KokxDeVoogd
Ontdek de staat van morgen

Decentrale ruimte in zicht

Eindrapportage over een lastenluwe decentrale uitvoering van de Omgevingswet

Auteurs
Norbert de Blaay
Harm Borgers
Ben Kokx
Elise van Leest
Roos Molendijk

Januari 2020

Inhoudsopgave

Samenvatting **1-5**

1. Inleiding **1-12**
1.1. Doel en aanleiding 1-12
1.2. Vraagstelling 1-12
1.3. Scope 1-13
1.4. Afbakening 1-16
1.5. Verantwoording 1-17

2. Inzicht in de decentrale ruimte **2-18**
2.1. Inleiding 2-18
2.2. Huidige situatie: beperkte decentrale sturing op lasten 2-18
2.3. Bedoeling van de stelselherziening 2-19
2.4. Decentrale ruimte in zicht 2-20
2.5. Beantwoording hoofdvraag 2-21

3. Systeemperspectief: decentrale ruimte in het juridisch stelsel **3-23**
3.1. Inleiding 3-23
3.2. Methode voor het bepalen van decentrale ruimte Omgevingswet 3-23
3.3. Analyse van de decentrale ruimte 3-25
3.4. Beantwoording deelvragen 3-34

4. Bestuurlijke rol en wijze van sturing **4-36**
4.1. Inleiding 4-36
4.2. Bestuurlijk perspectief bevoegd gezag 4-36
4.3. Afwegings- en beslismodel decentrale ruimte Omgevingswet 4-40
4.4. Beantwoording deelvraag 4-44

5. Decentraal sturen zonder (teveel) last **5-46**
5.1. Inleiding 5-46
5.2. Voorbeeld 1. Geluidhinder 5-47
5.3. Voorbeeld 2. Geurhinder 5-51
5.4. Voorbeeld 3. Vergunningplichtige lozingen 5-53
5.5. Voorbeeld 4. Vergunningvrij bouwen 5-56
5.6. Voorbeeld 5. Zwerfafval 5-57
5.7. Voorbeeld 6. Meldplicht voor lokale milieubelastende activiteiten 5-59
5.8. Voorbeeld 7. Algemene regels in plaats van vergunningplicht 5-61
5.9. Voorbeeld 8. Globaal “bestemmen” 5-63
5.10. Beantwoording deelvraag 5-65

6. Inzichten en aandachtspunten **6-66**
6.1. Inleiding 6-66
6.2. Decentrale overheden 6-66
6.3. Rijk 6-69

Bijlagen **6-71**
Bijlage 1: Definities 6-72
Bijlage 2: Literatuur 6-75

Bijlage 3: Samenstelling begeleidingsgroep 6-77
Bijlage 4: Samenstelling groepssessies 6-78
Bijlage 5: Interviews 6-79
Bijlage 6: AMvB's en Bruidsschat 6-80
Bijlage 7: Nieuwe decentrale ruimte 6-82

Samenvatting

Inleiding

Voormalig minister Schultz van Haegen van Infrastructuur & Milieu heeft in reactie op Kamervragen toegezegd onderzoek te laten doen naar mogelijke regeldrukeffecten van de invulling van de decentrale ruimte in de uitvoeringsregels bij de Omgevingswet. Dit rapport gaat over die decentrale ruimte in het stelsel van de Omgevingswet en de mogelijkheden om die ruimte lastenluw te gebruiken.

Het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt, is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit rapport brengt de decentrale ruimte in de uitvoeringsregels bij de Omgevingswet in beeld en geeft inzicht in mogelijkheden voor een decentraal bestuursorgaan om administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten die volgen uit maatregelen die genomen worden zo gering mogelijk te maken door de ruimte die de wetgever biedt op een bepaalde manier te gebruiken.

Dit rapport is, gelet de opdrachtverstrekking aan ons bureau, bedoeld ter voorbereiding op onderzoek naar eventuele regeldrukeffecten van de uitvoeringsregels. Dat past in het beleid van opeenvolgende kabinetten om de regeldruk voor burgers en ondernemers te verminderen en de bestuurlijke lasten van bevoegde gezagen te verlagen bij de uitvoering van wet- en regelgeving.

De opdracht van BZK is als volgt geformuleerd: *maak inzichtelijk waar per bevoegd gezag (gemeente, provincie, waterschap) de decentrale ruimte zit, en op welke wijze deze ruimte lastenluw benut kan worden*. Ons antwoord op deze vraag is meerledig. Wij bieden ter uitvoering van die opdracht in dit rapport:

- inzicht in waar de decentrale ruimte in de Omgevingswet zit en wat die ruimte inhoudt;
- inzicht in de factoren die in onderlinge samenhang van belang zijn voor bestuurlijke keuzes in de decentrale uitvoeringspraktijk;
- een afwegings- en beslismodel waarmee decentrale bevoegde gezagen hun keuzes voor het gebruik van de decentrale ruimte kunnen maken, onderbouwen en legitimeren naar de samenleving;
- een achttal uitgewerkte theoretische voorbeelden over de manier waarop de decentrale ruimte benut zou kunnen worden.

We vatten dit per resultaat samen.

Waar zit de decentrale ruimte en wat houdt die ruimte in?

Om de decentrale ruimte te kunnen onderzoeken, hebben wij onderscheid gemaakt tussen de onderdelen van het juridisch systeem die *geen* en *wel* decentrale ruimte bieden. We splitsen de toepassing van de Omgevingswet daarom op in twee niveaus.

Wij noemen het totale juridische systeem van de wet '*niveau 1*' en wij beschouwen dat niveau als de basis voor de decentrale handelingspraktijk van bevoegde gezagen. Zolang een bevoegd

gezag taken en bevoegdheden moet uitvoeren conform niveau 1, is er géén sprake van decentrale ruimte. Dat ligt anders op '*niveau 2*'. Daar gaat het om het decentraal gebruik van rijksregels, waarin meer of minder decentrale ruimte is gegeven om die regels in te vullen, aan te vullen of daarvan af te wijken. De vraagstelling van ons onderzoek richt zich op niveau 2.

Om inzicht te krijgen in waar de decentrale ruimte zit, als opmaat naar inzicht in de mogelijkheden voor het gebruik van die ruimte, hebben wij op basis van onze opdracht op niveau 2 een empirisch onderzoek gedaan naar de rijksregels uit drie algemene maatregelen van bestuur (AMvB's): het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het Omgevingsbesluit (Ob) is ook in het onderzoek betrokken maar daarop lag geen focus. Ook hebben wij naar de bruidsschat gekeken: het betreft regels die via het Invoeringsbesluit van rijksniveau naar decentraal niveau worden overgeheveld.

We constateren dat het aantal rijksregels dat ruimte biedt aan het decentraal bevoegd gezag om eigen beleid te voeren, omvangrijk is. Evenwel constateren we dat de meeste ruimte al bestond onder de thans geldende regelgeving en dat er in die zin dus niet veel nieuwe ruimte is bijgekomen. Deze constatering lichten wij in 3.3 verder toe, met het aantal nieuwe regels (mutaties) en met een toelichting op die mutaties. Meer in detail presenteren wij de mutaties in bijlage 7. Deze bijlage illustreert dat het Bal relatief veel mutaties van decentrale ruimte bevat. Een verklaring hiervoor is (deels) gelegen in de hoofdkeuzes bij het Bal, die een actieve en flexibele aanpak bevorderen voor het bereiken van de doelen voor de fysieke leefomgeving. Dit betreft de keuze om met het Bal veel ruimte voor maatwerk te bieden en om zoveel mogelijk uit te gaan van het principe "decentraal, tenzij". Het Bbl bevat relatief weinig mutaties van decentrale ruimte ten opzichte van het recht dat thans nog geldt. Nieuwe ruimte in het Bbl betreft de decentrale aanscherping van de energiezuinigheid bij nieuwbouw (de zogenaamde EPC-norm) en de milieuprestatie van bij nieuwbouw toe te passen bouwmaterialen, plus de decentrale mogelijkheid tot versoepeling van de bruikbaarheid van woonfuncties. Het Bbl biedt daarnaast mogelijkheden om met een gelijkwaardige maatregel aan bepaalde vereisten van het Bbl te voldoen.

We constateren tevens dat het nieuw is voor decentrale bestuursorganen om een gedetailleerd kwantitatief inzicht te krijgen in de decentrale ruimte, dat bij de invoering van de Omgevingswet beschikbaar komt. Verder zien we dat bevoegde gezagen nog niet of nauwelijks gestart zijn om beleid of doelen te formuleren, waarmee zij hun decentrale ruimte kunnen gaan invullen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Uit onze kwantitatieve analyse van de aard van de decentrale ruimte van de verschillende AMvB's blijkt dat de decentrale ruimte relatief vaak bestaat uit het decentraal kunnen *invullen* van rijksregels. In veel minder mate gaat de decentrale ruimte over *aanvullen* of *afwijken*.

Omschrijving	Invullen				Aanvullen				Afwijken			
Bevoegd Gezag	**Totaal**	**Bal**	**Bbl**	**Bkl**	**Totaal**	**Bal**	**Bbl**	**Bkl**	**Totaal**	**Bal**	**Bbl**	**Bkl**
Provincie	**2204**	1789	311	104	**8**	0	0	8	**11**	0	0	11
Gemeente	**2220**	1785	311	124	**7**	0	0	7	**35**	0	0	35
Waterschap	**68**	6	0	62	**5**	0	0	5	**0**	0	0	0

Tabel 0.1 Kwantitatieve analyse aard decentrale ruimte naar AMvB's

De ruimte van bevoegde gezagen om iets nieuws aan de rijksregels toe voegen of om daar geheel van af te wijken, komt relatief weinig voor. Dit heeft te maken met de bedoeling van die regels, namelijk om vanuit het Rijk bepaalde belangen te beschermen of bepaalde ontwikkelingen mogelijk te maken.

Bij de bruidsschat, dat wil zeggen de rijksregels die van rechtswege overgaan naar de decentrale bevoegde gezagen, is sprake van meer decentrale ruimte. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet kan iedere gemeente en ieder waterschap de regels uit die bruidsschat naar eigen inzicht overnemen, aanpassen of schrappen. Deze decentrale ruimte kan volop worden benut, zolang het bevoegd gezag binnen de wettelijke kaders blijft en ook binnen de instructieregels van het Rijk en eventueel de provincie. Zolang dat kader wordt gerespecteerd, kan het decentraal bestuur de bruidsschatregels tekstueel vereenvoudigen, als regel laten vervallen, inhoudelijk strenger maken of juist versoepelen. Er kan daarbij ook worden gedifferentieerd naar gebiedstype, doelgroep of activiteit.

Samenhangende afweging nodig

De aan- of afwezigheid van decentrale ruimte in de Rijksregels is een feitelijke vraag, die te beantwoorden is op basis van het systeem en de regels van de Omgevingswet. Vanuit dit systeemperspectief valt nog niet af te leiden hoe een bevoegd gezag gebruik kan en wil maken van die decentrale ruimte. Evenmin valt uit het systeem af te leiden of en hoe dat bevoegd gezag dat op een lastenluwe wijze zal doen.

Wij constateren dat op decentraal niveau politieke en bestuurlijke keuzes mogen en moeten worden gemaakt over het gebruik van de decentrale ruimte. Daarbij is het juridisch systeem wel kaderstellend voor die keuze, maar vervolgens/zeker niet allesomvattend. Het gaat in de decentrale praktijk om de eigen politiek-bestuurlijke visie op de opgave die er voor een bepaald gebied of onderwerp ligt én om keuzes in de rolneming en sturingsfilosofie van het desbetreffende bevoegd gezag.

Met het maatschappelijke doel van de Omgevingswet voor ogen (te weten: het creëren en in stand houden van een gezonde en veilige leefomgeving) krijgen decentrale bevoegde gezagen ruimte in de rijksregels om die doelstelling te realiseren. Wij constateren dat het benutten van deze ruimte in de normstelling van de Omgevingswet afhankelijk is van een aantal keuzes dat door het decentraal bevoegd gezag moet worden gemaakt:

- de bedoelingen met het betreffende deel van de leefomgeving;
- de rol van het decentrale bevoegd gezag;
- de wijze van sturing;
- de impact van een bepaalde activiteit;
- de wijze van handelen van een bevoegd gezag;
- het al dan niet lokaal aanpassen van een rijksregel en de verplichtingen die aan burgers en bedrijven worden opgelegd.

Wij veronderstellen dat bevoegde gezagen rationele keuzes maken die bij hun eigen decentrale context passen, die effectief en efficiënt zijn en die passend zijn voor de betrokken partijen en partners. De maatregel die in een concreet geval gekozen wordt, kan leiden tot meer of minder effect op de bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten van de Omgevingswet, deels ongeacht de inhoud van de rijksregels die decentraal de ruimte bieden

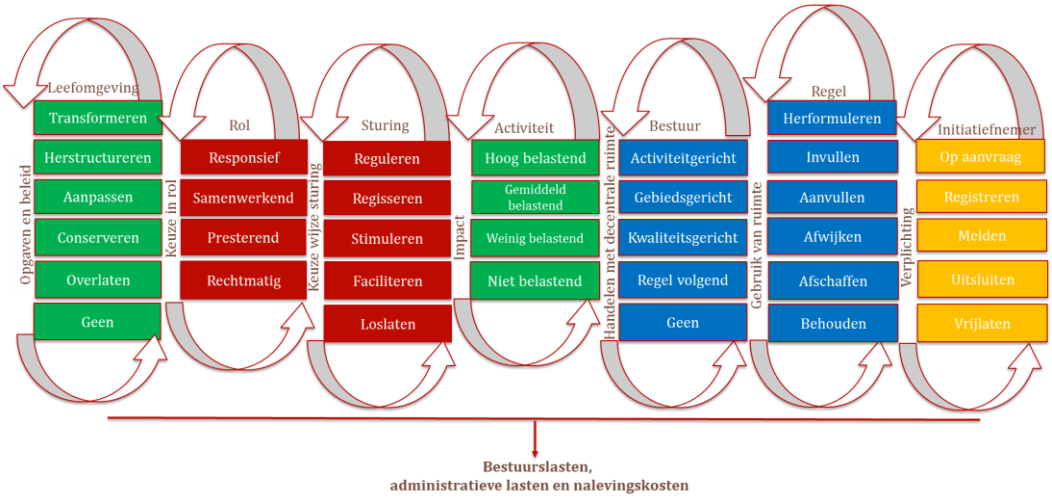
voor keuzes. Wij constateren dat het de uitdaging van ieder bevoegd gezag is om bij het kiezen van maatregelen oog te houden voor deze lasten en om kosten zo laag als mogelijk te houden. Dit wordt in de Omgevingswet niet als wettelijke vereiste gesteld, maar de mogelijkheid om regeldruk te verminderen en onnodige lasten te voorkomen is wel één van de leidende gedachten uit de Beleidsbrief Eenvoudig Beter uit 2011 over de ontwikkeling van het nieuwe stelsel. Ook recenter gaat de minister van BZK in op het vermijden van onnodige regeldruk, in antwoord op Kamervragen (pagina 42 van de Brief van 16 september 2019) bij het ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet.

In aanvulling hierop, geldt aanwijzing 2.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (betreffende de lasten voor de maatschappij en de overheid). Op grond van deze aanwijzing dient de wetgever bij keuzes (en dat betreft ook regelgeving in een AMvB die de wetgever aan de regering heeft gedelegeerd) met betrekking tot vorm en inhoud van een regeling te streven naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, alsmede voor de overheid zelf. Deze aanwijzing en ook genoemde beleidsstandpunten van de minister staan het nemen van decentrale beleidsbeslissingen en maatregelen die naar eigen inzicht van het bevoegd gezag tot een aanvaardbare verdeling van lasten en regeldruk leiden overigens niet in de weg.

Van belang blijft dus dat er bij het gebruik van decentrale ruimte door decentrale bevoegde gezagen in de afweging van de verschillende belangen ook aandacht is voor administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten. Welke effecten hebben de verschillende keuzes op de lasten voor initiatiefnemers en de belanghebbenden? Zijn er misschien lastenluwe alternatieven die ook effectief zijn? Hoe pakt de verdeling van de verschillende lasten uit? Dat laatste is belangrijk omdat wij constateren dat er geen causaal verband is tussen de stijging of daling van bestuurslasten, administratieve lasten en/of nalevingskosten. Bij een bepaalde maatregel kunnen de bestuurslasten bijvoorbeeld stijgen en de administratieve lasten gelijk blijven en naleveringskosten dalen. Wij constateren dat deze afweging door bevoegde gezagen niet altijd vanzelf zal gebeuren. Bij het gebruik van decentrale ruimte zou juist deze afweging een standaard onderdeel van de bestuurlijke afweging van bevoegde gezagen moeten gaan worden. De huidige berekeningswijze van de administratieve lasten die door het Rijk gehanteerd wordt, kan daarbij ook door decentrale bevoegde gezagen worden gebruikt.

Afwegings- en beslismodel om keuzeproces decentrale bevoegde gezagen te ondersteunen

De samenhang tussen de opgave, de keuzes en de impact heeft in ons onderzoek geleid tot het ontwerpen van onderstaand afwegings- en beslismodel (het zogenaamde ‘Afwegings- en beslismodel Gebruik decentrale ruimte Omgevingswet’, hierna ook: GDRO). De decentrale bevoegde gezagen kunnen dit model, dat kan worden gekwalificeerd als een cijferslotmodel, gebruiken ter ondersteuning in hun keuzeproces.



Figuur 1: Afwegings- en beslismodel Gebruik decentrale ruimte Omgevingswet (GDRO)

Om een afweging te kunnen maken voor een lastenluw gebruik van de decentrale ruimte is het nodig dat in de verschillende kollommen van het afwegings- en beslismodel GDRO een keuze wordt gemaakt. De combinatie van deze keuzes heeft effect op de omvang van de bestuurlijke lasten, administratieve lasten en nalevingskosten.

Het startpunt van afwegen kan verschillend zijn want er is geen logische of verplichte volgorde tussen de kolommen van het afwegings- en beslismodel. De combinatie van opgave, beleidskeuzes in rolneming en sturingsfilosofie en de impact van een activiteit in het gebied zijn namelijk bepalend voor het bestuurlijk handelen en het gebruik van de decentrale ruimte door het bevoegd gezag. En dat heeft impact voor de burgers en bedrijven.

Het afwegen en beslissen over het gebruik van decentrale ruimte zien wij als een *dubbel iteratief proces*. Als de effecten op de bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten uit de voorgenomen maatregelen vanuit het doorlopen van het cijferslotmodel niet bevallen, dan zal het iteratieve proces op de voorgenomen maatregelen opnieuw moeten worden doorlopen. Dit is het eerste iteratieve proces, waarin de volgende vragen centraal staan:

- Zijn er alternatieve maatregelen voorhanden die dezelfde beoogde doelen realiseren, maar in totaal/in zijn totaliteit minder lasten opleveren?
- Wat betekenen deze alternatieven voor het bestuurlijk handelen en vervolgens op regelniveau voor gebruik van de decentrale ruimte?

Het resultaat van dit proces moet telkens gewogen worden: leidt de gemaakte keuze tot het beoogde doel?

Als dat niet het geval is en er geen alternatieve maatregelen zijn die passen bij de opgave en beleidskeuze (het doel), of als deze er wel zijn maar niet leiden tot een lastenluwere uitkomst dan de voorgenomen maatregel, dan is er aanleiding ook de voorliggende delen van het cijferslotmodel te doorlopen. Dat is *het tweede iteratieve proces*, op het niveau van

bestuurlijke keuzes. Hierin staan de volgende vragen centraal, gericht op aanpassing van de ambities, doelstellingen:

- Wat betekent het als het bevoegd gezag een andere rol kiest (bijvoorbeeld rechtmatig i.p.v. presterend)?
- Wat betekent het als het bevoegd gezag een extensieve manier van sturing kiest (bijvoorbeeld loslaten i.p.v. faciliteren)?
- Wat betekent het als het bevoegd gezag een andere manier van handelen voorstaat (bijvoorbeeld regelvolgend i.p.v. kwaliteitsgericht)?

Het is echter niet de bedoeling het tweede proces al te snel te doen/doorlopen. Wij denken dat het in de regel mogelijk zal zijn de regeldrukeffecten te beïnvloeden door te kiezen voor andere maatregelen.

Gaandeweg deze twee iteratieve processen ontstaat onderbouwing voor het gebruik van de decentrale ruimte voor een bepaald type activiteit. Daarmee kan het decentraal bevoegd gezag ook komen tot een logica voor een lastenluwe invulling, namelijk een invulling die gegeven de aard van de activiteit en de omstandigheden op die locatie zo min mogelijk bestuurslast, administratieve laste en nalevingskosten als effect heeft.

Voorbeelden

Met behulp van het model kan decentraal het gebruik van de decentrale ruimte worden beargumenteerd. Het is vanuit het perspectief van de vraagstelling voor dit onderzoek een kunst om dat zo lastenluw mogelijk te doen. De omvang en verdeling van lasten hangt met name af van de concrete maatregelen, die voortkomen uit de bestuurlijke afweging om de decentrale ruimte op een bepaalde manier te gebruiken. De decentrale keuzes hangen daarom, naar onze verwachting, mede af van de vraag of de lastenverdeling en regeldruk verantwoord is, gegeven de omstandigheden waarin die ruimte wordt benut. Met acht voorbeelden laten we in dit rapport zien hoe een lastenluwe invulling van de decentrale ruimte eruit zou kunnen zien, zonder dat wij daarmee zouden willen stellen dat dit de enige of de beste opties zijn. Het gaat ons om de illustratie van de bestuurlijke keuzemogelijkheden in decentrale context.

Een belangrijk inzicht dat wij hebben opgedaan is dat het berekenen van de kwantitatieve (financiële) effecten van de manier waarop bevoegde gezagen hun decentrale ruimte zullen gaan benutten, als onderdeel van een onderzoek naar eventuele regeldrukeffecten van de uitvoeringsregels in het Bkl, Bal, Bbl en in de bruidsschat, op dit moment zeer complex is en eigenlijk ook (nog) niet mogelijk is. Dat komt door de fundamentele verandering in het juridische stelsel en in de bestuurlijke verhoudingen: “decentraal tenzij”. In de huidige situatie kunnen de kwantitatieve effecten wel worden berekend, op basis van n = 1. Dat wil zeggen dat de effecten van nieuwe wet- en regelgeving voor de leefomgeving worden berekend op het niveau van het totale juridische systeem van de wet (‘*niveau 1*’). Onder de Omgevingswet is die berekening niet vanzelfsprekend: de kwantitatieve impact van de wet- en regelgeving is straks afhankelijk van de afwegingen in de decentrale bestuurspraktijk. De essentie van het gedecentraliseerde systeem is dat dit functioneert dankzij eigen decentrale afwegingen, wat leidt tot een kwantitatieve berekening op basis van n = 400. Maar “straks” is er nog (lang) niet, als wij in acht nemen dat we uit de praktijk horen dat decentrale bevoegde gezagen moeilijk vat krijgen op de benutting van hun decentrale ruimte.

De meeste decentrale bevoegde gezagen moeten nog kiezen óf en zo ja hóe zij de geboden decentrale ruimte gaan benutten. Wij constateren daarom dat het lastig zal zijn om voorafgaand aan de daadwerkelijke invoering van het nieuwe stelsel al uitspraken te doen over de kwantitatieve effecten van de decentrale ruimte, vooruitlopend op de totstandkoming van de decentrale keuzes. Vreemd is dat niet: het gebruik van decentrale ruimte door het decentraal bevoegd is in eerste instantie hun eigen verantwoordelijkheid ("subsidiariteit") en dat geldt logischerwijze ook voor de kwantitatieve effecten van die decentrale keuzes.

Het is raadzaam om enkele algemeen herkenbare scenario's op landelijk niveau te ontwerpen om meer inzicht te krijgen in de kwantitatieve effecten van het gebruik van de decentrale ruimte in zijn algemeenheid. Per scenario worden de variabelen voor het gebruik van de decentrale ruimte ingevuld, op basis waarvan een voorspellende berekening kan worden gemaakt van de administratieve, bestuurlijke en nalevingskosten. Belangrijk is dat het resultaat van deze berekening van ieder scenario goed wordt geduid om tot inzicht te komen in de effecten van de verschillende scenario's en daarmee in de effecten van de scenario's onderling. Dit kan ook inzicht geven in de maatschappelijke effecten van het gebruik van decentrale ruimte die een bevoegd gezag kan verwachten, als een scenario aansluit op de lokale situatie.

