeving' of 'gebouwen met publieksfunctie'.

Omgevingswaarden

Het reguleren van een rookvrije omgeving via een omgevingswaarde wordt niet als geschikte, haalbare optie beschouwd.

Een omgevingswaarde bepaalt de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. De bijdrage van sigarettenrook aan de gemiddelde concentratie in een gemeente lijkt zo klein dat een verbod op roken niet van toegevoegde waarde zou zijn voor het verbeteren van de luchtkwaliteit. Daarbij is het lastig de lage extra concentraties aan te tonen ten opzichte van de reeds heersende achtergrondconcentraties. Terwijl in de buurt van een roker er wel degelijk tijdelijk een slechtere luchtkwaliteit is.

Een gevolg van het vaststellen van een omgevingswaarde is bovendien dat een omgevingsprogramma door het college vastgesteld moet worden en dat monitoring verplicht wordt. Dit maakt het invoeren van een omgevingswaarde voor sigarettenrook te complex, tijdrovend en duur.

4.2.4 Roken: algemene regels

Uitgangspunt voor het stellen van algemene regels is dat roken als milieubelastende activiteit wordt aangemerkt. Dit kan aangezien het een activiteit betreft "waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt" met gevolgen voor de fysieke leefomgeving, waaronder ook "gevolgen voor de mens, voor zover deze kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving", zie paragraaf 3.3.3.

Specifieke zorgplicht

Het is duidelijk dat het inademen van sigarettenrook ongezond is, actief of passief, en dat vooral gevoelige groepen zoals kinderen zoveel mogelijk vrijgewaard dienen te worden van blootstelling aan sigarettenrook om negatieve invloed op hun gezondheid te voorkomen. De recent verschenen white paper van emeritus hoogleraar Frans Tonnaer (SDU, 2020) pleit voor de opname van een zorgplicht van burgers die gericht is op de gezondheid van anderen en die de individuele verantwoordelijkheid benadrukt van burgers jegens hun naasten. Een dergelijke "gezondheidszorgplicht" zou er volgens hem als volgt uit kunnen zien:

"Eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit (in dit geval roken) nadelige gevolgen kan hebben voor de gezondheid van anderen, is verplicht:

- d) alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;*
- e) voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;*
- f) als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd."*

Algemene regels

Stel een rookverbod in op plekken waar kinderen komen (speelplekken, schoolpleinen, pretparken, sportterreinen, e.d.). De gemeente Groningen heeft in 2018 in de APV opgenomen dat zij binnen haar gemeentegrenzen zones kan aanwijzen waar een verbod geldt om 'schadelijke (rook)gassen te verspreiden'.

Voorbeelden van algemene regels:

- *Het is niet toegestaan om te roken op het terrein van maatschappelijke voorzieningen: kinderboerderijen, kinderopvanglocaties, speeltuinen, sportverenigingen, ziekenhuizen, parken, plantsoenen e.d.*
- *In een straal van 30 meter (voorbeeld van een afstand) rondom scholen, kinderdagverblijven etc. is roken in de openbare ruimte verboden.*

Toelichting: Een algemene regel is gericht op een ieder en gaat over hun activiteiten in de fysieke leefomgeving. Een algemene regel geeft aan of een activiteit wel of niet is toegestaan. In dit voorbeeld wordt de activiteit roken niet toegestaan op plekken waar kinderen langdurig verblijven.

Een open norm, zoals "in de omgeving van scholen, kinderdagverblijven etc. is de openbare ruimte rookvrij" wordt niet geschikt geacht omdat zo'n beoordelingsnorm alleen bij vergunning beoordeeld zou worden, en daar is geen sprake van.

4.2.5 Roken: omgevingsvergunning

Hoewel roken als milieubelastende activiteit kan worden aangemerkt, is het niet reëel te veronderstellen dat het reguleren van roken via vergunningverlening zal verlopen. Een andere optie is om het aspect roken te betrekken bij het beoordelen van omgevingsplanactiviteiten waarvoor wél een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Daarop gaat deze paragraaf in.

Beoordelingsregels

Een beoordelingsregel bevat de criteria waaraan activiteiten in het kader van een vergunningverlening worden getoetst. In dit geval wordt getoetst of rookvrij een onderdeel is van de vergunningsaanvraag. Bij het onderwerp "rookvrij" is doorgaans geen sprake van een vergunning en daarom niet van toepassing.

Overwogen is om een regel te formuleren zoals "vergunningsplichtige activiteiten/evenementen waar kinderen kunnen worden verwacht moeten rookvrij zijn". Dit is echter niet mogelijk in het kader van het omgevingsplan. Locaties waar evenementen kunnen plaatsvinden worden weliswaar in het omgevingsplan vastgelegd, maar een evenementenvergunning wordt geregeld in de APV (bevoegdheid burgemeester) en niet in het omgevingsplan.

Een andere regel die is overwogen om voor festivals en evenementen in de voorwaarden te eisen dat het terrein peukvrij opgeleverd moet worden na afloop. Dit past echter niet in een omgevingsplan, maar hierover kunnen wel privaatrechtelijk afspraken worden gemaakt met de organisator.

Toelichting: In Amsterdam is er beleid waarin reclame voor ongezonde voeding op sportevenementen voor kinderen verboden is. Deze regel is op dat beleid geïnspireerd en vertaald naar een rookvrije omgeving.

4.2.6 Houtstook: wet- en regelgeving en beleidskaders

Onderstaand overzicht bevat een niet-limitatieve beschrijving van wet- en regelgeving en beleidskaders die betrekking hebben op houtstook.

Wet- en regelgeving

Onder het 'oude' milieurecht (en bouwrecht) blijken er geen goede mogelijkheden te zijn om milieuregels voor houtstook te stellen (het vindt immers niet plaats binnen een inrichting). Er is echter in bepaalde situaties wel sprake van overlast en gezien de aanzienlijke uitstoot van fijnstof is ook gezondheidsschade een reëel effect.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB, 2019) geeft aan dat het overlast artikel in het 'oude' Bouwbesluit ("... verboden om (...) handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze rook, roet, walm of stof wordt verspreid."), dat nu onderdeel is van de bruidsschat onvoldoende houvast biedt met betrekking tot de vraag wat aanvaardbare emissies/immissies zijn van houtkachels van particulieren naar omwonenden. Ook ontbreken algemeen aanvaarde inzichten over de wijze waarop de concentraties fijn stof in de omgeving ten gevolge van het gebruik van de houtkachels moeten worden gemeten, dan wel berekend. Met het ontbreken van duidelijke regelgeving omtrent particuliere houtstook blijkt handhaving bij overlast door houtkachels in de meeste gevallen niet uitvoerbaar, uitgezonderd extreme situaties.

Onder de Omgevingswet kiest het rijk niet voor een wettelijke landelijke norm voor de uitstoot van houtstook door particulieren, maar voor gemeenten ontstaat wel de

mogelijkheid om in het omgevingsplan regels te stellen (Ministerie van I en W, 2020). Deze mogelijkheid wordt echter door een aantal zaken begrensd:

- Gemeenten kunnen de aanwezigheid van houtkachels niet verbieden. Houtkachels zijn namelijk als product toegestaan op de (Europese) markt. Voor nieuwe kachels gaan per 2022 Europese emissie-eisen gelden (Eco-design-richtlijn).
- In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn enkele regels opgenomen die betrekking hebben op de rookgassen van verbrandingstoestellen (zie art. 4.138 Bbl). Het toepassingsbereik hiervan is ingekaderd tot de aanleg van verbrandingstoestellen en ook de oogmerken zijn beperkt. Over de aanleg van kachels en open haarden kan een gemeente in een omgevingsplan geen afwijkende of aanvullende maatwerkregels opnemen.
- Ook is er nauwelijks ruimte voor gemeenten om lokale regels te stellen voor het rookgaskanaal (schoorsteen), omdat het Bbl daarover al regels stelt.

Schone Lucht Akkoord

Het Schone Lucht Akkoord (SLA) is een overeenkomst tussen het rijk, het merendeel van de provincies en enkele tientallen gemeenten om verder te werken aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en daarmee gezondheidswinst te realiseren. Het SLA is begin 2020 ondertekend, maar deelname staat ook nu nog open voor provincies en gemeenten die nog niet direct hadden ondertekend.

Binnen de afspraken in het SLA is houtstook een belangrijk aandachtspunt. In de pilot houtstookvrije en/-arme wijken zal worden geëxperimenteerd met wat er juridisch en technisch mogelijk is om de uitstoot van particuliere houtstook op lokaal niveau te reguleren. Daarbij wordt ook gekeken naar de uitvoerbaarheid en de consequenties voor mensen.

De rijksoverheid werkt aan een uniforme meet- of beoordelingsmethode. Op dit moment kunnen gemeenten gebruikmaken van het kennisdocument over effecten van houtkachels van de STAB uit 2019. Dit uitgebreide kennisdocument geeft handvatten voor de beoordeling van houtrookoverlast.

4.2.7 Houtstook: doelen en omgevingswaarden

[p.m.]

4.2.8 Houtstook: algemene regels

Binnen de grenzen van landelijke wet- en regelgeving kunnen gemeenten in een omgevingsplan wél regels stellen over het gebruik van kachels en open haarden, zodat er minder schadelijke rook in de omgeving terechtkomt. Het oogmerk is dan het beschermen van de gezondheid van omwonenden (en van het milieu). (Ministerie van I en W, 2020). Om te beginnen is het dan nodig dat 'houtstook aan huis' als milieubelastende activiteit wordt aangewezen, bijvoorbeeld (VNG, 2020):

Artikel x Aanwijzing milieubelastende activiteiten

Als milieubelastende activiteiten met beperkt effect worden aangewezen de volgende activiteiten voor zover zij alleen worden verricht bij een huishouden of bij het uitoefenen van beroep of bedrijf aan huis:

- a. het gebruik van een houtkachel; en*
- b. het gebruik van een open haard.*

Specifieke zorgplicht

Houtstook mag niet leiden tot overlast bij buurtbewoners.

Gebruikers van een bouwwerk, open erf of terrein moeten alle redelijke maatregelen nemen om overlast of hinder van onder andere rook, roet, walm en stof te voorkomen of te stoppen. Deze specifieke zorgplicht staat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan als onderdeel van de bruidsschat. Het gaat om artikel 22.18 (bouwwerken) en 22.20 (open erven en terreinen) van de bruidsschat.

Zoals in paragraaf 4.2.6 is aangegeven, is in de praktijk gebleken dat een dergelijke bepaling onvoldoende is om op te kunnen treden bij overlast door houtrook. Deze zorgplicht zal dan ook verder moeten worden ingevuld en verduidelijkt.

Algemene regels

De staalkaart Bestaande woonwijk (VNG, 2020) geeft enkele voorbeelden van algemene regels die met betrekking tot 'houtstook aan huis' kunnen worden opgenomen:

Artikel x.x Algemene regels emissiebeperking

- 1. Als brandstof wordt alleen droog, schoon en ongeverfd hout gebruikt.*
- 2. De uitlaat van de schoorsteen bevindt zich minimaal 0,5 meter boven de nok.*
- 3. De schoorsteen wordt ten minste éénmaal per jaar geveegd.*
- 4. Bij mist of windstil weer wordt niet gestookt.*
- 5. Een houtkachel die wordt geïnstalleerd voldoet aan de toepasselijke EN-norm.*

Er zijn ook nog andere beperkingen denkbaar, zoals:

- Regels over frequentie, tijdstip en duur van houtstook
- Regels over immissie-eisen voor houtrookgerelateerde geur of stoffen; dit hangt wel samen met de beschikbaarheid van een objectieve beoordelingsmethode

Meld- of informatieplicht

Om beter zicht te krijgen op de omvang van de problematiek en – bijvoorbeeld – het aantal bronnen in een bepaald gebied zou de gemeente een meld- en/of informatieplicht in kunnen voeren.

4.2.9 Houtstook: omgevingsvergunning

Volgens het Ministerie van I en W (2020) kan de gemeente een vergunningplicht instellen voor de activiteit 'het stoken van hout door huishoudens' of een specifieke deelactiviteit. Dit is dan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Daarbij moet de gemeente beoordelingsregels opstellen.

4.3 Woonomgeving: voor iedereen zijn er, dichtbij en toegankelijk, aantrekkelijke plekken

4.3.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid

Waar we onze tijd doorbrengen heeft een belangrijk effect op onze kwaliteit van leven. Aantrekkelijke plekken bieden mensen gelegenheid te ontmoeten, ontspannen, bewegen en gezond te genieten. Wat aantrekkelijk is, is afhankelijk van de gebruikers en de verdere omgeving (bijvoorbeeld stad of platteland) en vereist maatwerk. Binnen een stad of dorp moet voldoende balans zijn tussen levendigheid en rust. Door de plekken voldoende dichtbij en voor iedereen, ook kwetsbare mensen, veilig en gemakkelijk toegankelijk te maken, en met gebruikers in te richten, kunnen zij goed gebruikt worden.

Aantrekkelijk ingerichte plekken dragen bij aan het verminderen van de kans op eenzaamheid en stressgerelateerde klachten en dragen bij aan de fysieke fitheid, sociale cohesie en kwaliteit van leven. In de situatie van een hittegolf kunnen groene plekken een belangrijke rol spelen voor schaduw en verkoeling.

De afstand tot deze plekken, maar ook de afstemming op de behoeften van de omwonenden zorgen ervoor of er wel of niet voldoende gebruik gemaakt wordt van de betreffende plek zoals bedoeld bij het ontwerp. Een succesvolle beschikbaarheid en inrichting van aantrekkelijke plekken kan een belangrijke bijdrage leveren aan het stimuleren van voldoende beweging en het versterken van sociale ontmoeting. Participatief ontwerpen, inrichten en beheren kunnen daarbij een belangrijke bijdrage leveren aan de waardering en het gebruik. In de Corona-periode is het belang van aantrekkelijke plekken in de nabijheid van de woning extra merkbaar geworden.

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'voor iedereen zijn er, dichtbij en toegankelijk, aantrekkelijke plekken' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. In de paragrafen 4.3.2 tot en met 4.3.5 wordt vooral ingegaan op de inrichting van de openbare ruimte, de paragrafen 4.3.6 tot en met 4.3.6 gaat in op het principe 'zorg voor een goede bodemkwaliteit'. Het aspect bewegen komt in paragraaf 4.4 aan de orde.

4.3.2 Inrichting openbare ruimte: wet- en regelgeving en beleidskaders

Wet- en regelgeving

Voor zover bekend is er geen landelijke wet- en regelgeving over de inrichting van de openbare ruimte. Er zijn vooral gemeentelijke verordeningen, die kwaliteitseisen over de openbare ruimte bevatten (voorbeeld voor Den Haag: Den Haag - Handboek Openbare Ruimte)

Beleidskaders

Verschillende beleidskaders zijn van belang voor deze kernwaarde.

In de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid (Ministerie van VWS, 2020) staan verschillende ambities die richting geven aan de inrichting van de openbare ruimte:

- ambitie bij Gezondheidsachterstanden verkleinen: Vanaf 2024 passen we gezondheidsbevordering via de leefomgeving met voorrang toe in wijken en buurten met gezondheidsachterstanden. Op termijn ontwikkelen we in alle wijken en buurten een leefomgeving die een gezonde leefstijl mogelijk en gemakkelijk maakt
- ambitie bij vitaal ouder worden: In 2024 hebben alle gemeenten een leefomgeving gecreëerd die ouderen verleidt tot een gezonde leefstijl.

In het Nationaal Preventieakkoord zijn als onderdeel van maatregelen tegen overgewicht en obesitas aanvullende afspraken gemaakt om sport en bewegen te stimuleren. De afspraken relevant voor deze kernwaarde zijn:

- Meer buitenspeelplekken en sportaanbod in de wijk

Gemeenten hebben bijvoorbeeld beleidskaders op het gebied van water en groen, detailhandelsstructuur (waar mogen welke voorzieningen), sport en speelbeleid. Een voorbeeld van actief groen bevorderen geeft de gemeente Amsterdam met haar Hoofdgroenstructuur (<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/ruimte-duurzaamheid/hoofdgroenstructuur/>). Daarin hanteert de gemeente bij gebiedsontwikkeling zogenaamde "groennormen", een bepaald percentage groen moet gerealiseerd worden.

4.3.3 Inrichting openbare ruimte: doelen en omgevingswaarden

Regels over de te bereiken doelen

Doelen aansluitend op het preventieakkoord:

- Minimaal 3% van het bebouwde oppervlakte wordt bestemd voor buitenspeel- en verblijfsruimte (Jantje Beton norm). Mogelijk dient te worden toegevoegd dat dit per deelgebied geldt, om te zorgen voor spreiding over de hele gemeente in gebieden waar mensen wonen.
- Gemeente biedt aantrekkelijke speelplek binnen 400m van woning (Jantje Beton norm)
(Bron: 'Nader beleid buitenspeelruimte' april 2006, kenmerk NIB 2005/217590)

Doelen aansluitend op het sportakkoord:

- De openbare ruimte is beweegvriendelijk ingericht.
(zie doelen van preventieakkoord gericht op stimuleren buitenspelen en verbeteren motorische vaardigheden bij kinderen)

Doel aansluitend op lokaal beleid (voorbeeld: Amsterdamse Groenvisie):

- Groen in de buurt
 - Voorzieningen in het groen gericht op sporten en bewegen. Denk aan goede wandel-, hardloop-, fiets- en skeelerroutes.
 - Uitdagende groene omgeving voor kinderen. Onder meer door stenige schoolpleinen groener te maken.
 - Meer en beter groen in de buurt. Bijvoorbeeld door de aanleg van geveltuintjes of postzegelparken.
 - Stadslandbouw & groene buurtinitiatieven. Het ondersteunen van samenwerking en groene initiatieven uit de stad.
(Bron: Groenvisie 2050 – een leefbare stad voor mens en dier, gemeente Amsterdam)

Voorbeelden van andere doelen:

- Vanaf 2025 is voor alle inwoners binnen een straal van 300m een koele en aantrekkelijke plek beschikbaar en bereikbaar.
Toelichting: Sluit ook aan bij doelen vanuit klimaatadaptatie en hittepreventie.
- Koele en aantrekkelijke plekken worden in, waar mogelijk participatief, overleg met potentiële toekomstige gebruikers en buurtbewoners ontworpen en ingericht (en beheerd).
Toelichting: Het verplicht actief betrekken bij (her-)inrichting van bewoners/gebruikers zou ook in de participatieverordening kunnen worden opgenomen.

Omgevingswaarden:

De kwaliteit van 'aantrekkelijke plekken' is moeilijk meetbaar te maken als omgevingswaarde. Niet alleen voor de hand liggende aspecten als % groen, aanwezige voorzieningen zoals bankjes of sportvoorzieningen spelen een rol: ook de door de gebruikers ervaren kwaliteit is bepalend; de invulling zou ook gebiedsafankelijk kunnen zijn. Mogelijk kan een scoringsmethode hier verdere invulling aan geven zodat verschillende "aantrekkelijke elementen" via een puntensysteem kunnen worden gekwantificeerd (zie ondermeer: <https://www.hekkelman.nl/blog/overheidszaken/ontwikkelruimte-verdieneen-scoresystematiek-in-de-wro-en-de-omgevingswet/>). Dit dient verder te worden ontwikkeld.

4.3.4 Inrichting openbare ruimte: algemene regels

Om algemene regels te kunnen stellen voor de inrichting van de openbare ruimte zou de activiteit 'inrichten openbare ruimte' expliciet in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Specifieke zorgplicht

Niet van toepassing.