Tot slot

Dit onderzoek is door ons uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, met input van een begeleidingsgroep, waarin is deelgenomen door het ministerie van Economische zaken en klimaat (EZK), het secretariaat van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en. Daarnaast hebben wij andere stakeholders bij het onderzoek betrokken middels interviews en werkgroepen. Wij bedanken hen zeer voor hun kritische blik en gewaardeerde bijdrage.

1. Inleiding

1.1. Doel en aanleiding

Dit rapport gaat over de decentrale ruimte in het stelsel van de Omgevingswet en de mogelijkheden om die ruimte lastenluw te gebruiken.[1] Het rapport brengt de ruimte in beeld en geeft inzicht in de mogelijkheden om de ruimte die de wetgever in de Omgevingswet geeft bestuurlijk verstandig te gebruiken. Dat veronderstelt onder meer dat het decentraal bevoegd gezag keuzes kan maken die naar eigen inzicht van dat bevoegd gezag tot een aanvaardbare verdeling van administratieve lasten, nalevingskosten en bestuurslasten leiden.

Het onderzoek naar de decentrale ruimte is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Ter bespreking van de scope en resultaten van het onderzoek is een begeleidingsgroep samengesteld met deelname van het secretariaat van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en ministerie van Economische zaken en klimaat (EZK). Daarnaast zijn andere stakeholders bij het onderzoek betrokken middels interviews en werkgroepen.

1.2. Vraagstelling

Voormalig minister Schultz van Haegen heeft in reactie op Kamervragen een onderzoek toegezegd naar mogelijke regeldrukeffecten van de invulling van de decentrale ruimte. Die ruimte is één van de kernelementen in de stelselherziening van het omgevingsrecht[2] op basis van het principe “decentraal tenzij”. Dit houdt in dat het leeuwendeel van de rijksregels over de leefomgeving decentraal op maat kunnen worden gemaakt. In potentie leidt dit decentrale maatwerk binnen de rijksregels tot minder administratieve lastendruk en nalevingskosten voor burgers, bedrijven en professionals. Het heeft in potentie ook een neerwaarts effect op de omvang van de bestuurslasten van de overheid.

Bij de Tweede Kamer, VNO/NCW en het ATR bestaat de zorg dat deze potentie van de decentralisering niet ten volle kan of zal worden benut. Dat komt voort uit de kans dat verschillen in de decentrale regelgeving juist extra administratieve lasten of naleefkosten gaan opleveren, wat met name telt voor landelijk opererende bedrijven maar ook voor regionaal opererende initiatiefnemers (denk aan bijv. sport-, natuur of cultuurinstellingen). Zodra een initiatiefnemer of instelling (of een burger/professional) met meerdere gemeenten van doen heeft, kan hij geconfronteerd worden met extra lasten als gevolg van verschillen tussen gemeenten als het gaat om het gebruik van de decentrale ruimte. Ook kunnen lokale ambities of keuzes tot extra administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten leiden, vanwege meer administratieve verplichtingen of kostbare maatregelen. De manier waarop de decentrale praktijk omgaat met decentrale ruimte in de rijksregels kan dus spanning opleveren met het ideaal van een lastenluwe invulling. Om de implementatie van de Omgevingswet lastenluw te laten plaatsvinden, is het van belang dat bestuursorganen zich voldoende bewust zijn van deze spanning. Het gebruik van decentrale ruimte schept immers verantwoordelijkheid om te sturen

[1] Staatsblad 2016, 156.
[2] Beleidsbrief Eenvoudig beter, minister BZK, 28 juni 2011.

op de consequenties van het lokaal beleid: is sprake van een maatschappelijke opgave waarvoor het decentraal beleid ook echt een *effectieve oplossing* biedt die nodig en nuttig is en is die beleidskeuze *niet onnodig belastend* voor burgers, bedrijven en professionals of het eigen bestuurlijke apparaat?

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties de volgende vraag geformuleerd:

Maak inzichtelijk waar per bevoegd gezag (gemeente, provincie, waterschap) de decentrale ruimte zit, en op welke wijze deze ruimte lastenluw benut kan worden.

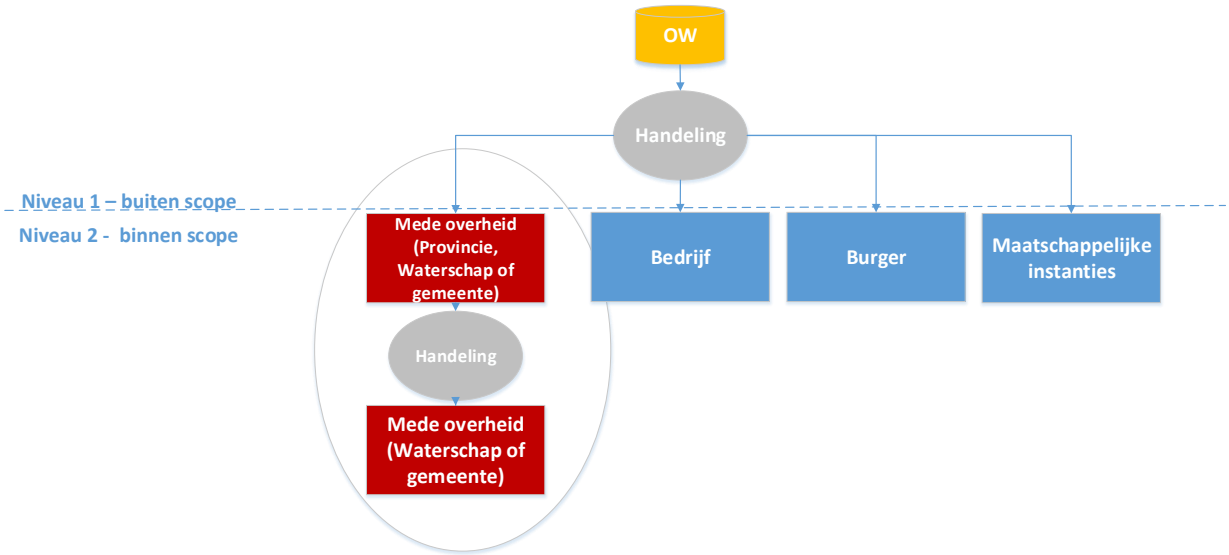
Wij behandelen deze hoofdvraag in algemene zin in hoofdstuk 2 van dit rapport. Daarna gaan wij in op vijf deelvragen, die het ministerie uit de hoofdvraag heeft afgeleid.

Deelvragen		Hoofdstuk
1	Waar zit de toegenomen decentrale beleidsruimte per bevoegd gezag (gemeente, provincie en waterschap)?	H. 3
2	Waar is te verwachten dat medeoverheden afwijken van de *default*[3]?	H. 6
3	Op welke terreinen is bij de medeoverheden aangescherpt beleid of juist 'losser' beleid te verwachten?	H. 6
4	Hoe kunnen medeoverheden de toegenomen ruimte zo invullen dat er sprake is van zo min mogelijk administratieve lasten, nalevingskosten en bestuurslast en?	H. 4
5	Hoe kunnen medeoverheden lokale regels aanscherpen of juist losser formuleren, zodanig dat dit zo positief mogelijk uitpakt qua bestuurslasten en administratieve lasten, nalevingskosten en bestuurslast?	H. 5

1.3. Scope

De onderzoeksvraag is gesteld om inzicht te krijgen in de decentrale ruimte in het stelsel van de Omgevingswet, in het bijzonder de uitvoeringsregels uit de drie AMvB's bij de wet plus de bruidsschat voor gemeenten en waterschappen, met het oog op de mogelijkheden van lastenluw gebruik van die ruimte. Wij hebben daarom onderzocht *waar* die ruimte uit bestaat en *hoe* die ruimte lastenluw benut kan worden. Om de decentrale ruimte van de AMvB's te kunnen onderzoeken, hebben wij die ruimte onderscheiden van de onderdelen van het juridisch systeem die *geen* ruimte bieden. Wij splitsen de toepassing van de Omgevingswet daarom in twee niveaus op.

[3] Een bepaalde standaardregel in landelijk geldende regelgeving, waaraan decentrale bevoegde gezagen aanpassingen kunnen doen.



Figuur 2: Twee toepassingsniveaus van de Omgevingswet

1.3.1. Niveau 1 - buiten scope

Wij noemen het totale juridische systeem van de wet '*niveau 1*' en wij beschouwen dat niveau als de basis voor de decentrale handelingspraktijk van bevoegde gezagen. Zolang een bevoegd gezag op niveau 1 zijn taken en bevoegdheden uitvoert, zonder decentrale keuzemogelijkheid, is géén sprake van decentrale ruimte. De bestuurlijke lasten van het bevoegd gezag bestaan dan bijvoorbeeld uit het nemen van besluiten en het uitvoeren van taken als toezicht. De eenmalige en structurele effecten van niveau 1 zijn onderwerp van onderzoek op het niveau van de rijksregels, omdat die effecten op rijksniveau worden gecreëerd.

De Omgevingswet heeft ook directe werking op bepaalde activiteiten van burgers, bedrijven, maatschappelijke instanties en overheden. Dat gaat bijvoorbeeld over de algemene regels en de vergunningplichten voor bepaalde activiteiten, die in de artikelen 4.3 en 5.1 van de Omgevingswet zijn genoemd. Ook hier gaat het om consequenties die direct uit de wet voortkomen en die niet ter vrije keus van een decentraal bevoegde gezag staat. Al dit soort direct werkende handelingen en verplichtingen maken geen onderdeel uit van dit onderzoek.

1.3.2. Niveau 2 - binnen scope

De Omgevingswet voorziet in diverse mogelijkheden om decentrale keuzes te maken met rijksregels. Wij noemen deze decentrale ruimte *niveau 2* van het juridisch stelsel. Het gaat op dit niveau om het decentraal gebruik van rijksregels, waarvan op *niveau 1* is aangegeven dat die regels zijn in te vullen, aan te vullen of daarvan is af te wijken. Decentrale bevoegde gezagen kunnen juist bij deze regels eigen keuzes maken, waarbij iedere keus tot meer of minder bestuurslasten en administratieve lasten en nalevingskosten leidt. Dat geldt voor de keus om naar eigen inzicht een bepaald decentraal beleid te volgen, maar ook voor de keus om deze rijksregels toe te passen zonder decentrale inkleuring. Al deze keuzes vallen binnen de scope van dit advies over de decentrale ruimte.

Decentrale ruimte in rijksregels is overigens niets nieuws. Ook in de huidige rijksregels in het omgevingsrecht is decentrale ruimte voor bevoegde gezagen opgenomen. Onder de Omgevingswet is dat met name omgezet in drie AMvB's bij de Omgevingswet: het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwacht dat in deze rijksregels met name decentrale ruimte zit.

Daarnaast is –naast de drie AMvB's - ook de Bruidsschat onderzocht. De Bruidsschat bevat rijksregels die van rechtswege overgaan van Rijk naar gemeenten en waterschappen en waar dus extra decentrale ruimte ontstaat, omdat deze bevoegde gezagen zelf kunnen bepalen wat ze ermee doen. Dat wil zeggen dat iedere gemeente en ieder waterschap de regels uit de bruidsschat naar eigen inzicht kan overnemen, aanpassen of schrappen. Deze decentrale ruimte kan volop worden benut, zolang het bevoegd gezag daarbij wel de wettelijke kaders respecteert en ook voldoet aan de instructieregels van het Rijk en eventueel de provincie.

Er is in het onderzoek niet ingegaan op het Omgevingsbesluit, het Invoeringsbesluit, de Omgevingsregeling en de AMvB's die bij de aanvullingssporen horen (Bodem, Geluid, Grondeigendom, Natuur) omdat een eerder uitgevoerde *quick scan* door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties al heeft aangetoond dat de decentrale ruimte in voornoemde regelgeving slechts in beperkte mate toeneemt.

1.3.3. De bijzondere positie van de provincies op niveau 1 en 2

In ons onderscheid tussen het toepassen van rijksregels (*niveau 1*) en het gebruik van decentrale ruimte (*niveau 2*) zit een *looping*. Dat heeft te maken met de rol van de provincies. De provincie is enerzijds zelf een decentraal bevoegd gezag, met meer of minder decentrale ruimte bij de uitvoering van de regels van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Omgevingsbesluit (Ob) en soms ook het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Anderzijds kan de provincie binnen de eigen decentrale ruimte besluiten nemen die impact hebben op de ruimte van waterschappen en gemeenten. Zij kunnen additionele decentrale ruimte krijgen of die ruimte juist in een bepaalde mate verliezen als gevolg van provinciale instructies en instructieregels. Met andere woorden, als de provincie hiervoor kiest dan krijgen de andere decentrale bevoegde gezagen de mogelijkheid of de opdracht (instructie) om hun decentrale ruimte op een bepaalde manier te benutten.

Hiermee is de *looping* geschetst: provinciale instructie(regels) zijn voor de waterschappen en gemeenten van *niveau 1*, terwijl die instructies voor de provincies zélf van *niveau 2* zijn omdat het voor hen een decentrale keus is die gebaseerd is op de decentrale ruimte binnen het stelsel van de Omgevingswet. Gelet hierop, maken deze regels onderdeel uit van de scope van dit onderzoek naar de decentrale ruimte en naar de mogelijkheid om die provinciale decentrale "instructie-ruimte" lastenluw te gebruiken.

1.4. Afbakening

Dit rapport gaat niet over de vraag wat *de omvang* is van de administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten bij het gebruik van de decentrale ruimte. Die kwantitatieve analyse van de financiële impact wordt waarschijnlijk op een later moment en in een ander onderzoek uitgezocht. De VNG, Unie en het IPO ontwikkelen daarvoor hun eigen rekenmethodes met passende decentrale maatstaven. Het onderzoek dat daarmee kan worden verricht naar de omvang van lasten en potentiële lastenluwheid kan worden verrijkt met de inzichten uit dit rapport.

Het is vanzelfsprekend, maar wij merken uit oogpunt van zorgvuldigheid toch op, dat dit rapport niet ingaat op de vraag *wáárom* de wetgever wel of niet kiest voor de toekenning van een bepaalde mate van decentrale ruimte. Die keuze is voor ons onderzoek een vaststaand gegeven net als de inhoud en bedoeling van alle rijksregels.

Dit onderzoek geeft inzicht in de potentie van de decentrale ruimte in genoemde drie AMvB's en de Bruidsschat, in relatie tot de mogelijkheid om decentrale keuzes te maken over de verdeling van lasten en de aanvaardbaarheid van een bepaalde mate van regeldruk. Wij geven in dit rapport geen uitsluitsel over de mate waarin bestuursorganen hun decentrale ruimte daadwerkelijk in hun praktijk zullen gaan gebruiken. Een dergelijke *ex ante* evaluatie is niet beschikbaar. Tijdens de interviews en de werksessies is ons duidelijk geworden dat bevoegde gezagen zich hier ook nog geen duidelijk beeld over hebben gevormd.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat voorliggend rapport betrekking heeft op medebewindstaken. Het gaat niet over autonome regelruimte van decentrale bevoegde gezagen, waar geen sprake is van "rijksbemoeienis". Die ruimte valt buiten bereik van ons onderzoek.

Het rapport gaat wel over de bruidsschat. Deze heeft betrekking op regels die na invoering van de Omgevingswet niet langer op rijksniveau (niveau 1)[4] worden vastgesteld, maar voortaan van gemeenten respectievelijk waterschappen zelf zijn (niveau 2). Er is sprake van een overgangsperiode voor de verschuiving van deze regels van niveau 1 naar niveau 2. In die periode zijn de bruidsschatregels weliswaar "volledig decentraal" maar is hun oorsprong nog "volledig centraal". Dat maakt dat wij ze meenemen in dit onderzoek als zijnde het rijksregels met decentrale ruimte die om inzicht vraagt.

[4] Zie figuur 1.1 in paragraaf 1.3 Scope.

1.5. Verantwoording

Voor het onderzoek hebben wij zoveel mogelijk de definities die in de officiële stukken betreffende de Omgevingswet worden gebruikt. Een overzicht van deze definities staat in bijlage 1.

Voor het onderzoek zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- *Dossieronderzoek*: bij aanvang van het onderzoek hebben wij de beschikbaar gestelde en door middel van eigen research verkregen documenten bestudeerd. Wij hebben verder de Omgevingswet en de drie AMvB's bestudeerd. In bijlage 2 staat een overzicht van de geconsulteerde literatuur.
- *Begeleidingsgroep*: voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingsgroep samengesteld uit deelnemers van de koepels (VNG, IPO en UvW), ATR en de ministeries van EZK en BZK. De begeleidingsgroep is viermaal bij elkaar geweest. De samenstelling van de begeleidingsgroep is in bijlage 3 opgenomen.
- *Groepssessies met de koepels (VNG, IPO en UvW)*: met alle drie de koepels zijn twee groepssessies voor de analyse en de modelmatige ontwikkeling gehouden met door de koepels aangedragen juridische specialisten uit de achterban. In bijlage 4 staan de deelnemers die aan deze groepssessies opgenomen.
- *Groepssessie ministerie van BZK*: met de wetgevingsspecialisten zijn eveneens twee groepssessies voor de ontwikkeling van het model gehouden. In bijlage 4 staan de deelnemers opgenomen.
- *Analyses*: Voor het bepalen van de decentrale ruimte hebben wij wet- en regelgeving van de Omgevingswet geanalyseerd met een door ons ontwikkeld juridisch-empirisch analysekader. Deze analyse is in een afzonderlijke bijlage A opgenomen. Daarnaast hebben wij tevens de bruidsschat geanalyseerd, omdat de decentrale toepassing daarvan een decentrale keus is die effecten heeft op de lasten die gepaard gaan aan die "voormalige centrale regels".
- *Ontwikkelen model*: Vervolgens hebben wij een *Afwegings- en beslismodel Gebruik Decentrale Ruimte Omgevingswet (GDRO)* (figuur 1) ontwikkeld, op basis waarvan decentrale bevoegde gezagen kunnen afwegen en beslissen of en hoe zij hun decentrale ruimte gaan benutten en wat dat betekent voor het principe 'lastenluw'.
- *Interviews*: met verschillende stakeholders is gesproken over de ontwikkeling van het model. In bijlage 5 staan de stakeholders opgenomen.

Bijlage 6 geeft een korte beschrijving van de drie AMvB's bij de Omgevingswet die in dit advies centraal staan (Bkl, Bal en Bbl) aangevuld met een beschrijving van de Bruidsschat. In bijlage 7 staat aangegeven waar de nieuwe decentrale ruimte te vinden is.

2. Inzicht in de decentrale ruimte

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij onze visie op de hoofdvraag: maak inzichtelijk waar per bevoegd gezag (gemeente, provincie, waterschap) de decentrale ruimte zit, en op welke wijze deze ruimte lastenluw benut kan worden. De antwoorden op deze vraag volgen in de volgende hoofdstukken.

Dit hoofdstuk introduceert een manier van denken over de decentrale ruimte voor gemeenten, waterschappen en provincies. Om dit in te leiden, behandelen we eerst in paragraaf 2.2 in het kort de huidige situatie, gevolgd door een korte beschrijving van de bedoeling van de stelselherziening in paragraaf 2.3. Om meer grip te krijgen op de betekenis van de decentrale ruimte die de wetgever geeft, maken wij een analysekader getiteld "*Drieluik Impact Omgevingswet*". Dit staat beschreven in paragraaf 2.4. Als laatste geven wij in paragraaf 2.5 antwoord op de bovenstaande vraag.

2.2. Huidige situatie: beperkte decentrale sturing op lasten

In de huidige situatie van het omgevingsrecht zijn met name de rijksregels bepalend voor de omvang van de administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten, omdat het decentraal bevoegd gezag relatief weinig invloed heeft op de lasten en kosten van die regels. De rol van het decentraal bestuur is veelal gericht op specifieke uitvoeringstaken binnen het kader van die regels. De lokale invloed op de verdeling van lasten of op de aanvaardbaarheid van een bepaalde mate van regeldruk is daardoor beperkt ten opzichte van de rol van de centrale wetgever. De administratieve last, bestuurslast en nalevingskosten van de huidige rijksregels is te berekenen op de gehele Nederlandse schaal (n=1), zonder specificatie naar de uitvoerende bestuursorganen (n= ca. 400).

Voor zover er wel decentrale ruimte is in de huidige situatie van het bestaande omgevingsrecht, kunnen de bevoegde gezagen zelf een afweging maken.[5] Veelal gebeurt dat op basis van specifieke casuïstiek en met toepassing van sectorale beoordelingsruimte van bepaalde rijksregels. Een integrale decentrale beleidskeuze in verband met de lokale situatie vindt veelal niet plaats: het gaat hoogstens om een decentrale beoordeling binnen vooraf gestelde kaders en beperkingen. Doordat de rijksregels veelal het leidend uitgangspunt zijn bij het decentraal behandelen van casuïstiek, is het decentrale handelen in feite afhankelijk van het denkwerk van de wetgever en van de wijze waarop initiatiefnemers gebruik maken van die rijksregels.

[5] Er zijn per domein wel verschillen. Zo kennen de domeinen milieu en bouwen nu relatief weinig decentrale ruimte, terwijl ruimtelijke ontwikkeling en erfgoed al meer decentrale ruimte kennen. Maar ook daar zijn landelijke kaders en regels veelal het uitgangspunt voor decentraal handelen.

2.3. Bedoeling van de stelselherziening

Met de Omgevingswet is een fundamentele herziening van het omgevingsrecht ingezet. Dat is herkenbaar in het motto van de wet: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. Dit verruimt de insteek van de regels: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een *werende benadering van activiteiten* naar een *beleidscyclus* waarin continue sprake is van het *balanceren* tussen de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het ruimte bieden aan ontwikkelingen.[6]

Dit balanceren is in de Omgevingswet verwoord in het maatschappelijke doel van de wet,[7] aangevuld met de vier verbeterdoelen die leidend zijn geweest bij de totstandkoming van het nieuwe stelsel.

Uitgelicht: de verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht

De vier verbeterdoelen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht zijn:[8]:

a. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Burgers en bedrijven moeten gemakkelijk te weten kunnen komen wat in het lokale beleid wordt nagestreefd en wat er lokaal kan en mag;
b. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving. Het is de bedoeling dat het bevoegd gezag de instrumenten van de Omgevingswet op een samenhangende wijze inricht, met gebruik van de beleidscyclus van het stelsel. Die samenhang wordt sterker als de medeoverheid duidelijk is over de lokale doelen, regels en randvoorwaarden;
c. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Binnen het stelsel van de Omgevingswet heeft het bevoegd gezag de nodige beleidsruimte, dankzij flexibiliteit in de normstelling. Van de medeoverheid wordt verwacht dat de afwegingsruimte en afwijkingsmogelijkheden worden ingezet om de maatschappelijke doelen te realiseren op een wijze die bij de lokale context past, maar dan wel tegen de minste belasting voor de betrokkenen;
d. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. De inzet bij dit verbeterdoel is dat de medeoverheid zoveel mogelijk via één toestemming een beslissing neemt over een activiteit of een combinatie van activiteiten. De initiatiefnemer moet de overheid als één kunnen ervaren, ook als achter de schermen meerdere overheden betrokken zijn.

Het verbeterdoel c. - het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte - is in artikel 2.3 van de Omgevingswet uitgewerkt met het principe van "decentraal, tenzij".[9] Dit is een belangrijke pijler onder de stelselherziening: beslissingen die goed op decentraal niveau kunnen worden genomen, worden aan dat decentrale niveau overgelaten. Het idee is dat het decentraal bevoegd gezag de beleidscyclus het beste kan invullen met oog voor de lokale situatie. Zij kan

[6] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 23.
[7] Vgl. artikel 1.3 Omgevingswet.
[8] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.
[9] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 135.

bovendien oplossingen kiezen die positieve effecten hebben op bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten.

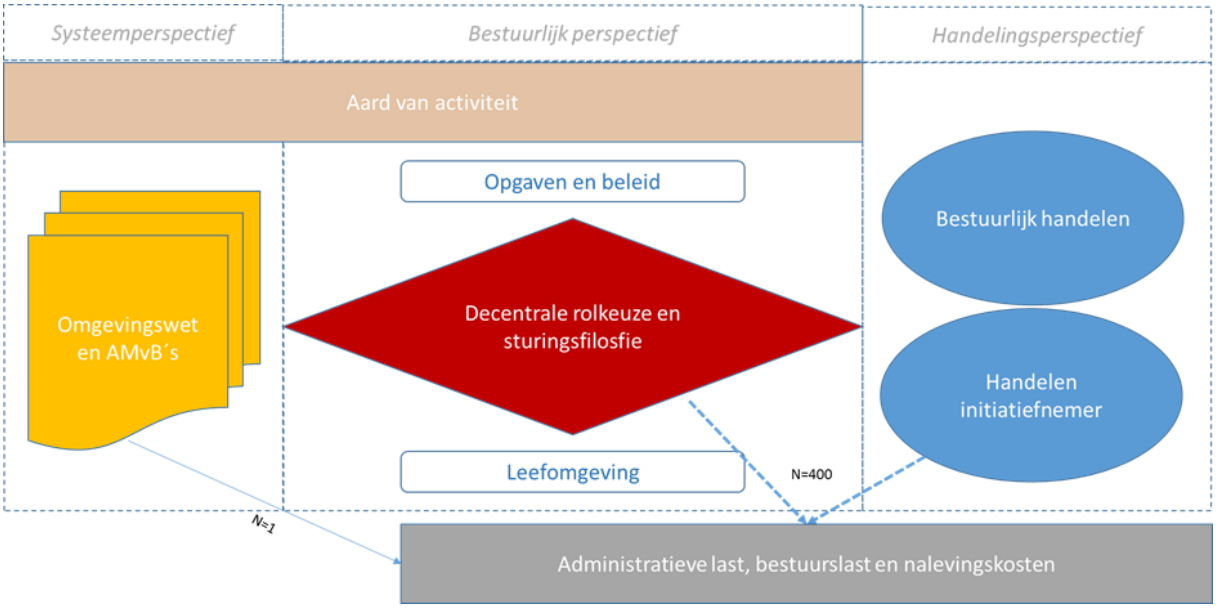
2.4. Decentrale ruimte in zicht

Wanneer een decentraal bevoegd gezag ervoor kiest de decentrale ruimte van de rijksregels te benutten, dan heeft het daaruit volgend bestuurlijke handelen van het bevoegd gezag consequenties voor de decentrale mogelijkheden en verplichtingen voor initiatiefnemers (burger, bedrijf, professional). Dit handelen van het bevoegd gezag gaat onvermijdelijk ook gepaard met een bepaalde verdeling tussen administratieve lasten, nalevingskosten en bestuurlijke lasten. Wij gaan er in dit onderzoek vanuit dat decentrale bevoegde gezagen daarbij “in de geest van de Omgevingswet” te werk zullen gaan en de verdeling van de lasten daarom bewust en decentraal afwegen.

Wanneer decentrale bestuursorganen (n=400) ruimte krijgen (*micro*), dan is de optelsom van ieders invulling van deze ruimte bepalend voor de totale omvang (*macro*) van de bestuurslast, administratieve last en de nalevingskosten van de rijksregels die ruimte verschaffen. Wij hebben een model gemaakt voor het gebruik van decentrale ruimte, om meer grip te krijgen op de betekenis van die decentrale ruimte die de wetgever geeft en met het oog op een aanvaardbare regeldruk op de mogelijkheden om deze last decentraal op een acceptabele wijze te verdelen. Dit analysekader hebben wij gebaseerd op drie perspectieven op de decentrale ruimte.

1. *Perspectief 1* schept een feitelijk juridisch systeeminzicht: waaruit bestaat mijn ruimte als decentraal bevoegd gezag, waar krijg ik decentrale ruimte in de rijksregels en wat is het karakter ervan?
2. *Perspectief 2* gaat over de bestuurlijke potentie van het gebruik van de decentrale ruimte: wat wil ik als decentraal bevoegd gezag doen of bereiken met mijn bestuurlijk gebruik van de decentrale ruimte, gelet op mijn lokale opgaven, beleid en kenmerken van de leefomgeving?
3. *Perspectief 3* concretiseert het handelen van decentrale bevoegde gezageninitiatiefnemers, met gebruikmaking van de decentrale ruimte. Dit handelingsperspectief geeft richting aan de vraag: hoe kan ik als decentraal bevoegd gezag sturen op een lastenluwe uitvoering en wat is de impact daarvan op de handelingen van initiatiefnemers?

De drie perspectieven hangen uiteraard met elkaar samen in hun invloed op de bestuurslast, administratieve last en de nalevingskosten. Wij hebben die samenhang in onderstaand analyse kader uitgewerkt.



Figuur 3: Analysekader Impact Omgevingswet

2.5. Beantwoording hoofdvraag

Wij komen in dit onderzoek tot de conclusie dat de decentrale ruimte in de rijksregels langs drie perspectieven inzichtelijk wordt. Dat zijn het *systeemperspectief* (waaruit bestaat mijn ruimte als decentraal bevoegd gezag?), het *bestuurlijk perspectief* (wat wil ik als bevoegd gezag bestuurlijk met die ruimte doen of bereiken?) en het *handelingsperspectief* (hoe ga ik het als bevoegd gezag in de uitvoering lastenluw doen en wat vraagt dat aan handelingen van mijzelf en van de burgers en bedrijven?).

De keuze die ieder decentraal bevoegd gezag voor zich maakt ten aanzien van de drie perspectieven is van invloed op de omvang en de verdeling van de eigen bestuurslast en de administratieve last en de nalevingskosten van burgers en bedrijven (micro). Het is tevens van invloed op de mate waarin de regeldruk decentraal aanvaardbaar wordt gevonden. Op decentraal niveau kan dat nauwkeurig worden afgestemd op de maatschappelijke doelen die ter plaatse worden nagestreefd. Dit is één van de principiële redenen waarom met de Omgevingswet decentrale ruimte wordt gegeven aan gemeenten, waterschappen en provincies.

Om tot een lastenluw gebruik te komen van de decentrale ruimte, zal ieder decentraal bevoegd gezag een beslissingsproces moeten doorlopen, wat leidt tot een bepaalde mate van bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten. De variatie zal in de decentrale praktijk (n=400) groot zijn, waardoor het lastig is om daar op macroniveau beleidsconclusies aan te verbinden alsof het gaat om een optelsom van alle decentrale uitkomsten. De complexiteit is dat de keuzes van ieder decentraal bevoegd gezag op lokale situatie toegespitst (zouden) moeten zijn. En het gebruik van decentrale ruimte hoeft niet per definitie lastenluw te zijn, gegeven de bestuurlijke ambities en/of de lokale situatie. Er kunnen goede redenen aan ten grondslag liggen om decentraal keuzes te maken die tot bepaalde lasten leiden. De

vraag of dit een terechte keus is, vormt onderdeel van de democratische controle op decentraal niveau en maakt geen onderdeel uit van controle of verantwoordelijkheid op centraal niveau.

Wij werken dit inzicht stapsgewijs uit in de rest van dit rapport, zodat het Analysekader Impact Omgevingswet (*bovenstaande figuur 3*) steeds concreter wordt. Dat begint in hoofdstuk 3 voor wat betreft het systeemperspectief (deel 1 van het analysekader). In dat hoofdstuk analyseren wij zo empirisch mogelijk waar de decentrale ruimte in het juridische stelsel zit. De uitwerking van het bestuurlijk perspectief (deel 2 van het analysekader) en het handelingsperspectief (deel 3 van het analysekader) staat in hoofdstuk 4. Daarbij werken wij het *Analysekader Impact Omgevingswet* nader uit tot een bijpassend model waarmee bestuursorganen in hun praktijk kunnen afwegen en beslissen over het gebruik van de geboden decentrale ruimte. Dat model noemen wij het *Afwegings- en beslismodel Gebruik decentrale ruimte Omgevingswet (GDRO) (figuur 1)*. Dit verschaft dus inzicht in de afwegingen en beslissingen die bevoegde gezagen kunnen maken met hun decentrale ruimte, waarmee ook een legitimatie kan worden gevonden voor de omvang en verdeling van de verschillende lasten.

In hoofdstuk 5 staan voorbeelden van de toepassing van ons *Afwegings- en beslismodel GDRO*.

3. Systeemperspectief: decentrale ruimte in het juridisch stelsel

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 1: Waar zit de toegenomen decentrale beleidsruimte per bevoegd gezag (gemeente, provincie en waterschap)?

Dit hoofdstuk gaat over de decentrale ruimte in de rijksregels. We behandelen deze vraag zo objectief mogelijk, door de regels te rubriceren op het wel of niet bieden van decentrale ruimte en vervolgens door de regels-mét-ruimte nader te ordenen op de aard van die ruimte: gaat het om invullen, aanvullen of afwijken? In paragraaf 3.3. presenteren we de resultaten van deze analyse en we sluiten in paragraaf 3.4 af met een ons antwoord op deelvraag 1, naar de toegenomen decentrale beleidsruimte.

We verantwoorden in paragraaf 3.2 eerst de methode waarmee wij de analyse van de decentrale ruimte in de rijksregels hebben uitgevoerd.

3.2. Methode voor het bepalen van decentrale ruimte Omgevingswet

Om in zicht te krijgen waar de beleidsruimte zit, als opmaat naar inzicht in de mogelijkheden tot het gebruik van die ruimte, hebben wij een *empirisch* onderzoek gedaan naar de rijksregels uit het Bkl, Bal en Bbl. Een toelichting op deze scope staat in paragraaf 1.3. Voor elk van deze uitvoeringsbesluiten hebben wij zo feitelijk mogelijk gemarkeerd welke rijksregels decentrale ruimte bieden en welke regels dat niet doen. Om dit systematisch en navolgbaar te doen, hebben we gewerkt vanuit drie invalshoeken:

- De *feitelijke aan- of afwezigheid* van decentrale ruimte per rijksregel, inclusief vermelding van rijksregels die nieuwe decentrale ruimte bieden ten opzichte van het bestaande recht.
- De *juridische aard* van de gemarkeerde decentrale ruimte in de rijksregels, waarmee wij aangeven of de ruimte bestaat uit het mogen "*invullen*", "*aanvullen*" en "*afwijken*" van de rijksregel.
- De *oogmerken* waarmee de decentrale ruimte is gegeven, mede in relatie tot het bevoegd gezag waar die ruimte aan gegeven wordt.

Regel	Omschrijving	Oogmerk/thema	I. Wat is het?	II. Zien we ruimte? Ja/Nee		III. Wat voor soort ruimte?			IV. Instrument om ruimte te benutten?
				Opdracht	Standaard Regel	Invullen	Aanvullen	Afwijken	bijv. maatstaf of verordening
A	B	C	D	E		F			G
2.11	Waterkwaliteit								
7.2	Bouwen binnen kustfundament Friese Wadden								
	....								

Tabel 3.1: Bepalen Decentrale ruimte Omgevingswet (BDRO)

3.2.1. Uitleg van de methode

De decentrale ruimte is voor iedere AMvB afzonderlijk weergegeven. De kolommen A – C bevatten feitelijke informatie: in deze kolommen van de tabel is simpelweg de wettelijke informatie weergegeven: welk artikel betreft het en wat is het onderwerp van het betreffende artikel. In de kolommen D – F wordt de feitelijke informatie uit de kolommen A – C gekwalificeerd en nader geduid. Zo geeft kolom E (getiteld "decentrale ruimte") antwoord op de vraag of een bepaalde bepaling (al dan niet) decentrale ruimte bevat. In kolom E wordt – ervan uitgaande dat in een regel sprake is van decentrale ruimte – deze ruimte nader geduid door een onderscheid aan te brengen tussen resultaatgerichte ruimte (opdracht om iets te bereiken, met beleidsruimte) en default gerichte ruimte (standaardregel, met ruimte om op die regel te variëren).

- Met "resultaat" onderscheiden wij de normen waarin een opdracht aan het decentrale bevoegd gezag wordt gegeven om iets te bereiken (e.g. "Zorg voor een aanvaardbaar geurniveau").
- Met "default" onderscheiden wij de normen met een bepaalde waarde (e.g. stel een veiligheidscontour vast van 10^{-6}") met een taak voor het decentrale bevoegd gezag om dit te regelen met een bepaalde mate van ruimte.

In kolom F (getiteld "aanvullen, afwijken, invullen") wordt de decentrale ruimte van de resultaat- en default gerichte regels nader gespecificeerd met de juridische aard van deze ruimte; gaat het om ruimte voor een aanvulling, afwijking of invulling?

In kolom G (getiteld "instrument om de ruimte te benutten") is aangegeven welke opties het decentrale bevoegde gezag heeft om de decentrale ruimte te gebruiken. Dit biedt inzicht in de instrumenten waarop c.q. het middel waarmee de regelruimte kan worden gebruikt. Het kan in dit verband bijvoorbeeld gaan om het stellen van maatwerkvoorschriften.

In de paragrafen 3.3.1 t/m 3.3.3 staan de resultaten van de decentrale ruimte in de verschillende AMvB's opgenomen. De gedetailleerde uitwerking van onze analyse, op regelniveau, is te vinden in bijlage A.

3.2.2. Analyse van de decentrale ruimte met de Bruidsschat

Op verzoek van het ministerie van BZK hebben we – naast de drie AMvB's - tevens een onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van een lastenluw gebruik van de bruidsschat uit het Invoeringsbesluit. Informatie over de bruidsschat hebben wij opgenomen in bijlage 6. Deze bruidsschat voorziet sowieso in volledige decentralisatie van de regels die daarin staan. Daarom hebben wij de bruidsschat niet met behulp van de methode geanalyseerd. In plaats daarvan is een analyse gemaakt van de mogelijkheden om de bruidsschat decentraal aan te passen naar eigen inzicht van de gemeenten respectievelijk het waterschap. Dit lichten we verderop in dit hoofdstuk nader toe.

3.3. Analyse van de decentrale ruimte

In bijlage A bij deze rapportage staat per regel of daarin sprake is van decentrale ruimte of niet. Dit is aangegeven op basis van grammaticale en wetsystematische interpretatie van iedere regel. Tevens is in de bijlage A aangegeven, welke rijksregels decentrale ruimte bieden die nieuw is ten opzichte van de bestaande regels. We hebben de decentrale ruimte van de rijksregels inzichtelijk gemaakt.

In deze paragraaf staat een kwantitatieve analyse opgenomen van de decentrale ruimte in de rijksregels van de AMvB's. We maken daarbij geen onderscheid tussen de verschillende regels en ze tellen dus allemaal evenveel mee. Dat wil zeggen dat we in ons onderzoek geen wegingsfactor gebruikt hebben om sommige regels-met-decentrale-ruimte belangrijker te maken dan andere: voor de aan- of afwezigheid van decentrale ruimte gaan we uit van de fictie dat iedere regel "even veel waard" is. Ons onderzoek betreft slechts een kwantitatieve analyse van de beschikbaarheid van decentrale ruimte, ongeacht de impact en ongeacht het aantal keer dat die ruimte in de praktijk zal worden gebruikt. We maken kwantitatief inzichtelijk hoeveel ruimte in de regelingen van het rijk zit, ongeacht de totale omvang van het aantal rijksregels of de relevantie van sommige regels. In hoofdstuk 5 is bij de selectie van de voorbeelden gekeken of en zo ja welke impact die dan hebben om daarvan een beeld te geven.

3.3.1. Mutaties in rijksregels: van bestaand naar nieuw

Deze paragraaf presenteert onze analyse van de wijziging van decentrale ruimte in de rijksregels bij de Omgevingswet ten opzichte van het bestaande recht. Het gaat om de volgende aantallen mutaties.

Omschrijving			
Bevoegd Gezag (in eerste aanleg)	**BAL**	**BBL**	**BKL**
Provincie	198	23	8
Gemeente	198	23	12
Waterschap	0	0	0

Tabel 3.2. Mutaties van decentrale ruimte in de AMvB's: hoeveel ruimte is nieuw?

Deze mutaties vinden plaats met verschillende oogmerken. In bijlage 7 staat een overzicht van de regels die deze nieuwe decentrale ruimte bieden, inclusief het oogmerk. Dit is de kwalitatieve duiding van de wijzigingen van de decentrale ruimte in de rijksregels.

De getallen in de tabel zeggen nog weinig over de potentiële omvang van regeldrukeffecten, die zouden kunnen ontstaan door het decentraal gebruik van de mutaties. De tabel geeft wel een indicatie van de terreinen waarop meer ruimte ontstaat.

Op basis van de analyse in tabel 1 constateren we dat de mutaties met name in het Bal en in mindere mate bij Bbl en Bkl voorkomen. Bij de provincie en de gemeenten komt het ongeveer

in gelijke omvang voor (hoe dit zit met de provinciale bevoegdheid voor bouwactiviteiten lichten we hieronder nader toe onder tabel 3.3). Bij waterschappen komen de genoemde mutaties niet voor, waarbij wij overigens wel opmerken dat er naast 0 mutaties in de rijksregels wel sprake is van decentralisatie van regels naar de waterschappen, via de bruidsschat. Die verandering is geen onderdeel van deze tabel.

Een *quick scan* van deze mutaties leert dat het Bal relatief veel mutaties van decentrale ruimte bevat ten opzichte van de thans geldende regelgeving. Een verklaring hiervoor is (deels) gelegen in een aantal door de wetgever gemaakt hoofdkeuzes die aan het Bal ten grondslag liggen en die een actieve en flexibele aanpak voor het bereiken van de doelen voor de fysieke leefomgeving mogelijk moeten maken. Het betreft allereerst het uitgangspunt/de keuze "Decentraal, tenzij" en de daaruit voortvloeiende terughoudendheid van het Rijk tot het stellen van algemene regels over activiteiten. Ten tweede biedt het Bal veel ruimte voor maatwerk. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat veel ruimte wordt geboden voor het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften (artikelen 2.12 t/m 2.15, waarin in algemene zin ruimte wordt geboden voor maatwerk).

Het Bbl bevat relatief weinig mutaties, omdat een groot deel van de maatwerkmogelijkheden in het Bbl al in eerdere bouwregelgeving was terug te vinden (e.g. de Woningwet en het Bouwbesluit 2012). Nieuwe ruimte in het Bbl betreft de bevoegdheid voor een gemeente om maatwerkregels op te nemen in hun omgevingsplan waarin de algemene rijksregels over energiezuinigheid bij nieuwbouw (de zogenaamde EPC-norm)[10] en de milieuprestatie van bij nieuwbouw toe te passen bouwmaterialen, kunnen aanscherpen of waarin zij de algemene rijksregels over bruikbaarheid van woonfuncties kunnen versoepelen.[11]
In de toelichting op het Bbl maakt de wetgever overigens duidelijk dat er naast maatwerk ook sprake is van de mogelijkheid om een gelijkwaardige maatregel toe te passen om aan een regel van het Bbl te voldoen. Dat kan op grond van het gelijkwaardigheidsbeginsel, onder de voorwaarde dat tenminste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Bij toepassing van een gelijkwaardige maatregel is dus aan de regel voldaan en is er geen sprake van afwijkend maatwerk.[12]

3.3.2. Decentrale ruimte: regels aanpassen door invullen, aanvullen, afwijken

Bij de analyse van de aan- of afwezigheid van decentrale ruimte zijn wij zoveel mogelijk uitgegaan van de wettelijke systematiek en de terminologie in de rijksregels. Wij merken daarbij expliciet op dat het hier om het totaal aan decentrale ruimte in de AMvB's gaat, dus om ruimte die nieuw is ontstaan en om ruimte die er ook al was onder het voormalige recht.

Zo wordt in de Omgevingswet – in het kader van de mogelijkheid tot het decentraal aanpassen van regels door middel van maatwerk – gesproken over *invullen* en *aanvullen*. Deze

[10] De EPC-norm wordt overigens nog voor de inwerkingtreding Ow vervangen door de BENG norm: bijna energieneutrale gebouwen. De maatwerkmogelijkheid blijft bestaan. Deze wijziging van het Bouwbesluit en het Bbl is momenteel in procedure.
[11] Nota van Toelichting bij het Bbl, *Stb*. 2018, 291, p. 158-159.
[12] Nota van Toelichting bij het Bbl, *Stb*. 2018, 291, p. 181.

kwalificaties zijn als de labels in een kledingstuk die duidelijk maken hoe met het materiaal (de rijksregels) omgegaan kan worden. De Omgevingswet maakt onderscheid tussen maatwerk waarbij strengere of minder strenge eisen worden opgelegd, concretere eisen die aansluiten op de lokale omstandigheden worden geformuleerd en maatwerk waarbij ontheffing wordt verleend van een expliciet opgenomen verbod in een rijksregel. Dit nadere onderscheid hebben wij in het kader van ons onderzoek niet gehanteerd; wij hanteren de meer generieke overkoepelende term *afwijken*.

De juridische aard van de decentrale ruimte in de rijksregels kan aldus worden gelabeld:

Invullen	de decentrale regel maakt concreet wat ter plaatse gedaan moet worden om te voldoen aan de rijksregel, oftewel; het bevoegde gezag past de rijksregel toe zoals die luidt en concretiseert die.
Aanvullen	de decentrale regel breidt de rijksregel uit, oftewel; het bevoegde gezag past de rijksregel toe zoals die luidt en voegt iets extra's toe.
Afwijken	de decentrale regel luidt anders dan de rijksregel, oftewel; het bevoegde gezag stelt een andere regel dan de rijksregel.

Het gebruik van deze woorden is een keus, die we hieronder kort verantwoorden.

De gemeente kan maatwerk*regels* stellen voor milieubelastende activiteiten in het omgevingsplan, de provincie in de omgevingsverordening en het waterschap in de waterschapsverordening. Ook wordt in de rijksregels de mogelijkheid geboden aan het bevoegd gezag om maatwerk*voorschriften* te stellen. In het Bal gebeurt dat veelvuldig, in het Bbl juist met mate: alleen bij energiezuinigheid, duurzaam bouwen, de bruikbaarheidseisen bij een woonfunctie en de gebruiksmelding. Andere onderwerpen uit het Bbl lenen zich niet voor maatwerk, omdat het daarbij gaat om technische eisen aan individuele bouwwerken en daarbij geen gebiedsgericht maatwerk nodig is.[13]

In de door ons uitgevoerde analyse hebben wij de mogelijkheid van maatwerk gekwalificeerd als *invullen*. De reden hiervoor is dat de (rijks)wetgever in de Omgevingswet en het Bal regels heeft gesteld die door het bevoegd gezag door een nadere concretisering kunnen worden ingevuld. Het bevoegd gezag kan de rijksregel als het ware aanpassen aan de *couleur locale*, maar daarbij is geen sprake van een *green field*. De Omgevingswet bepaalt dat het oogmerk en de strekking van de rijksregels onverminderd van toepassing is op het maatwerk. Daarnaast gelden tevens de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning wat de mogelijkheden van maatwerk begrenst. In de kern betekenen deze kaders voor maatwerk naar ons oordeel dat de aard van de juridische ruimte meestal als *invullen* kwalificeert, ook al is *aanvullen* of *afwijken* principieel gezien niet uitgesloten. Alleen wanneer in een bepaalde bepaling expliciet is gekozen voor het gebruik van de term *aanvullen* of *afwijken* dan hebben wij dat – al dan niet in combinatie met de term *invullen*- in onze analyse meegeteld, zoals bijvoorbeeld bij de bepalingen over meldingen uit hoofdstuk 4 van het Bal (welk voorbeeld hieronder wordt toegelicht).

[13] Nota van Toelichting Bbl, p. 182.