Algemene regels:

Voorbeeldregel (gesloten norm):

Aantrekkelijke en koele plekken (groen >?m2) zijn voor alle inwoners binnen 300m (te voet, zonder drempels, rollator-proof, met bankje om .. m) bereikbaar. (Kluck et al., 2020)

Een Open norm, zoals "bied stille plekken", "bied koele plekken" of "bied aantrekkelijke (groene) plekken voor recreatie, ontmoeting, beweging en sport" is niet geschikt omdat een open norm aan een activiteit dient te worden gekoppeld die via een beleidskader wordt beoordeeld in het kader van vergunningverlening. Dat wordt niet als een passende regel voor dit onderwerp beschouwd.

4.3.5 Inrichting openbare ruimte: omgevingsvergunning

Om een vergunningplicht op te kunnen leggen voor de inrichting van de openbare ruimte zou de activiteit 'inrichten openbare ruimte' expliciet in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Daar moeten dan ook beoordelingsregels bij staan, die de criteria bevatten waaraan activiteiten in het kader van een vergunningverlening worden getoetst.

Beoordelingsregels

Voorbeeldregels:

- *Alle openbare plekken (park, winkelcentrum, natuurgebied, zwembad, speeltuin etc.) zijn zonder belemmering bereikbaar en toegankelijk voor rolstoelen en mensen met een beperking (slecht ter been, visuele beperking).*
- *Openbare plekken in gebied [...] voldoen aan de beleidsregel 'aantrekkelijke plekken' (verwijzing)*

Toelichting: Met deze beoordelingsregel wordt getoetst of de openbare plek bereikbaar is voor mensen met een beperking. Dit is al geregeld in een Europese verordening. Daarnaast wordt verwezen naar een beleidsregel waarin de kenmerken van een aantrekkelijke plek concreet worden gemaakt.

Regels over te vragen advies

Voorbeeldregel:

Vraag advies aan de lokale GGD bij de planning, ontwerp en inrichting van de openbare ruimte met het oog op nieuwe en/of bestaande aantrekkelijke plekken.

Toelichting: Om deze regel op te nemen in het omgevingsplan is een heel formele route. Het voor advies betrekken van de GGD dient bij voorkeur in de initiatief-fase te gebeuren, gelijktijdig met bewonersparticipatie. Stedenbouwkundigen zijn waarschijnlijk

goed in staat om aantrekkelijke en goed bereikbare plekken te ontwerpen. Maar op het gebied van specifieke aandachtspunten voor de inrichting gericht op het bevorderen van de gezondheid is (vroegtijdig) advies vanuit de GGD gewenst: hierover zouden GGD en gemeente passende afspraken kunnen maken.

4.3.6 Bodemkwaliteit: wet- en regelgeving en beleidskaders

Wet- en regelgeving

Met de Aanvullingswet bodem zijn alle aspecten die te maken hebben met bodemverontreiniging en –sanering onder de Omgevingswet gebracht. Tegelijkertijd wordt het beheer van de bodem ook een taak van de gemeente. Uitgebreide informatie hierover is te vinden op het Informatiepunt Leefomgeving: Bodem - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl).

Er is uitgebreide wet- en regelgeving over bodemonderzoek, het beoordelen van bodemverontreinigingen, spoedeisendheid van bodemsanering, etc. Veel is vastgelegd in protocollen en NEN-normen.

Voor de publieke gezondheid is van belang dat bodemverontreiniging mogelijk humane gezondheidsrisico's tot gevolg heeft. In de praktijk zijn de meest risicovolle verontreinigingen:

- vluchtige stoffen (zoals bij benzinestations, voormalige gasfabrieksterreinen, chemische wasserijen, textielindustrie, drukkerijen, metaalverwerkende bedrijven), waarbij woningen, scholen, kinderopvangplaatsen e.d. binnen de verontreinigingscontour staan (of kunnen komen te staan bij verspreiding van de verontreiniging);
- immobiele stoffen (bijvoorbeeld lood, asbest) boven de interventiewaarden in de bovengrond;
- verontreinigingen op gevoelige locaties (woningen, kinderspeelplekken, moestuinen, drinkwaterwinning en dergelijke).

Bij graaf- of andere werkzaamheden ten behoeve van bodemsanering kunnen risico's ontstaan door o.a. het vrijkomen van vluchtige stoffen, het verstuiven van verontreinigde grond of verwaaien van asbestvezels.

Beleidskaders

Naar aanleiding van een rapport van het RIVM (2016) is er veel aandacht voor de diffuse loodverontreiniging, aangezien de gezondheidsrisico's van lood groter bleken dan oorspronkelijk gedacht. Lood kan effect hebben op verschillende organen. Vooral jonge kinderen tot en met een jaar of 7 zijn gevoelig voor lood. Dat komt doordat lood effect heeft op de hersenen, en de hersenen bij jonge kinderen nog in ontwikkeling zijn. Daarnaast krijgen jonge kinderen vaak meer lood binnen doordat zij vieze handen (met verontreinigde grond) in hun mond stoppen en nemen hun darmen meer lood op. Op grond van de informatie over gezondheidsrisico's hebben GGD-en gezondheidkundige advieswaarden afgeleid voor lood in de bodem. De aanpak is gericht op het minimaliseren van de blootstelling; afhankelijk van het loodgehalte loopt de mogelijke aanpak uiteen van actief saneren tot het geven van een gebruiksadvies.

In sommige provincies is de aanpak van diffuse loodverontreiniging opgenomen in een beleidsregel, bijvoorbeeld bij de provincie Zuid-Holland: Beleidsregel diffuus lood - Provincie Zuid-Holland

4.3.7 Bodemkwaliteit: doelen en omgevingswaarden

Regels over de te bereiken doelen

Vanuit gezondheid is het gewenst dat mensen geen verhoogde gezondheidsrisico's ondervinden als gevolg van verontreiniging van de bodem. In bestaande situaties kan dat worden gerealiseerd door sanering of door aanpassing van het gebruik; in nieuwe situaties is vooral van belang dat de bodemkwaliteit geschikt is of geschikt wordt gemaakt voor de beoogde (nieuwe) functie. Dit zou als algemeen doel in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen.

Omgevingswaarden

De bodemkwaliteit op een locatie kan op een objectieve manier worden bepaald. Toch ligt het niet voor de hand om hiervoor een omgevingswaarde op te nemen vanwege de geringe mogelijkheden om de bodemkwaliteit te beïnvloeden, behoudens bij pleksgewijze sanering.

4.3.8 Bodemkwaliteit: algemene regels

Het is wenselijk om – ter bescherming van de gezondheid – regels te stellen aan bepaalde bodemgebruiksvormen. Daartoe dienen relevante gevoelige activiteiten in het omgevingsplan benoemd worden, zoals kinderspeelplaatsen (incl. schoolpleinen en buitenruimtes van kinderopvang), het houden van een moestuin, e.d.

Specifieke zorgplicht

Sommige bodemsaneringen kunnen gevolgen hebben voor de omgeving. Als er voor een bodemsanering geen vergunningplicht geldt (zie paragraaf 4.3.9), dan zou d.m.v. een specifieke zorgplicht de gevolgen voor de omgeving kunnen worden beperkt, bijvoorbeeld door het stellen van een maatwerkvoorschrift:

- *Alvorens een bodemsanering met mogelijke gevolgen voor de omgeving wordt uitgevoerd, wordt in de voorbereidende fase een Publieke Gezondheidsplan opgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeente (of de GGD).*

In een Publieke Gezondheidsplan staat minimaal het volgende beschreven (Links et al., 2020: <https://www.rivm.nl/ggd-richtlijn-mmk-bodemsanering/proactieve-fase/ggd-advisering-bodemsanering>):

- Risico op blootstelling aan vluchtige en/of niet-vluchtige stoffen, inclusief geur en stof.
- Risico op blootstelling aan geluid en trillingen.
- Maatregelen (preventief en reactief) om risico's te voorkomen of te beheersen.
- Monitoring en beoordeling van de blootstelling.
- Communicatie met de omgeving.

Een dergelijk plan voorkomt (onnodige) onrust, hinder en/ of gezondheidsrisico's.

Algemene regels

Met behulp van algemene regels zou kunnen worden bepaald dat gevoelige bodemgebruiksvormen alleen mogen plaatsvinden op plaatsen waar het loodgehalte valt in de klasse 'voldoende bodemkwaliteit', zoals bepaald in het betreffende GGD-advies: <https://www.ggdghorkennisnet.nl/thema/gezondheid-en-milieu/publicaties/publicatie/15243-toelichting-lood-in-bodem-en-gezondheid>

Gemeenten met over het algemeen een goede bodemkwaliteit (dus niet de gemeenten met omvangrijke diffuse historische bodemverontreinigingen) zouden mogelijk een

saneringsplicht kunnen opnemen in het omgevingsplan – deze vervalt namelijk (activiteit is leidend, niet de verontreiniging).

Maatwerkvoorschriften

Met betrekking tot afdekklagen en leeflagen zouden maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld:

- *Als sprake is van een restverontreiniging onder een afdeklaag, waardoor na afloop van de sanering nog gebruiksbeperkingen (bijvoorbeeld niet dieper graven dan de onderzijde van de leeflaag) en nazorg (in stand houden van de afdeklaag) gelden, moeten de regels worden vermeld in een omgevingsplan. Ook andere regels om gezondheidsrisico's na een sanering te voorkomen worden opgenomen in het omgevingsplan, zoals maatregelen aan het gebouw zelf, waaronder dampdichte folie of extra ventilatie in de kruipruimte. Een ander voorbeeld is een verbod op het telen van gewassen in de tuin.*
- *Een leeflaag met een dikte van minder dan de standaarddikte van 1,0 meter. Gemeenten in de laag gelegen polders in het westen van Nederland, waarbij het grondwater reikt tot enkele decimeters onder het bestaande maaiveld, kunnen in het omgevingsplan een minimumdikte van 0,5 meter opnemen. Deze gebieden kennen al beperkingen in het gebruik, waardoor het aanbrengen van een leeflaag met een dikte van 1,0 m niet noodzakelijk is (Links et al., 2020).*

4.3.9 Bodemkwaliteit: omgevingsvergunning

Om specifieke regels te kunnen stellen bij bepaalde bodemsaneringen die (grote) invloed op de omgeving kunnen hebben, verdient het aanbeveling om dit type bodemsanering als omgevingsplanactiviteit te benoemen zodat hiervoor een vergunningplicht geldt.

Beoordelingsregels

Voorbeeldregel m.b.t. effecten voor de omgeving:

- *Een vergunning voor een bodemsanering met mogelijke gevolgen voor de omgeving wordt alleen verleend als er in de voorbereidende fase een Publieke Gezondheidsplan is opgesteld, dat deel uitmaakt van de vergunningaanvraag.*
In een Publieke Gezondheidsplan staat minimaal het volgende beschreven (Links et al., 2020: <https://www.rivm.nl/ggd-richtlijn-mmk-bodemsanering/proactieve-fase/ggd-advisering-bodemsanering>):
 - Risico op blootstelling aan vluchtige en/of niet-vluchtige stoffen, inclusief geur en stof.
 - Risico op blootstelling aan geluid en trillingen.
 - Maatregelen (preventief en reactief) om risico's te voorkomen of te beheersen.
 - Monitoring en beoordeling van de blootstelling.
 - Communicatie met de omgeving.Een dergelijk plan voorkomt (onnodige) onrust, hinder en/ of gezondheidsrisico's.

Regels over te vragen advies

Vanwege de mogelijke impact op de omgeving en de publieke gezondheid is het zinvol om een regel op te nemen over te vragen GGD-advies. Bij de besluitvorming over een vergunning moet de gemeente dan een expliciete afweging maken, waarbij ook het GGD-advies op tafel ligt:

- *Over een vergunningaanvraag voor bodemsanering met mogelijke gevolgen voor de omgeving wordt alleen beslist nadat de GGD hierover advies heeft uitgebracht. Dit advies heeft in ieder geval betrekking op het Publieke Gezondheidsplan dat bij de vergunningaanvraag is gevoegd.*

Het GGD-advies kan als indieningsvereiste bij de vergunningaanvraag worden opgenomen.

4.4 Woonomgeving: de leefomgeving draagt bij aan een gezond gewicht

4.4.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid

Bijna de helft van de Nederlanders van 18 jaar en ouder heeft overgewicht, een op de drie beweegt weinig. Overgewicht hangt samen met tal van ziekten. Het risico op ziekten en aandoeningen zoals diabetes en hart- en vaatziekten wordt groter naarmate de buikomvang toeneemt. De leefomgeving bepaalt vaak direct of gezond gedrag mogelijk is. Het kan gezond gedrag bevorderen of juist belemmeren. In een obesogene omgeving eten mensen teveel en ongezond en bewegen te weinig. Dit draagt bij aan het probleem van overgewicht. Door de leefomgeving zo in te richten dat een actieve leefstijl (zoals fietsen, traplopen, buitenspelen) wordt gestimuleerd en dat gezonde voeding de makkelijke, logische keuze is, worden problemen rond overgewicht tegengegaan. Het gaat daarbij ook om zaken als een gezond voedingsaanbod op en rond scholen, sportterreinen en andere gemeentelijke voorzieningen.

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'de leefomgeving draagt bij aan een gezond gewicht' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. In de volgende paragrafen wordt vooral ingegaan op bewegen en in mindere mate op de voedselomgeving.

4.4.2 Wet- en regelgeving en beleidskaders

Wet- en regelgeving

Er is geen relevante landelijke wet- en regelgeving die direct betrekking heeft op de leefomgeving ten behoeve van een gezond gewicht.

Beleidskaders

In het Nationaal Preventieakkoord zijn als onderdeel van maatregelen tegen overgewicht en obesitas aanvullende afspraken gemaakt om sport en bewegen verder terug te stimuleren. De afspraken relevant voor deze kernwaarde zijn:

- In alle provincies worden minimaal 200 gemeenten en scholen ondersteund met kennis en expertise om lokaal gezonde schoolpleinen te realiseren.
- In de periode tot 2021 worden in Nederland door IVN en Jantje Beton 12 Gezonde Buurten gerealiseerd met nauwe betrokkenheid van relevante partners uit het Nationaal Preventieakkoord, buurtbewoners en lokale partijen. Deze buurten zullen een voorbeeldfunctie vervullen voor verdere navolging.
- We willen ook in de rest van Nederland gezonde buurten realiseren, zodat iedereen de kansen krijgt om een gezond leven te leiden en met prioriteit kinderen veilig en gezond naar school kunnen fietsen en lopen. Hiervoor worden door gemeenten met lokale/regionale partijen onder meer lokale/regionale afspraken gemaakt.

In het Nationaal Sportakkoord zijn 6 ambities geformuleerd om sport en bewegen aantrekkelijk en voor alle inwoners toegankelijk te maken. De ambities relevant voor deze kernwaarde zijn:

- Duurzame sportinfrastructuur: De ambitie is om Nederland te voorzien van een functionele, goede en duurzame sportinfrastructuur. De exploitatie van sportaccommodaties wordt sterk verbeterd, de openbare ruimte wordt beweegvriendelijk ingericht en alle sportaccommodaties zijn straks duurzaam.

- Vaardig in bewegen: De ambitie is om meer kinderen aan de beweegrichtlijnen te laten voldoen en om de neerwaartse spiraal van de motorische vaardigheid van kinderen de komende jaren naar boven toe om te buigen.

Inmiddels is in 344 van de 355 gemeenten in Nederland ook een lokaal (of regionaal) sportakkoord gesloten, of is in ontwikkeling. Hierbij wordt afgestemd op de lokale situatie en eigen ambities en doelen beschreven. Voorbeelden hiervan zijn:

- Stimuleren en benutten van aanwezige sporten beweegvoorzieningen: sportverenigingen en schoolpleinen. Starten van pilot met aantal accommodaties die worden aangewezen als speelplek.
- Realiseren van nieuw sport- en beweegaanbod op en rondom sportparken, zoals beach-sporten en beweegtuinten.

Daarnaast is bevordering van gezond voedselaanbod en terugdringen van ongezond voedsel via snackbars een aandachtspunt.

4.4.3 Doelen en omgevingswaarden

Regels over de te bereiken doelen

Doelen aansluitend op het preventieakkoord:

- *Minimaal 3% van het bebouwde oppervlakte wordt bestemd voor buitenspeel- en verblijfsruimte (Jantje Beton norm) (te betrekken per wijk of buurt om te voorkomen dat gemiddeld de gemeente voldoet maar er desondanks wijken zijn waar dit niet wordt gehaald)*
- *Gemeente biedt aantrekkelijke speelplek binnen 400 meter van de woning (Jantje Beton norm)
(Bron: 'Nader beleid buitenspeelruimte' april 2006, kenmerk NIB 2005/217590)*
- *Aantrekkelijke wandel- en fietsroutes door de wijk: Er is een fijnmazig en aantrekkelijk netwerk van brede fiets- en voetpaden (Kuitert en Maas, 2016).*

Doel aansluitend op het sportakkoord:

- *De openbare ruimte is beweegvriendelijk ingericht.
(zie doelen van preventieakkoord gericht op stimuleren buitenspelen en verbeteren motorische vaardigheden bij kinderen)*

Doel aansluitend op lokaal beleid (voorbeeld: Amsterdamse Beweeglogica):

- *Uitgangspunten:*
 - *De bewegende stad geeft ruim baan aan fietsen en voetganger.*
 - *In de bewegende stad is sport om de hoek.*
 - *De bewegende stad is een speeltuin.*
 - *In de bewegende stad wordt niet stil gezeten.**(Bron: Amsterdamse beweeglogica, de bewegende stad)*

Voorbeelden van andere doelen:

- *Veilige routes afgeschermd van gemotoriseerd verkeer: 'er zijn fietsstraten'*
- *Ruimte voor kinderen om buiten te spelen: speelstraten*
- *Langzaam-verkeerroutes zijn zoveel mogelijk op elkaar aangesloten en bevatten geen onveilige (kruis) punten.*
- *Voetpaden hebben een vlakke en stroeve ondergrond.
(Bron: Prettige Plekken - Handboek mens & openbare ruimte, Kuitert en Maas)*
- *Vergunningenstelsel introduceren: parkeerrestricties regelen bij de functie 'fietsen' (geen langsparkeren bijvoorbeeld), minimale trottoirbreedtes, et cetera.*

- *Eisen aan vergunningen in het gebied dat de functie 'fietsen' heeft gekregen, om de functie te versterken. Bijvoorbeeld maximale winkeloppervlakten, percentage horeca, et cetera;*
- *Eventueel omgevingswaarde introduceren: vanaf bepaalde verhouding fietsers - gemotoriseerd verkeer wordt een straat een fietsstraat. Dan is het fietsstraat programma een verplicht programma.*
- *Definieer een minimum en maximum aantal parkeerplaatsen.*
- *Voldoende fietsstalling via een fietsparkeernorm, en ruimte voor fietsparkeren in de voortuin (waar fietsparkeren achter het huis veel extra tijd vraagt of niet mogelijk is)*
- *Plan in een gebouw trappen binnen 7,5 meter van entree, dichtbij de lift(en) en zorg dat trappen eerder zichtbaar zijn dan liften
(Bron: Inspiratiedocument lopen en fietsen, CROW)*

Omgevingswaarden

Voor dit onderwerp lijken omgevingswaarden niet passend.

4.4.4 Algemene regels

Om regels te kunnen stellen voor activiteiten, moeten deze activiteiten allereerst in het omgevingsplan benoemd worden, bijvoorbeeld (CROW, 2020):

Artikel X Buitenruimte

X.1 Toegelaten activiteiten

Ter plaatse van de functie 'Buitenruimte' zijn de volgende functies en activiteiten toegestaan:

- *Activiteiten die bijdragen aan het in standhouden, ontwikkelen en beleven van het groen en landschappelijke waarden;*
- *Parkeren;*
- *Wegen, voet- en fietspaden;*
- *Het aanleggen van onverharde paden;*
- *Activiteiten die bijdragen aan het in stand houden en ontwikkelen van de waterhuishouding en natuurlijke waarden;*
- *Activiteiten die gericht zijn op natuur- en landschapsbeleving, zoals wandelen en fietsen;*

Specifieke zorgplicht

Niet van toepassing voor dit onderwerp.