Verder merken wij op dat de Nota van Toelichting op het Bal de termen *invullen* en *aanvullen* synoniem stelt.[14] Wij hebben er – in navolging van de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet en de terminologie in het Bbl – voor gekozen om het onderscheid tussen *invullen* en *aanvullen* wel aan te houden. Beide begrippen zijn volgens ons niet in alle gevallen onderling inwisselbaar. De toegenomen decentrale ruimte kan daardoor niet correct in beeld worden gebracht als het onderscheid tussen de termen invullen, aanvullen of afwijken - zoals deze in het kader van de analyse van de andere drie 'AMvB's wel is gehanteerd - niet bij het Bal wordt toegepast. Het verschil tussen *invullen* en *aanvullen* is wellicht op het eerste oog niet zo groot[15] maar wij maken toch gebruik van beide begrippen omdat het de nuance laat zien binnen de decentrale ruimte van de rijksregels. Die nuance is dat de rijksregels soms "lokaal concreet" kunnen worden ingevuld, bijvoorbeeld met een middelvoorschrift dat duidelijk maakt wat er gedaan moet worden om de regel na te leven. Dat verschilt van rijksregels die "lokaal extra inhoud" kunnen krijgen, bijvoorbeeld door toevoeging van een lokaal geldende norm of waarde in aanvulling op de norm of waarde die van rijkswege geldt, of door toevoeging van een plaatselijk geldende informatie- of meldingsplicht. Deze "extra inhoud" is niet te verwarren met een afwijking van de rijksregel, omdat het daarbij gaat om een "lokaal andersluidende" regel.

De term *aanvullen* komt in het Bal – grosso modo - alleen voor bij de bepalingen over meldingen uit hoofdstuk 4, waarin op grond van artikel 2.14 Bal een aanvullend verbod kan worden opgenomen. Dat geldt ook voor *afwijken*.

In tabel 3.3. staat de kwantitatieve analyse van de aard van de decentrale ruimte van de verschillende AMvB's.

Omschrijving	**Invullen**				**Aanvullen**				**Afwijken**			
Bevoegd Gezag (in eerste aanleg)	**TT[16][17]**	**Bal**	**Bbl**	**Bkl**	**TT**	**Bal**	**Bbl**	**Bkl**	**TT**	**Bal**	**Bbl**	**Bkl**
Provincie	**2204**	1789	311	104	**8**	0	0	8	**11**	0	0	11
Gemeente	**2220**	1785	311	124	**7**	0	0	7	**35**	0	0	35
Waterschap	**68**	6	0	62	**5**	0	0	5	**0**	0	0	0

Tabel 3.3. Kwantitatieve analyse aard decentrale ruimte naar AMvB's (al dan niet nieuwe ruimte).

De decentrale ruimte bestaat relatief vaak uit het *invullen* van rijksregels door decentrale bevoegde gezagen. In veel minder mate gaat decentrale ruimte over *aanvulle*n of *afwijken*. Op basis van de analyse in tabel 3.3 constateren we dat het *invulle*n met name in het Bal en in mindere mate bij Bbl en Bkl voorkomt. Het *aanvullen* en *afwijken* komt in veel minder mate

[14] Nota van Toelichting Bal, voetnoot 11 op p. 536.
[15] Nota van Toelichting Bal, noot 11, *Stb*. 2018, 293, p. 536, onder verwijzing naar MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470.
[16] TT staat voor 'totaal tabel'.

voor en ook alleen voor bij Bkl en niet in Bal en Bbl. Waterschappen hebben niet één keer de mogelijkheid om af te wijken.

In het Bbl is in onze terminologie sprake van invullen als er sprake is van de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften of maatwerkregels te stellen. Die bevoegdheden zijn benoemd in de artikelen 3.5, 4.5 en 4.7 van het Bbl. Dit biedt decentrale ruimte om een deel van de regels van hoofdstuk 3 Bbl in te vullen tot het niveau van de regels in hoofdstuk 4 (afwijking buiten die grens kan niet)[18] en om een deel van de regels van hoofdstuk 4 in te vullen met een soepelere norm. Dit lijkt om een afwijking te gaan, maar het is niet mogelijk om iets anders te regelen dan in het Bbl staat, behalve het niveau van de normstelling. Bovendien is bij de toepassing van maatwerk op hoofdstuk 4 Bbl sprake van een vereiste van voorafgaand advies met instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als bedoeld in de artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet.[19] Decentraal maatwerk zal daarom alleen bij hoge uitzondering aan de orde zijn.[20]

We merken op dat provincies in het Bbl evenveel decentrale ruimte hebben als gemeenten. Dat komt doordat de provincie soms het bevoegd gezag is voor een locatie waar een “complexe” milieubelastende activiteit plaatsvindt en waar de bevoegdheid dan ook betrekking heeft op andere activiteiten, zoals bouwen.[21] Dit is geregeld in artikel 2.2, tweede lid, van het Bbl voor wat betreft het stellen van maatwerk*voorschriften*. Dat artikel geeft overigens geen bevoegdheid aan de provincie om maatwerk*regels* te stellen, zoals bedoeld in artikel 2.3 van het Bbl. Via instructieregels kan de provincie echter wel decentraal sturen op het stellen van gemeentelijke maatwerkregels, om ervoor te zorgen dat de provincie haar verantwoordelijkheid als integraal bevoegd gezag voor complexe bedrijven waar kan maken.[22]

Gelet op deze provinciale mogelijkheid, constateren wij in tabel 3.3 dat de provincie in het kader van het Bbl in een gelijke omvang decentrale ruimte heeft als de gemeente. Waarbij wij de relativering plaatsen dat het gebruik van deze decentrale ruimte niet vaak zal voorkomen, omdat het uitsluitend gaat om de locaties waar een complexe milieubelastende activiteit plaatsvindt. Voor vrijwel alle andere locaties is de gemeente het enige bevoegd gezag met maatwerkmogelijkheden conform het Bbl.

3.3.3. Decentrale ruimte, gespecificeerd naar oogmerk of thema

De rijksregels in iedere AMvB zijn gesteld met het oog op bepaalde belangen en wettelijke thema’s, die in hoofdstuk 1 van de Omgevingswet zijn geïntroduceerd. Het betreft achtereenvolgens de onderdelen bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed. Wanneer een rijksregel voorziet in decentrale ruimte, dan dient het bevoegd gezag diezelfde oogmerken en thema’s voor ogen te houden bij het gebruik van de desbetreffende ruimte. Om inzicht te krijgen in de

[18] Artikel 3.7, tweede lid, Bbl.
[19] Zie ook artikel 4.27 Omgevingsbesluit.
[20] Nota van Toelichting Bbl, *Stb*. 2018, nr. 291, p. 311.
[21] Zie paragraaf 4.3.4 van de Toelichting op het Omgevingsbesluit voor een uitleg van de bevoegdheidstoedeling voor complexe milieubelastende activiteiten.
[22] Nota van Toelichting Ob, *Stb*. 2018, nr. 290, p. 149.

decentrale ruimte hebben wij deze koppeling tussen de decentrale ruimte en de wettelijke oogmerken en thema's nader geanalyseerd. De hierna volgende tabellen 3.4, 3.5 en 3.6 bevatten de analyse, uitgesplitst per AMvB en per bevoegd gezag.

Vooraf verdient opmerking dat een aantal van de in de tabellen opgenomen waardes negatief zijn. De reden hiervoor is dat bepaalde regels betrekking (kunnen) hebben op meerdere oogmerken en thema's en wij hebben die dubbeltelling gecorrigeerd in de aantallen.

De volgende tabel presenteert de analyse van de gemeentelijke decentrale ruimte op oogmerken en thema's.

Omschrijving	**Invullen**				**Aanvullen**				**Afwijken**			
Gemeente	**TT**	**BAL**	**BBL**	**BKL**	**TT**	**BAL**	**BBL**	BKL	**TT**	**BAL**	**BBL**	**BKL**
Bodem	**225**	182	0	43	**5**			5	**4**			4
Water(kwaliteit)	**455**	413	2	40	**5**			5	**5**			5
Veiligheid	**307**	163	125	19	**0**			0	**2**			2
Lucht(kwaliteit)	**303**	274	2	27	**6**			6	**5**			5
Energie	**14**	9	1	4	**0**			0	**1**			1
Erfgoed	**11**	6	0	5	**0**			0	**0**			0
Afval	**27**	19	0	8	**0**			0	**0**			0
Geluid	**24**	8	1	15	**1**			1	**12**			12
Gezondheid	**110**	11	46	53	**3**			3	**16**			16
Natuur	**5**	2	0	3	**0**			0	**0**			0
Landschap	**0**	0	0	0	**0**			0	**0**			0
Infrastructuur	**46**	43	0	3	**0**			0	**1**			1
Overige[23]	**677**	**659**	**134**	**-116**	**-12**	**0**	**0**	**-12**	**-35**	**0**	**0**	**-35**
TOTAAL	**2220**	**1785**	**311**	**124**	**7**	**0**	**0**	**7**	**35**	**0**	**0**	**35**

Tabel 3.4. Kwantitatieve analyse gemeentelijke op oogmerken thema's en naar aard van decentrale ruimte in AMvB's. (gemeenten).

Eerder constateerden wij in paragraaf 3.3.2 al dat de gemeente de rijksregels voornamelijk kan *invullen* en dat *aanvullen* en *afwijken* minder voorkomt vanwege de beperking tot dezelfde strekking, oogmerken en beoordelingsregels. Het *invullen* kan in het Bal en Bkl op de thema's bodem, water(kwaliteit), veiligheid en lucht(kwaliteit). In het Bbl zijn dat de thema's veiligheid en gezondheid, waarbij het in het Bbl relevant is om oog te hebben voor het onderscheid tussen bestaande bouw en nieuwbouw. De maatwerkmogelijkheden in het Bbl zijn voor beide typen bouw niet nieuw, maar een omzettingen van de artikelen 7 en 13 Woningwet: dit betreft strikt genomen dus geen nieuwe decentrale ruimte. Voor zowel de nieuwbouw als de bestaande bouw geldt dat de decentrale ruimte alleen mogelijk is op basis van een goed gemotiveerd

[23] Doordat sommige regel meerdere oogmerken en/of thema's hebben we een correctie regel opgenomen. De totalen van de tabel 3.4. sluiten aan op tabel 3.3.

maatwerkvoorschrift of –regel. Uiteraard kan de gemeente hier een visie c.q. beleid op hebben, maar gezien de aard van de maatwerkmogelijkheden zal het niet vaak worden ingevuld.
De mogelijkheid van maatwerk voor bestaande bouw is gericht om de staat van een bouwwerk op een hoger niveau te brengen, maar niet hoger dan het niveau van de regels voor nieuwbouw. Wat dat betreft mag niet worden afgeweken van het Bbl. Ook geldt de voorwaarde dat het maatwerkvoorschrift noodzakelijk moet zijn. De mogelijkheid van maatwerk voor nieuwbouw is gericht op versoepeling van de regels en niet op afwijkende regels of strengere normen dan de Bbl-regels. Zoals reeds eerder in dit hoofdstuk vermeld, is dit een strikt geclausuleerde maatwerkmogelijkheid, die gepaard gaat aan een advies met instemming van de minister van BZK (via het Omgevingsbesluit). Voor zover het ons bekend is, hebben de restricties ertoe geleid dat onder het regime van de Woningwet nog nooit met succes gebruik is gemaakt van deze decentrale ruimte.

Verder valt op dat het Bbl verhoudingsgewijs veel bepalingen voor de gemeente bevat over veiligheid en gezondheid waarop ingevuld kan worden. Het *aanvullen* en *afwijken* komt voor de gemeente alleen in het Bbl en Bkl op thema's als bodem, geluid, water, lucht(kwaliteit), energie, gezondheid en infrastructuur.

De volgende tabel presenteert de analyse van de decentrale ruimte van de waterschappen op de verschillende oogmerken en thema's.

Omschrijving	**Invullen**				**Aanvullen**				**Afwijken**			
Waterschap	**TT**	**BAL**	**BBL**	**BKL**	**TT**	**BAL**	**BBL**	**BKL**	**TT**	**BAL**	**BBL**	**BKL**
Bodem	**35**	0		35	**5**			5	**4**			4
Water(kwaliteit)	**37**	5		32	**5**			5	**4**			4
Veiligheid	**7**	5		2	**0**			0	**1**			1
Lucht(kwaliteit)	**19**	0		19	**5**			5	**3**			3
Energie	**2**	0		2	**0**			0	**0**			0
Erfgoed	**0**	0		0	**0**			0	**0**			0
Afval	**4**	0		4	**0**			0	**0**			0
Geluid	**0**	0		0	**0**			0	**0**			0
Gezondheid	**3**	0		3	**1**			1	**0**			0
Natuur	**0**	0		0	**0**			0	**0**			0
Landschap	**0**	0		0	**0**			0	**0**			0
Infrastructuur	**1**	0		1	**0**			0	**0**			0
Overige	**-40**	**-4**	**0**	**-36**	**-11**	**0**	**0**	**-11**	**-12**	**0**	**0**	**-12**
TOTAAL	**68**	**6**	**0**	**62**	**5**	**0**	**0**	**5**	**0**	**0**	**0**	**0**

Tabel 3.5. Kwantitatieve analyse gemeentelijke op oogmerken thema's en naar aard van decentrale ruimte in AMvB's (waterschap)

Eerder constateerden wij in paragraaf 3.3.2 al dat de rijksregels voornamelijk decentraal kunnen worden *ingevuld* en dat *aanvullen* en a*fwijken* minder voorkomt. Dat komt door de

kaderstellende voorwaarden bij het gebruik van decentrale ruimte. Die voorwaarden zijn dat het decentraal resultaat gebonden is aan dezelfde strekking, dezelfde oogmerken en beoordelingsregels voor de beslissing over het gebruik van de decentrale ruimte.

De aantallen zijn voor de waterschappen uiteraard lager dan provincies en gemeenten, omdat het waterschap functioneel gericht is op water en niet op veel van de andere onderwerpen.

Het *invullen* door de waterschappen komt in het Bal en Bkl voor op de thema's water(kwaliteit), veiligheid, gezondheid en infrastructuur voor. Het *aanvullen* en *afwijken* komt voor de waterschappen alleen voor in het Bkl op de thema's bodem, water(kwaliteit), veiligheid en lucht(kwaliteit). Het betreft decentrale ruimte op thema's waar ook bij de andere overheden ruimte ligt.

De volgende tabel presenteert de analyse van de decentrale ruimte van de provincie op de verschillende oogmerken en thema's.

Omschrijving	**Invullen**				**Aanvullen**				**Afwijken**			
Provincie	**TT**	**BAL**	**BBL**	**BKL**	**TT**	**BAL**	**BBL**	**BKL**	**TT**	**BAL**	**BBL**	**BKL**
Bodem	**225**	182	0	43	**5**			5	**0**			0
Water(kwaliteit)	**457**	413	2	42	**11**			11	**5**			5
Veiligheid	**291**	163	125	3	**0**			0	**0**			0
Lucht(kwaliteit)	**299**	274	2	23	**6**			6	**1**			1
Energie	**12**	9	1	2	**0**			0	**0**			0
Erfgoed	**6**	5	0	1	**0**			0	**0**			0
Afval	**27**	19	0	8	**0**			0	**0**			0
Geluid	**11**	8	1	2	**1**			1	**0**			0
Gezondheid	**60**	11	46	3	**6**			6	**6**			6
Natuur	**4**	2	0	2	**0**			0	**0**			0
Landschap	**0**	0	0	0	**0**			0	**0**			0
Infrastructuur	**44**	43	0	1	**0**			0	**0**			0
Overige [24]	**768**	**660**	**134**	**-26**	**-21**	**0**	**0**	**-21**	**-1**	**0**	**0**	**-1**
TOTAAL	**2204**	**1789**	**311**	**104**	**8**	**0**	**0**	**8**	**11**	**0**	**0**	**11**

Tabel 3.6. Kwantitatieve analyse gemeentelijke op oogmerken thema's en naar aard van decentrale ruimte in AMvB's (provincies).

Eerder constateerden wij in paragraaf 3.3.2 al dat de rijksregels voornamelijk decentraal zullen worden *ingevuld* en dat *aanvullen* en *afwijken* minder voorkomt vanwege de beperking tot dezelfde strekking, oogmerken en beoordelingsregels.

Het provinciaal "*invullen*" kan in het Bal en Bkl op de thema's bodem, water(kwaliteit), veiligheid en lucht(kwaliteit). Dit komt bijna één-op-één overeen met de decentrale ruimte die

[24] Zie voetnoot 17.

de gemeenten hebben. De decentrale ruimte in het Bbl is gelijk aan de ruimte die gemeenten in dat besluit krijgen. We merken op dat het Bbl niet vaak relevant is voor de provincie en dat de regels vooral op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd, maar soms is de provincie het bevoegd gezag voor een locatie waar een bouwactiviteit plaatsvindt.[25]

3.3.4. Decentrale ruimte met de bruidsschat

Het Invoeringsbesluit voorziet op grond van artikel 22.2 van de Omgevingswet in een "bruidsschat". Die schat heeft betrekking op regels die na invoering van de Omgevingswet niet langer op rijksniveau (niveau 1; zie figuur 2 in hoofdstuk 1) worden vastgesteld, maar voortaan van gemeenten respectievelijk waterschappen zelf zijn, als onderdeel van het omgevingsplan respectievelijk de waterschapsverordening. Het gaat – in de kern - om decentrale regels die een heleboel regels vervangen die afkomstig zijn uit bestaande regelgeving van rijksniveau (bijvoorbeeld de regels die nu nog in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling staan en met de Omgevingswet worden gedecentraliseerd).

Voor een korte nadere toelichting op de "bruidsschat" verwijzen wij naar bijlage 6 bij dit rapport.

Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kan iedere gemeente en ieder waterschap de regels uit de bruidsschat naar eigen inzicht aanpassen. Die decentrale ruimte kan volop worden benut, zolang het bevoegd gezag daarbij binnen de wettelijke kaders blijft en ook binnen de instructieregels van het Rijk en eventueel de provincie. Binnen dat kader kan het decentraal bestuur de bruidsschatregels tekstueel vereenvoudigen, laten vervallen, strenger maken of versoepelen. Er kan ook worden gedifferentieerd naar gebiedstype, doelgroep of activiteit. Maar, zolang daarover op decentraal niveau geen besluit is genomen, gelden op grond van Invoeringswet en –besluit de (voormalige) rijksregels als waarborg voor de belangen die behartigd werden met die rijksregels.

Op termijn wordt de bruidsschat uitgebreid met regels voor de onderwerpen uit de aanvullingssporen. De inhoud daarvan is ten tijde van ons onderzoek nog niet bekend en valt daarom buiten de scope van het onderzoek.

Binnen de wettelijke kaders staat het de decentrale bevoegde gezagen dus vrij om de regels van de bruidsschat decentraal om te zetten, op een wijze die volgens hen het beste past. Hierbij geldt voor de gemeenten wel de verplichting om uiterlijk per 2029 de bruidsschat te heroverwegen. Dat wil zeggen dat iedere gemeente alle gemeentelijke regels van de bruidsschat moet heroverwegen, uiterlijk per 2029 of zoveel eerder als er sprake is van een aanleiding tot wijziging van het omgevingsplan die ook betrekking heeft op deze tijdelijke regels.

[25] Dit betreft "magneet activiteiten" als bedoeld in afdeling 4.1 van het Omgevingsbesluit.

Wij onderscheiden verschillende opties voor de decentrale omgang met de regels van de bruidsschat, op basis van onze analyse van het stelsel en de decentrale praktijk:

- *Aanpassen*, in de zin van herformuleren, invullen, aanvullen of afwijken:
  - *Herformuleren*: de regels korter en duidelijker formuleren, in een format die overeenstemt met de Omgevingswet en met de vereisten van het digitaal stelsel (DSO);
  - *Invullen*: de bruidsschatregels lokaal nader verduidelijken voor specifieke gebieden, locaties, activiteiten of doelgroepen;
  - *Aanvullen*: lokale regels of maatregelen toevoegen aan de bruidsschatregels.
  - *Afwijken*: het laten vervallen van vergunningplichten, meldingsplichten of informatieverplichtingen, die voorheen door het rijk zijn ingesteld en die met de bruidsschatregels worden voortgezet zolang het decentraal bestuur hier niet van afwijkt. Een minder vergaande afwijking is het aanpassen van de aanvraagvereisten of van het beoordelingskader voor de aanvraag van decentrale omgevingsvergunningen, die met de bruidsschat in stand worden gehouden.
- *Schrappen*: regels van de Bruidsschat niet opnemen in het decentrale juridische kader, omdat zij overbodig blijken te zijn in de lokale context, voor zover de instructieregels van het Bkl en de provinciale verordening ruimte bieden voor het schrappen. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als de specifieke zorgplicht ter plaatse volstaat en de bruidsschatregel onnodig gedetailleerd is voor de betreffende situatie;
- *Overnemen*: Als het decentraal bevoegd gezag constateert dat de regels uit de bruidsschat in het lokale beleid passen en voldoen aan de instructieregels van rijk (Bkl) en provincie (omgevingsverordening) dan kan ervoor worden gekozen om niets te doen aan deze regels, deze blijven dan gelden.

3.4. Beantwoording deelvragen

In dit hoofdstuk is de analyse gemaakt om deelvraag 1 te beantwoorden: *"Waar zit de toegenomen decentrale beleidsruimte per bevoegd gezag?"*

Decentrale ruimte in rijksregels is niet nieuw. De analyse van de decentrale ruimte in de rijksregels bij de Omgevingswet is wel nieuw en geeft voor het eerst inzicht en een beeld waar de decentrale ruimte voor decentrale bevoegde gezagen in de rijksregels zit, en waar die ruimte uit bestaat.

Wij constateren dat de decentrale ruimte met name zit bij het *invullen* van rijksregels. Dat wil zeggen dat decentrale bevoegde gezagen relatief veel de ruimte krijgen om deze lokaal inhoudelijk te concretiseren. Wat verder opvalt is dat deze ruimte met name in het Bal zit, en in mindere mate in het Bbl en Bkl. Als laatste valt op dat provincies en gemeenten veruit de meeste decentrale ruimte hebben, en dat de oogmerken en thema's veelal overeenstemmen. Gezien de looping in de wetgeving voor de rol van de provincies (zie § 1.3.3) denken wij dat bestuurlijke afstemming tussen de gemeenten en provincie nodig zal zijn, om samenhang te regelen. Maar dat is alléén dan aan de orde indien er in de praktijk sprake is van een provinciaal belang. Zonder dat belang, geldt het credo "decentraal tenzij" en is de gemeente leidend in het gebruik van de decentrale ruimte.

Wij constateren dat er beperkte decentrale ruimte zit bij het *aanvullen* van de rijksregel. De ruimte van bevoegde gezagen om aan de rijksregels iets te toe voegen, komt relatief niet vaak voor. Zowel niet bij provincies, gemeenten als waterschappen.

Daarnaast constateren wij dat er beperkte decentrale ruimte zit bij het *afwijken* van de rijksregel. Er wordt een decentrale regel gesteld die anders luidt dan de rijksregel, oftewel; het bevoegde gezag past een andere regel toe dan de rijksregel. Dit komt relatief weinig voor bij provincies en waterschappen. Bij gemeenten komt het nog het meeste voor op de thema's geluid en gezondheid.

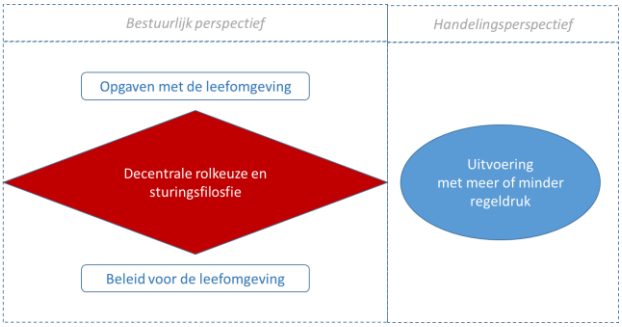
Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten en waterschappen de regels van de bruidsschat naar eigen inzicht aanpassen aan de lokale situatie en het eigen beleid. Daarbij zijn zij wel gebonden aan de kaders van de Omgevingswet en de instructieregels uit het Bkl en de omgevingsverordening. Als het decentraal bestuur op een gegeven moment toekomt aan heroverweging van de bruidsschatregels, uiterlijk binnen de termijn van 2029, kan blijken of die regels een goede invulling geven aan de instructieregels en aan het lokaal beleid. In dat geval kunnen ze dus blijven voortbestaan als decentrale regel. Indien dit niet het geval is, is aanpassing geboden door een aanpassing of afwijking van de bruidsschat regels. Wij constateren dat het daarbij niet alleen gaat om inhoudelijke cohesie tussen de bruidsschatregels, de instructieregel en de lokale context. Er spelen tevens andere decentrale motieven om de regels van de bruidsschat aan te passen, zoals de behoefte aan begrijpelijke taal, eenvoudig uitvoerbare regels, geen onnodige instrumenten, geen onnodige regels en '*last but not least'* de overgangsrechtelijke verplichting tot heroverweging. Wat het motief ook is, het decentraal bevoegd gezag kan de bruidsschatregels naar zijn eigen hand zetten door middel van overnemen, aanpassen of afwijken. In stand laten van de voormalige rijksregels is dus ook in potentie een keus die decentraal gemaakt mag en kan worden: in dat geval moeten de bruidsschatregels ongewijzigd definitief worden overgenomen in het omgevingsplan of de waterschapsverordening.

4. Bestuurlijke rol en wijze van sturing

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 4: *Hoe medeoverheden de toegenomen ruimte zo in kunnen vullen dat er sprake is van zo min mogelijk bestuurslasten en administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten?*

In hoofdstuk 2 hebben wij beschreven hoe wij de relatie zien tussen het hebben en het gebruiken van decentrale ruimte. In hoofdstuk 3 hebben wij de vraag beantwoord waar decentrale bevoegde gezagen straks decentrale ruimte hebben. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe zij deze ruimte vanuit verschillende perspectieven gezien kunnen gebruiken.

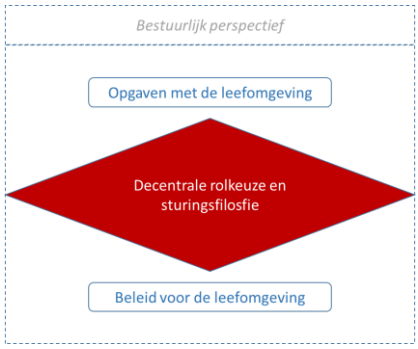


In paragraaf 4.2 beschrijven wij het bestuurlijk perspectief. Dat perspectief heeft twee kanten: de opgaven en beleidskeuzes die bevoegde gezagen daarover maken en de rolinvulling en sturingsfilosofie die zij kiezen.

In paragraaf 4.3 presenteren we een afwegings- en beslismodel Gebruik Decentrale Ruimte Omgevingswet (GDRO) dat samenhang aanbrengt tussen de opgaven met de leefomgeving, de bestuurlijke keuzes en de impact die dat heeft op het handelen van de overheidsorganisatie en van initiatiefnemers. Daarmee geven we inzicht in de combinatie van factoren die bepalend zijn voor het gebruik van de decentrale ruimte. In paragraaf 4.4. geven we antwoord op deelvraag 4.

4.2. Bestuurlijk perspectief bevoegd gezag

Het bestuurlijk perspectief op het gebruik van de decentrale ruimte is naar ons inzicht afhankelijk van twee samenhangende factoren:



- de *opgave en beleidskeuze* in de fysieke leefomgeving waar het om draait bij de bestuurlijke afweging, en
- de *rolkeuze en de filosofie* van het bevoegde gezag over de wijze van besturen en afwegen.

De wijze waarop in de praktijk met meer of minder administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten gehandeld kan worden, is dus niet alleen afhankelijk van de mate waarin het juridisch stelsel bestuurlijke ruimte verschaft (“*decentraal tenzij*”) maar ook van het decentrale bestuurlijke perspectief op de opgave en beleid en de sturingsfilosofie en rolkeuze

(“*decentraal vanwege*”). Dit betekent dat gemeenten, waterschappen en provincies eigen keuze kunnen maken die van invloed zijn op de administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten.

Het belang van een lastenluw gebruik van de decentrale ruimte is “slechts” één van de beleidsafwegingen die het bevoegd gezag te maken heeft en het lastenluw gebruik maken van decentrale ruimte is geen doel op zich.

Ongeacht deze relativering geldt wel dat decentrale keuzes tot meer of juist minder lokale administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten kunnen leiden. Decentrale ruimte is daarom beleidsmatig verbonden aan een keuze om wel of niet te sturen op de lokale regeldruk. De lokale afweging die daarbij gemaakt kan worden, is stapsgewijs te motiveren:

- welke ruimte heeft het bestuursorgaan volgens het juridisch kader (*systeemperspectief*)?
- wat wil het bestuur met die ruimte doen (*bestuurlijk perspectief*)?
- hoe wordt de uitvoering en naleving ingericht (*handelingsperspectief*)?

Het antwoord op deze drie vragen kent in onze optiek een belangrijke samenhang. Het is te eenvoudig om als decentraal bevoegd gezag alleen maar te sturen op het lastenluw gebruik van de decentrale ruimte. Het bevoegd gezag zal -en daarvoor is de decentrale ruimte ook bedoeld- een eigen afweging maken op basis van politiek bestuurlijke verantwoordelijkheid in de lokale context. In eerste aanleg is het bestuur dan bezig met decentraal beleid, op basis van de ruimte die de rijksregels bieden en op basis van kennis en ervaring van de lokale omstandigheden en de wijze waarop het bevoegd gezag denkt het meest efficiënt en effectief te kunnen sturen op de doelen. Pas in tweede aanleg zal het bestuur ook kijken naar bestuurslast, administratieve lasten en nalevingskosten. Gegeven de maatschappelijk doelen van de Omgevingswet kan daarbij tevens rekening worden gehouden met een lastenluwe invulling. Het is een gerechtvaardigde vraag of het, gezien het belang van het maatschappelijke doel van de Omgevingswet - een veilige en leefbare omgeving - wenselijk is als de lasten en kosten in alle gevallen voorop zouden staan.

Tegenover lasten en kosten staan namelijk maatschappelijke baten, zoals de bescherming van natuur en het voorkomen van rampen en verontreiniging. Even kritisch: natuurlijk is het goedkoop voor een bestuursorgaan om weinig toezicht te houden op een vuurwerkfabriek of een chemie-opslag, maar als het mis gaat, zo leert de ervaring is de maatschappelijke ellende én verontwaardiging groot en de gevolgschade ook. Wij menen daarom dat het effect van het gebruik van decentrale ruimte als volgt te analyseren is:

- vanuit systeemperspectief is het effect op lasten en kosten vanwege het gebruik van decentrale ruimte een gegeven;
- vanuit bestuurlijk perspectief gaat het primair om de decentrale bijdrage aan de maatschappelijke doelen en het openbaar belang en pas in tweede aanleg om de effecten op lasten en kosten; deze laatste komen bij het handelingsperspectief in beeld;

- vanuit handelingsperspectief kan bewust of onbewust en bekwaam of onbekwaam worden gestuurd op lastenluwe impact van eerder gemaakte keuzes in de andere twee perspectieven.

4.2.1. Opgave en beleidskeuzes

De Omgevingswet wil bewerkstelligen dat bevoegde gezagen samenhang aanbrengen tussen beleid, besluitvorming en uitvoering voor de fysieke leefomgeving. Om te komen tot deze samenhangende benadering is het van belang dat bevoegde gezagen de opgave kennen. Dit kan bijvoorbeeld het transformeren of het conserveren van een gebied zijn, of het realiseren van een lokale ambitie voor de woningvoorraad of de groene structuur van een gebied. Op basis van dit soort opgaven dient een bestuurlijke afweging te worden gemaakt om, in samenspraak met andere overheden en burgers en bedrijven en maatschappelijke instanties, te komen tot lokale beleidskeuzes.

4.2.2. Rolneming en sturingsfilosofie

De Omgevingswet wil ook bewerkstelligen dat bevoegde gezagen hun bestuurlijke afwegingsruimte gebruiken door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Binnen het stelsel van de Omgevingswet heeft het bevoegd gezag de nodige beleidsruimte, dankzij flexibiliteit in de normstelling. Die flexibiliteit wordt op decentraal niveau bestuurlijk relevant, op het moment dat de rijksregel niet bij het lokale beleid blijkt te passen. Immers, een rijksregel die wel goed past, vereist geen decentrale keus en aanpassing. Daarom is het gebruik van de decentrale ruimte geen juridische vraag, maar een bestuurlijke.

Het benutten van de flexibiliteit in de normstelling van de Omgevingswet is afhankelijk van de rolkeuze van het decentrale bevoegd gezag en van de sturingsfilosofie die daarbij wordt gevolgd (oftewel: het *bestuurlijk perspectief*). Dat klinkt als een abstracte vraag, maar is in feite heel concreet. De sturing heeft te maken met de concrete lokale casuïstiek in relatie tot de decentrale opgaven en het decentraal beleid met betrekking tot de leefomgeving die in de betreffende casus aan de orde is. Van gemeenten, waterschappen en provincies mag worden verwacht dat zij de afwegingsruimte inzetten om een veilige en leefbare omgeving te realiseren. Dit veronderstelt dat zij kunnen besturen en willen sturen op een wijze die bij de decentrale context past. Dit kan leiden tot hogere dan wel lagere bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten. De uitdaging van een bevoegd gezag is om ernaar te streven om deze zo laag te laten zijn als mogelijk is, gegeven het juridisch systeem en passend bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het maatschappelijk doel.

Hieronder werken we de rolkeuze en sturingsfilosofie kort uit, op basis van twee modellen die naar onze indruk gangbaar zijn geworden als uitgangspunt in de bestuurspraktijk. Dat zijn het NSOB model en het ROB model.

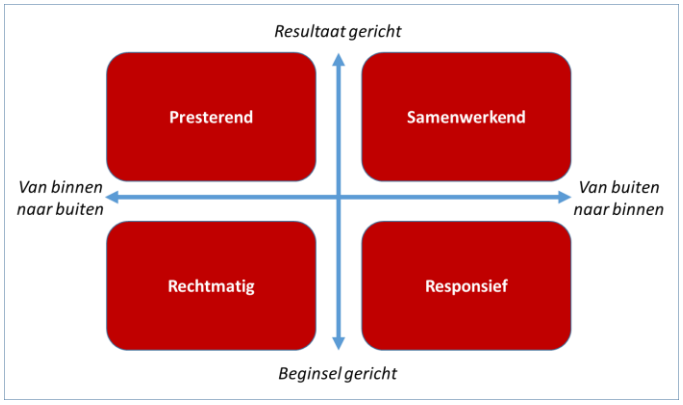
4.2.3. Rolkeuze maken, met hulp van het NSOB-model

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (hierna: NSOB) heeft in 2014 een model gepubliceerd over de rolkeuze van overheidsorganen, dat destijds niet specifiek bedoeld was

voor de invoering van de Omgevingswet. Maar het model blijkt wel heel geschikt te zijn om tot een rolkeuze te komen, die past bij de geest van de Omgevingswet. De NSOB heeft dat globaal beschreven in het essay "*Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*".[26]

Het NSOB schetst vier rolmodellen voor de overheid. Elke rol voorziet in een eigen perspectief op het handelen van de overheid in relatie tot de samenleving en tot initiatiefnemers.[27]

Belangrijk is te realiseren dat het bij de rolkeuze telkens wel gaat om sturing op het realiseren van publieke waarde. De stijl en aard van de rol verschilt echter wezenlijk per rolmodel. De nadruk ligt ofwel op concrete resultaten ofwel op het nastreven van bepaalde beginselen. En het blikveld gaat ofwel van binnen naar buiten , ofwel andersom van buiten naar binnen. Dit leidt tot vier verschillende rolmodellen, als leidraad voor het (samen-)handelen van de overheid in relatie tot de samenleving en de markt:



- *Rechtmatig*
- *Presterend*
- *Samenwerkend*
- *Responsief*

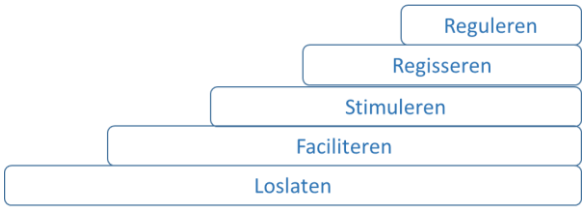
Het model van NSOB verduidelijkt de potentiële rollen van het bevoegd gezag, maar leidt niet tot een voorkeur voor de ene of de andere rol. Dat zal een overheidsorgaan zelf moeten bepalen en doorvoeren. Wat ons betreft, vraagt dat om het beheersen van de kunst van het kiezen van een passende rol die effectief en efficiënt is. Die kunst speelt zowel bij het nemen van bestuurlijk besluiten, bij het werken aan opgaven, bij de uitoefening van bevoegdheden als bij de uitvoering van taken. Met ook oog voor de effecten op de bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten.

4.2.4. Keuzes maken voor de wijze van sturing, met hulp van het ROB-model

De Raad voor het Openbaar bestuur heeft in 2012 een participatietrap gepubliceerd, als leidraad voor de overheid om te bepalen hoe intensief zij haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden wil inzetten, in verhouding tot de eigen kracht van de samenleving.[28]

[26] NSOB 2017, essay Doe maar gewoon, met name p. 9 e.v.
[27] NSOB 2014, *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*.
[28] ROB 2012, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, met name p. 67-68.

De Raad introduceert een model in de vorm van een trap, waarlangs de sturing door de overheid stapsgewijs toeneemt. Hoe lager op de trap, hoe meer ruimte voor handelingskeuzes van partijen in de samenleving.



Ook dit model is niet specifiek ontwikkeld met het oog op de invoering van de Omgevingswet, maar blijkt wel heel geschikt te zijn om tot een sturingsfilosofie te komen die past bij de geest van de Omgevingswet.[29]

Het bestuurlijk handelen gaat over het realiseren van doelen, waar nodig met toepassing van de decentrale ruimte in het systeem van de wet. Van bevoegde gezagen wordt verwacht dat de besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving wordt versneld en verbeterd. De initiatiefnemer moet de overheid als één kunnen ervaren, ook als achter de schermen meerdere overheden betrokken zijn. Sturing gaat over het gebruik van die decentrale ruimte. Zo kan gekozen worden om geen gebruik te maken van de decentrale ruimte of om decentraal algemene regels te stellen die gericht zijn op de kwaliteit, het gebied of een bepaalde activiteit. Met het gebruik van de decentrale ruimte van de Omgevingswet kan een decentraal bevoegd gezag kiezen op welke traptrede van het ROB-model hij staat. Die keuze heeft effect op de bestuurslast en op de administratieve last en nalevingskosten van burgers en bedrijven.

Met ander woorden: uit de bestuurlijk gemaakte keuzes om de decentrale ruimte op een bepaalde manier (traptrede) te gebruiken, volgt dat burgers, bedrijven en maatschappelijke instanties in meer of mindere mate te maken krijgen met verplichtingen. Dat is kaderstellend voor hun handelingsruimte. Vanuit het oogpunt van lastenluw moeten zij gemakkelijk te weten kunnen komen wat er lokaal ten aanzien van hun casuïstiek kan en mag. En burgers, bedrijven en maatschappelijke instanties moeten ook kunnen weten wat zij moeten doen om het voorgenomen initiatief te kunnen uitvoeren; aan welke verplichtingen moet daarvoor worden voldaan.

4.3. Afwegings- en beslismodel decentrale ruimte Omgevingswet

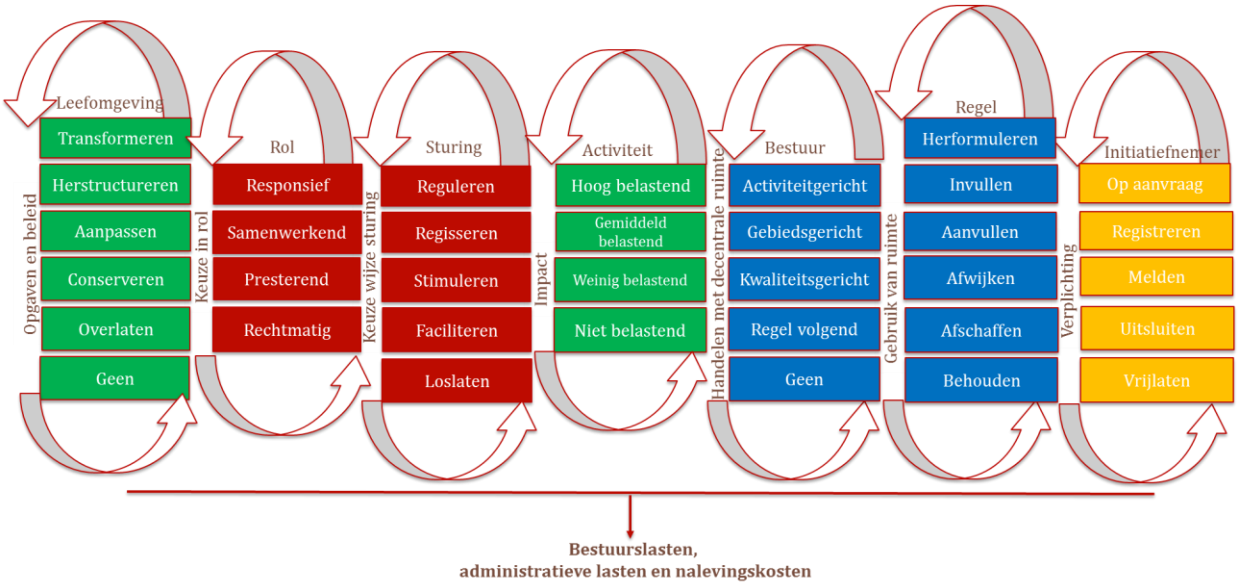
Het Afwegings- en beslismodel Gebruik Decentrale Ruimte Omgevingswet (GDRO) brengt de samenhang in beeld tussen het hiervoor uitgewerkte systeemperspectief, het bestuurlijk perspectief en het handelingsperspectief van de overheidsorganisatie en de initiatiefnemer. Het model sluit aan op ons uitgangspunt dat de regels op zichzelf genomen niet bepalend zijn voor de wijze waarop zij decentraal gebruikt zullen worden (zie figuur 3 in hoofdstuk 2).

De aan- of afwezigheid van decentrale ruimte in de Rijksregels is een feitelijke vraag, te beantwoorden op basis van het systeem van de Omgevingswet. Vanuit dat systeemperspectief

[29] Zie bijv. de toepassing van deze trap in de Omgevingsvisie Gelderland 2019.

valt nog niet af te leiden, hoe een bevoegd gezag gebruik kan en zal maken van de decentrale ruimte. Evenmin valt af te leiden hoe dat op een lastenluwe wijze kan of moet. Daarover hebben wij in dit hoofdstuk geconstateerd dat eerst op decentraal niveau politiek bestuurlijke keuzes moeten worden gemaakt. Daarbij is het juridisch systeem wel kaderstellend, maar vervolgens gaat het in de decentrale praktijk om sturing op de opgave die er voor een bepaald gebied ligt én om de rolneming en sturingsfilosofie van het desbetreffende bestuursorgaan.

De samenhang tussen de opgave, de keuzes en de impact die dat heeft op het handelen van bevoegde gezagen en initiatiefnemers hebben we gevisualiseerd in onderstaand afwegings-beslismodel.



Figuur 1: Afwegings- en beslismodel Gebruik decentrale ruimte Omgevingswet

Hieronder wordt het model eerst kort toegelicht. Vervolgens staat beschreven hoe het model toegepast kan worden.

4.3.1. Toelichting op het afwegings- en beslismodel GDRO

In de kolom *leefomgeving* staan verschillende beleidsopgaven, die in een gebied kunnen gelden. Zo kan het zijn dat het decentrale bevoegd gezag een bepaald gebied wil conserveren, aanpassen, herstructureren of transformeren. Dit geeft richting aan de keuze van het bevoegd gezag om wel of geen regels te stellen voor de activiteiten in dat gebied. Het kan echter ook zijn dat het bestuur niet wil sturen op de activiteiten of de verdere ontwikkeling aan de andere stakeholders wil overlaten. Dit kan een keuze zijn die het bevoegde gezag zelf gemaakt heeft, of een beslissing welke samen met andere bevoegde gezagen wordt gemaakt. De beleidsopgave heeft een effect op andere kolommen, en daarmee ook op de mogelijke lastenluwe invulling van de decentrale ruimte.

In de kolom *keuze in rol* staan de verschillende rollen die het decentrale bevoegde gezag kan kiezen. Dat kan een rol zijn die de focus heeft op rechtmatig handelen (hiërarchische manier van sturing, focus op uitvoering geven aan wet- en regelgeving, bewaken van rechten en

plichten overheid), presterende overheid (marktdenken, effectiviteit en efficiency), netwerkend (overhead in de lead, zoekt naar samenwerking met andere partijen, onderhandelt en zoekt compromissen) of responsief (initiatief van onderop, ruimte en ondersteuning bieden aan maatschappelijke initiatieven). Een keuze voor de rol kan door een decentraal bevoegd gezag heel specifiek voor een gebied worden gemaakt, of kan een adagium zijn voor de wijze van besturen. Uiteindelijk heeft het effect op de wijze waarop de decentrale ruimte lastenluw wordt ingevuld.

In de kolom *keuze in wijze van sturing* staat welke invloed het bestuur kan aanwenden in verband met de opgave c.q. het initiatief. Dat verloopt van loslaten en dus geen sturing tot het reguleren en dus het stellen van regels.

In de kolom *activiteit* staat de impact van een bepaalde activiteit. Die kan hoog, gemiddeld, weinig of niet belastend zijn. Wat de impact van een bepaalde activiteiten is op de leefomgeving, is een feitelijk vraag én een beleidsmatige beoordeling. Zo kan een bepaalde lozing als hoog belastend worden beoordeeld als dat in of dicht bij een natuurgebied plaatsvindt, en als minder belastend worden ervaren als dat in een industrieel gebied gebeurt. De beoordeling van een activiteit heeft effect op de wijze waarop de decentrale ruimte uiteindelijk lastenluw wordt ingevuld.

In de kolom *bestuur* staan de manieren waarop het decentrale bevoegde gezag haar decentrale ruimte kan invullen. Zo kan gekozen worden om geen gebruik te maken van de decentrale ruimte, algemene regels worden gesteld die voor iedereen gelden, regels gesteld worden gericht op de kwaliteit, het gebied of heel specifiek op een activiteit. De wijze waarop de decentrale ruimte zal worden ingevuld is afhankelijk van hoe de opgave door het bevoegd gezag is gedefinieerd, welk beleid is vastgesteld, de sturingsfilosofie die is gekozen en de inschatting van de impact van een activiteit voor een beleidsopgave. Op basis van keuzes en inschattingen zullen uiteindelijk regels algemeen of specifiek door decentrale bevoegde gezagen worden toegepast. Aldus wordt invulling gegeven aan de decentrale ruimte. In dit gehele afwegingsproces moet tevens worden gelet op de gevolgen voor de lasten en kosten.

In de kolom *regel* staan de manieren waarop een bevoegd gezag invulling kan geven aan de decentrale ruimte. Uitgangspunt is de decentrale ruimte die de rijksregels bieden. Dat kan zijn *invullen*, *aanvullen*, *afwijken* maar kan ook zijn behouden (dat wil zeggen dat de rijksregel wordt toegepast zonder decentrale aanpassing). Als rijksregels overgaan naar het decentraal bevoegd gezag, zoals in de bruidsschat, dan krijgen de bevoegde gezagen naast aanvullen, afwijken en behouden ook de mogelijkheid om de regels te herformuleren of af te schaffen. Voor het bevoegd gezag blijft het altijd een eigen keuze om gebruik te maken van de decentrale ruimte. Het kan er ook voor kiezen om dat niet te doen en de rijksregel te behouden zoals die oorspronkelijk luidt.

In de kolom *initiatiefnemer* staan de mogelijke toepassingen van de decentrale ruimte in de vorm van instrumenten. Deze zouden een logisch gevolg moeten zijn uit de eerdere kolommen. Met de resultaten uit de voorgaande kolommen (opgave en beleid, rolneming en sturingsfilosofie, activiteiten en bestuurslast) ontstaan voorkeuren voor de mogelijke

lastenluwe invulling van de decentrale ruimte. Bij specifieke regels past bijvoorbeeld maatwerk, registreren of een verbod. Bij algemene regels past melden en/of vrijlaten.