Algemene regels

Voorbeeldregel m.b.t. groen:

- *Er is voldoende, gevarieerd en bruikbaar groen. (Juist ook in wijken met een lage sociaal-economische status en rondom plekken waar veel kinderen en ouderen wonen. Dit dient via een beleidskader te worden gespecificeerd).*

Voorbeeldregel m.b.t. voetgangercomfort (CROW, 2020):

- *Voor [gebied] wordt met het oog op de doelen, bedoeld in artikel xxx, de kwaliteit aangegeven die het voetgangerscomfort dient te hebben zodat het gebruik van die locatie overeenkomstig de functie is. Het voetgangerscomfort wordt gemeten in [eenheden].*

Voorbeeldregels m.b.t. de voedselomgeving:

- *Er zijn geen fastfoodrestaurants en snackbars binnen een afstand van X m van scholen en andere plekken waar jeugd verblijft.*
- *Er zijn niet meer dan X fastfoodrestaurants en/of snackbars in gebied Y.*

- *Er is minimaal een drinkwatertappunt per X m² in gebieden waar mensen langdurig verblijven (ontmoediging frisdrank, watervoorziening is belangrijk in hitteperioden).*

4.4.5 Omgevingsvergunning

Om een vergunningplicht op te kunnen leggen voor de inrichting van de openbare ruimte zou de activiteit 'inrichten openbare ruimte' expliciet in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Daar moeten dan ook beoordelingsregels bij staan, die de criteria bevatten waaraan activiteiten in het kader van een vergunningverlening worden getoetst.

Beoordelingsregels

Voorbeeldregel toegankelijkheid:

Alle openbare plekken (park, winkelcentrum, natuurgebied, zwembad, speeltuin etc.) zijn zonder belemmering bereikbaar en toegankelijk voor rolstoelen en mensen met een beperking (slecht ter been, visuele beperking).

Toelichting: Een beoordelingsregel bevat de criteria waaraan activiteiten in het kader van een vergunningverlening worden getoetst. In dit geval wordt getoetst of de openbare plek bereikbaar is voor mensen met een beperking. Er is sinds begin 2020 een Europese Toegankelijkheidswet en een instructieregel (5.1.8) van het Bkl geeft handvatten voor de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte.

Regels over te vragen advies:

Voorbeeldregel:

Vraag advies aan de lokale GGD bij de planning, ontwerp en inrichting van de openbare ruimte met het oog op bewegen en een gezonde leefstijl.

Toelichting: Om deze regel op te nemen in het omgevingsplan is een heel formele route. Het voor advies betrekken van de GGD dient bij voorkeur in de initiatief-fase te gebeuren, gelijktijdig met bewonersparticipatie. Stedenbouwkundigen zijn waarschijnlijk goed in staat om een beweegvriendelijke omgeving te ontwerpen. Maar op het gebied van specifieke aandachtspunten voor de inrichting gericht op het bevorderen van de gezondheid is (vroegtijdig) advies vanuit de GGD gewenst: hierover zouden GGD en gemeente passende afspraken kunnen maken.

4.5 Woonomgeving: Wonen en druk verkeer zijn gescheiden

4.5.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid

Intensief verkeer geeft veel lawaai en luchtverontreiniging. Langdurig verblijven nabij drukke wegen (bijv. woning, school, kinderdagverblijf, verzorgingshuis) geeft een verhoogd risico op hart- en vaatziekten en luchtwegaandoeningen. De groei van kinderlongen op dergelijke plekken blijft achter. Het horen van te veel of ongewenst geluid kan niet alleen onprettig zijn, het kan ook gezondheidsschade toebrengen. Zo slapen sommige mensen slecht vanwege geluidsoverlast of krijgen ze een hoge bloeddruk en kan geluid de kans op een hartinfarct vergroten. Drukke verkeerswegen kunnen daarnaast ook een geografische barrière vormen en leiden tot (verkeers)onveilige situaties.

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'wonen en druk verkeer zijn gescheiden' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. Een aantal groepen is extra kwetsbaar. Deze groepen worden de hooggevoeligen genoemd, denk aan ouderen, kinderen, en mensen met aandoeningen aan hart, bloedvaten of luchtwegen. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op luchtkwaliteit en gevoelige bestemmingen. Het aspect geluid komt in paragraaf 4.10 aan de orde.

4.5.2 Wet- en regelgeving en beleidskaders

Wet- en regelgeving

De belangrijkste regels over luchtkwaliteit staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Hierin staan ook de omgevingswaarden die van rijkswege gelden en overeenkomen met de Europese grenswaarden. Voor sommige gemeenten betekent dit dat zij verplicht zijn om een omgevingsprogramma voor luchtkwaliteit op te stellen vanwege (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden. Dit vervangt het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt.

In principe staat het gemeenten vrij om zelf omgevingswaarden voor luchtverontreiniging vast te stellen. Rijk, provincies en gemeenten kunnen hierin echter niet soepeler zijn dan de EU-grenswaarden. Ook wanneer voldaan wordt aan de Europese normering vinden gezondheidseffecten door luchtverontreiniging plaats. Gemeenten kunnen daarom gebruikmaken van de mogelijkheid om strengere omgevingswaarden in te stellen dan vastgelegd door provincie of rijksoverheid. Ook kunnen zij omgevingswaarden opstellen voor stoffen waarvoor geen rijksomgevingswaarde geldt, zoals roet. Op deze manier kunnen gemeenten een integrale afweging maken waarin ook gezondheid is meegewogen.

Beleidskaders

Het Schone Lucht Akkoord is een overeenkomst tussen het rijk, het merendeel van de provincies en enkele tientallen gemeenten om verder te werken aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en daarmee gezondheidswinst te realiseren. Het doel is in 2030 t.o.v. 2016 een gezondheidswinst van 50% te bereiken uit Nederlandse bronnen. Het SLA is begin 2020 ondertekend, maar deelname staat ook nu nog open voor provincies en gemeenten die nog niet direct hadden ondertekend. Belangrijk uitgangspunt van het SLA dat verdere verbetering van de luchtkwaliteit alleen kan worden bereikt als iedereen, alle overheidslagen, alle sectoren daaraan een steentje bijdragen. Onderdeel van het SLA is ook de uitwerking van beleid op het gebied van gevoelige bestemmingen. Gemeenten

kunnen zelf gevoelige bestemmingenbeleid formuleren, een aantal gemeenten doen dat ook al.

4.5.3 Doelen en omgevingswaarden

Om zoveel mogelijk gezondheidswinst te bereiken is het zinvol om doelen te formuleren zowel voor de algemene luchtkwaliteit als voor de bescherming van gevoelige groepen.

Regels over de te bereiken doelen

In het algemeen zullen doelen in de omgevingsvisie worden geformuleerd, in het omgevingsplan moeten deze nader worden geconcretiseerd. Voorbeelden van mogelijke doelen zijn:

Voorbeelden luchtkwaliteit:

- *Iedere inwoner van de gemeente heeft recht op een gezonde luchtkwaliteit, overeenkomstig het Schone Lucht Akkoord streven we naar een gezondheidswinst van 50% in 2030*
- *Als gemeente willen we de luchtkwaliteit verbeteren, bijvoorbeeld door:*
 - *Gemotoriseerd verkeer in de kernen terugdringen door het ontmoedigen van autobezit of autogebruik*
 - *Zero-emission (mobiliteit zonder uitstoot) in 2050*
 - *Milieuzonering instellen*
 - *Het stimuleren van actief vervoer (lopen en fietsen)*
 - *Uitfaseren van mobiele werktuigen op fossiele brandstoffen*
 - *Beperken van particuliere houtstook (zie ook paragraaf 4.2)*
 - *Zorgen voor een verbeterde doorstroming en het instellen van een maximumsnelheid dicht bij het gemiddelde optimum qua verbranding (grofweg 80 km/u).*

Voorbeeld gevoelige bestemmingen:

De belangrijkste bepalende factor voor de blootstelling aan de milieubelasting door druk verkeer is de afstand tussen bron en ontvanger. Voldoende afstand wordt het meest effectief bereikt door hiermee rekening te houden bij de "evenwichtige toedeling van functies aan locaties", waarbij (Omgevingswet, artikel 2.1 lid 4): "... in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid". Concreet vertaalt dit zich ruimtelijk naar waar wel of niet de functie wonen mogelijk wordt gemaakt en waar zich wel of niet scholen en kinderopvang nieuw mogen vestigen. Ook kan hiermee gestuurd worden in het autogebruik, bijvoorbeeld door de status van wegen, de ruimte beperken voor parkeren, ruimte creëren voor fietsen en lopen, etc. Deze afweging moeten gemeente expliciet maken bij het vaststellen van hun Omgevingsplan en als ambitie in de Omgevingsvisie hebben vastgelegd. Voorbeeld:

- *Gevoelige groepen worden extra beschermd tegen blootstelling aan luchtverontreiniging door geen nieuwe voorzieningen voor langdurig verblijf te realiseren dichtbij drukke wegen.*

Omgevingswaarden

Provincies en gemeenten mogen aanvullende en afwijkende (strengere) omgevingswaarden stellen voor luchtkwaliteit. Bij een aanvullende of afwijkende omgevingswaarde moet de gemeente of provincie ook de economische effecten betrekken. Het gaat dan om effecten op vestigingsklimaat, werkgelegenheid en bereikbaarheid. Toch kan dit zinvol zijn om het streven naar schonere lucht kracht bij te zetten, bijvoorbeeld:

- *De luchtkwaliteit voldoet aan de advieswaarden van de WHO voor PM₁₀, PM_{2.5} en NO₂ of*

De toelaatbare jaargemiddelde concentratie fijnstof in de buitenlucht bedraagt ten hoogste

1. 20 µg/m³ voor PM₁₀

2. 10 µg/m³ voor PM_{2,5}

3. De omgevingswaarden voor PM₁₀ en PM_{2,5} bedoeld onder lid 1 en lid 2 zijn resultaatverplichtingen/inspanningsverplichtingen.

N.B. Dit is alleen zinvol voor gemeenten waar de luchtkwaliteit nog niet aan deze advieswaarden voldoet. Immers als er al aan wordt voldaan kan dat leiden tot normopvulling. Dit strookt ook niet met de doelstelling van het SLA om 50% gezondheidswinst te realiseren uit binnenlandse bronnen.

- *Het verschil tussen de gemiddelde stedelijke luchtkwaliteit voor PM_{2,5} en NO₂ en de achtergrondconcentratie in het omliggende landelijk gebied daalt jaarlijks met x%*
Dit is een stimulans voor het aanpakken van bronnen van luchtverontreiniging binnen het eigen stedelijk gebied.

Bij het stellen van lokale omgevingswaarden voor luchtkwaliteit is een programma nodig bij een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde.

4.5.4 Algemene regels

Gevoelige bestemmingen beleid van een gemeente kan verschillende vormen aannemen. Van belang is om te beginnen de definitie van een gevoelige bestemming. In het Besluit gevoelige bestemmingen dat nu nog van kracht is wordt dit begrip beperkt tot scholen, kinderopvang, verpleeg- en verzorgingstehuizen. De GGD vindt dat ook woningen tot de gevoelige bestemmingen behoren (Dijkema et al., 2018). Het kan dan gaan om activiteiten als 'wonen' en 'vestigen van nieuwe en verplaatsen van bestaande maatschappelijke diensten'.

Het GGD-advies is om een afstand van minimaal 300 meter tussen de snelweg en gevoelige bestemmingen (woningen, scholen, kinderdagverblijven, etc.) aan te houden. Langs drukke wegen (waarbij 'druk' is gedefinieerd als een verkeersintensiteit van meer dan 10.000 voertuigen per etmaal) is de luchtverontreiniging vaak net zo hoog als vlakbij de snelweg. De GGD adviseert om niet in de eerstelijns bebouwing binnen 50 meter van drukke wegen gevoelige bestemmingen te vestigen (Dijkema et al., 2018).

Specifieke zorgplicht

De specifieke zorgplicht is erop gericht om iemand een bepaalde activiteit te laten uit te voeren of wellicht na te laten. Een specifieke zorgplicht kan het kader zijn voor maatwerkvoorschriften. In dit geval zou deze kunnen worden gebruikt om een gevoelige groep extra beschermen op basis van de definitie van gevoelige bestemmingen.

Algemene regels

Het gevoelige bestemmingenbeleid kan als eenduidige algemene regel worden geformuleerd, die aangeeft dat binnen 300 meter van de snelweg of binnen 50 meter in eerstelijns bebouwing van drukke wegen geen gevoelige bestemming mag worden gerealiseerd (gesloten norm). Een voorbeeld hiervan is te vinden in het Omgevingsplan Binckhorst:

- Artikel xx. Vestigen van nieuwe en verplaatsen van bestaande maatschappelijke diensten

Indien er sprake is van een gevoelige functie mag deze zich niet binnen een zone van 50 meter langs drukke doorgaande wegen en een zone van 300 meter langs snelweg A12/Utrechtsebaan vestigen.

Een andere situatie die zich kan voordoen is de verandering van een weg (reconstructie gemeentelijke wegen), waardoor het aantal motorvoertuigbewegingen groter wordt of de afstand tot gevoelige bestemmingen kleiner wordt dan 50 meter. Goed als gemeente hier

regels over opneemt. Alleen gemeentelijke wegen, want provinciale en rijkswegen valt buiten het gezag van de gemeente. Bijvoorbeeld:

- *Reconstructie van alle gemeentelijke wegen mag alleen plaatsvinden als dit de luchtkwaliteit positief beïnvloed. (goed voor de totale luchtkwaliteit ('luchtverontreinigingsdeken') van een stad)*
- *Reconstructie van gemeentelijke wegen binnen 50 meter van gevoelige bestemmingen mag alleen plaatsvinden als dit de luchtkwaliteit positief beïnvloed.*
- *Reconstructie van gemeentelijke wegen binnen 50 meter van bepaalde aangewezen gevoelige groepen (scholen, kinderdagverblijven, etc.) mag alleen plaatsvinden als dit de luchtkwaliteit positief beïnvloed.*

4.5.5 Omgevingsvergunning

Om enerzijds regels te kunnen stellen en anderzijds afwegingsruimte te creëren is het zinvol om het realiseren van gevoelige bestemmingen als omgevingsplanactiviteit te definiëren. In dat geval is voor die activiteit een omgevingsvergunning nodig, waarvoor regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

Beoordelingsregels

Een voorbeeld van een beoordelingsregel die afwegingsruimte biedt, is:

- *Een vergunning voor een gevoelige bestemming (bouwen of Omgevingsplan wijzigen) binnen 300 meter van de snelweg of binnen 50 meter in eerstelijns bebouwing van drukke wegen (>10.000 mvt/etmaal) wordt alleen verleend als er sprake is van een gezonde leefomgeving.*

Gezonde leefomgeving is gedefinieerd in een beleidsmatig beoordelingskader.

Hierbij zou ook de kernwaarde m.b.t. een aangename zijde kunnen worden betrokken (zie paragraaf 4.10)

Regels over te vragen advies

Als het niet lukt om door het toedelen van functies of door het vastleggen van (gesloten) normen een gevoelige bestemmingenbeleid te implementeren, dan is een regel over te vragen GGD-advies te beschouwen als een soort laatste redmiddel. Bij de besluitvorming over een vergunning of Omgevingsplanwijziging moet de gemeente dan een expliciete afweging maken, waarbij ook het GGD-advies op tafel ligt:

- *Over een vergunningaanvraag voor bestemmingen waar gevoelige groepen verblijven (scholen, kinderdagverblijven, verzorgingshuizen binnen 300 meter van de snelweg of binnen 50 meter in de eerstelijns bebouwing van drukke wegen wordt alleen beslist nadat de GGD hierover advies heeft uitgebracht.*
- *Bij reconstructie van gemeentelijke wegen binnen 50 meter van gevoelige bestemmingen / bepaalde aangewezen gevoelige groepen (scholen, kinderdagverblijven, etc.) wordt de GGD om advies gevraagd om tot zo gezond mogelijke inrichting te komen.*

Het GGD-advies kan als indieningsvereiste bij de vergunningaanvraag worden opgenomen.

4.6 Woonomgeving: Functies (wonen, werken, voorzieningen) zijn goed gemengd, overlastgevende bedrijven staan op afstand

4.6.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid

Een goede menging van functies zorgt voor een prettige woon- en werkomgeving gedurende de hele dag. In een buurt waar wonen, werken en een gevarieerd aanbod van voorzieningen (op het gebied van zorg, winkelen, ontspanning, ontwikkeling) goed gemengd zijn, wordt meer bewogen omdat zij lopend of met de fiets bereikbaar zijn. Dit zorgt er voor dat meer mensen de auto laten staan (en dus minder luchtverontreiniging, geluidsoverlast en verkeersproblemen). Goede functiemenging draagt tenslotte bij aan levendigheid en het ontmoeten van buurtgenoten. Woningen kunnen de ontwikkelingsruimte voor industriële of agrarische bedrijven beperken. Dergelijke bedrijven kunnen (bijv. door uitstoot van geur, geluid, stoffen) overlast, veiligheidsrisico's en gezondheidsrisico's met zich meebrengen. Dienstverlenende en MKB-bedrijven zoals bijv. detailhandel kunnen de levendigheid van een buurt juist vergroten en zorgen voor werkgelegenheid, waarbij aandacht voor de 'menselijke maat' van belang is om overlast te voorkomen

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'functies zijn goed gemengd, overlastgevende bedrijven staan op afstand' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. In de paragrafen 4.6.2 tot en met 4.6.5 wordt ingegaan op functiemenging en in de paragrafen 4.6.6 tot en met 4.6.9 wordt ingegaan op afstand houden tussen woningen en veehouderijen.

4.6.2 Functiemenging: wet- en regelgeving en beleidskaders

Wet- en regelgeving

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) stelt regels aan (grote) milieubelastende activiteiten, voor kleinere milieubelastende activiteiten wordt de keuze aan de gemeenten overgelaten of er regels worden gesteld.

Beleidskaders

Er is vooral lokaal beleid dat gericht is op functiemenging en het toelaten van bepaalde activiteiten in gebieden. In sommige gevallen is er wel provinciaal beleid, bijvoorbeeld m.b.t. detailhandel, dat de mogelijkheden van gemeenten beperkt.

4.6.3 Functiemenging: doelen en omgevingswaarden

In een omgevingsvisie is de menging van functies lang niet altijd als specifiek beleidsdoel benoemd. Toch kan die vermenging een logische consequentie zijn van andere doelstellingen die wél zijn geformuleerd. Uiteraard hangt het van het gebied af óf, en op welke wijze invulling aan functiemenging wordt gegeven. Voorbeelden van ambities in de omgevingsvisie die aansluiten bij het mengen van functies zijn:

Algemeen:

- De nadruk op een gezonde leefomgeving
- De nadruk op een prettige leefomgeving/woonklimaat

- In binnenstad: voorkomen van leegstand, dubbel ruimtegebruik(dag/avond), (sociale) veiligheid. (denk aan een winkelgebied: door wonen boven winkels toe te staan is het veiliger in de binnenstad. Kijk ook naar basisvoorzieningen zoals zorg en onderwijs, detailhandel, sport)

Specifiek:

- Versterken saamhorigheid/ aandacht voor sociale cohesie
- Voldoende afstand tussen (overlast veroorzakende) bedrijven en woningen (of andere gevoelige bestemmingen)
- Stimuleren van fietsen en lopen/ verminderen van gemotoriseerde vervoersbewegingen
- Bevorderen van recreatie

In het omgevingsplan kunnen deze ambities nader worden geconcretiseerd in doelen.

Regels over de te bereiken doelen

Het doel m.b.t. functiemenging kan bijvoorbeeld als volgt worden geformuleerd:

In woonwijk/gemengd gebied X zijn de functies wonen, werken, voorzieningen goed gemengd. Hieraan kan een getalsmatige vertaling worden gekoppeld, bijvoorbeeld:

- *Percentage panden waarin naast wonen ook bedrijfsmatige activiteiten plaatsvinden of voorzieningen aanwezig zijn*
- *Minimaal oppervlak (BVO) dat in gebruik is voor bedrijfsmatige activiteiten of (maatschappelijke) voorzieningen*
- *Minimaal en maximaal aantal van bepaalde specifieke bedrijfstypen of (maatschappelijke) voorzieningen*

Toelichting:

Een evenwichtige toewijzing van functies dat leidt tot een goede menging van de functies wonen, werken en voorzieningen. Dit bevordert de leefbaarheid van de leefomgeving en sociale cohesie en stimuleert beweging met fiets of lopen. Dit draagt bij aan verbetering van de luchtkwaliteit en het verminderen van geluidsoverlast.

Omgevingswaarden

Om te kunnen sturen op de functiemenging in een bepaald gebied, zou een lokale omgevingswaarde kunnen worden ingesteld. Deels kunnen daarbij ook subjectieve maten (beleving) worden gebruikt. Bijvoorbeeld:

- *De functiemengingsindex (bijvoorbeeld Mixed Use Index, MXI) in wijk x ligt tussen x en y*
- *Het aantal klachten over hinder door bedrijfsmatige activiteiten in wijk x is ten hoogste x per jaar; het aantal klachten over overlast door bedrijfsmatige activiteiten in wijk x bedraagt 0.*
- *Tevredenheid van buurtbewoners over het voorzieningenniveau in de wijk is tenminste x*

4.6.4 Functiemenging: algemene regels

In het Besluit activiteiten leefomgeving worden verschillende activiteiten aangewezen als milieubelastende activiteit. Daarbovenop kunnen gemeenten in een omgevingsplan aanvullende (kleinschalige) milieubelastende activiteiten aanwijzen, bijvoorbeeld:

Artikel x Aanwijzing milieubelastende activiteiten

Als milieubelastende activiteiten met beperkt effect worden aangewezen de volgende activiteiten voor zover zij zelfstandig worden verricht of bij het uitoefenen van beroep of bedrijf aan huis:

- a. horeca
- b. detailhandel
- c. nagelstudio
- d. bakkerij
- e. ...
- etc.

Andersom geredeneerd kan ook juist gestimuleerd dat bepaalde activiteiten zich in een gebied vestigen door deze expliciet mogelijk te maken:

Artikel y Aanwijzing activiteiten:

In gebied X zijn bedrijfsmatige activiteiten toegestaan die bijdragen aan sociale cohesie in de woonwijk.

Toelichting:

Initiatiefnemers worden opgeroepen zelf met ideeën te komen hoe een activiteit te ontplooiën die voldoet aan de algemene regels. Die kan werken aan huis, het vestigen van voorzieningen, sociale ontmoetingsplaatsen etc. stimuleren. De toepasbaarheid is nog niet duidelijk en dient verder onderzocht/ontwikkeld te worden. Overlast van activiteiten kan ingeperkt worden door hieraan regels te verbinden.

Specifieke zorgplicht

In een gemengde omgeving mag het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten niet leiden tot overlast bij buurtbewoners. Gebruikers van een bouwwerk, open erf of terrein moeten alle redelijke maatregelen nemen om overlast of hinder van onder andere geur, geluid, trillingen, rook, en stof te voorkomen of te stoppen. Een dergelijke specifieke zorgplicht staat in het tijdelijk deel van het omgevingsplan als onderdeel van de bruidsschat. Het gaat om artikel 22.18 (bouwwerken) en 22.20 (open erven en terreinen) van de bruidsschat.

In de praktijk blijkt (net als bij houtstook, zie paragraaf 4.2.6) dat een dergelijke bepaling onvoldoende is om op te kunnen treden bij overlast. Deze zorgplicht zal dan ook verder moeten worden ingevuld en verduidelijkt. Zeker omdat het in sommige gevallen gaat om de verspreiding van gevaarlijke stoffen, zoals koolmonoxide.

Algemene regels

Aan het toelaten van activiteiten in gemengd gebied kunnen voorwaarden worden verbonden die overlast voorkomen of beperken door algemene regels als:

- *Maximaal x (aantal) parkeerplaatsen*
- *Geen fastfood restaurants*
- *Niet meer dan x (aantal) zitplaatsen*
- *Omvang terras en openingstijden (geluid)*
- *Gebruik stille elektrische transportmiddelen*
- *Participatie- en/of communicatieplan voor omwonenden om hinder tegen te gaan (geluid, geur, verkeersbewegingen etc.) (niet alleen in initiatieffase).*
- *Etc.*

Meldingsregels

Om zicht te houden op de ontwikkelingen in een gebied en desgewenst de bron van hinder of overlast te kunnen opsporen is het nuttig om een meldplicht in te stellen voor activiteiten in een gemengd gebied. Bijvoorbeeld:

- *Voor het realiseren van een praktijk aan huis dient een melding te worden gedaan.*

Toelichting: Een melding i.p.v. een vergunning kan functiemenging stimuleren. Doordat er een melding wordt gedaan kan de gemeente zorg dragen voor een evenwichtige toedeling van functies.

Voor sommige milieubelastende activiteiten is een vergunningplicht overigens wel nuttig.

4.6.5 Functiemenging: omgevingsvergunning

Om enerzijds regels te kunnen stellen en anderzijds afwegingsruimte te creëren is het zinvol om sommige milieubelastende activiteiten als omgevingsplanactiviteit te definiëren. In dat geval is voor die activiteit een omgevingsvergunning nodig, waarvoor regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Bijvoorbeeld:

- *In woonwijk/gemengd gebied is het uitoefenen of exploiteren van horeca-activiteiten niet toegestaan zonder vergunning (benoem eventueel openingstijden, afhaal, geluid etc.).*

Beoordelingsregels

Aan het verlenen van een omgevingsvergunning kunnen voorwaarden worden verbonden die overlast voorkomen of beperken door het opstellen van regels als:

- *Maximaal X aantal parkeerplaatsen*
- *Geen fastfood restaurants*
- *Niet meer dan x aantal zitplaatsen*
- *Omvang terras en openingstijden (geluid)*
- *Gebruik stille elektrische transportmiddelen*
- *Participatie- en/of communicatieplan voor omwonenden om hinder tegen te gaan (geluid, geur, verkeersbewegingen etc.) (niet alleen in initiatieffase).*

Regels over te vragen advies

In sommige gevallen kan sprake zijn van (mogelijke) gevolgen voor de volksgezondheid. In dat geval kan een regel worden opgenomen over te vragen GGD-advies. Bij de besluitvorming over een vergunning of Omgevingsplanwijziging m.b.t. een milieubelastende activiteit in een gemengd gebied moet de gemeente een expliciete afweging maken, waarbij dan ook het GGD-advies op tafel ligt:

- *Over een vergunningaanvraag voor milieubelastende activiteit [x, y, z] in gebied X wordt alleen beslist nadat de GGD hierover advies heeft uitgebracht.*

Het GGD-advies kan als indieningsvereiste bij de vergunningaanvraag worden opgenomen.

4.6.6 Veehouderij: wet- en regelgeving en beleidskaders

Er is veel wet- en regelgeving van toepassing op agrarische bedrijven. Een overzicht van de relevante wetgeving staat in de 'Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden' (Kenniscentrum Infomil) en de 'GGD-richtlijn medische milieukunde: Veehouderij en gezondheid' (Nijdam et al., 2020). In deze paragraaf wordt daar verder niet op ingegaan.

4.6.7 Veehouderij: doelen en omgevingswaarden

In deze en volgende paragrafen is informatie verwoord t.b.v. omgevingsplannen uitgesplitst naar:

- A. Geurhinder agrarische bedrijven
- B. Geurhinder mestbewerkingsinstallaties

In de omgevingsvisie kan de gemeente op basis van de ambitie om een gezonde leefomgeving te realiseren als doel formuleren dat de hinder van agrarische bedrijven voor omwonenden zo gering mogelijk moet zijn. In het Omgevingsplan kunnen deze doelen nader worden geconcretiseerd. Voorbeelden hiervan staan hieronder voor agrarische bedrijven en mestbewerkingsinstallaties.

Regels over de te bereiken doelen

Geurwaarneming is een biologische reactie op geurstoffen hetgeen kan leiden tot lichamelijke reacties. De hinderlijkheid is afhankelijk van de aangenaamheid, duur, frequentie en intensiteit van de geur en deze is individueel bepaald. Geur kan leiden tot hinder en daarmee samenhangend klachten als misselijkheid, hoofdpijn, prikkeling van slijmvliezen, irritatie van ogen en neus en slaapproblemen.

De GGD adviseert dat iedere afname van geur wenselijk is. De GGD adviseert voor geurhinder landelijke normen en streefwaarden op effectniveau vast te stellen.

Voor onderstaande activiteiten geldt dat het voor gezondheid niet enkel om het aspect geur gaat. De aspecten fijnstof, ammoniak, endotoxinen en biologische componenten spelen bij deze categorieën ook een rol. Vooral nog wordt in de volgende paragrafen alleen ingegaan op het aspect geur.

A. AGRARISCHE BEDRIJVEN (Geurhinder)

Overlast gevende bedrijven staan op afstand van woonwijk en gemengd gebied.

Toelichting:

Bedrijven kunnen overlast veroorzaken door het uitstoten van stoffen, geur en/of geluid en trillingen. Door deze bedrijven op afstand van gevoelige bestemmingen als woningen, scholen, ziekenhuizen en verzorgingshuizen te plaatsen kan overlast beperkt worden.

B. MESTBEWERKINGSINSTALLATIES

Overlast gevende bedrijven staan op afstand van woonwijk en gemengd gebied.

Toelichting:

Mest leidt tot fijnstof met een hoog gehalte aan micro-organismen en endotoxinen. Er zijn aanwijzingen dat bij het aanwenden, composteren en drogen/indikken van mest, emissies naar de buitenlucht kunnen optreden. Die emissies kunnen leiden tot gezondheidseffecten. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat dit soort bedrijven geuroverlast veroorzaken. Door deze bedrijven op afstand van gevoelige bestemmingen als woningen, scholen, ziekenhuizen en verzorgingshuizen te plaatsen kan overlast beperkt worden.

Omgevingswaarden

Bij het stellen van regels voor veehouderijen en mestbewerkingsinstallaties is de geurbelasting en belangrijk criterium. Het zou dan ook goed zijn om een omgevingswaarde te definiëren voor de geurbelasting, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen verschillende gebieden, bijvoorbeeld:

- De geurbelasting in de woonkern bedraagt maximaal $x \text{ OU/m}^3$
- De geurbelasting in het buitengebied bedraagt maximaal $y \text{ OU/m}^3$

4.6.8 Veehouderij: algemene regels

In het algemeen zal de vestiging en uitbreiding van veehouderijen via een omgevingsvergunning worden gereguleerd. Als mestbewerking als een milieubelastende activiteit wordt gedefinieerd in het omgevingsplan, kan dat ook voor mestbewerkingsinstallaties gelden.

Specifieke zorgplicht

De omgeving kan mogelijk worden beschermd tegen overmatige geurhinder door middel van een specifieke zorgplicht, bijvoorbeeld:

Voor de milieubelastende activiteiten veehouderij en mestbewerking geldt dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen, waaronder het voorkomen van geuremissie die leidt tot significante toename van de geurbelasting van de omgeving (in OU/m³) en/of het aantal gehinderden.

Algemene regels

Er zijn nog geen algemene regels naar voren gekomen m.b.t. gezondheid en veehouderijen/mestbewerking.

4.6.9 Veehouderij: omgevingsvergunning

Voor het in bedrijf nemen en uitbreiden van een veehouderij is een omgevingsvergunning vereist. Het is wenselijk mestbewerking als een vergunningplichtige milieubelastende activiteit te definiëren in het omgevingsplan, zodat ook mestbewerkingsinstallaties via een omgevingsvergunning kunnen worden gereguleerd. Hieronder zijn planregels weergegeven voor de beoordeling van vergunningaanvragen en het vragen van advies.

Beoordelingsregels veehouderij

Overlast door vergunningplichtige activiteiten beperken door het opstellen van regels als:

1. *Elk initiatief dient te voldoen aan de gezondheidkundige advieswaarden, t.w. Binnen de woonkern achten de GGD'en maximaal 12% geurhinder acceptabel en in het buitengebied maximaal 20% (Geelen et al., 2015). Dit hinderniveau komt in de woonkern overeen met een maximale voorgrond geurbelasting van 2 OU/m³ en in het buitengebied van 5 OU/m³ en voor de achtergrond geurbelasting bedraagt dit respectievelijk 5 en 10 OU/m³.*
2. *Uit voorzorg adviseert de GGD om terughoudend te zijn met het plaatsen van gevoelige bestemmingen en veehouderijen binnen 250 meter van elkaar.*
3. *Indien mestopslag plaatsvindt op de veehouderij dienen de volgende gegevens bijgevoegd te worden, t.w.: emissie- en immissiegegevens en aantal blootgestelde geurgevoelige bestemmingen.*
4. *Voormalige bedrijfswoningen, waarbij er geen binding meer is met veehouderij-activiteiten beschouwt de GGD als een geurgevoelige bestemming (zowel voor de voor- als achtergrondgeurbelasting).*
5. *Participatie- en/of communicatieplan voor omwonenden om hinder tegen te gaan (geluid, geur, verkeersbewegingen etc.) (niet alleen in initiatieffase).*

Toelichting: Een beoordelingsregel bevat de criteria waaraan activiteiten in het kader van een vergunningverlening worden getoetst. In dit geval wordt getoetst of de inrichting voldoet aan de hierboven genoemde gezondheidkundige advieswaarden c.q. andere aspecten.

Beoordelingsregels mestbewerking:

Bij het beoordelen van een vergunningaanvraag spelen de toepassingen van maatregelen op het gebied van emissiereductie, verbeteren van de fysieke veiligheid, monitoring en controle, verkeersmaatregelen en communicatie met omwonenden een rol.

Een omgevingsvergunning wordt niet verleend tenzij:

- a. *De aangevoerde mest(fractie) heeft vooraf een hygiënisatiestap ondergaan of er vindt binnen het mestbewerkingsproces een hygiënisatiestap plaats.*
- b. *De aanvoer van mest vindt zoveel mogelijk plaats in luchtdicht afgesloten transportmiddelen.*
- c. *Er geldt dat voor elke activiteit de voorkeur uitgaat naar een luchtdicht afgesloten uitvoering van de installatie.*
- d. *De activiteiten waarbij geen sprake is van een luchtdicht afgesloten uitvoering van de installaties dienen in een luchtdicht gesloten procesruimte te worden uitgevoerd.*
- e. *De luchtmissies naar de buitenlucht uit luchtdicht afgesloten installaties en procesruimtes ondergaan een behandelingsstap waarmee de emissies van bio-aerosolen worden verminderd.*

Regels over te vragen advies veehouderij:

De GGD wordt om advies gevraagd bij vraagstukken over afwegingskaders op het gebied van volksgezondheid (bij de volgende initiatieaanvragen):

- A. Plannen voor een nieuwe gevoelige bestemming¹
 1. De afstand tussen de nieuwe gevoelige bestemming en de veehouderij is minder dan 250 meter óf opvang gevoelige groepen op veehouderijbedrijven.
 2. Meer dan 15 veehouderijen in een straal van 1 kilometer rondom een nieuwe gevoelige bestemming.
- B. Plannen voor een nieuwe veehouderij of uitbreiding van een veehouderij
 1. De afstand tussen de veehouderij en een gevoelige bestemming is minder dan 250 meter.
 2. Uitbreiding of nieuwvestiging geitenbedrijf: binnen een afstand van 2 kilometer liggen gevoelige bestemmingen.
 3. Er is veel onrust in de omgeving van een (toekomstige) veehouderij.

Regels over te vragen advies mestbewerking

De GGD wordt gevraagd bij plannen voor een nieuwvestiging of uitbreiding van een mestbewerkingsinstallaties:

1. De afstand tussen de mestbewerking en een gevoelige bestemming is minder dan 250 meter,
2. Er is veel onrust in de omgeving over het initiatief,

¹ Definitie gevoelige bestemming: scholen, kinderdagverblijven, verzorgings- en verpleeghuizen, ziekenhuizen en woningen.

3. Bij een bestaande bedrijf is al sprake van geuroverlast en gemelde hinderklachten.

4.7 Mobiliteit: Actief vervoer (lopen en fietsen) is de standaard in beleid, ontwerp en gebruik

4.7.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid

Lopen of fietsen in plaats van met auto of OV is gezonder, beter voor de omgeving en beter voor het klimaat. Dit moet centraal uitgangspunt zijn in beleid en ontwerp. Door voor dagelijkse verplaatsingen, naar werk, school en winkel, te fietsen en lopen (voor langere afstanden evt in combinatie met OV) kan iedereen voldoen aan de nationale beweegnorm. Hierbij is het nodig oog te hebben voor de behoeften van kwetsbare groepen zoals ouderen, kinderen en mensen die niet goed ter been zijn. Actief vervoer maakt fitter en voorkomt onder meer overgewicht en stressgerelateerde klachten. Uitstoot en lawaai van gemotoriseerd verkeer wordt voorkomen met daardoor minder hinder, hart- en vaatziekten, luchtwegaandoeningen en longkanker. Actief vervoer heeft geen negatieve invloed op het klimaat. Niet parkeren op straat en minder auto's geven bovendien ruimte voor een aangename leefomgeving.

Gezonde mobiliteit:

- stimuleert mensen om te bewegen, is goed voor de motorische ontwikkeling van kinderen, psychische gezondheid en voorkomt overgewicht en ziekten die daarmee samenhangen, zoals hart- en vaatziekten, diabetes en kanker;
- heeft een gunstig effect op ouderen, onder andere in het verloop van chronische aandoeningen en zelfredzaamheid;
- kan het ziekteverzuim onder werknemers verlagen en de werktevredenheid en productiviteit verhogen;
- zorgt voor een betere milieukwaliteit, zoals een lagere geluidsbelasting, minder luchtverontreiniging (en daarvoor minder hinder, hart- en vaatziekten, luchtwegaandoeningen en longkanker) en een betere verkeersveiligheid;
- reduceert de CO₂-uitstoot (klimaat);
- verbetert bereikbaarheid van voorzieningen en daarmee leefbaarheid, zelfredzaamheid etc.

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'actief vervoer is de standaard in beleid, ontwerp en gebruik' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. In de volgende paragrafen wordt vooral ingegaan op de infrastructuur voor lopen en fietsen. Het aspect bewegen komt in paragraaf 4.4 aan de orde.

4.7.2 Wetgeving en beleidskaders

Wet- en regelgeving

De Wegenverkeerswet 1994 (Wvw) vormt de basis voor de regelgeving van het wegverkeer; dit biedt echter geen basis voor de ruimtelijke inrichting, de keuzes voor het type weg, het al of niet aanleggen van fietspaden e.d.