Dit leidt tot concrete maatregelen. Dat kunnen een veelvoud van verschillende maatregelen zijn, die voor elke casus weer anders kan zijn. Voor een groot gedeelte schuilt hierin de mogelijkheid om de bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten te beïnvloeden.

4.3.2. Toepassing van het afwegings- en beslismodel GDRO

Om een afweging te kunnen maken voor een lastenluw gebruik van de decentrale ruimte is het nodig dat in de verschillende kollommen van het afwegings- en beslismodel GDRO een keuze wordt gemaakt. De combinatie van deze keuzes heeft effect op de omvang van de bestuurlijke lasten, administratieve lasten en nalevingskosten.

Het startpunt van afwegen kan verschillend zijn, want er is geen logische of verplichte volgorde tussen de kolommen van het afwegings- en beslismodel. De start kan bijvoorbeeld de opgave in de leefomgeving zijn, of de activiteit of de initiatiefnemer. Onafhankelijk van de volgorde, zit er wel een bepaalde samenhang tussen de verschillende stappen van het model. De combinatie van opgave, beleidskeuzes in rolneming en sturingsfilosofie en de impact van een activiteit in het gebied, zijn namelijk bepalend voor het bestuurlijk handelen en het gebruik van de decentrale ruimte door het bevoegd gezag. En dat heeft impact voor de burger en bedrijven.

Het afwegen en beslissen over het gebruik van decentrale ruimte zien wij als een dubbel *iteratief proces*. We vergelijken dit met het openen van een cijferslot. Als de cijfercombinatie bekend is, is de werking van het slot relatief eenvoudig en voorspelbaar. Maar als de combinatie niet bekend is en het slot moet eraf, is het nodig om de juiste combinatie te zoeken. Dat geldt ook voor de toepassing van het afwegings- en beslismodel. Het resultaat moet telkens gewogen worden; leidt de gemaakte keuze tot het beoogde doel. Zo niet, aan welke knop kan dan gedraaid worden om dat doel wel te bereiken. Volgende vraag is: is dat op een lastenluwe manier mogelijk? Dit afwegen en beslissen over het gebruik van decentrale ruimte zien wij als een *dubbel iteratief proces*.

Het eerste proces richt zich op de effecten op de bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten uit de voorgenomen maatregelen. Als die niet bevallen, dan zal de keus van de voorgenomen maatregelen opnieuw moeten worden gemaakt. Dit vereist een herhaling van het eerste iteratieve proces, waarin de volgende vragen centraal staan:

- Zijn er alternatieve maatregelen voor handen die dezelfde beoogde doelen realiseren, maar in totaal minder lasten opleveren?
- Wat betekenen deze alternatieven voor het bestuurlijk handelen en vervolgens op regelniveau voor gebruik van de decentrale ruimte?
-

Het resultaat van dit proces moet telkens gewogen worden: leidt de gemaakte keuze tot het beoogde doel? Als dat niet het geval is en er geen alternatieve maatregelen zijn te bedenken die passen bij de opgave en beleidskeuze (het doel), of als deze er wel zijn maar niet leiden

tot een lastenluwere uitkomst dan de voorgenomen maatregel, dan is er aanleiding ook de voorliggende delen van het cijferslotmodel te doorlopen. Dat is het tweede iteratieve proces, op het niveau van de bestuurlijke keuzes. Hierin staan de volgende vragen centraal, gericht op aanpassing van de ambities of doelstellingen:

- Wat betekent het als het bevoegd gezag een andere rol kiest (bijvoorbeeld rechtmatig i.p.v. presterend)?
- Wat betekent het als het bevoegd gezag een extensieve manier van sturing kiest (bijvoorbeeld loslaten i.p.v. faciliteren)?
- Wat betekent het als het bevoegd gezag een andere manier van handelen voorstaat (bijvoorbeeld regelvolgend i.p.v. kwaliteitsgericht)?

Het is echter niet de bedoeling het tweede proces al te snel te doen. Wij denken dat het in de regel mogelijk zal zijn de regeldrukeffecten te beïnvloeden door te kiezen voor andere maatregelen.

4.4. Beantwoording deelvraag

In deze paragraaf wordt deelvraag 4 beantwoord: *Hoe medeoverheden de toegenomen ruimte zo in kunnen vullen dat er sprake is van zo min mogelijk bestuurslasten en administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten?*

Met het maatschappelijke doel van de Omgevingswet voor ogen, het creëren en in stand houden van een gezonde en veilige leefomgeving, krijgen decentrale bevoegde gezagen ruimte in de rijksregels om deze doelstelling zo efficiënt en effectief mogelijk te realiseren. Het benutten van deze flexibiliteit in de normstelling van de Omgevingswet is afhankelijk van een aantal keuzes die door het decentraal bestuur moeten worden gemaakt. Wij menen dat keuzes moeten worden gemaakt ten aanzien van de leefomgeving, de rolkeuze van het decentrale bevoegd gezag, de keuze in de wijze van sturing, de impact van een bepaalde activiteit, de wijze van handelen van een bestuur, het al dan niet lokaal benutten van de decentrale ruimte en de verplichtingen die aan burgers en bedrijven worden opgelegd. Dit veronderstelt dat bevoegde gezagen keuzes maken die bij de decentrale context passen en die effectief en efficiënt zijn. Dit kan leiden tot meer of minder effect op de bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten van de Omgevingswet. De uitdaging van een bevoegd gezag is om oog te houden om het uitgangspunt deze lasten en kosten zo laag als mogelijk te houden. En te kijken naar de verdeling van deze lasten. Hoe pakt de verdeling van de verschillende lasten uit? Dat laatste is belangrijk omdat wij constateren dat er geen causaal verband is tussen de stijging of daling van bestuurslasten, administratieve lasten en/of nalevingskosten. Bij een bepaalde maatregel kunnen de bestuurslasten bijvoorbeeld stijgen en de administratieve lasten gelijk blijven en naleveringskosten dalen.

In de praktijk kan een veelheid van varianten bestaan bij het gebruik van de decentrale ruimte in de meer dan 1000 regels, voor ca. 400 decentrale bevoegde gezagen. Daarom hebben wij een afwegings- en beslismodel gemaakt, dat het decentraal bestuur ondersteunt bij het maken van eigen keuzes over het gebruik van de decentrale ruimte. Dat geeft richting aan hun eigen antwoord op vraag 4. Uitkomst van dat model is een decentraal gebruik van de ruimte in het systeem van de Omgevingswet. Het is een kunst om dat zo lastenluw mogelijk te doen, voor

zover dat verantwoord is gegeven de omstandigheden op de betreffende locatie. Het is daarbij belangrijk om te beseffen dat de administratieve lasten en bestuurslasten vooral bepaald worden door de maatregelen die gekozen worden. Het is dus van belang daar telkens kritisch naar te kijken.

5. Decentraal sturen zonder (teveel) last

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij deelvraag 5: *Hoe medeoverheden lokale regels kunnen aanscherpen of juist losser kunnen formuleren zodanig dat dit zo positief mogelijk uitpakt qua bestuurslasten en administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten?*

We behandelen deze vraag aan de hand van voorbeelden. Die gaan over de manier waarop decentrale bevoegde gezagen gebruik kunnen maken van hun decentrale ruimte, mede met het oog op de lasten. Dankzij de voorbeelden leggen we tevens een verbinding tussen de praktijk, de theoretische resultaten en het afwegings- en beslismodel. Dit geeft inzicht in het praktisch nut van dit model en wat dat betekent voor de decentrale sturing op bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten.

De voorbeelden zijn geselecteerd in overleg met de begeleidingscommissie en SIRA Consulting.

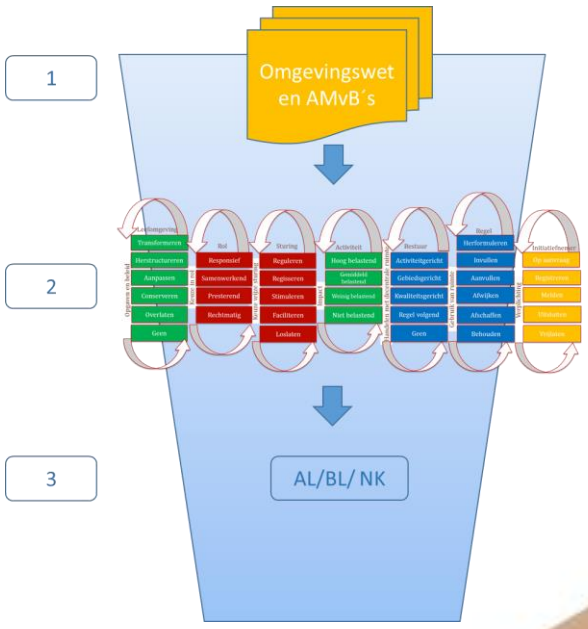
- Geluidhinder
- Geurhinder
- Vergunningplichtige lozingen
- Vergunningvrij bouwen
- Zwerfafval
- Meldplicht voor lokale milieubelastende activiteiten
- Algemene regels in plaats van vergunningplicht
- Globaal bestemmen

Ieder voorbeeld wordt in drie stappen beschreven, in overeenstemming met het Analysekader Impact Omgevingswet (zie figuur 3, hoofdstuk 2):

1. De rijksregel waar het voorbeeld over gaat, met een korte beschrijving van de vindplaats en bedoeling van die regel;

2. De bestuurlijke afwegingen om de decentrale ruimte bij deze rijksregel te benutten, en hoe dat te doen?;

3. De consequenties van de bestuurlijke keuzes voor het bestuurlijk optreden en voor het handelen van de burgers en bedrijven, in termen van bestuurslast, administratieve lasten en nalevingskosten.



De mogelijkheid om decentrale ruimte te gebruiken, is afhankelijk van veel factoren. Dat hebben we beschreven in hoofdstuk 4. Om grip te krijgen op die mogelijkheid hebben we het Afwegings- en beslismodel decentrale ruimte Omgevingswet ontwikkeld. We passen dat model toe in elk voorbeeld.

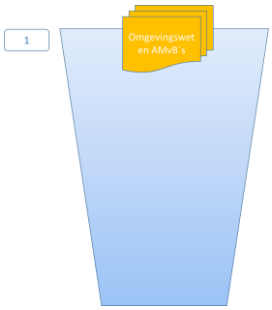
In de voorbeelden gaat het, conform de vraagstelling van het onderzoek, om de mogelijkheid dat het bevoegd gezag de decentrale ruimte op een zo lastenluw mogelijke wijze gebruikt. We concentreren ons daar op en behandelen dus geen andere keuzes of motieven om de decentrale ruimte op een bepaalde manier lokaal te benutten.

5.2. Voorbeeld 1. Geluidhinder

Het Invoeringsbesluit voorziet in een overgangsregeling voor onderwerpen die niet langer door het Rijk worden geregeld. Die onderwerpen worden volledig gedecentraliseerd, met een bruidsschat voor de overgangsperiode (zie § 3.3.4 hierboven). Dat gaat onder andere over geluidhinder van milieubelastende activiteiten. Dat zijn activiteiten die voorheen "inrichtingen" waren, als bedoeld in de Wet milieubeheer. Onder de Omgevingswet bepaalt de gemeente welke regels er lokaal nodig zijn voor de gedecentraliseerde milieuaspecten van die milieubelastende activiteiten.[30]

Via afdeling 2.3 van de bruidsschat worden allerlei regels uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer en de voormalige Activiteitenregeling milieubeheer van rechtswege overgeheveld naar het omgevingsplan. De gemeente staat vervolgens voor de keuze, hoe die voormalige regels decentraal worden vormgegeven: herformuleren, invullen, aanvullen, afwijken, afschaffen of behouden? Dat is niet louter een juridische kwestie, die nodig is vanwege de juridische invoering van het stelsel van de Omgevingswet. Het vereist een bestuurlijke afweging van de voor- en nadelen van het gebruik van de decentrale mogelijkheden.

5.2.1. Geluidhinder in de Bruidsschat



Voor ons voorbeeld van regels waar decentraal een keuze mee kan worden gemaakt, beschouwen wij de structuur van de gehele paragraaf over geluidhinder in de gemeentelijke bruidsschat als onderwerp van decentrale bestuurlijke aandacht. De paragraaf bevat namelijk behoorlijk veel gedetailleerde regels, afkomstig uit het voormalige nationale milieurecht, die een norm stellen voor allerlei denkbare situaties die op locaties in heel Nederland aan de orde kunnen zijn. In de feitelijke lokale context is veelal slechts een fractie van al die landelijke regels relevant.

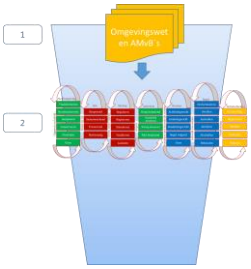
Neem onderstaand voorbeeld van de landelijke regel uit de bruidsschat over verplicht geluidonderzoek. Daarin staan verplichtingen die lang niet overal in iedere gemeente nodig zijn omdat de activiteiten in het artikel daar niet plaats vinden of omdat de effecten waarnaar

[30] De verhouding tussen de milieuregels in het omgevingsplan en de "locatie onafhankelijke" milieuregels in het Besluit activiteiten leefomgeving is uitgelegd in § 4.2.1 van de NvT bij het Bal.

onderzoek moet worden verricht lokaal niet te verwachten zijn. Het is te verwachten dat een deel van de gemeenten deze regel desalniettemin in stand wenst te laten, maar er zijn ook gemeenten die de geluidhinder op andere, lokaal passende wijze zullen willen regelen in het omgevingsplan. Omdat het gaat over een regel in de bruidsschat, die in principe is gedecentraliseerd, staat het die bestuursorganen vrij om deze keuzes te maken. Eén van de implicaties die zij daarbij voor ogen dienen te houden, is het financiële effect: de eigen bestuurlijke lasten en de administratieve lasten en nalevingskosten van burgers en bedrijven.

Artikel 2.3.4.1.7 Geluid: onderzoek
1. In de volgende gevallen wordt er een geluidonderzoek verricht:
a. als tussen 19.00 en 7.00 uur per dag meer dan vier transportbewegingen plaatsvinden met motorvoertuigen waarvan de massa van het ledig voertuig vermeerderd met het laadvermogen meer is dan 3.500 kg en binnen een afstand van 50 m van de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht geluidgevoelige gebouwen aanwezig zijn, tenzij het gaat om het bieden van gelegenheid voor het tanken aan motorvoertuigen van derden of een activiteit waarvan horeca-activiteiten de kern vormen.
b. bij het opwekken van elektriciteit met een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 m, bedoeld in artikel 3.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving;
c. als in de buitenlucht metalen in bulk worden overgeslagen of in de buitenlucht metalen mechanisch worden bewerkt;
d. bij het reinigen van afvalwater door waterstraal- of oppervlaktebeluchters met een capaciteit van 120.000 of meer vervuilingseenheden;
e. bij het neutraliseren van airbags of gordelspanners door deze te ontsteken;
f. bij het vervaardigen van betonmortel of betonwaren;
g. bij een binnenschietbaan als de afstand van de binnenschietbaan tot het dichtstbijzijnde geluidgevoelige gebouw kleiner is dan 50 m;
h. bij een buitenschietbaan als bedoeld in artikel 2.3.4.4.1; en
i. een geluidsonderzoek wordt ook verricht als het op basis van de aard van de activiteit, aannemelijk is dat:
1°. in enig vertrek op de locatie waar de activiteit wordt verricht, het equivalente geluidniveau (LAeq) veroorzaakt door de ten gehore gebrachte muziek in de representatieve bedrijfssituatie, meer bedraagt dan:
i. 70 dB(A), als dit vertrek in- of aanpandig is gelegen met geluidgevoelige gebouwen;
ii. 80 dB(A), als onderdeel i niet van toepassing is; of
2°. in de buitenlucht of op een open terrein muziek ten gehore zal worden gebracht.
2. Het gemiddelde aantal transportbewegingen is een gemiddelde gemeten over de periode van een jaar.
3. Voor een activiteit waarvan agrarische activiteiten de kern vormen, geldt in afwijking van het eerste lid, onder a, het aantal transportbewegingen tussen 19.00 en 6.00 uur.
4. Uit het rapport van een geluidonderzoek, bedoeld in het eerste lid, blijkt op grond van verrichte geluidsmetingen of geluidsberekeningen of aan de waarden, bedoeld in paragrafen 2.3.4.2, 2.3.4.3 en 2.3.4.4 of de van toepassing zijnde geluidswaarden van de omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift wordt voldaan. In het rapport wordt aangegeven welke voorzieningen worden getroffen om te voorkomen dat de waarden worden overschreden.

5.2.2. De bestuurlijke afweging: geluidregels afschaffen?



Het ligt voor de hand dat de gemeente de landelijk geformuleerde artikelen over geluidhinder afschaft, als die regels betrekking hebben op situaties die lokaal niet voorkomen. Na die afschaffing resteren dan lokaal alleen nog die onderdelen van de voormalige rijksregels die wel relevant zijn op bepaalde locaties. Maar: hoe voordehand liggend dit wellicht lijkt te zijn, het is toch niet vanzelfsprekend en vereist een bestuurlijke keus.

In § 4.2 beschreven wij dat de bestuurlijke keus niet alleen gericht is op de correcte implementatie van de Omgevingswet (*het systeemperspectief*) maar dat die keus ook én vooral afhangt van de rolkeuze en de wijze van sturing die het desbetreffende decentrale bestuursorgaan voor ogen heeft (*het bestuurlijk perspectief*) . Dat zal per gemeente verschillen, vanwege de gebieds- en locatie specifieke casuïstiek in de gemeente en vanwege de decentrale politiek-bestuurlijke visie op de beleidsopgave met de leefomgeving.

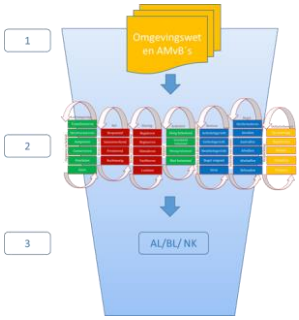
Stel dat een gemeente te maken heeft met hoge dynamiek, door de ontwikkeling van nieuwe locaties voor bedrijven en voor woningbouw. En dat die gemeente een responsieve rol heeft gekozen en ruimte biedt aan initiatieven zolang dat bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelen en ook wordt voldaan aan de randvoorwaarden en juridische vereisten. In die omstandigheden kan dat naast *afschaffing* van overbodige regels uit de bruidsschat ook leiden tot de volgende *herformulering* van de resterende regels.

- In het omgevingsplan wordt toegestaan om zonder voorafgaande vergunning of melding op bepaalde locaties (wijken, gebieden, percelen) een daarbij toegelaten activiteit te verrichten.
- Het plan stelt voor die locaties andere geluidwaarden dan de standaard landelijke waarden die genoemd zijn in de artikelen van de bruidsschat.
- Het plan behoudt één algemeen artikel, die lijkt op de desbetreffende regel uit de bruidsschat, als regel voor alle overige locaties in de gemeente, met het oog op het voorkomen of het beperken van geluidhinder door een activiteit op een geluidgevoelig gebouw. Dit betreft de waarde voor geluid in artikel 2.3.4.2.2.

Vanuit een ander bestuurlijk perspectief kan een andere gemeente tot een andere keus komen. Stel dat die gemeente te maken heeft met weinig dynamiek in het bedrijfsbestand en dus ook met weinig opvallende geluidvraagstukken. Maar op één locatie is sprake van een park, waar periodiek feesten en festivals mogen plaatsvinden. Die gaan gepaard met geluidhinder. Deze gemeente kan bij wijze van voorbeeld een presterende rol kiezen en stelt zich tot doel het gebruik van het park zo efficiënt mogelijk te managen met een regisserende sturing op de belangen van de stakeholders bij het park (reguliere gebruikers, feestende bezoekers, omwonenden). Daarbij weet de gemeente dat veel feesten en festivals zeer populair zijn bij de plaatselijke bevolking en dat de geluidhinder die er “op papier” is, in de lokale praktijk juist niet zodanig wordt ervaren. Dit zou bijvoorbeeld tot de volgende aanpassing van de regels uit de bruidsschat kunnen leiden.

- De gemeente neemt de regels van de bruidsschat over geluidhinder over in het definitieve deel van het omgevingsplan, maar schaft daarbij wel - geredeneerd vanuit de opgave en de gemaakte bestuurlijke keuzes rondom rolneming en sturing in deze gemeente – alle overbodige bruidsschatregels af en herformuleert de resterende regels in een stijl die past bij de taal van het plan.
- Voor de locatie van het park wordt een regel gesteld over de geluidbelasting op nabijgelegen geluidgevoelige gebouwen en over de tijden waarop dat geluid mag worden veroorzaakt. Als degene die de feest- of festivalactiviteit een andersluidende afspraak maakt met de belanghebbenden bij die gebouwen, krijgt die afspraak voorrang boven de borgende regel uit het omgevingsplan. Vanwege efficiënt toezicht vereist de gemeente wel dat de initiatiefnemer de afspraak uiterlijk twee weken voorafgaand aan de activiteit kenbaar maakt aan het college van burgemeester en wethouders.

5.2.3. Lastenluwe consequenties?



De mogelijkheden van de gemeente om de regels over geluidhinder naar eigen inzicht aan te passen aan de lokale omstandigheden heeft consequenties voor de handelingen van het overheidsapparaat en van de initiatiefnemer en belanghebbenden.

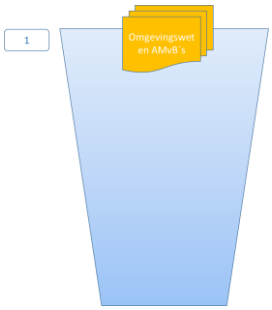
In het voorbeeld van de gemeente die de overbodige regels afschaft maar verder niets verandert, zijn de resterende regels daarmee beter herkenbaar en vindbaar voor de initiatiefnemer en is het makkelijker handhaven. De bestuurslasten, administratieve lasten en eventuele nalevingskosten blijven echter gelijk aan de bestaande situatie.

Dit geldt niet voor de gemeente die de regels heroverweegt en daarbij ruimte biedt voor dynamiek en ontwikkelingen. Er blijft in die situatie nog wel sprake van bestuurslast (registratie van een melding en toezicht en handhaving), administratieve last (onderzoekslasten) en nalevingskosten, maar die verhouden zich tot de mate waarin de ontwikkelingen tot geluidhinder kunnen leiden. Er is ook een verschuiving van bestuurslast (aanvraag in behandeling nemen) naar administratieve lasten (initiatiefnemer maakt afspraken met de buurt bewoners) en eventueel nalevingskosten (in verband met te treffen maatregelen). Doordat de initiatiefnemer zelf afspraken maakt met buurtbewoners, zijn naar verwachting de nalevingskosten minder omdat die niet opgelegd worden door het bevoegd gezag.

Met andere woorden: de context is hier bepalend voor de lasten en niet de inhoud van de vooraf gestelde geluidregels. Dat geldt ook voor het voorbeeld van de gemeente met een park waar periodiek activiteiten zijn die geluidhinder veroorzaken. Daar worden de belangen van omwonenden geborgd met waarden voor geluidgevoelige gebouwen. Evenwel krijgen de betrokkenen de ruimte om hier zelf afspraken over te maken.

5.3. Voorbeeld 2. Geurhinder

5.3.1. De regels over geur



Het beschermen van geurgevoelige objecten tegen geurhinder van milieubelastende activiteiten is deels een technische kwestie en deels een locatieafhankelijk vraagstuk. De wetgever heeft er daarom voor gekozen om dit onderwerp grotendeels te decentraliseren. Er worden in het Bal nog wel regels gesteld over geur die locatie-onafhankelijk zijn en die over technische aspecten van de activiteit gaan. Voor de meeste milieubelastende activiteiten is dat de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal. Voor een aantal activiteiten geldt een nadere regel, zoals artikel 4.178 Bal over het afvoeren van emissies bij alle grafische processen.

Artikel 4.178 Bal
Met het oog op het beschermen van de gezondheid en het voorkomen of het tot een aanvaardbaar niveau beperken van geurhinder worden emissies in de lucht bovendaks en omhoog gericht afgevoerd.