De Planwet verkeer en vervoer van 1998 bevat een planstructuur voor het verkeers- en vervoerbeleid. De wet gaat er van uit dat op alle niveaus samenhangende planvorming op het terrein van verkeer en vervoer plaatsvindt. Voor het Rijk in een nationaal plan, voor provincies en zeven Wgr-plusregio's in provinciale, respectievelijk regionale verkeers- en vervoerplannen. Voor de gemeenten geldt dat er zichtbaar een

samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoerbeleid wordt gevoerd. De Planwet laat ruimte voor regionale differentiatie en maatwerk door doelstellingen niet in de wet maar in de plannen op te nemen in samenspraak met alle betrokken decentrale overheden. De Planwet Verkeer en Vervoer gaat op in de Omgevingswet. Dat betekent dat ook provinciale of gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen integraal onderdeel worden van de Omgevingsvisie. Dit speelt op het niveau van Rijk, provincie en gemeente.

Beleidskaders

Tour de Force (Tour de Force - Fietsberaad) is een samenwerking tussen overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties, kennisinstututen en platforms die zich inzetten voor een sterker fietsbeleid in Nederland. De doelstelling van Tour de Force is: 20% meer fietskilometers in 2027 ten opzichte van 2017. Aspecten waar Tour de Force naar kijkt zijn bijvoorbeeld:

- Aansluiting van de fiets op het openbaar vervoer
- Inzet van slimme technologieën in het voordeel van de fietser
- Zorgen dat ouderen veilig kunnen blijven fietsen
- Slimme financiering van dure fietsmaatregelen

4.7.3 Doelen en omgevingswaarden

Gezonde mobiliteit in de omgevingsvisie

De omgevingsvisie van de gemeente moet ook een visie op verkeer en vervoer op gemeentelijk niveau bevatten. Hieruit kunnen uitvoeringsopgaven volgen ter verbetering van de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid. De visie is integraal en omschrijft een samenhangend beleid voor verkeer en vervoer en andere ontwikkelopgaven. Door functies in samenhang te bezien kunnen verkeersonveilige situaties voorkomen worden. Veel omgevingsvisies bevatten een ambitie om fietsen en wandelen te bevorderen in de gemeente. Zo'n doelstelling valt vaak samen met verwante doelstellingen zoals bijvoorbeeld het bevorderen van de gezondheid of duurzaamheid. De ambitie voor meer fietsen en wandelen kan op verschillende manieren verwoord zijn. Vaak wordt actief vervoer benoemd als het uitgangspunt, waarbij gemotoriseerd verkeer ondergeschikt wordt gemaakt. Ook wordt vaak gesproken van het ontwikkelen van het fiets- en wandelwegennet als streven. Een voorbeeld van lokaal beleid is de Amsterdamse Beweglogica: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/bewegende-stad/>.

Dit thema in de omgevingsvisie vormt een belangrijke basis voor regels die in het omgevingsplan worden opgenomen. Dit onderdeel kan door de GGD veelal cijfermatig nader worden onderbouwd, door cijfers die urgentie duiden en beschikbare schattingen m.b.t. gezondheidswinst gezonde mobiliteit voor de lokale situatie (bijv. uit gezondheids-/leefbaarheidsmonitor).

Onderstaande voorbeeld-planregels zijn ondermeer gebaseerd op het inspiratiedocument "Tour de Force"(CROW, brochure mobiliteit en OW).

Regels over de te bereiken doelen

Voorbeelden:

- Dit omgevingsplan is in [gebied] mede gericht op het realiseren van duurzame en gezonde / beweegvriendelijke woonwijken.
- Dit omgevingsplan is in [gebied] gericht op infrastructuur waarbij actief vervoer de standaard is en gemotoriseerd verkeer teruggedrongen wordt.

Omgevingswaarden

Om gezonde mobiliteit te stimuleren zouden omgevingswaarden kunnen worden geïntroduceerd.

Voorbeeld 'fietsstraat' (bron: Inspiratiedocument Fietsen en lopen in een beweegvriendelijke Omgevingswet van Tour de Force, p.10):

Vanaf een bepaalde verhouding fietsers – gemotoriseerd verkeer wordt een straat een fietsstraat.

De consequentie van deze omgevingswaarde is dat het fietsstraat programma een verplicht programma is bij overschrijding van de genoemde verhouding. Over de uitwerking van fietsstraat als Omgevingswaarde is meer te lezen in de brochure mobiliteit en Omgevingswet van CROW op pag.18).

Toelichting:

Introductie van een "fietsstraat" als omgevingswaarde zal gepaard gaan met concrete doorvertalingen naar inrichtingseisen, zoals minder autoparkeerplaatsen, bredere trottoirs, meer fietsparkeermogelijkheden, mogelijk meer ruimte voor groen. Tevens zouden activiteiten die niet bij een fietsstraat karakter passen verboden kunnen worden en activiteiten die wel hierbij passen kunnen gestimuleerd worden. Eisen aan vergunningen in het gebied dat de functie 'fietsen' heeft gekregen, om de functie te versterken. Bijvoorbeeld maximale winkeloppervlakten, percentage horeca, et cetera;

Voorbeeld 'verkeersveiligheid' (bron: brochure mobiliteit en Omgevingswet van CROW, p.16):

Bewoners van gebied [] geven gemiddeld minstens een 7,5 voor de subjectieve verkeersveiligheid in hun woonomgeving.

Voorbeeld 'modal split':

In gebied [] is het aandeel verplaatsingen per fiets ten minste x% van het totaal aantal verplaatsingen.

Eventueel een oplopend percentage in de loop van de tijd.

4.7.4 Algemene regels

Er zijn verschillende soorten ingangen mogelijk voor het bevorderen van gezonde mobiliteit. Denk bijvoorbeeld aan het inrichten van zogenaamde fietsstraten waarin de fiets voorrang heeft en de auto te gast is.

Een ander voorbeeld is het vaststellen van schoolzones waarin sommige activiteiten wel en andere liever niet of alleen via een vergunning mogelijk zijn. Dit kan onder andere met regels die betrekking hebben op verkeer of bevoorrading van bedrijven.

Ook regels op het gebied van parkeren kunnen de actieve mobiliteit bevorderen in een bepaald gebied. Bijvoorbeeld door middel van een parkeerverbod, een parkeernorm of door specifieke beperkingen voor bedrijven die zich willen vestigen.

Voor fietsroutes is het denkbaar om hoofdroutes te benoemen voor een gebied en daar eisen aan te stellen ten aanzien van bijvoorbeeld veiligheid, comfort, aantrekkelijkheid en logische verbinding. Ook de ontvlechting van fiets- en gemotoriseerd verkeer kan een uitgangspunt zijn.

Specifieke zorgplichten

Voorbeeld:

Gebiedseigenaren/initiatiefnemers zijn geboden maatregelen te treffen die het gebruik van duurzame mobiliteit dan wel OV gebruik stimuleren.

Algemene regels

Voorbeeld verkeersveiligheid (bron: omgevingsplan Hembrug):

De gebiedseigenaar zorgt er voor dat de buitenruimte verkeersveilig is, zoals bedoeld in de beleidslijn gebiedskwaliteit [...].

Voorbeeld 'schoolomgeving' (bron: brochure mobiliteit en Omgevingswet van CROW p.11):

Een schoolomgeving is een stapeling van gewenste kwaliteiten, functies en activiteiten in één gebied. Een typisch voorbeeld is een schoolomgeving waarin ook gewoond wordt, winkels zijn en groot verkeer rijdt. De schoolomgeving kan in de omgevingsvisie van kwaliteiten worden voorzien: rustig, veilig, gemengde leeftijdsopbouw, lage verkeersintensiteiten, voedingsaanbod en -reclame, speelmogelijkheden, et cetera. In het omgevingsplan worden vervolgens regels opgesteld en criteria voor vergunningen die passen bij de gewenste kwaliteiten.

Voorschriften voor schoolomgevingen dat de verkeerssituatie zodanig moet zijn ingericht dat kinderen tot 12 jaar daarin veilig kunnen vertoeven -> verwijzen naar aparte beleidsregel waarin veilig vertoeven omschreven staat.

Naast deze voorschriften kan je denken aan het aanwijzen van schoolzones, het verwijzen naar een programma voor schoolzones en opnemen welke waarden dit programma monitort en welke acties ondernomen worden bij overschrijdingen en het vergunning plichtig maken van bepaalde activiteiten (bijv. horeca, standplaatsen horeca).

4.7.5 Omgevingsvergunning

Het bouwen van woningen en het aanleggen van infrastructuur zijn omgevingsplanactiviteiten waarvoor een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Door het toevoegen van beoordelingsregels die voor deze vergunningen gelden, kan gezonde mobiliteit gestimuleerd worden.

Beoordelingsregels

Voorbeeld 'parkeervoorzieningen':

Gebruik van gemotoriseerd vervoer ontmoedigen (in principe autovrij) en actief vervoer (lopen, fietsen) bevorderen, is mogelijk door het beperken van de ruimte om te parkeren.

Een voorbeeld is de Merwedekanaalzone, waarover in de Omgevingsvisie staat: "De openbare ruimte in de Merwedekanaalzone is in principe autovrij. De ruimte is zoveel mogelijk ingericht voor (duurzaam) bewegen en prettig verblijven. Voor nood- en hulpdiensten en noodzakelijk verkeer blijft de autovrije ruimte toegankelijk. Het overig autoverkeer heeft alleen toegang met ontheffing. De ruimte om betaald (privé) auto's te parkeren is beperkt." (bron: Inspiratiedocument Fietsen en lopen in een beweegvriendelijke Omgevingswet van Tour de Force)

In het Omgevingsplan is dit als volgt vertaald:

Het transformeren van gronden als bedoeld in artikel [] is uitsluitend toegestaan indien bij de aanvraag om een omgevingsvergunning aangetoond wordt dat de ontwikkeling ten minste voldoet aan de vereisten van duurzaamheid:

- *minimaal 25% van de nieuw te realiseren parkeervoorzieningen is voorzien van een elektrisch oplaadpunt of daarop is voorbereid*

- *minimaal 25% van de nieuw te realiseren parkeervoorzieningen is exclusief bestemd voor fietsen*

Voorbeeld 'inrichting':

Bij aanleg van nieuwe infrastructuur worden inrichtingsprincipes duurzaam en gezond in acht genomen (verwijzen naar een beleidsregel x of een bepaalde indicator, bijv. beweegvriendelijke omgeving)

Regels over te vragen advies

Vraag de GGD om advies bij nieuwe ontwikkelingen als:

- (Her)inrichting en/of verduurzaming van wijken of nieuwbouwprojecten
- (Her)inrichting openbare ruimte (parken, speeltuinen, pleinen)
- Aanleg (e-bike) fietspaden

4.8 Mobiliteit: Tussen kernen zijn goede (e-)fiets- en OV-verbindingen

4.8.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid

Met goede verbindingen voor (elektrische) fiets en openbaar vervoer tussen kernen (wijken, steden, dorpen) is autogebruik veelal onnodig. Een goede OV- en fietsverbinding tussen kernen stimuleert het lopen en fietsen in de nabije omgeving. Minder automobiliteit voorkomt uitstoot en lawaai van gemotoriseerd verkeer met daardoor minder hinder, hart- en vaatziekten, luchtwegaandoeningen en longkanker. Het heeft minder negatieve invloed op het klimaat en draagt ook bij aan een gezonde woonomgeving. Voorwaarde is wel dat het OV-netwerk goed toegankelijk is voor iedereen, ook ouderen en mensen die minder goed ter been zijn. Om (e-)fiets en OV een alternatief voor dagelijks vervoer over de middellange afstand te laten zijn, moeten zij elkaar goed aanvullen. OV-verbindingen kunnen directer en sneller wanneer er goede fietsvoorzieningen zijn bij haltes en stations, zoals veilige fietsenstallingen, en goed aansluiten op het fietsnetwerk van bijvoorbeeld fietssnelwegen.

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'tussen kernen zijn goede (e-)fiets- en OV verbindingen' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. Onderstaande paragrafen gaan vooral in op openbaar vervoer en de aansluiting op fietsinfrastructuur.

4.8.2 Wetgeving en beleidskaders

De verkeersinfrastructuur en openbaar vervoer tussen kernen ligt doorgaans primair bij de provincie en/of regio. De provinciale en regionale visies zijn daarbij de plaats om de kernwaarden rond goede OV en fietsverbindingen in te brengen. Belangrijk is natuurlijk dat de gemeentelijke visie ten aanzien van omgeving en mobiliteit aansluit op de regionale/provinciale visie, zodanig dat vanuit deze afstemming een krachtige uitvoering aan de totstandkoming van goede OV- en fietsverbindingen kan worden gegeven.

4.8.3 Doelen en omgevingswaarden

Belangrijk is dat er goede afstemming tussen het gemeentelijke en bovengemeentelijke visie-, plan- en uitvoeringsproces om effectief tot een goede OV en actief-vervoerstructuur te komen. In een omgevingsplan kunnen doelen met betrekking tot

fiets- en OV-verbindingen worden geconcretiseerd, bijvoorbeeld met het oog op het reserveren van voldoende ruimte voor de benodigde verbindingen en aansluitingen tussen fiets en OV (o.a. fietsenstallingen bij OV-knooppunten en hoofdhalthes).

Omgevingswaarden

Om beleid te evalueren en zo nodig bij te sturen, kan het zinvol zijn een omgevingswaarde op te stellen die (op regionaal niveau) doelen stelt m.b.t. de modal split bij verplaatsingen tussen kernen, bijvoorbeeld:

- *Het aandeel verplaatsingen tussen kern [] en kern [] per fiets is tenminste x%*
- *Het aandeel verplaatsingen tussen kern [] en kern [] per openbaar vervoer is tenminste x%*
- *Het aandeel verplaatsingen tussen kern [] en kern [] per auto is ten hoogste x%*

4.8.4 Planregels voor activiteiten

Specifieke regels zijn voor deze kernwaarde nog niet naar voren gekomen. Er is een relatie met de kernwaarden die in paragraaf 4.4 (bewegen) en 4.7 (gezonde mobiliteit) zijn beschreven.

4.9 Gebouwen: Het binnenklimaat is prettig en gezond

4.9.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid

Mensen zijn veel in gebouwen en circa 70% van de tijd in hun eigen woning. Daarom is het voor iedereen belangrijk dat het binnenklimaat prettig en gezond is. Hetzelfde geldt voor gebouwen zoals scholen, kinderdagverblijven, verpleeg- en verzorgingshuizen. Door zorg te dragen voor een prettige temperatuur en luchtvochtigheid, voldoende rust in het gebouw en een goede binnenluchtkwaliteit, kunnen gezondheidsklachten die samenhangen met het gebouw worden voorkomen. Het gaat om klachten als vermoeidheid, hoofdpijn, sufheid en slaperigheid. Ook irritatie van ogen, neus en keel kan optreden.. Systemen voor ventilatie, verwarming en zonwering moeten eenvoudig te bedienen en onderhouden zijn. Schadelijke stoffen zoals koolmonoxide en asbest horen niet in een gezond gebouw. In een prettig gebouw kan men zich bovendien ontspannen en tot rust komen. Daarbij helpt een aangename zijde.

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'het binnenklimaat is prettig en gezond' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. Er is gekozen om het principe 'voorkom teveel opwarming van gebouwen in de zomer' verder uit te werken, omdat de toename van hete zomers, zeker in combinatie met de toename van het aantal kwetsbare ouderen, dit onderwerp van toenemend belang maakt. Hitte kan leiden tot ongezonde opwarming in gebouwen, stress, meer zieken, ziekenhuisopnamen, sterfgevallen en verminderde school- en arbeidsprestatie/toename arbeidsverzuim. Schattingen van het aantal hittedoden de afgelopen jaren laten zien dat jaarlijks honderden mensen extra kunnen overlijden in perioden van extreme hitte, voornamelijk ouderen.

Dit principe raakt aan de klimaatadaptatieplannen, -programma's en hitteplannen van gemeenten.

4.9.2 Beperking opwarming: wet- en regelgeving en beleidskaders

Het Nederlands klimaatbeleid is in 2 sporen te verdelen: klimaatmitigatie en klimaatadaptatie.

Klimaatmitigatie

Het beperken van klimaatverandering (klimaatmitigatie) staat centraal in de Klimaatwet. Hierin staat hoeveel broeikasgasemissies verminderd moeten worden de komende jaren, mede als uitvloeisel van internationale afspraken. Om hier verder invulling aan te geven heeft het Ministerie van EZK het Klimaatplan 2021-2030 opgesteld.

Klimaatadaptatie

In de Nationale klimaat Adaptatie Strategie (NAS) is aangegeven hoe met de gevolgen van klimaatverandering om te gaan en daar op te anticiperen. Onderdeel van het NAS is het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. Dit is een gezamenlijk plan van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk dat de aanpak van wateroverlast, hittestress, droogte en de gevolgen van overstromingen versnelt en intensiveert. Er is vanuit dit kader door het ministerie BZK een handreiking opgesteld, die bruikbare handvatten voor planregels bevat om hittestress in woningen/gebouwen te beperken/voorkomen: handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten (Ministerie van BZK, 2020). De handvatten voor planregels om hittestress tegen te gaan zijn hier meegenomen als voorbeelden hoe teveel opwarming van gebouwen tegen kan worden gegaan. De andere 3 terreinen van de handreiking Klimaatadaptief bouwen zijn ook voor gezondheid (indirect) van belang en aanbevelenswaardig om te lezen, maar hier niet verder uitgewerkt.

Genoemd worden:

1. Bevorderen Schaduwwerking gebouwen openbare ruimte (hier niet uitgewerkt)
2. Beperken weerkaatsing glas op openbare ruimte (hier niet uitgewerkt)
3. Schaduwgevend (en watervasthoudend) groen – bomen (zie hieronder)
4. Bodemenergie systeem voor koeling
5. Hitteprogramma opnemen in omgevingsplan (is vooral reactief: maatregelen als de hitte er is, geen preventieve maatregel)
6. Blauwgroene daken voor nieuwe gebouwen in OP (zie hieronder)
7. Warmtewerend en verkoelend inrichten in OP (zie hieronder).

Voor gebouwen gelden, naast bouwkundige eisen, sinds januari 2020 eisen voor de energieprestatie en klimaatbeheersing van nieuwbouw (woningen en utiliteit). Per 1 januari 2021 zijn deze BENG-eisen van kracht (Bijna Energie Neutrale gebouwen). Voor nieuwe woningen komt daar een indicator bij: TO-juli. Deze nieuwe indicator geeft een indicatie van het risico op temperatuuroverschrijding en wordt bepaald aan de hand van de berekende koelbehoefte over de maand juli. De uitkomst is een dimensieloos getal, waarbij geldt: hoe hoger, des te groter het risico op temperatuuroverschrijding. De waarde wordt berekend voor elk gevelvlak, per oriëntatie. Dus bijvoorbeeld een tussenwoning krijgt twee uitkomsten, een hoekwoning drie.

4.9.3 Beperking opwarming: doelen en omgevingswaarden

Uit de [KNMI'14 klimaatscenario's](#) blijkt dat niet alleen de gemiddelde temperatuur stijgt, maar dat ook de hitte-extremen toenemen. Steden houden door versterking meer warmte

vast, waardoor het daar tot 7 graden warmer kan zijn dan in het buitengebied: dit wordt het stedelijk hitte-eilandeffect genoemd.

De mate waarin het hitte-eilandeffect optreedt, varieert: hoe warm het ergens wordt, hangt af van de lokale ruimtelijke kenmerken. De meest bepalende factoren hierin zijn:

- aandeel bebouwd oppervlak
- aandeel verhard oppervlak
- aandeel groen oppervlak.

Regels over de te bereiken doelen

Beperking van het stedelijk hitte-eiland effect is een hoofddoel dat op het niveau van de Omgevingsvisie kan worden vastgelegd. De mate waarin dit effect optreedt, is mede bepalend voor de mate van opwarming van gebouwen. In het Omgevingsplan kunnen vervolgens regels worden gesteld, die lokale ruimtelijke kenmerken voor de omgeving waarin de gebouwen zich bevinden beïnvloeden. Concreet betekent dit dat in regels op gebiedsniveau wordt gedefinieerd:

- *wat het maximale percentage bebouwing is en/of,*
- *wat het maximale percentage verharding is en/of,*
- *wat het minimale (onverharde) oppervlak aan groen is,*
- *welk deel van de openbare ruimte schaduwrijk moet zijn,*
- *maximum percentage "rood" op de hittestresskaart (<https://www.klimaat-effectatlas.nl/nl/>) (dit zou ook als een gesloten norm opgenomen kunnen worden).*

Omgevingswaarden

Beperking van het stedelijk hitte-eiland effect is een hoofddoel dat op het niveau van de Omgevingsvisie kan worden vastgelegd. Dit zou kunnen worden vertaald in een omgevingswaarde 'maximaal temperatuurverschil tussen een stedelijke omgeving en het omliggende landelijk gebied'.

Belangrijk hierbij is te definiëren onder welke omstandigheden de temperatuur wordt bepaald (dag/nacht, tijd van het jaar, als gemiddelde of x-percentiel, gemeten of berekend, etc.).

Mede met het oog op de verplichte monitoring van een dergelijke regel is het de vraag of dit haalbaar is als planregel. Dit onderdeel verdient nadere ontwikkeling tot een praktisch uitvoerbare en effectieve regel.

4.9.4 Beperking opwarming: algemene regels

Het zal lastig zijn om in een omgevingsplan algemene regels op te nemen gericht op schaduwgevend groen. Het zal doorgaans niet mogelijk zijn bij bestaande bouw en beperkt mogelijk bij nieuwbouw. Het betreft niet de activiteit bouwen. En de vraag is of de bomen op particuliere grond of in openbare ruimte dienen te komen (verschillende eigenaren en beheerders). In een tuin is er niet altijd ruimte voor. Bij meewerken aan initiatieven voor woningbouw kan wel de voorwaarde worden meegegeven van landschappelijke inpassing, groen en dat tuinen niet volledig verhard mogen worden. Dat gebeurt nu ook in buitengebied.

Algemene regels

In de handreiking Klimaatadaptief bouwen worden de volgende voorbeeldregels genoemd m.b.t. schaduwgevend groen:

Artikel x.1 Gebruiksregel (variant 1)

Strijdig met de bestemming is het gebruik voor wonen zonder de aanplant en instandhouding van <x> bomen, die 10 jaar na aanplant een gesloten bladerdek met een oppervlak van ten minste <y> m² hebben.

Toelichting

Met het oog op de leefbaarheid van de stad bij hittegolven is het van belang om voldoende schaduw te hebben. Dit kan in eerste instantie door gebouwen zodanig te positioneren dat er al schaduw in de openbare ruimte ontstaat.

Met de gebruiksregel wordt geborgd dat bij het bouwen van een (omgevingsvergunningplichtig) bouwwerk, of bij wijziging van het gebruik van de gronden, bomen worden aangeplant. Daarbij is de eis opgenomen dat die bomen na 10 jaar een aaneengesloten bladerdek moeten hebben van ten minste <x> m², zodat de bomen binnen afzienbare tijd voldoende schaduw opleveren. Bomen kunnen daarnaast een positieve bijdrage aan de waterhuishouding leveren, doordat water in de bodem langer vast wordt gehouden.

De gebruiksregel verplicht ook om de aangeplante bomen in stand te houden. Dit betekent dat er voldoende ondergrondse ruimte nodig is. Het is niet de bedoeling dat (wortels van) bomen na een paar jaar weg moeten worden gehaald vanwege gebrek aan ondergrondse ruimte.

Artikel x.1 Gebruiksregel (variant 2)

Strijdig met de bestemming is het gebruik voor wonen zonder de aanplant en instandhouding van begroeiing, die <x> jaar na aanplant ten minste <y> m² schaduw bieden bij de hoogste stand van de zon.

> Er kan bij woningen bijvoorbeeld worden gedacht aan 2 bomen en een oppervlak van 8 m², of bij appartementencomplexen aan 10 bomen en 50 m².

Toelichting

Met het oog op de leefbaarheid van de stad bij hittegolven is het van belang om voldoende schaduw te hebben. Met deze gebruiksregel wordt geborgd dat bij het bouwen van een (omgevingsvergunningplichtig) bouwwerk, of bij wijziging van het gebruik van de gronden, schaduwgevend groen wordt aangeplant. Daarbij is de eis opgenomen dat de begroeiing binnen afzienbare tijd voldoende schaduw oplevert. Dit kan betekenen dat snelgroeiende soorten moeten worden aangeplant, of soorten die bij aanplant al een flinke hoogte hebben. Een begroeide pergola zorgt al snel voor een schaduwrijke plek. De gebruiksregel verplicht ook om de aangeplante begroeiing in stand te houden.

4.9.5 Beperking opwarming: omgevingsvergunning

Voor het realiseren van gebouwen is een vergunning noodzakelijk (omgevingsplanactiviteit bouwen). Hiervoor kunnen in het omgevingsplan nadere regels worden gesteld.

Beoordelingsregels

Op gebouwniveau kan als doel gelden dat de temperatuur in een gebouw dragelijk te houden is. Als bij het ontwerp van een gebouw wordt nagedacht over het weren van warmte en het verkoelen van het gebouw tijdens hittegolven, zijn er minder (bouwtechnische) maatregelen nodig om de temperatuur in het gebouw dragelijk te houden. De gemeente kan hierover regels opnemen in het omgevingsplan. Onderstaand worden voorbeelden gegeven voor het warmtewerend en verkoelend inrichten van gevels en voor het aanbrengen van groen-blaauwe daken. Het gaat niet om bouwkundige eisen, dus er is geen overlap met het Besluit bouwwerken leefomgeving (dat bouwkundige eisen uitputtend regelt).

Artikel x.1 (warmtewerende en verkoelende gevel)

Met het oog op het voorkomen en beperken van hittestress wordt bij nieuwbouw van gebouwen de gevel van het gebouw warmtewerend en verkoelend ingericht.

Alternatief, als doelvoorschrift:

Artikel x.1 (warmtewerende en verkoelende gevel)

Met het oog op het voorkomen en beperken van hittestress wordt bij nieuwbouw van gebouwen de gevel van het gebouw zodanig ingericht, dat de maximale luchttemperatuur direct op de gevel ten minste <x> °C lager is dan de maximale luchttemperatuur die zonder maatregelen zou optreden.

> Voor het temperatuurverschil kan bijvoorbeeld 5 tot 8 °C worden gekozen. Metingen laten zien dat een groene gevel dit temperatuurverschil kan realiseren (zie <https://nl.urbangreenbluegrids.com/measures/green-facades/>).

Toelichting

Er zijn verschillende manieren om een gebouw warmtewerend of verkoelend in te richten. Voorbeelden zijn het aanbrengen van groene muren of gevels of het wit verven van een gebouw. Maar andere technieken zijn ook toegestaan. Het wordt aan de initiatiefnemer overgelaten hoe aan de verplichting uit dit artikel wordt voldaan. Bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning geeft de initiatiefnemer aan hoe de gevel warmtewerend of verkoelend wordt ingericht.

Artikel x.1 (blauw-groen dak)

Met het oog op het beperken van wateroverlast wordt bij (ver)nieuwbouw van een gebouw op locaties in het werkingsgebied "particuliere blauwgroene daken" voorzien in de aanleg en instandhouding van een blauwgroen dak met een bergingscapaciteit van ten minste <x> mm.

> Voor blauw-groene daken is een bergingscapaciteit van 20 tot 50 mm gebruikelijk, maar hogere waarden zijn ook te realiseren.

Toelichting

Door klimaatverandering zullen er steeds vaker langdurige perioden met hoge temperaturen voorkomen en neemt de kans op stortbuien en langdurige neerslag toe. De gemeente wil dit soort situaties zo veel mogelijk voorkomen. De gemeente heeft haar visie op klimaatadaptatie voor de komende jaren opgenomen in de <citeertitel omgevingsvisie>.

Speerpunten uit de omgevingsvisie zijn onder meer dat bewoners en bedrijven klimaatbestendige maatregelen nemen op eigen terrein en dat relevante fysieke veranderingen worden benut om klimaatadaptieve maatregelen te nemen. Blauw-groene daken zorgen voor beperking van hittestress, doordat dergelijke daken het gebouw goed isoleren en, door de verdamping van het vastgehouden water, koelen. Een bijkomend voordeel is dat PV-systemen beter werken op blauw-groene daken.

Bovendien zorgen blauw-groene daken ervoor dat het riool minder afstromend hemelwater hoeft te verwerken. Daarom schrijft de gemeente bij (ver)nieuwbouw binnen het werkingsgebied "particuliere blauw-groene daken" voor dat een blauw-groen dak wordt aangelegd en in stand gehouden, met een minimale capaciteit voor het bergen van regenwater van <x> mm. Met vernieuwbouw wordt hier bedoeld het slopen en heropbouwen van een gebouw. Bij verbouwingen aan een bestaand gebouw is deze regel niet van toepassing, omdat de meeste verbouwingen niet van zodanige aard zijn dat de constructie bestendig kan worden gemaakt voor het dragen van een blauw-groen dak.

Gelijkwaardigheidsregel

Artikel 4.7 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om, in plaats van een voorgeschreven maatregel, een gelijkwaardige maatregel toe te passen als het bevoegd

gezag daarvoor toestemming heeft gegeven. Met de gelijkwaardige maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat worden bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Het is op grond van dit artikel mogelijk om toestemming te vragen voor een gelijkwaardige maatregel, als een initiatiefnemer geen blauw-groen dak wil aanleggen. Er moet dan wel worden aangetoond dat de gelijkwaardige maatregel de kans op hittestress en wateroverlast net zo veel beperkt als een blauw-groen dak. Dit betekent dat het gebouw (zonder extra energieverbruik) relatief koel moet blijven tijdens perioden met hoge temperaturen. Ook moet er ten minste x mm water op het perceel kunnen worden geborgen en moet dit water niet, of sterk vertraagd, afstromen naar de openbare riolering.

4.10 Gebouwen: Minimaal één zijde van een woning is aangenaam

4.10.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid

In dorpen en steden biedt de straat (met daarop aanwezig verkeer en aan de straat gelegen bedrijvigheid) naast positieve effecten ook vaak onrust, lawaai en luchtverontreiniging. Minimaal één zijde die rustig is, waar geen geur of geluid van bijvoorbeeld horeca overheerst, met schone lucht en met een prettig (zo mogelijk natuurlijk) uitzicht en/of buitenruimte vergroot het wooncomfort. Minder luchtverontreiniging en lawaai beperkt het risico op hinder, hart- en vaatziekten, luchtwegaandoeningen en longkanker. Rust en een natuurlijke omgeving bieden betere mogelijkheden om te ontspannen en te herstellen. Een natuurlijke omgeving maakt bovendien klimaatbestendig(er): het kan helpen warmte te dempen (tegen hittestress), wateroverlast te voorkomen en is goed voor de biodiversiteit.

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'minimaal één zijde van een woning is aangenaam' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. In de volgende paragrafen wordt vooral ingegaan op het aspect geluid (stille zijde).

De gezondheidskundige advisering door de GGD (Slob et al., 2019) gaat uit van de gezondheidseffecten van geluid en niet zozeer van de wettelijke normen. Ook onder deze normen treden namelijk gezondheidseffecten op. Vanuit gezondheid is een waarde van 50 dB Lden en 40 dB Lnight of lager op de gevel van een gebouw gewenst. Onder deze waarden is een goede akoestische kwaliteit van de leefomgeving bereikt. Hieronder worden behalve een beperkt percentage hinder en slaapverstoring geen andere gezondheidseffecten verwacht.

4.10.2 Wet- en regelgeving en beleidskaders

Met de komst van de Omgevingswet wordt geluid niet meer direct geregeld in landelijke wetgeving, wel geven het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) de randvoorwaarden waarbinnen gemeenten hun geluidbeleid kunnen vormgeven. De bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten wordt groter, doordat geluidnormen in het omgevingsplan vastgelegd moeten worden. Er kunnen meer gebiedsgerichte geluidregels vastgelegd worden (maatwerk), waarbij ook regels m.b.t. geluid uit de APV moeten worden geïntegreerd voor overige activiteiten en activiteiten in het openbaar gebied, zoals bijv. evenementen.

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Het Bkl bevat geen verplichte geluidnormen voor geluidbelasting op gevel en voor de geluidbelasting in geluidgevoelige gebouwen of locaties. Het omgevingsplan moet erin voorzien dat het geluid door een activiteit op een geluidsgevoelig gebouw aanvaardbaar

is. In het Bkl zijn standaardwaarden en grenswaarden voor geluid opgenomen (tabel 4.1). Indien wordt voldaan aan de standaardwaarden, wordt voldaan aan de aanvaardbaarheidseis. De gemeente kan van de standaardwaarde gemotiveerd afwijken, zowel naar boven als naar beneden. In een omgevingsplan kunnen gebiedsgericht geluidnormen opgenomen worden, bijv. afhankelijk van de functie van een gebied. Van de in het Bkl vastgelegde geluidsgrenswaarden kan alleen in een aantal specifiek benoemde situaties worden afgeweken onder de voorwaarde dat een geluidluwe gevel wordt gerealiseerd.

Tabel 4.1 Standaardwaarden en grenswaarden per geluidsbron

Geluidbronsorten	Standaardwaarde in L_{den} (dB)	Grenswaarde in L_{den} (dB)	
		Nieuwe geluidgevoelige gebouwen	Aanleg of aanpassing bron
rijkswegen, provinciale wegen	50	60	65
gemeentewegen en waterschapswegen	53	70	70
hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen	55	65	70
industrieterreinen	50	55	60
	40 L_{night}	45 L_{night}	50 L_{night}

Bij elke aanpassing van het omgevingsplan houdt de gemeente rekening met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen (art. 5.59, lid 1, Bkl). Gebouwen met een woonfunctie zijn geluidgevoelige gebouwen (artikel 3.20 Bkl). Het gaat hierbij om het geluid van alle activiteiten samen. In de afweging betreft de gemeente de specifieke plaatselijke situatie en de (cumulatieve) gevolgen van activiteiten voor de gezondheid van haar burgers en het milieu. De gemeente heeft hierbij een grote beoordelingsvrijheid. In het aanvullingsbesluit geluid is ook een tabel opgenomen waar het gecumuleerd geluid wordt gekwalificeerd (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Gecumuleerde geluidsbelasting in de omgevingswet (Bron: toelichting Aanvullingsbesluit geluid)

Gecumuleerd geluid in L_{cum} [dB]	Kwalificatie volgens OW
≤ 45	Zeer goed
46 - 50	Goed
51 - 55	Redelijk
56 - 60	Matig
61 - 65	Tamelijk slecht
66 - 70	Slecht
≥ 71	Zeer slecht

De omgevingswet streeft naar een redelijke geluidskwaliteit. Zoals in tabel 4.2 te zien is, ligt de gekozen grenswaarde (>55 dB) echter rond een matige tot slechte geluidskwaliteit. Bij gemeentewegen, waar veel mensen dichtbij wonen, kan er een ronduit slechte geluidskwaliteit toegestaan worden (70 dB).

4.10.3 Doelen en omgevingswaarden

Definitie 'aangename zijde'

Vanuit gezondheid is voor geluid een waarde van 50 dB Lden en 40 dB Lnight of lager op de gevel van een gebouw gewenst. Onder deze waarden is een goede akoestische kwaliteit van de leefomgeving bereikt. Het begrip 'aangename zijde' is echter breder en vooralsnog beperkt gedefinieerd; de invulling zou ook gebiedsafhankelijk kunnen zijn. Mogelijk kan een scoringsmethode hier verdere invulling aan geven zodat verschillende "aangenaamheids-elementen" via een puntensysteem kunnen worden gekwantificeerd (zie ondermeer: <https://www.hekkelman.nl/blog/overheidszaken/ontwikkelruimte-verdienen-scoresystematiek-in-de-wro-en-de-omgevingswet/>). Dit dient verder te worden ontwikkeld.

Regels over de te bereiken doelen

Het is voor een consistente redeneerlijn van belang dat deze kernwaarde al richtinggevend gebruikt worden als ambitie in de omgevingsvisie. Het doel is dat mensen thuis rust kunnen ervaren en kunnen herstellen. De mogelijkheid om geen stress of slaaphinder te ervaren door externe bronnen, dat mensen zich prettig kunnen voelen thuis. In het omgevingsplan kan dit dan verder worden geconcretiseerd. Daarbij kan gedacht worden aan:

- *Elke woning op een door verkeer belaste plek beschikt over minimaal één zijde aan de woning waar contact met een rustig deel (i.e. niet verkeer belast) van de buitenruimte mogelijk is*
- *Elke woning die op een door verkeer belaste plek woont heeft recht op een zijde aan de woning met een buitenruimte, die voor minstens 50% uit groen bestaat (mits praktisch mogelijk)*
- *Bij woningen langs een drukke weg (bv o.b.v. voertuigaantallen of weg met snelheid boven 30km/u), beschikt de woning tevens over een rustige, aangename zijde.*
- *In de gebieden met de gebiedstype 'rustige woonwijk' hebben alle woningen een geluidluwe en/of aangename zijde.*
Toelichting: met deze formulering selecteer je specifieke gebieden in de stad en geldt het niet voor de hele stad (bv druk centrum)
- *Alle 'extra geluidgevoelige functies' hebben een geluidluwe zijde.*
Toelichting: 'extra' bescherming van bepaalde gevoelige functies (apart definiëren)

In het omgevingsprogramma zou kunnen staan:

- *Als gemeente is ons doel dat iedere vier jaar het aantal geluidgehinderden daalt (monitoren bijv. via de GGD monitor)*
- *In jaar ... hebben alle geluidgevoelige gebouwen een geluidluwe gevel/stille zijde.*

Omgevingswaarden

Het stellen van omgevingswaarden voor deze kernwaarde lijkt minder geschikt, omdat de beoordeling van activiteiten plaatsvindt bij de start daarvan. Zoals het bouwen van een woning of het starten van een milieubelastende activiteit. Op dat moment moet een aangename zijde geregeld zijn

Mogelijk zou de eerder genoemde scoringsmethode wel aangrijpingspunten bieden voor een omgevingswaarde, die samengesteld is uit de beoordeling van een aantal aspecten, zoals geluid, luchtkwaliteit, geur, uitzicht op groen e.d. De omgevingswaarde zou dan kunnen zijn:

- *Aandeel woningen in een wijk met tenminste één aangename zijde (streven: 100%)*
- *Aandeel woningen in een wijk zonder aangename zijden (streven: 0%)*

Dit is bedoeld om te bewaken dat aangename zijden duurzaam beschermd zijn.

Monitoring

Monitoring van bovenstaande omgevingswaarde zou periodiek – bijvoorbeeld iedere 4 jaar – kunnen plaatsvinden met inzet van de scoringsmethode. Voor geluid is in het Bkl geregeld dat voor gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen de gemeente een basisgeluidemissiekaart moet vaststellen. Op basis van deze kaart moet de geluidbelasting vanwege gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen gemonitord worden. Deze systematiek geldt in principe voor alle wegen, ongeacht de verkeersintensiteit.