Deze regels in het Bal gelden uiteraard alleen voor activiteiten die onder de noemer van “milieubelastende activiteit” vallen. Andere activiteiten met een geuremissie zullen op gemeentelijk niveau moeten worden geregeld, op basis van artikel 4.1 Omgevingswet. Los van dit onderscheid geldt voor alle activiteiten met een geuremissie dat de gemeente daarover regels in het omgevingsplan kan stellen om geurhinder bij geurgevoelige objecten te voorkomen of om die hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Dit was voorheen op rijksniveau in zijn algemeenheid voor alle “inrichtingen” geregeld in artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit milieubeheer, maar dit wordt dus gedecentraliseerd.

Ondanks deze decentralisatie van de mogelijkheid om regels te stellen om geurhinder bij gevoelige objecten aanvaardbaar te houden, staat het de gemeente niet volledig vrij om daar wel of geen regels over te stellen in het omgevingsplan. Het Bkl stelt daar namelijk in paragraaf 5.1.4.6 van het Bkl instructieregels over. Die zijn dus kaderstellend voor de inhoud van het omgevingsplan. De kern van de instructie staat in artikel 5.92 Bkl.

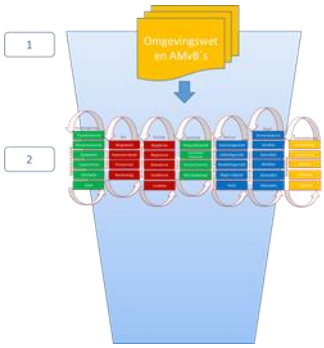
Artikel 5.92 (geur door activiteiten - rekening houden met en aanvaardbaarheid)
1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met de geur door activiteiten op geurgevoelig gebouwen.
2. Een omgevingsplan voorziet erin dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen aanvaardbaar is.

Aanvullend op deze algemene instructieregel geeft het Bkl de instructie om waarden te stellen voor bepaalde situaties. Dat geldt voor de situatie waarin sprake is van zuiveringstechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren, foknertsen, de opslag van groenafval en bepaalde agrarische activiteiten zoals mestopslag en -vergisting. In de bruidsschat wordt in paragraaf 2.3.6 bovendien van rechtswege een aantal artikelen over geurhinder aan het omgevingsplan toegevoegd, specifiek gericht op de volgende situaties:

- geur door het houden van landbouwhuisdieren en paarden en pony's voor het berijden in een dierenverblijf;
- geur door het houden van fokteven van nertsen;
- geur door andere agrarische activiteiten;
- geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken.

5.3.2. De bestuurlijke afweging: welk geurbeleid voeren?

De kern van de bestuurlijke opgave met geurhinder is dat de geur voorkomen moet worden of in ieder geval dat de geur aanvaardbaar moet zijn. Dat kan op diverse manieren worden geregeld:



- Geen activiteiten toelaten die geurhinder (kunnen) veroorzaken;
- Geen objecten of activiteiten toelaten die geurgevoelig zijn;
- De oorzaak van geur laten wegnemen met bronmaatregelen;
- Voldoende afstand tussen oorzaak en gehinderden creëren;
- Waarden stellen die de maximale geurbelasting bepalen.

Om te kunnen sturen, moeten gemeenten wel eerst bepalen wat in hun ogen "aanvaardbare" geur is, gelet op het geurbeleid en met oog voor de maatschappelijke opgave voor de fysieke leefomgeving in de gemeente. Dat kan bijvoorbeeld in een stedelijke omgeving met een transformatie van een bedrijventerrein naar een woongebied anders worden beoordeeld dan in een agrarische of bosrijke omgeving die wordt geconserveerd. De gemeente kan hier dus beleid op voeren, gelet op de opgave voor de leefomgeving, met een eigen toetsingskader voor de mate van aanvaardbaarheid van geur in die context. Ook kan de gemeente regionaal geurbeleid volgen, dat met de partners van de Omgevingsdienst is opgesteld.

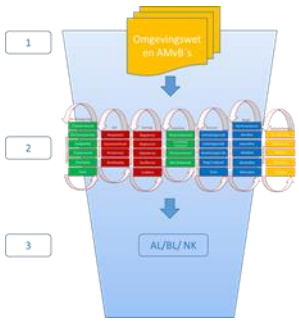
In het kader van de instructie om geurhinder ten minste aanvaardbaar te houden, staat de gemeente voor de keuze welke mate van sturing daarop lokaal nodig en nuttig is. Is er lokaal aanleiding om intensief te sturen met regels (regulering) of kan de gemeente volstaan met een onderzoek naar de geursituatie in relatie tot de evenwichtige toedeling van functies, omdat de brongerichte regels van het Bal (de zorgplicht en de specifieke regels voor bepaalde milieubelastende activiteiten) afdoende zijn om de geurhinder van activiteiten aanvaardbaar te houden? Dit laatste betekent dat het bedrijvenbestand in de gemeente geen bijzonderheden kent en daarom geen aanleiding geeft tot locatiegerichte geurregels in het omgevingsplan. In dat geval kan de gemeente de regels in het omgevingsplan eenvoudig houden.

- De gemeente in het voorbeeld constateert op basis van het geuronderzoek dat de regels in het Bal afdoende zijn om te borgen dat er geen sprake is van onaanvaardbare geurhinder en schaft de regels van de bruidsschat over geurhinder af. De gemeente neemt ook geen waarden op die in de instructieregels van paragraaf 5.1.4.6 Bkl staan.
- Deze gemeente stelt als regel dat er geen activiteiten mogen worden verricht waarover het plan eerst waarden moet bevatten als bedoeld in de instructieregels

van paragraaf 5.1.4.6 van het Bkl. Dit betreft in feite dus een verbod op zuiveringstechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren, foknertsen, de opslag van groenafval en bepaalde agrarische activiteiten zoals mestopslag en -vergisting.
- De verboden activiteiten kunnen bij omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit alsnog worden toegestaan, indien daar op een locatie aanleiding toe bestaat. In dat geval worden de desbetreffende waarden voor geurhinder alsnog aan het omgevingsplan verbonden voor die locatie.

5.3.3. Lastenluwe consequenties?

Geurhinder is afhankelijk van de technische mogelijkheden bij bedrijven en van de lokale omstandigheden die bepalend zijn voor de mate van aanvaardbaarheid van resterende, wel geëmitteerde geur. Om die reden is het onderwerp “aanvaardbaarheid van geur” gedecentraliseerd. Dat wil zeggen dat de gemeente op geur kan sturen via regels in het omgevingsplan, ook met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De aanleiding om dat te doen, hangt echter af van de toepassing van de regels uit het Bal omdat die regels op centraal niveau reeds sturen op het voorkomen van hinderlijke geuremissie.

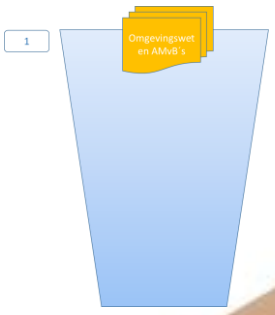


Er zijn sowieso bestuurlijke lasten verbonden aan het toezicht op de nakoming van de regels uit het Bal. Dat is echter niet afwijkend van de situatie onder het voormalige milieurecht uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Activiteitenbesluit milieubeheer. De bestuurlijke lasten kunnen wel toenemen, als de gemeente er voor kiest om een geurbeleid te voeren dat aanleiding geeft tot meer regels in het omgevingsplan die sturen op zo aanvaardbaar mogelijke geurhinder. Naar verwachting doet een gemeente dat als daartoe in een bepaald gebied ook aanleiding toe is. Als dat strengere regels zijn dan in het huidige geval dan nemen ook de nalevingskosten voor de geur veroorzakende bedrijven toe, omdat bestaande en nieuwe bedrijven meer maatregelen moeten treffen om tot dat aanvaardbare niveau te komen. Daarbij zal ook de bewijslast zwaarder worden, met onderzoeksverplichtingen die tot administratieve lasten van de bedrijven leiden. Als dat daarentegen tot soepelere regels leidt, blijven de nalevingskosten voor de huidige bedrijven min of meer gelijk. Voor nieuwe bedrijven dalen de nalevingskosten mogelijk.

5.4. Voorbeeld 3. Vergunningplichtige lozingen

5.4.1. De regels over lozingen

In het stelsel van de omgevingswet is sprake van allerlei regels over lozingen, waarbij het soms gaat om een gemeentelijke bevoegdheid (bijvoorbeeld lozingen op of in de bodem, bij saneringen, vanwege afvloeiend hemelwater, bij het reinigen van bouwwerken) en soms om een bevoegdheid van het waterschap (zoals bij lozingen op oppervlaktewateren en zuivering technische werken).

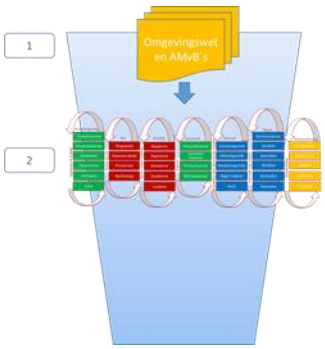


Voor veel lozingsactiviteiten zijn op rijksniveau algemene regels gesteld in hoofdstuk 2 t/m 5 van het Bal. Daarnaast worden via de bruidsschat veel locatie-afhankelijke regels uit het huidige recht omgezet naar regels in het omgevingsplan respectievelijk de waterschapsverordening. Dat is geregeld in artikel 7.1 respectievelijk 7.4 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De bruidsschat voor de waterschappen bevat in de artikelen 2.19.1 en 2.19.2 een "vangnetvergunning" voor het lozen op oppervlaktewateren en op zuivering technische werken. Die vergunning geldt voor lozingsactiviteiten waarvoor geen algemene regels zijn gesteld in de waterschapsverordening. De bruidsschat voorziet in die algemene regels, en wel in de afdelingen 2.2 tot en met 2.18. Alle lozingen die daar niet onder vallen, vallen dus onder het vangnet van de omgevingsvergunning, die via de bruidsschat in de waterschapsverordening verplicht wordt gesteld.

Artikel 2.19.1 Vangnetvergunningplicht lozen op oppervlaktewater
[Samenvatting]
Voor het lozen van stoffen of warmte op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het waterschap is een omgevingsvergunning vereist, als de betreffende lozingsactiviteit niet is geregeld in de afdelingen 2.2 tot en met 2.18 van de waterschapsverordening. De vangnetvergunning geldt ook niet voor het lozen van warmte of stoffen afkomstig van milieubelastende activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving: voor die lozingen is al in dat besluit bepaald in welke gevallen een omgevingsvergunning is vereist.

Artikel 2.19.2 Vangnetvergunningplicht lozen op zuivering technisch werk
[Samenvatting]
Voor het lozen van water, warmte of stoffen op een zuivering technisch werk is een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit vereist, als dat niet afkomstig is van een milieubelastende activiteit als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor lozingen die wel afkomstig zijn van een milieubelastende activiteit is al in dat besluit bepaald in welke gevallen een omgevingsvergunning is vereist.

5.4.2. De bestuurlijke afweging:



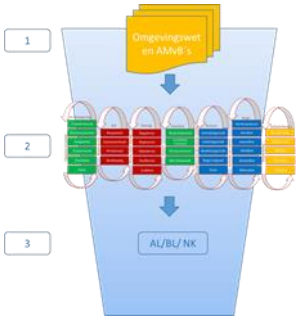
Het waterschap staat voor de keus om de regels van de bruidsschat onverkort te behouden, of om die aan te passen aan het eigen beleid voor het watersysteem en voor het afvalwaterzuiveringssysteem, dat aan de zorg van het desbetreffende waterschap is toebedeeld. Daarbij is het de vraag wat de opgave voor een specifiek gebied is en welke rol het waterschapsbestuur wil aannemen ten aanzien van initiatieven in het gebied die tot lozingen leiden. Gaat het voor het waterschapsbestuur om toetsing op rechtmatigheid van de lozingen of gaat het om het mogelijk maken van initiatieven binnen de beleidskaders? En het is ook de vraag, welke sturing het waterschap nastreeft: gaat het om de regulering van ongewenste handelingen of om de stimulering van bepaalde ontwikkelingen?

Stel dat een waterschapsbestuur kiest voor een responsieve rol en een faciliterende stijl van sturing en dat de wateropgave de komende tijd niet wijzigt in een gebied dat onder de zorg staat van het waterschap. Hierbij heeft het waterschap afgewogen dat er reeds algemene regels of vergunningplichten gelden voor allerlei lozingsactiviteiten, onder de eigen bevoegdheid of onder bevoegdheid van de gemeente. Het gaat dus om een restcategorie van lozingen op het oppervlaktewater of op het riool c.q. zuivering technische werk.

Als het dan bijvoorbeeld gaat om een situatie waarin afval tijdens een festival in het oppervlaktewater terecht komt, door verwaaiing of door bezoekers die het weggooien, dan kan het waterschap daar als volgt lastenluw op reageren. Allereerst is het natuurlijk niet de bedoeling, maar een vergunningplicht gaat het waterschap nogal ver en is niet per se effectief in het voorkomen van deze soort lozing. Als alternatief voor de vangnetvergunning kiest dit waterschap voor een algemene regel, in de vorm van een specifieke zorgplicht voor de initiatiefnemer, waarmee het waterschap op voorhand aangeeft wat de inhoudelijke mogelijkheden en verplichtingen zijn. Zo laat het waterschap (vanuit de keuze voor een responsieve rol en een faciliterende stijl) de inhoudelijk keuzes bij de initiatiefnemer. Het gaat dan om hóe de zorg voor het watersysteem respectievelijk zuivering technische werk door de initiatiefnemer wordt waargemaakt.

- Het waterschap besluit tot het afschaffen van de vangnetvergunning uit de bruidsschat.
- In de plaats daarvan formuleert het waterschap een specifieke zorgplicht voor lozingen op oppervlaktewateren en op zuivering technische werken, die geldt voor zover er in de verordening geen regels zijn gesteld voor de lozing (conform de afdelingen 2.2 tot en met 2.18 van de bruidsschat).

5.4.3. Lastenluwe consequenties?

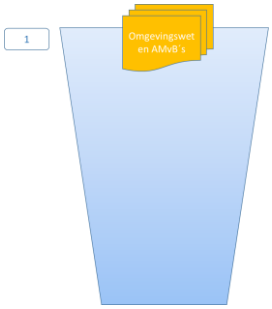


De bestuurlijke lasten van het waterschap om vergunningen te verlenen voor de restcategorie van ongeregelde lozingsactiviteiten nemen af, als die vergunningplicht wordt afgeschaft. Dat leidt vervolgens niet tot méér toezicht, omdat het toezicht sowieso ook al nodig zou zijn geweest op de vergunningvoorschriften.

Een alternatief systeem met een zorgplicht, in plaats van vergunningsplicht, kan zelfs tot een grotere spontane naleving leiden, zeker als het waterschap (bijvoorbeeld via voorlichting) proactief stuurt op de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers van de lozingen. De administratieve lasten voor degenen die willen lozen nemen af, omdat er geen vergunning nodig is. Op het vlak van naleving blijven de kosten naar verwachting gelijk of nemen af, afhankelijk van de mate waarin de initiatiefnemer zelf een lastenluwe wijze van naleving bedenkt en/of de bezoekers weet in te zetten.

5.5. Voorbeeld 4. Vergunningvrij bouwen

5.5.1. De regels over bouwen

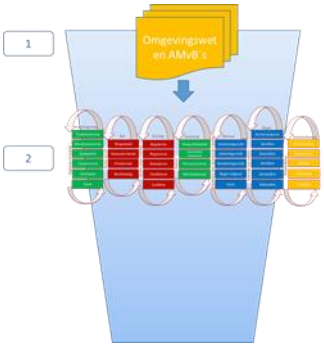


Voor het bouwen maakt de Omgevingswet een onderscheid tussen het technische en het ruimtelijke aspect van de bouwactiviteit. Dit wordt de 'knip' genoemd, welke is geïntroduceerd via de Invoeringswet. Wie wil bouwen, kan voortaan een omgevingsvergunning nodig hebben voor een bouwactiviteit (artikel 5.1, tweede lid, onder a, Omgevingswet) en eventueel ook een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onder a, Omgevingswet). In hoeverre deze vergunningen nodig zijn, hangt af van de context. De eerstgenoemde vergunning heeft betrekking op een toets aan de regels voor technische bouwkwaliteit uit het Bbl en de tweede op een toets aan de regels in het omgevingsplan.

Gemeenten kunnen de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit aanpassen. Zij kunnen in het omgevingsplan bepalen dat de regels voor het bouwen op een locatie rechtstreeks werkend zijn en zij kunnen daarbij bepalen of en wanneer die regels in het kader van een ruimtelijke vergunningplicht preventief moeten worden getoetst. Als sprake is van een vergunningplicht, is sprake van een omgevingsplanactiviteit. Deze vergunningplichtige activiteit wordt via de bruidsschat aan het omgevingsplan toegevoegd. Daarbij voorziet de bruidsschat tevens in vergunningvrije gevallen, waarop de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit niet van toepassing is. Dit gaat om de gevallen die onder het huidige recht vergunningvrij zijn op basis van artikel 3 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en ook om twee gevallen die in artikel 2 van die bijlage staan: bijbehorende bouwwerken en erf- en terreinafscheidingen.

Het is aan gemeenten om deze vergunningplicht desgewenst aan te passen aan eigen beleidswensen en locatie specifieke omstandigheden, waarbij ook de kaders van de instructieregels moeten worden meegenomen.

5.5.2. De bestuurlijke afweging: vergunningvrij bouwen?

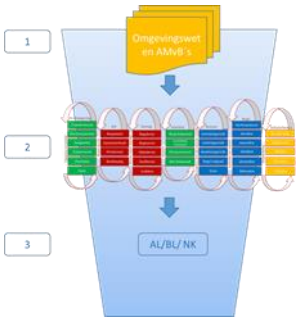


De gemeente kan beleid voeren op de ruimtelijke toestemming voor particuliere bouwwerken, door de vergunningplicht uit de bruidsschat af te schaffen of aan te vullen. Dat is niet louter een vraag vanuit ruimtelijk (systeem)perspectief. Het hangt ook af van de bestuurlijke opvatting over rol en sturing in de desbetreffende gemeente in relatie tot de beleidsopgave voor de beschikbare bouwlocaties. Is sprake van sturing op een bepaalde transformatie of gaat het om de toelating van voorspelbare bouwwerken in een gebied dat niet van functie wisselt?

Stel dat een gemeente voor een gebied dat zich kenmerkt als bestaande woonwijk, zonder transformatie van functies, kiest voor een responsieve rol ten opzichte van de wens van

burgers om dakkapellen aan de voorkant te mogen bouwen.[31] Waarbij de gemeente de sturing niet geheel wil loslaten, om te voorkomen dat het aangezicht van bij elkaar in de buurt gelegen bebouwing een 'rommel' wordt. Die gemeente kan er dan voor kiezen om het plaatsen van dakkapellen in beginsel volledig vergunningvrij te maken, onder de voorwaarde dat de initiatiefnemer een "maatgevende" dakkapel plaatst. Dat is dan een dakkapel die voldoet aan vastgestelde beleidscriteria, zoals het criterium dat de dakkapel identiek moet zijn aan de eerst geplaatste dakkapel in dezelfde straat en aan dezelfde zijde van het dakvlak.

5.5.3. Lastenluwe consequenties?



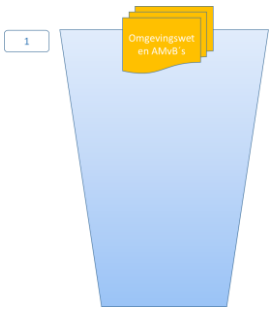
De afschaffing van een vergunningplicht leidt tot minder bestuurlijke lasten. Dat geldt óók in het geval dat de kosten van behandeling van een vergunning worden gedekt door leges. Immers, het vraagstuk van de kosten maakt geen onderdeel uit van de definitie van bestuurslasten en administratieve lasten.

Voor de initiatiefnemer nemen de administratieve lasten af als de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit vervalt. De initiatiefnemer zal zich wel in kennis moeten stellen van de lokale beleidsregels. De administratieve lasten daarvoor zijn lager dan een vergunning. Dit kan een significant effect opleveren op de administratieve lasten, indien door alle bevoegde gezagen gekozen zou worden voor het afschaffen van de vergunningplicht: in tijden van hoogconjunctuur is de ervaring dat het aantal bouwvergunningen op landelijke schaal meer dan 100.000 per jaar bedraagt.

Tegenover de afname van de administratieve lasten vanwege de afgeschafte vergunningplicht kan de initiatiefnemer wel te maken krijgen met sturing door bevoegd gezag gestuurd op basis van algemene regels c.q. beleidsregels voor de vorm of plaatsing van de dakkapel. Dat kan alsnog aanleiding zijn voor een aanvraag om een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit, om van die algemene regels of beleidsregels te mogen afwijken.

5.6. Voorbeeld 5. Zwerfafval

5.6.1. De regels over zwerfafval

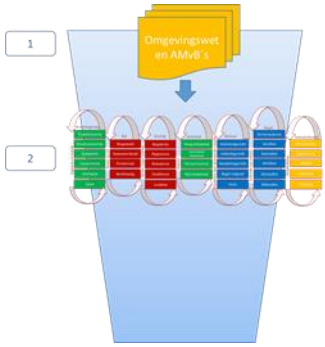


Alle bedrijven krijgen in het omgevingsplan de plicht opgelegd om de omgeving van hun activiteit schoon te houden en zwerfafval op te ruimen. Dit gaat over de omgeving binnen 25 meter rond de locatie. Daar moeten zo vaak als nodig is etenswaren, verpakkingen, sport- en spelmaterialen of andere materialen worden verwijderd, die van de activiteit afkomstig zijn.

[31] Aan de achterkant is een dakkapel reeds overal vergunningvrij, op basis van landelijke regelgeving (binnen randvoorwaarden zoals de plaatsing binnen het dakvlak).

Deze verplichting wordt via de bruidsschat van rechtswege aan het omgevingsplan toegevoegd. Dit betekent dat de opruimplicht een decentrale regel wordt.[32]

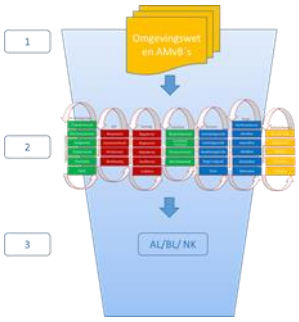
5.6.2. De bestuurlijke afweging: alle zwerfafval op gelijke wijze opruimen?



De gemeente kan de regel uit de bruidsschat in stand laten, als dit afdoende werkt in de desbetreffende gemeente. Het is ook mogelijk dat de gemeente de regel aanpast. Bijvoorbeeld door de straal van 25 meter te vervangen door een grotere afstandsnorm die beter past bij de lokale situatie. Stel dat het gaat om een horecalocatie in de nabijheid van een park en dat de ondernemer en gemeenten inmiddels de ervaring hebben dat het zwerfafval verspreid ligt tot ver in dat park en ook tot op de parkeerplaats bij het park. Dan heeft de norm van 25 meter weinig impact en kan de gemeente dat aanpassen.

De gemeente kan er ook voor kiezen om de regel voor zwerfafval niet op alle bedrijven van toepassing te laten zijn, maar op bepaalde categorieën van bedrijven (zoals; alle horeca, fastfood aanbieders en ijssalons) of in bepaalde gebieden binnen de gemeenten (zoals; op het marktplein, in de winkelzone, in en langs het park).

5.6.3. Lastenluwe consequenties?



In theorie kan de opruimplicht van zwerfafval tot een aanzienlijke nalevingskosten leiden, omdat de naleving arbeidsintensief kan zijn en door de grote aantallen bedrijven die met deze opruimplicht te maken hebben. De vraag is wel in hoeverre dit in de praktijk daadwerkelijk een last zal zijn.