4.10.4 Algemene regels

Er kunnen met het oog op bescherming van de gezondheid algemene regels worden gesteld aan alle activiteiten die zorgen voor milieubelasting van woningen, zodat mensen thuis rust kunnen ervaren en kunnen herstellen, de mogelijkheid hebben om geen stress of slaaphinder te ervaren door externe bronnen, dat mensen zich thuis prettig kunnen voelen. Activiteiten waar de regels voor gelden kunnen bijvoorbeeld zijn:

- Bouwen van woningen (oriëntatie t.o.v. bronnen)
- Introduceren van nieuwe milieubelastende activiteiten, zodat een aangename zijde ook aangenaam blijft.

Specifieke zorgplichten

Indien geen aangename zijde gerealiseerd kan worden aanvullende maatregelen om één van de zijdes toch wat aangener te maken (nader uitwerken)

Toelichting: opgeschreven vanuit gedachte dat niet altijd overal aangename zijde gerealiseerd kan worden. Er zijn mogelijk wel aanvullende maatregelen te bedenken om een ongunstige situatie te optimaliseren.

Bijv. hier extra gevoelige groepen formuleren waar maatwerkvoorschriften voor gelden. Kinderen (leidt tot maatwerk voor basisscholen, KDV, BSO), ouderen (maatwerk voor verzorgingstehuizen, seniorenwoningen) of andere doelgroepen (maatwerk voor sociale huurwoningen).

Ook kan een specifieke zorgplicht worden geformuleerd ter bescherming van de aangename zijde van woningen tegen hinder door (nieuwe) milieubelastende activiteiten.

Algemene regels

Een gemeente kan ervoor kiezen om de regels voor een aangename zijde als algemene regel op te nemen, zodat overal een aangename zijde gegarandeerd wordt.

Voorbeelden van algemene regels:

- *In de gebieden met de gebiedskwaliteit 'wonen' hebben alle woningen een geluidluwe en/of aangename zijde (onder de voorwaarde dat 'aangenaam' eenduidig is gedefinieerd)*
- *De reconstructie van een gemeenteweg mag niet leiden tot een verhoging van de geluidsbelasting boven de standaardwaarde als de hierdoor belaste woningen geen aangename zijde hebben.*
- *Het is niet toegestaan milieubelastende activiteiten uit te voeren aan de aangename zijde van woningen (bijv. warmtepompen).*

Om te zorgen dat aangename zijden van woningen duurzaam beschermd worden tegen een te hoge milieubelasting, kan het nuttig zijn om een **meldplicht** te introduceren voor activiteiten.

Eventueel kan de mogelijkheid worden opgenomen om **regels over maatwerkvoorschriften** op te nemen, bijvoorbeeld voor plekken met kwetsbare groepen (scholen, KDV, verzorgingstehuizen, etc?)

4.10.5 Omgevingsvergunning

Voor het realiseren van woningen is een vergunning noodzakelijk (omgevingsplanactiviteit bouwen). Als hierbij wordt afgeweken van de standaardwaarden (zie tabel 4.1) moet worden gemotiveerd dat er nog steeds sprake is van een gezonde leefomgeving.

Beoordelingsregels

Een gemeente kan ervoor kiezen de regels voor een aangename zijde op te nemen als randvoorwaarde bij het afwijken van de standaardwaarden. Met de randvoorwaarden voor een aangename zijde kan de gemeente motiveren dat er nog steeds een acceptabel gezonde leefomgeving wordt gegarandeerd.

Voorbeeld van een beoordelingsregel met een pakket randvoorwaarden voor een aangename zijde (wat resultaat-plichtig is en inspannings-plichtig kan gemeente zelf aanpassen):

Als niet kan worden voldaan aan de standaardwaarde voor geluid, moeten plannen voor nieuwe woningen voldoen aan de volgende randvoorwaarden:

- *Resultaatverplichting: er is tenminste één geluidluwe zijde: ≤ 50 dB Lden en 40 dB Lnight*
- *Resultaatverplichting: ≤ 33 dB Lden binnenniveau*
- *Inspanningsverplichting: Slaapkamers aan geluidluwe zijde*
- *Resultaatverplichting: Iedere verblijfsruimte heeft een te openen raam*
- *Inspanningsverplichting: luchttoevoer voor mechanische ventilatie vindt plaats vanuit de aangename zijde*
- *Inspanningsverplichting: de aangename zijde heeft zicht op (eigen of gezamenlijke) tuin of openbaar groen.*
- *Inspanningsverplichting: geen milieubelastende activiteiten aan de aangename zijde (bijv. warmtepompen).*

Voorbeeld van een beoordelingsregel, geïnspireerd op het 'Stille zijde beleid Amsterdam': *Met een stille zijde wordt bedoeld: geluidsniveau van alle bronnen gezamenlijk ligt onder 50 dB Lden en 40 dB Lnight. Middels berekeningen wordt aangetoond dat een stille zijde aanwezig is, ook in de situatie van een gesloten bouwblok. Immers, ook in de situatie van een gesloten bouwblok kan het voorkomen dat de geluidbelasting op de zijde aan de binnentuin/plaats belast is door bijvoorbeeld reflecties vanwege een variatie in bouwhoogten. Een stille zijde is alleen vereist bij woningen. De focus ligt bij de bescherming van de bewoners tegen geluid en dus bij de delen van de gevel waar bewoners buiten verblijven of het geluid de woningen naar binnen kan komen. Voorgaande betekent dat sprake is van een stille zijde in de situatie dat op te openen delen (ramen of deuren) van één van de woninggevels het geluidsniveau onder 50 dB Lden en 40 dB Lnight ligt. Eventuele maatregelen zullen dus minimaal die geveldelen afdoende dienen af te schermen, zodat het geluidsniveau hier onder 50 dB Lden en 40 dB Lnight ligt. De slaapkamers zijn zoveel mogelijk gelegen aan de stille zijde van de woning, zodat bewoners dan rustig met het raam open kunnen slapen.*

Regels over te vragen advies

Bij niet voldoen aan criteria aangename zijde (zoals standaardwaarden of afstand) en wanneer er sprake is van niet-objectieve beoordelingsregels kan als aanvullende regel worden opgenomen dat het vereist is om advies te vragen aan de GGD. Het GGD-advies kan als indieningsvereiste bij een vergunningaanvraag worden benoemd.

4.11 Gebouwen: Voldoende levensloopgeschikte woningen

4.11.1 Inleiding en belang voor volksgezondheid

Het zorgen voor levensloopbestendige woningen sluit aan op belangrijke maatschappelijke en demografische ontwikkelingen. Ten eerste is er sprake van een dubbele vergrijzing: mensen worden ouder en het aandeel ouderen neemt bovendien toe. Zo verdubbelt het aantal ouderen van 65 jaar en ouder tot 2040. Ook is er een duidelijke extra-muralisering zichtbaar: ouderen blijven langer zelfstandig thuis wonen, vaak ondersteund met ambulante hulp. Dit sluit ook aan bij het concept van de positieve gezondheid waarbij de nadruk onder andere ligt op zelfstandigheid en zelfredzaamheid in plaats van op beperkingen en ziekte. Tot slot is er ook een ontwikkeling waarbij steeds vaker meerdere generaties onder één dak wonen, bijvoorbeeld doordat jongeren later het huis uit gaan en dat ouderen bij hun kinderen inwonen in het kader van mantelzorg.

De vergrijzing en de wens om langer thuis te blijven wonen hebben gevolgen voor de woningvoorraad en inrichting van buurten. Een levensloopgeschikte woning is een zelfstandige woning die geschikt is (te maken) voor bewoning in alle levensfasen, met minimale fysieke inspanning en minimale kans op ongevallen. Op die manier kunnen ouderen of mensen met een lichamelijke beperking prettig en comfortabel blijven wonen. Men hoeft niet noodgedwongen bestaande sociale contacten te verbreken en de vertrouwde sociale omgeving te verlaten. Door de directe woonomgeving goed in te richten worden ouderen of mensen met een beperking ondersteund om gezond te leven, sociale contacten op te doen en langer zelfstandig thuis te blijven wonen. Het gaat dan bijvoorbeeld om veilige en aantrekkelijke wandelroutes naar voorzieningen voor dagelijkse behoeften, activiteiten en zorg.

Om invulling te geven aan de kernwaarde 'er zijn voldoende, betaalbare levensloopgeschikte woningen' zijn er verschillende principes gedefinieerd, zie bijlage B. De maatregelen die passen bij levensloopbestendig wonen zijn natuurlijk lang niet allemaal van ruimtelijke aard. Veel zal worden geregeld binnen het sociaal domein. Toch zijn er verschillende manieren waarop levensloopbestendig wonen kan worden bevorderd met een omgevingsplan.

Zo kan het met aangepaste regelgeving bijvoorbeeld gemakkelijker worden gemaakt om woningen aan te passen of een mantelzorgwoning toe te staan. Ook kunnen aanvullende generieke eisen worden gesteld aan nieuwbouwwoningen die aanpassingen gemakkelijker maken. Dit zou ook in de beleidsvisie en-programma rondom bouwen en wonen vastgelegd dienen te worden. Via regels voor de omgeving kunnen zaken als verkeersveiligheid, toegankelijkheid en voorzieningen worden geregeld.

4.11.2 Wet- en regelgeving en beleidskaders

Wet- en regelgeving:

Er is geen wet- en regelgeving over levensloopgeschikt bouwen, wel wet- en regelgeving die in gaat op de toegankelijkheid van gebouwen en de openbare ruimte:

- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
Afdeling 3.6, artikel 3.97-3.98 (bouwwerk met toegankelijkheidssector toegankelijk voor mensen met een functiebeperking)
- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
Paragraaf 5.1.8, artikel 5.162 (omgevingsplan dient rekening te houden met bevorderen toegankelijkheid openbare ruimte)

Beleidskaders:

Er is geen landelijk beleid gericht op levensloopgeschikte woningen. Beleid is meestal op regionaal niveau bijv. een regionale Woonvisie, geconcretiseerd in een regionale woonagenda.

4.11.3 Doelen en omgevingswaarden

Doelen

Voorbeelden van regels over doelen:

- I. *Passend woningaanbod voor verschillende doelgroepen.*
- II. *Voldoende levensloopbestendige woningen.*
- III. *Openbare ruimte in woonwijk en in gemengd gebied is toegankelijk voor mensen met een functiebeperking.*
- IV. *X% van de voorzieningen in een woonwijk of gemengd gebied zijn toegankelijk voor mensen met een functiebeperking.*

Omgevingswaarden

Mogelijk kunnen ter bevordering van het realiseren van levensloopgeschikte woningen omgevingswaarden worden gesteld, bijvoorbeeld:

- I. *Minimaal x% (of aantal woningen, of % per inwonertal) sociale huurwoningen in gemeente*
- II. *Minimaal x% levensloopgeschikte woningen in de gemeente*

Toelichting: Doel is om voor verschillende doelgroepen passend woningaanbod te hebben. De mogelijkheid om eisen te stellen aan de hoeveelheid sociale huurwoningen is ook al in de huidige regelgeving aanwezig. Door dit als omgevingswaarde te stellen is ook gewaarborgd dat monitoring plaatsvindt.

4.11.4 Algemene regels

Specifieke zorgplicht

Niet van toepassing voor dit onderwerp.

Algemene regels

Door het gebruik van algemene regels ken het gemakkelijk(er) worden gemaakt om woningen aan te passen of een mantelzorgwoning toe te staan, bijvoorbeeld:

- I. *Het is toegestaan een woning levensloopbestendig aan te passen.*

Toelichting: Geen drempel voor het aanpassen van een woning om het levensloopbestendig te maken. Hier kunnen vervolgens voorwaarden worden gesteld bv over een max. oppervlak van aanbouw wanneer dat nodig is om een woning levensloopbestendig te maken.

Melding

Het kan zinvol zijn om een meldplicht in het omgevingsplan op te nemen, bijvoorbeeld:

- I. *Voor het realiseren van een mantelzorgwoning bij een bestaande woning dient een melding te worden gedaan.*

Toelichting: net als nu het geval is: geen vergunning maar een melding en daardoor laagdrempeliger. Een melding zorgt dat de gemeente wel overzicht houdt van aantallen huishoudens.

4.11.5 Omgevingsvergunning

Voor het realiseren van woningen is een vergunning noodzakelijk (omgevingsplanactiviteit bouwen). Het is onduidelijk in hoeverre de (landelijke) regelgeving ruimte biedt om binnen het omgevingsplan aanvullende eisen te stellen die er toe leiden dat een woning levensloopgeschikt is. Bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat een woning flexibel en aanpasbaar is, zoals een mogelijke herbestemming van ruimten, de mogelijkheid tot opdelen van de woning, de aanpasbaarheid van functies en mogelijkheden tot aanbrengen van hulpmiddelen, een minimale deurbreedte van 85 cm (t.b.v. rolstoelen en rollators), etc.

In het geval van aanvullende eisen moet de gemeente regels opstellen voor de beoordeling van vergunningaanvragen. Dit kan bijvoorbeeld door het vaststellen van een programma van eisen voor levensloopgeschikte woningen.

5. Advies rol GGD

5.1 Wettelijk kader

Wet publieke gezondheid

Op grond van de Wet publieke gezondheid (Wpg) voert de GGD een aantal wettelijke taken uit. De advisering over een gezonde leefomgeving is er daar één van. De Wpg beschrijft dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen. Dat betekent dat "Voordat besluiten worden genomen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de publieke gezondheidszorg het college van burgemeester en wethouders advies vraagt aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (Wpg, artikel 16).

Omgevingswet

De GGD heeft geen wettelijke rol gekregen in de Omgevingswet. Wel staat een vermelding in de Nota van Toelichting van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl). Op pagina 248 staat o.a.:

"Voor de beoordeling van het gezondheidsbelang is het nodig de relevante informatie te hebben en te duiden. Een goede betrokkenheid van de eigen deskundigen van de gemeente, namelijk de gemeentelijke gezondheidsdienst, helpt daarbij. Het blijft onder de Omgevingswet van belang deze deskundigen te betrekken bij de voorbereiding van het besluit, al is deze advisering niet verplicht gesteld. Van belang voor gemeentelijke gezondheidstaken is dat, behalve aan de Omgevingswet, ook aan de Wet publieke gezondheid moet worden voldaan. Deze wet verplicht verantwoordelijke besturen om gezondheidsaspecten te betrekken bij besluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving (artikel 2, tweede lid, onder c, van de Wet publieke gezondheid). Om te komen tot een goede afweging kan het college van burgemeester en wethouders daarbij op grond van artikel 16 van de Wet publieke gezondheid advies vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst. Om te komen tot een goede beoordeling van het gezondheidsbelang kan gebruik gemaakt worden van verschillende ondersteunende afwegingskaders en instrumenten. Het gebruik van deze instrumenten is vrijwillig en wordt niet in dit besluit verplicht gesteld.
..."

Daarmee is de wettelijke rol van de GGD dus enigszins anders dan die van de Veiligheidsregio's, die naast hun rol vanuit de Wet veiligheidsregio's ook op onderdelen van de Omgevingswet een wettelijke rol hebben toebedeeld gekregen.

Via een adviesregel in het Omgevingsplan kan de rol die de gemeente de GGD toebedeelt worden verduidelijkt.

5.2 Adviesrol in de praktijk

Hoewel deze handreiking in eerste instantie gericht is op het bieden van inhoudelijke informatie en inspiratie ten aanzien van een gezonde leefomgeving in het omgevingsplan, is het tevens goed stil te staan bij hoe de GGD gemeenten kan ondersteunen op lokaal niveau.

Immers, de inbreng van adviezen over gezonde leefomgeving door de GGD kan via elk van de 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet plaatsvinden (zie paragraaf 2.2). Daarbij is het belangrijk om als GGD afspraken te maken met elke gemeente over

reikwijdte en wijze van invulling van deze rol. Het is van groot belang dat de onderbouwing van de noodzaak van de regels in het omgevingsplan voortkomt uit het gemeentelijke beleid ("consistentie"). Dat betekent dat de (nieuwe) omgevingsvisie op relevante onderdelen voldoende concreet zal moeten zijn om deze rol op een goede manier te vervullen [zie ook Ministerie BZK (2020) "*Handreiking decentraal klimaatadaptief bouwen en inrichten*"].

Hieronder, uiteraard niet limitatief, een aantal concrete suggesties:

1. Relatiebeheer:

Zorg dat je een actieve relatie hebt met de projectleider Omgevingswet en andere "sleutel-medewerkers" op het onderwerp gezonde leefomgeving. Weet hoe het proces van implementatie Omgevingswet er uit ziet, ken de belangrijke momenten en milestones in dat traject. Daarbij kan het helpen om een vast periodiek contact-moment met elkaar af te spreken, en daarnaast actieve betrokkenheid te hebben in de voor de gezonde leefomgeving relevante onderdelen. Leg dat intern vast, en bespreek het met collega's (wie vervangt bij afwezigheid?), zodat continuïteit in de relatie gewaarborgd wordt.

2. Pro-actief informeren en inspireren:

Geef pro-actief inspiratie over gezonde leefomgeving aan betrokken medewerkers binnen gemeente en Omgevingsdiensten. Dit kan onder meer via lezingen, cursussen, workshops, filmpjes. Vraag daarbij ook wat de gemeente nodig heeft, procesmatig en inhoudelijk, leg dat vast en benoem of en hoe daar invulling aan te geven. Probeer niet alleen een rol als "externe" adviseur te vervullen, maar waar passend als deskundige collega op het gebied van gezonde leefomgeving mee te werken, zodat de GGD-inzet als support wordt ervaren en niet (zoals nu nog wel een het geval is) als een extra "stap/ballast" in het besluitvormingsproces.

3. Advisering over de Bruidsschat:

Vaak zullen gemeenten aan de omgevingsdienst advies vragen over onderdelen van de bruidsschat. Tevens beschikken omgevingsdiensten veelal over (juridische) planexpertise. Het is dan ook nuttig om als GGD in gesprek te gaan met de regionale OD over de rol van de omgevingsdienst in deze en hen te adviseren over gezonde leefomgevingsaspecten. De gezondheidkundige beschouwing over de Bruidsschat (opgesteld parallel aan het schrijven van deze handreiking) kan daarbij behulpzaam zijn.

4. Adviseren in "gezondheidskwaliteit-klassen"

De GGD heeft een adviserende rol en het bevoegd gezag dient uiteindelijk een besluit te nemen. Belangrijk is dat op basis van transparante afwegingen keuzes worden gemaakt. Daartoe kan het nuttig zijn als de GGD kan adviseren op een manier waarbij de consequenties van verschillende keuzes worden doorvertaald naar consequenties op korte en langere termijn voor de volksgezondheid. Dit gebeurt bijvoorbeeld al op het onderwerp binnenmilieu op scholen, waarbij een ambitie via een programma van eisen uitgedrukt in verschillende kwaliteitsklassen (A t/m C) wordt aangegeven wat nodig is en wat het effect is op de gezondheid van een bepaald niveau voor ventilatie, licht geluid etc. Deze manier van adviseren zou ook voor de leefomgeving meer toegepast kunnen worden.

5. Voorbereiden en oefenen samen met ketenpartners (Omgevingstafel):

In de geest van de Omgevingswet en NOVI is het essentieel om tot een integrale invulling en oplossingen te komen van het noodzakelijke meervoudig ruimtegebruik tegen het licht van de grote maatschappelijke ruimtelijke vraagstukken. Om die rol vanuit gezonde leefomgeving te vervullen is het samen oefenen met betrokken ketenpartners aan de omgevingstafel (en mogelijk intake-tafel) van groot belang. Elkaars invalshoeken leren kennen in concrete situaties en ervaren hoe tot integrale afwegingen

en nieuwe oplossingen te komen bevordert de soepele behandeling van concrete aanvragen en situaties vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet.

6. Communiceer GGD-gedachtengoed:

Draag het belang en de visie op gezonde leefomgeving actief uit, zodat anderen het over gaan nemen. Geef voorbeelden, zoals vanuit de kernwaarden, deze handreiking en concrete voorbeelden uit de praktijk.

7. Uitvoeren van pilots:

In toenemende mate voeren gemeenten pilots uit waarbij geoefend wordt met het opstellen van een omgevingsplan voor een deelgebied, kern, wijk etc. Werk mee aan dergelijke pilots met ketenpartners en collega's van andere GGD-afdelingen (gezonde school, gezondheidsbevordering).

Naast bovenstaande suggesties voor uitvoering op lokaal niveau, kan ook op landelijk niveau actief meegedacht worden bij het voorbereiden van de implementatie van de Omgevingswet: dat maakt dat in allerlei handvatten en voorbeelden gezonde leefomgeving al meer meegenomen wordt. GGDGHOR Nederland inventariseert daartoe momenteel op welke trajecten aangesloten kan worden bij betrokken ministeries (o.a. BZK), VNG en anderen).

6. Verdere ontwikkeling van de handreiking

Dit is de tweede versie van de handreiking gezonde leefomgeving in het omgevingsplan. Hoewel er veel inspiratie is, staat de kennis nog op een beginnend niveau, mist de praktijkervaring en is er niet altijd voldoende zicht op de juridische haalbaarheid van de gedane suggesties. Daarom is het nuttig om tevens de toekomstagenda te benoemen om de handreiking tot verdere volwassenheid te brengen en dat proces goed te organiseren (paragraaf 6.1). Verdere ontwikkeling is noodzakelijk, zowel qua vorm en toegankelijkheid (paragraaf 6.2) als inhoudelijk (paragraaf 6.3).

6.1 Periodieke actualisatie

Dit werkdocument over planregels gezonde leefomgeving is bedoeld als een levend document waarvoor een procedure ontwikkeld dient te worden om deze actueel te houden en bij te werken op basis van de opgedane ervaringen. Voor het proces van periodieke actualisatie zijn de volgende zaken van belang:

1. Er is een duidelijke 'eigenaar', die verantwoordelijk is voor de handreiking. Binnen de huidige organisatie ligt het voor de hand dat dit de werkgroep 'RO en gezondheid' van de Vakgroep Milieu & Gezondheid is.
2. De handreiking dient mee te bewegen met een nieuwe versie van de kernwaarden gezonde leefomgeving, die net als deze handreiking een levend document vormen.
3. De ervaringen van GGD-en met de voorgestelde planregels moeten actief worden verzameld en geëvalueerd om planregels waar nodig verbeteren. Belangrijk vraag daarbij is: welk type regel is in bepaalde situatie het best toepasbaar?
4. Aan de hand van casuïstiek toetsen of de voorbeeld-planregels werkbaar zijn en/of alternatieven beschikbaar zijn, bijvoorbeeld in workshops met ketenpartners. De ervaringen gebruiken om de handreiking verder te ontwikkelen.

6.2 Ontwikkeling van vorm en toegankelijkheid

De handreiking is een eerste compilatie van planregels, sommige zijn helemaal uitgekristalliseerd, andere nog in een pril stadium van ontwikkeling. Het is een omvangrijk werkdocument, een basis van waaruit planregels verder kunnen worden ontwikkeld en toepasbaar gemaakt. Door de omvang is de toegankelijkheid minder goed. Dat leidt tot de volgende aanbevelingen, resp. mogelijkheden om te verkennen:

5. Toegankelijk maken van het document door het 'clickable' te maken, vergelijkbaar met het document van de kernwaarden voor een gezonde leefomgeving (GGD_GHOR_EPUB_KW_GEZ_LEEFOMGEVING_mei-2021.pdf (ggdghor.nl)).
6. Mogelijk zou deze handreiking een 'extensie' van het kernwaardendocument kunnen zijn, aangezien het gaat om een verdere doorvertaling van de kernwaarden en principes die daarin worden genoemd naar planregels.
7. Processen die bij gemeenten worden uitgevoerd om een omgevingsplan op te stellen verschillen sterk tussen individuele gemeenten. Ook de inhoudelijke insteek verschilt per gemeente. Het zou dan ook in de praktijk handig zijn als deze handreiking vanuit verschillende invalshoeken te benaderen is. Dat betekent dat deze naast de nu gekozen invalshoek van de kernwaarden ook toegankelijk is vanuit andere perspectieven, zoals:
 - andere integrale beleidsthema's, zoals energietransitie, klimaatadaptatie, vergrijzing, etc.

- milieuthema's als geluid, lucht, geur, e.d.
- 8. Een deel van de informatie in deze handreiking is algemene uitleg en basisinformatie die nodig is om de context en de werking van een omgevingsplan uit te leggen. Deze informatie zou kunnen worden ondergebracht in en dienen als basis voor een nieuwe GGD-richtlijn over milieugezondheidsbeleid.
- 9. De VNG heeft een digitale tool ontwikkeld om daadwerkelijk tot planregels en dus tot invulling van de hoofdstukken van het omgevingsplan te komen (zie www.vng.nl). Ook heeft de VNG zogeheten Staalkaarten ontwikkeld waarin voorbeeldregels voor activiteiten zijn opgenomen. Waar gewenst wordt een onderscheid gemaakt naar type gebied. Mogelijk kan een aantal planregels gezonde leefomgeving ingebracht worden in de staalkaarten van VNG.

De behoefte uit het werkveld zal leidend zijn bij het vinden van praktischere vormen van de handreiking.

6.2 Ontwikkeling van de inhoud

Inhoudelijk is ook verdere doorontwikkeling nodig. Enerzijds gaat het om de wijze van formuleren of het beter definiëren of kwantificeren, anderzijds ook om verdere ontwikkeling van kennis:

10. Voor alle kernwaarden is invulling gegeven aan het opstellen van verschillende planregels. Echter voor de meeste kernwaarden dekt dat niet de breedte van de onderliggende principes. Het is wenselijk om planregels voor meer principes in een volgende versie op te nemen.
11. Een aantal planregels is nu in de handreiking opgenomen in meer algemene bewoordingen, maar in veel gevallen is nadere (getalsmatige) definitie nodig om daadwerkelijk tot toepasbare regels te komen.
12. Nadere objectivering van begrippen als "aangename zijde", "koele plekken", "aantrekkelijke plekken" is noodzakelijk om ze voor regels in het omgevingsplan goed toepasbaar te maken.
13. De planregels zijn nu ingevuld met inhoudelijke kennis vanuit het domein publieke gezondheid; mogelijk is het nodig om deze inhoud te "vertalen" naar terminologie die in het fysieke domein past bij de wijze waarop andere regels worden geformuleerd.
14. In het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) worden juridische planregels vertaald in toepasbare regels. Als hulpmiddel voor GGD-en die hier in de praktijk bij betrokken zijn, kunnen de planregels in deze handreiking – zodra ze inhoudelijk zijn uitgekristalliseerd – worden vertaald in toepasbare regels. Daar waar een GGD-advies vereist is in het kader van een procedure van een omgevingsvergunning, moet dit in het DSO worden opgenomen als indieningsvereiste.
15. Er zijn nog hiaten in de kennis waardoor niet voor alle kernwaarden en principes planregels geformuleerd kunnen worden.

Referenties

- Aandeslagmetdeomgevingswet, (2020), <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/bruidsschat/>, programma.
- Brandweer Nederland, (2020), *Handreiking bouwstenen fysieke veiligheid in het omgevingsplan*, v1.0, juni 2020.
- CROW (2020). *Inspiratiedocument lopen en fietsen: Bibliotheek Verkeer en Vervoer - CROW*
- Dijkema, M. et al. (2018). *GGD-richtlijn medische milieukunde: Luchtkwaliteit en gezondheid*. RIVM-rapport 2018-0016: GGD-richtlijn medische milieukunde: Luchtkwaliteit en gezondheid | RIVM
- Franssen, K., (2018), *Gezonde plannen: over het aspect gezondheid in het omgevingsplan*, scriptie in kader studie omgevingsrecht.
- Geelen, L., D. Boers, e.a. (2015). *Geurhinder van veehouderij nader onderzocht: meer hinder dan Handreiking Wgv doet vermoeden?* Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid GGD'en Brabant/Zeeland en Institute for Risk Assessment Sciences, Universiteit Utrecht. - 23 maart 2015
- GGD GHOR Nederland, (2020), *Kernwaarden gezonde leefomgeving*, levend document, versie mei 2021, GGD_GHOR_EPUB_KW_GEZ_LEEFOMGEVING_mei-2021.pdf (ggdghor.nl)
- GGD Amsterdam, (2020), *Gezond020*, geraadpleegd 20 oktober 2020, <https://www.ggd.amsterdam.nl/gezond-wonen/gezond020/>
- GGD Friesland, *Bouwsteen Gezondheid in Omgevingswet*, <https://www.ggdfryslan.nl/media/4187/bouwsteen-gezondheid-in-omgevingsvisie-1.pdf>
- Hekkelman, <https://www.hekkelman.nl/blog/overheidszaken/ontwikkelruimte-verdienen-scoresystematiek-in-de-wro-en-de-omgevingswet/>
- Infomil - Gemeente Breda: <https://www.magazinesrijkswaterstaat.nl/infomil-perspectief/2016/20/voorbereiden-op-een-nieuw-tijdperk>
- Kenniscentrum Infomil. Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden. Handreiking Veehouderij en gezondheid omwonenden - Kenniscentrum InfoMil
- Kluck, J., Klok, L., Solcerová, A., Kleerekoper, L., Wilschut, L., Jacobs, C., & Loeve, R. (2020). De hittebestendige stad: Een koele kijk op de inrichting van de buitenruimte. Hogeschool van Amsterdam, Urban Technology.
- Kuitert, M. en R. Maas (2016). *Prettige Plekken - Handboek Mens & Openbare Ruimte*. Bureau KM.
- Links, I. et al. (2020). *GGD-richtlijn medische milieukunde: publieke gezondheidsaspecten van bodemsanering*. GGD-richtlijn medische milieukunde: publieke gezondheidsaspecten van bodemsanering | RIVM
- Ministerie van BZK, (april 2020), *Handreiking decentrale regelgeving klimaatadaptief bouwen en inrichten*, versie 1.0.

Ministerie van I en W (2020), *Antwoorden op vragen over tiende rapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*. Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, 26 februari 2020

Ministerie van VWS (2020), *Gezondheid breed op de agenda*. Landelijke nota gezondheidsbeleid 2020-2024

Nijdam, R. et al. (2020), *GGD-richtlijn medische milieukunde: Veehouderij en gezondheid*. GGD-richtlijn medische milieukunde: Veehouderij en gezondheid | RIVM

Omgevingsdiensten Zuid-Holland, (Nov. 2020), *Handreiking bruidsschat 2.0*.

Slob, M.J.A., et al. (2019), *GGD-richtlijn medische milieukunde: omgevingsgeluid en gezondheid*. RIVM Rapport 2019-0177.

STAB (2019), *Gezondheids- en hindereffecten door houtkachels van particulieren*. STAB Kennisdocument 2019

Tonnaer, F., (2020), *Gezondheid in de omgevingswet. Het Coronavirus en cultuurverandering*, SDU, White paper.

Van Benthum & Keulen, i.o.v. KWF Kankerbestrijding, (2019), *Juridische mogelijkheden voor rookvrije openbare ruimtes*.

VNG (2020a), *Casco omgevingsplan*, geraadpleegd 20 oktober 2020, <https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/het-casco-omgevingsplan-jan-2020.pdf>

VNG (2020b). *Handreiking Verordeningen en het omgevingsplan*.

VNG (2020c), *Staalkaarten omgevingsplan*, geraadpleegd 20 oktober 2020, <https://vng.nl/artikelen/staalkaarten-omgevingsplan>

VNG (2020d), *Stap voor stap het omgevingsplan ontwerpen. Handleiding voor de omgevingsplanmaker*.

Bijlage A Overzicht deelnemers Ad-hoc werkgroep

Naam	GGD
Aniek Linskens	GGD Hollands Midden
Anna Jansen	GGD Noord- en Oost-Gelderland
Geertje de Venn-Bruin	GGD Hart voor Brabant
Hans Jansen	GGD Haaglanden
Imke van Moorselaar	GGD Amsterdam
Leonie Bos	GGD Amsterdam
Marc van de Broek	GGD Noord- en Oost-Gelderland
Marijke Hagedoorn	GGD Friesland
Mirjan Petrusma	GGD Drenthe
Patrick Klaassen	GGD Gelderland-Zuid
Ronald van der Graaf	GGD GHOR Nederland
Sarah Pos	GGD GHOR Nederland
Wim van Doorn	GGD GHOR Nederland

Bijlage B Kernwaarden Gezonde Leefomgeving

De meest actuele versie van de kernwaarden is te vinden op de website van GGD GHOR Nederland: Gezonde en veilige leefomgeving - GGD GHOR Nederland. In onderstaande tabellen zijn de kernwaarden met de bijbehorende principes in het kort weergegeven:

Tabel B.1 Kernwaarden en principes binnen het thema Woonomgeving

1.1	Kinderen groeien op in een rookvrije omgeving
1.1a	Maak publieke ruimten rookvrij
1.1b	Weer tabaksverkoop en tabaksreclame
1.1c	Sluit aan bij de campagne "op weg naar een rookvrije generatie"
1.1d	Stimuleer het stoppen met en/of niet gaan roken
1.1f	Beperk houtrook
1.1g	Stimuleer het minder (niet) hout stoken en optimaal stoken
1.1h	Geef het goede voorbeeld
1.1i	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie
1.2	Voor iedereen zijn er, dichtbij en aantrekkelijk, aantrekkelijke plekken
1.2a	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie
1.2b	Maak de plek mooi en comfortabel
1.2c	Maak de plek veilig, schoon en netjes
1.2d	Maak de plek voor iedereen toegankelijk
1.2e	Bied stille (rustige) plekken
1.2f	Bied levendige plekken
1.2g	Richt de omgeving zodanig in dat sporten en spelen (beweging) wordt gestimuleerd
1.2h	Pas de plek aan aan het veranderende klimaat
1.2i	Bied natuurlijke omgeving (groen en water)
1.2j	Zorg voor een goede bodemkwaliteit
1.2k	Stimuleer het gebruik van de plek
1.2l	Geef het goede voorbeeld
1.3	De leefomgeving draagt bij aan een gezond gewicht
1.3a	Richt de leefomgeving zo in dat actief vervoer (lopen en fietsen) wordt gestimuleerd
1.3b	Richt de leefomgeving zodanig in dat bewegen, sporten en spelen wordt gestimuleerd
1.3c	Daag mensen uit te bewegen in en rond gebouwen
1.3d	Maak (of behoud) voldoende plek in de buurt om (betaalbaar) te sporten
1.3e	Stimuleer het gaan bewegen
1.3f	Zorg voor een gezond voedselaanbod
1.3g	Stimuleer het gezond(er) gaan eten
1.3h	Zorg voor een aantrekkelijke omgeving

1.3i	Geef het goede voorbeeld
1.3k	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie
1.4	Wonen en druk verkeer zijn gescheiden
1.4a	Houd snelweg en drukke straat op afstand van woningen, scholen, etc. (en andersom)
1.4b	Dring gemotoriseerd verkeer terug
1.4c	Maak het (resterend) gemotoriseerd verkeer schoner en stiller
1.4d	Beperk uitstoot en lawaai van andere vervoerstypes (spoor, water, lucht)
1.4e	Stimuleer lopen en fietsen
1.4f	Geef het goede voorbeeld
1.4g	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie
1.5	Functies (wonen, werken, voorzieningen) zijn goed gemengd, overlastgevende bedrijven staan op afstand
1.5a	Voorzieningen, wonen en werken zijn goed gemengd
1.5b	Houd overlastgevende industriële bedrijven op afstand van woningen, scholen etc. (en andersom)
1.5c	Houd overlastgevende veehouderijen op afstand van woningen, scholen etc. (en andersom)
1.5d	Houd overlastgevendeleinstallaties zoals windturbines, zonneparken en biomassacentrales op afstand van woningen, scholen etc. (en andersom)
1.5e	Houd overlastgevende dienstverlenende bedrijven op afstand van woningen, scholen etc. (en andersom)
1.5f	Geef het goede voorbeeld
1.5g	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie

Tabel B.2 Kernwaarden en principes binnen het thema Mobiliteit

2.1	Actief vervoer (lopen en fietsen) is in beleid, ontwerp en gebruik de standaard
2.1a	Bied de juiste infrastructuur voor voetgangers en fietsers
2.1b	Maak mobiliteitsbeleid gericht op voetgangers en fietsers
2.1c	Voorzieningen, wonen en werken zijn goed gemengd
2.1d	Heb aandacht voor veiligheid en toegankelijkheid van loop- en fietsroutes
2.1e	Dring gemotoriseerd verkeer terug
2.1f	Maak het (resterend) gemotoriseerd verkeer schoner er stiller
2.1g	Stimuleer lopen en fietsen
2.1h	Geef het goede voorbeeld
2.1i	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie
2.2	Tussen kernen zijn goede (e-)fiets- en OV-verbindingen
2.2a	Bied de juiste (e-)fiets infrastructuur
2.2b	Bied passende OV-infrastructuur

2.2c	Verbind het OV met fiets- en looproutes
2.2d	Stimuleer het gebruik van e-fiets of OV (in plaats van de auto)
2.2e	Geef het goede voorbeeld
2.2f	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie

Tabel B.3 Kernwaarden en principes binnen het thema Gebouwen

3.1	Het binnenklimaat is prettig en gezond
3.1a	Zorg voor voldoende en prettige ventilatie in woningen
3.1b	Zorg voor voldoende en prettige ventilatie in scholen en andere gebouwen
3.1c	Houd snelweg en drukke straat op afstand van woningen, scholen etc. (en andersom)
3.1d	Houd overlastgevende industriële bedrijven, veehouderijen, installaties (zoals windmolens, zonneparken en biomassacentrales) en dienstverlenende bedrijven op afstand van woningen, scholen etc. (en andersom)
3.1e	Voorkom teveel opwarming van gebouwen in de zomer
3.1f	Zorg dat gebouwen mooi en comfortabel zijn
3.1g	Beperk emissie van stoffen in een gebouw
3.1h	Zorg voor rust in de woning, voorkom geluidsoverlast van burens en installaties
3.1i	Stimuleer het prettig en gezond verblijven in woningen en gebouwen
3.1j	Gemeentelijke gebouwen zijn prettig en gezond
3.1k	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie
3.2	Minimaal één zijde (gevel) van een woning is aangenaam
3.2a	Zorg voor een 'stille' aangename zijde
3.2b	Zorg voor een goede luchtkwaliteit aan de aangename zijde
3.2c	Zorg dat de aangename zijde natuurlijk is
3.2d	Maak de aangename zijde mooi en comfortabel
3.2e	Stimuleer goed gebruik en inrichting aangename zijde
3.2f	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie
3.3	Er zijn voldoende betaalbare levensloopgeschikte woningen
3.3a	Maak woningen aanpasbaar aan wensen en behoeften van de huidige en toekomstige bewoner
3.3b	Maak de omgeving van levensloopgeschikte woningen toegankelijk en bereikbaar
3.3c	Dagelijkse voorzieningen, wonen en werken goed gemengd
3.3d	Heb aandacht voor toegankelijkheid en veiligheid loop- en fietsroutes
3.3e	Maak aantrekkelijke plekken in de woonomgeving toegankelijk voor ouderen en mensen met beperking
3.3f	Stimuleer zelfredzaamheid en het (langer) zelfstandig wonen
3.3g	Geef het goede voorbeeld
3.3h	Bevorder participatie: betrek burgers bij planning, ontwikkeling, uitvoering, beheer en evaluatie