Dit is vooral afhankelijk van de wijze waarop nu al met deze verplichting door een bevoegd gezag wordt omgegaan: die wijze verschilt weinig tussen het huidige en het toekomstige recht, dus er is geen sprake van een verzwaring van bestuurslasten en naleveringskosten. Bovendien is het voor sommige bedrijven zoals horeca, fastfood aanbieders en ijssalons, evident dat hun klanten afval achterlaten in de nabijheid van de locatie en dat zij dit willen opruimen uit een oogpunt van hygiëne en uitstraling naar andere (potentiële) klanten. Die bedrijven hebben strikt genomen dus wel hoge nalevingskosten, maar zij zullen dit niet snel ervaren als een last die vanuit de overheid wordt opgelegd. Het gaat hier om een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering.

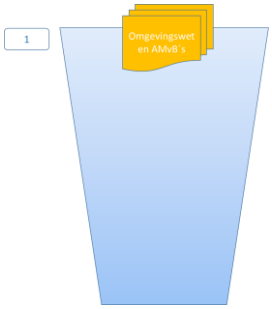
Voor andere bedrijven is dit minder vanzelfsprekend, zoals een productiebedrijf of detailhandel waar alle werkzaamheden inpandig plaatsvinden. Aanpassing van de opruimplicht vermindert de (ervaring van) regeldruk, omdat deze bedrijven zich dan niet meer gedwongen

[32] Artikel 2.3.3.1 Bruidsschat. De huidige gelijkluidende verplichting staat in artikel 2.13 Activiteitenbesluit milieubeheer.

voelen om de omgeving van de locatie te controleren zonder dat dit effectief is. Een periodieke gemeentelijke schoonmaak van het straatbeeld volstaat (zoals in de herfst, tegelijk met de verwijdering van bladeren of in het voorjaar en de zomer tegelijk met de verwijdering van onkruid). Hierbij kan een overweging zijn welke aanpak van zwerfvuil lokaal als het meest lastenluw en effectief wordt beschouwd.

5.7. Voorbeeld 6. Meldplicht voor lokale milieubelastende activiteiten

5.7.1. De regels over de meldplicht



Bepaalde typen milieubelastende activiteiten moeten een melding doen bij het bevoegd gezag, voorafgaand aan de start van die activiteiten. Deze verplichting is ook al het geval in het Activiteitenbesluit milieubeheer en geldt voor een aanzienlijk aantal inrichtingen. Onder de Omgevingswet wordt dit geregeld in het Bal, maar voor minder gevallen dan onder het Activiteitenbesluit. Dat komt doordat het Bal niet van toepassing is op alle voormalige “inrichtingen”. Met andere woorden; niet alle “inrichtingen” zijn in het Bal aangewezen als “milieubelastende activiteiten”.

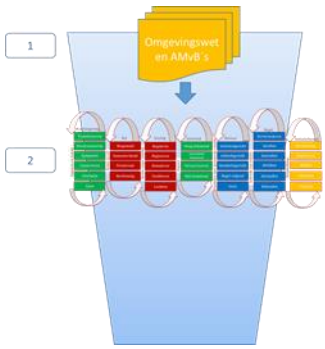
Voor alle inrichtingen die géén milieubelastende activiteit zijn geworden in het Bal gelden geen rijksregels. Voor hen gelden de decentrale regels die in het omgevingsplan staan, of slechts de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet als er geen regels worden gesteld in dat plan. Voor deze gedecentraliseerde activiteiten is dus sprake van een verandering, waaronder dat de meldingsplicht uit het Activiteitenbesluit vervalt.[33] In de plaats daarvan regelt de bruidsschat een informatieplicht, zodat de overgangssituatie in feite gelijkwaardig is met de huidige meldplicht. Bevoegde gezagen kunnen vervolgens decentraal besluiten of zij de informatieplicht willen blijven behouden.

Deze decentralisatie betreft de volgende activiteiten (voorheen: *inrichtingen*):[34]

- Hotels, pensions en conferentieoorden.
- Restaurants, cafetaria’s, snackbars en cateringbedrijven.
- Cafés, discotheken, concertpodia, muziektheaters en evenementenhallen.
- Verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportfaciliteiten.
- Detailhandel en ambachten, supermarkten en bouwmarkten.
- Gebouwen voor permanente of tijdelijke bewoning, onderwijs- en kantoorgebouwen, welzijnszorg.
- Dierenpensions, dierenasiels, dierenklinieken, hondenfokkers of -trainers, hobby-matig houden van dieren en maneges.

[33] We merken voor de zorgvuldigheid op dat de meldingsplicht van het Bal gekoppeld is aan een verbod op de activiteit, wat strenger is dan het meldingsregime van het Activiteitenbesluit.
[34] Nota van Toelichting bij het Bal, *Stb*. 2018, nr. 293, p. 568.

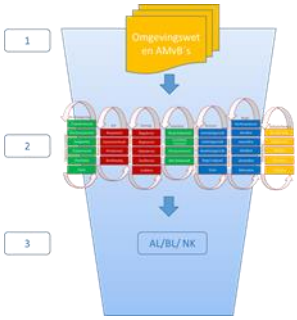
5.7.2. De bestuurlijke afweging: activiteiten lokaal toch laten melden, of niet?



De gemeente kan naar eigen inzicht bepalen of zij de voormalige meldingplichtig alsnog wil behouden, voor activiteiten die niet langer op rijksniveau worden gereguleerd in het Bal. Als de gemeente kiest voor een dergelijke lokale meldingsplicht dan kan zij ook regelen wat gemeld moet worden en op welk moment dat vereist is.

Het vergt een decentrale bestuurlijke afweging om wel of niet een meldingsplicht in te stellen. Een argument dat pleit voor een melding is dat dit nuttig en nodig is om te kunnen achterhalen op welke locaties in de gemeente milieubelastende activiteiten plaatsvinden en wat de risico's voor de leefomgeving zijn. Bij een vergunningplichtige situatie raakt dat immers bekend via de aanvraag, maar in alle andere gevallen moet het bevoegd gezag hier op een andere wijze "achter komen". Hiertegenover staat het argument feit dat de gemeente ook zonder een melding van een activiteit reeds beschikt over informatie van het eigendom en het gebruik van alle locaties op het gemeentelijk grondgebied. En de risico's voor de omgeving worden niet ingekaderd door een melding, maar door regels in het omgevingsplan. Als de gemeente die regels vooraf goed opstelt, zijn de risico's voor de leefomgeving op voorhand in balans met de ontwikkelkansen voor nieuwe bedrijfsactiviteiten. Dan is een melding overbodig.

5.7.3. Lastenluwe consequenties?

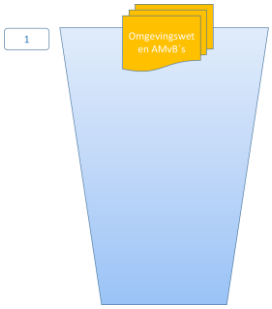


Het creëren van een meldingsplicht voor activiteiten die niet onder de werking van het Bal vallen, al dan niet in combinatie met eisen aan de melding, kan leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten voor de initiatiefnemers van activiteiten. Zij vallen namelijk niet meer onder de werking van de (algemene) rijksregels. Algemene rijksregels leiden in potentie tot een lastenvermindering. Dat is niet of minder het geval, als de gemeente op decentraal niveau dat voordeel opheft door soortgelijke lokale regels vast te stellen als voorheen op rijksniveau.

Voor de toezichthouders van het bevoegd gezag leidt de melding tot uitvoeringstaken, en dus tot administratieve lasten. Omgekeerd geldt echter ook dat er lasten kunnen ontstaan als de melding niet wordt ingesteld, omdat de toezichthoudende dienst via andere processen moet bijhouden welke (nieuwe) activiteiten op welke locaties worden verricht.

5.8. Voorbeeld 7. Algemene regels in plaats van vergunningplicht

5.8.1. De regels over de vergunningplicht



Op basis van de bruidsschat heeft de gemeente de mogelijkheid om voor een aantal activiteiten, die thans nog vergunningplichtig zijn, algemene regels te stellen. De Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit maakt duidelijk dat dit is gedaan om de gemeente de ruimte te bieden om deze vergunningplichten te laten vervallen, als de regels van het omgevingsplan op andere wijze in adequate bescherming van de fysieke leefomgeving voorzien.[35] Na inwerkingtreding van het stelsel kan de gemeente daarom beoordelen welke regels gesteld zullen worden voor deze categorie van activiteiten ter vervanging van de beoordeling die anders gedaan zou worden met de vergunningprocedure. Zolang de gemeente de vergunningplicht niet afschaft en vervangt door andere regels, is via de bruidsschat geborgd dat het omgevingsplan in een (decentrale) vergunningplicht voorziet.

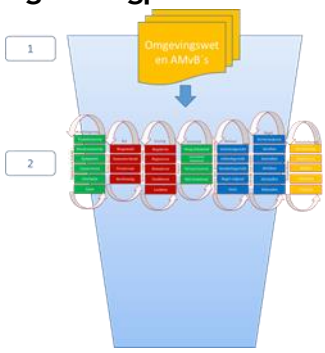
Het verschil met de activiteiten in de vorige paragraaf 5.7 is dat het daar niet gaat om “milieubelastende activiteiten” in de zin van het Bal. Het gaat daar juist om activiteiten die volledig zijn gedecentraliseerd. In deze paragraaf 5.8 gaat het juist wel om milieubelastende activiteiten, waarvoor dus regels gelden op basis van het Bal en ook Bkl. De decentrale ruimte concentreert zich in deze gevallen op de vergunningplicht. Los van die plicht en de eventuele decentrale afschaffing daarvan, blijven de rijksregels uit het Bal gewoon gelden.

De omzetting van de voormalige vergunningplichten uit het Activiteitenbesluit in een decentrale vergunningplicht in het omgevingsplan, via de bruidsschat, geldt voor de volgende activiteiten (voorheen “inrichtingen”):

- het tanken van LPG bij transportondernemingen en tankstations;
- het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem met een bodemzijdig vermogen van 70 kW of meer;
- het opslaan van propaan of propeen in meer dan twee opslagtanks;
- het ingeperkt gebruik waarop inperkingsniveau I, II of III van toepassing is als bedoeld in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013;
- het gericht werken met biologische agentia, met uitzondering van biologische agentia die ingedeeld zijn of worden in groep 1 of groep 2;
- het vergisten van dierlijke meststoffen en het bewerken van het daarbij gemaakte vergistinggas (geen overgangsrecht in de bruidsschat, specifiek overgangsrecht);
- het houden van pelsdieren (geen overgangsrecht in de bruidsschat, specifiek overgangsrecht).

[35] NvT Invoeringsbesluit, § 2.12.

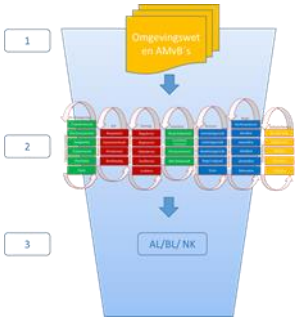
5.8.2. De bestuurlijke afweging: wel of geen decentrale vergunningplicht?



De gemeente staat voor de vraag of zij de gedecentraliseerde vergunningplicht uit de bruidsschat in stand wil laten. Of dat ze dat niet willen. De wetgever geeft in de Nota van Toelichting het voorbeeld dat een gemeente de bruidsschat-vergunningplicht naar eigen inzicht vervangt door het expliciet toestaan van deze activiteiten met daaraan verbonden regels zoals afstanden tot kwetsbare objecten of tijden voor bevoorraden.[36]

De afschaffing van de vergunningplicht is vanuit juridisch-stelselmatig oogpunt geen must of noodzaak. Als de vergunningplicht verdwijnt, moet via andere instrumenten (het omgevingsplan) worden geborgd dat het milieubelang afdoende beschermd is. Het motief voor de afschaffing ligt daarom elders, met name bij de bestuurlijke opvatting over rol en sturing. Een gemeente die bewust kiest voor een responsieve rol en stimulerende sturing zal de decentrale ruimte waarschijnlijk benutten door de vergunningplicht te vervangen door andere typen regels. Die regels kunnen dan meer gebiedsgericht zijn of beter aansluiten op de duurzame kwaliteit van de leefomgeving die dat bestuur in overleg met het lokaal bedrijfsleven nastreeft. Bij dergelijke afspraken is een vergunninginstrument geen vanzelfsprekende manier van samenwerken, omdat dat instrument meer past bij een rechtmatigheidsrol.

5.8.3. Lastenluwe consequenties?



De meeste vergunningplichten die decentraal mogen worden opgeheven, betreffen een klein aantal bedrijven per gemeente. Voor ieder bedrijf scheelt het weliswaar in de lasten als de vergunningplicht vervalt, maar op macroniveau is de potentiële lasten-reductie van deze opheffing beperkt.

De meeste reductie is te verwachten voor de volgende activiteiten, gelet op het grotere aantal situaties waarin zij in de praktijk voorkomen:

- tanken met LPG;
- installeren gesloten bodemenergiesystemen;
- opslaan propaan of propeen;
- opslaan dierlijke meststoffen;
- biologisch agens en ggo;
- vergunningplichtige lozingen.

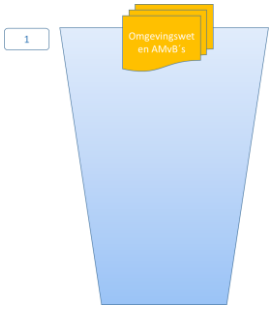
Als de gemeente kiest voor afschaffing van de vergunningplicht dan staat zij voor de taak om de milieubelangen die met die vergunningplicht werden behartigd op andere wijze te regelen. Bijvoorbeeld met algemene regels in het omgevingsplan die aangeven welke van deze activiteiten op welke locaties toegestaan zijn en onder welke condities. De vaststelling van deze alternatieve regels leidt op het moment van vaststelling tot bestuurlijke lasten. Later in

[36] Zie § 2.12 van de NvT.

de tijd leidt dit evenwel tot minder lasten, omdat niet telkens opnieuw vergunningaanvragen behandeld hoeven worden.

5.9. Voorbeeld 8. Globaal “bestemmen”

5.9.1. De regels over het toedelen van functies



De gemeente kan in het omgevingsplan veel meer zaken integreren dan in het voormalige instrument bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening. Daardoor kan het omgevingsplan worden ingezet om samenhangend en gebiedsgericht omgevingsbeleid te realiseren. De wetgever geeft als voorbeeld de mogelijkheid voor de gemeente om omgevingswaarden te bepalen en met het oog daarop in het omgevingsplan regels te stellen die een bepaald milieuaspect voldoende beschermen in een gebied. De toedeling van functies aan locaties kan vervolgens in dat gebied globaler zijn («globaler bestemmen»).[37]

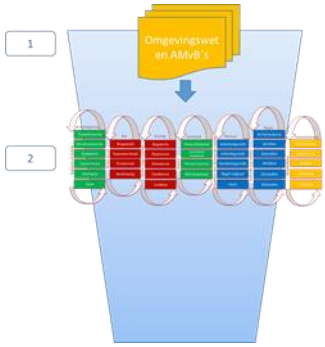
De Omgevingswet laat gemeenten vrij om op globaal of gedetailleerd niveau regels te stellen voor activiteiten op locaties. In beide gevallen (globaal of gedetailleerd) bestaat de maatstaf voor een deugdelijke regeling uit het vereiste van een *evenwichtige toedeling van functies* aan locaties.[38] Deze maatstaf is een open geformuleerd criterium dat gemeenten de ruimte verschaft om het evenwicht op meerdere manieren in stand te houden, namelijk met meer of minder gedetailleerde regelingen. In geval van een globale regeling van de evenwichtige toedeling kan de gemeente meer of minder intensief sturen op de toelating van activiteiten, door middel van algemene regels of juist door middel van het instellen van een “binnenplanse omgevingsplanvergunningplicht” als bedoeld in artikel 4.4 tweede lid Omgevingswet of door gebruik te maken van de “buitenplanse” vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteiten, als bedoeld in artikel 5.1 eerste lid Omgevingswet. Het effect daarvan is dat er minder relatief dure buitenplanse omgevingsvergunningen nodig zijn en het effect is bovendien dat er minder vaak wijzigingen van het omgevingsplan nodig zijn. Het effect is ook dat bij het vaststellen van een globaal plan er slechts onderzoek op hoofdlijnen nodig is. Bij de wens tot realisatie van een voornemen, waaraan ruimte wordt geboden in het globale omgevingsplan, is vervolgens wel onderzoek nodig. Dat onderzoek is vanwege de focus op het concrete geval veel beperkter in omvang dan bij een traditioneel gedetailleerd plan. Dat komt doordat alleen de variant die uiteindelijk gerealiseerd wordt ook daadwerkelijk onderzocht hoeft te worden. Bij een gedetailleerd plan moeten op voorhand alle realistische varianten worden onderzocht en dat zorgt voor hogere onderzoekslasten dan een globaal plan.

5.9.2. De bestuurlijke afweging: globaal sturen op het gebruik van locaties?

Het omgevingsplan moet in ieder geval regels stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het plan moet tevens in ieder geval regels bevatten die nodig zijn met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De combinatie van deze twee typen regels biedt allerlei keuzemogelijkheden aan de gemeente.

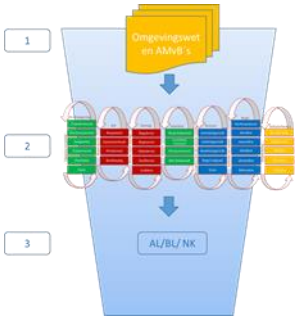
[37] *Kamerstukken II* 2013/4, 33 962, nr. 3, p. 89.
[38] Artikel 4.2, eerste lid Omgevingswet.

Althans, voor zover daar ruimte voor wordt geboden in het Bkl en in de omgevingsverordening van de provincie.

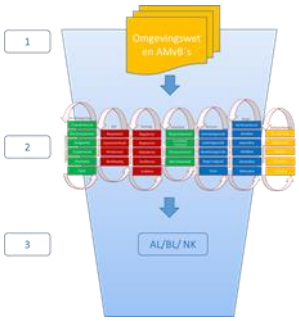


Een gemeente kan kiezen om te sturen via direct werkende regels voor activiteiten en zo min mogelijk vergunningplichten creëren voor omgevingsplanactiviteiten. Omgekeerd is het ook mogelijk om zoveel mogelijk te sturen op de evenwichtige toedeling van functies, door middel van globale (doelgerichte) regels in het omgevingsplan in combinatie met vergunningplichten voor activiteiten die (in potentie) een onevenwichtigheid kunnen opleveren. Deze keus is niet zozeer een juridisch-stelselmatige keus, maar hangt af van de opvatting van de gemeente over de rol en wijze van sturing in relatie tot het type vraagstukken dat in de desbetreffende gemeente speelt.

5.9.3. Lastenluwe consequenties?



Iedere keus om het omgevingsplan een bepaalde inhoud te geven conform de artikelen 4.1 en 4.2 van de Omgevingswet leidt tot bepaalde lasten. Wanneer een gemeente kiest voor globale regels in het omgevingsplan in combinatie met een vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteiten, ontstaan administratieve en bestuurlijke lasten vanwege die vergunningplicht. Die lasten ontstaan door indieningsvereisten en onderzoekverplichtingen in relatie tot het beoordelingskader voor die vergunning. In geval een gemeente juist kiest voor meer gedetailleerde regels voor activiteiten zonder dat daarvoor nog een vergunning nodig is, is sprake van nalevingslasten en bestuurslasten vanwege toezicht en handhaving op die regels. Diezelfde lasten zijn overigens ook aan de orde bij het toezicht op de voorschriften bij de vergunning voor een omgevingsplan activiteit in combinatie met globale regels. De keus om te werken met globale normen in combinatie met een vergunningplicht voor omgevingsplan activiteiten is daarom niet vanzelfsprekend lastenluwer dan een keus om te werken met specifieke activiteitgerichte regels in het plan. Want die specifieke regels zorgen er voor dat géén vergunning nodig is voor de geregelde activiteiten en dus dat de bestuurlijke en administratieve lasten van die vergunning worden vermeden. Het hangt van de lokale situatie af, welke impact er is op de lasten bij globaal of juist specifiek reguleren. De vergunning veroorzaakt lasten, maar heeft als voordeel dat een regel “op maat” wordt gesteld die aansluit op de aangevraagde situatie. Hetzelfde geldt voor het omgevingsplan: activiteiten die specifiek geregeld zijn in dat plan kunnen worden verricht zonder bijkomende administratieve lasten van een vergunningprocedure. De regels uit die vergunning zorgen niet voor extra of minder lasten ten opzichte van de planregels, want het beoordelingskader voor beide typen regels is gelijkluidend: er is dus geen verschil in nalevingskosten.



5.10. Beantwoording deelvraag

In deze paragraaf wordt de volgende vraag beantwoord: (5) *Hoe medeoverheden lokale regels kunnen aanscherpen of juist losser kunnen formuleren zodanig dat dit zo positief mogelijk uitpakt qua bestuurslasten en administratieve lasten, bestuurslast en nalevingskosten?*

In hoofdstuk 3 constateerden wij – kort gezegd - dat decentrale bevoegde gezagen relatief veel de ruimte krijgen om de rijksregels lokaal inhoudelijk te concretiseren ("invullen") maar dat er minder ruimte is om aan de rijksregels iets te toe voegen of daarvan af te wijken. De voorbeelden van dit hoofdstuk laten zien dat het loont om algemeen gestelde rijksregels uit de bruidsschat af te schaffen, als die regels niet van toepassing zijn in de lokale context. Ook loont het om vergunningplichten af te schaffen, waar dat mogelijk is. Mogelijk kan dit wel leiden tot extra bestuurslasten in de fase van totstandkoming van de decentrale regels die in de plaats komen van de rijksregels. Nadien kan dan mogelijk op lasten worden bespaard, zowel bestuurlijk als administratief.

Het is mogelijk om rijksregels aan te vullen met decentrale regels. Dat leidt waarschijnlijk tot bepaalde extra bestuurslasten, administratieve lasten of nalevingskosten, omdat dan sprake is van een plus op de centraal gestelde regels. Dat is echter afhankelijk welke rijksregel wordt aangevuld, en hoe die rijksregel wordt aangevuld. Decentrale bevoegde gezagen hebben opties om dat lastenluw uit te voeren en doordachte bestuurlijke keuzes te maken die aansluiten op de gekozen rol en wijze van decentrale sturing.

Met de bruidsschat wordt een grote hoeveelheid bestaande rechtsregels omgezet, als zijnde decentrale regels. Het is aan gemeenten en waterschappen om die bruidsschatregels lokaal te vereenvoudigen en te laten aansluiten op het eigen beleid. Uit de voorbeelden van dit hoofdstuk blijkt dat dit een aanzienlijke bestuurlijke en juridische inspanning vereist. Wat dat betreft, is sprake van bestuurlijke lasten als gevolg van de bruidsschat. Het resultaat van die inspanning kan wel zijn dat er na de decentrale aanpassing sprake is van minder bestuurslasten, administratieve lasten en nalevingskosten. Dat hangt af van de decentrale keuzes met betrekking tot rol, sturing en het wel of niet decentraal aanpassen van regels.

6. Inzichten en aandachtspunten

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de deelvragen *(2) Waar is te verwachten dat medeoverheden afwijken van de "default"* en *(3) Op welke terreinen is bij de medeoverheden aangescherpt beleid of juist 'losser' beleid te verwachten?*

De kern van deze twee vragen gaat over verwachtingen. De verschillende bevoegde gezagen zijn nog niet zover om de decentrale ruimte uit de Omgevingswet in te vullen. Het is dus niet aan te geven waar de medeoverheden zullen afwijken van de "default" of op welke terreinen beleid strikter of losser wordt. Wij hebben deze vragen daarom beantwoord in de vorm van inzichten die wij tijdens het onderzoek hebben opgedaan, mede gevoed vanuit andere opdrachten over de Omgevingswet en met het inrichten van decentrale uitvoering. Naast inzichten antwoorden we tevens met aandachtspunten voor de decentrale bevoegde gezagen en het Rijk.

6.2. Decentrale overheden

Het denken over het gebruik van de decentrale ruimte is nog amper op gang gekomen
Op basis van het onderzoek en de gesprekken die we hebben gevoerd, zien wij dat met name het bestuurlijk perspectief door decentrale bevoegde gezagen wel gezien wordt, maar ook dat het moeilijk is voor bevoegde gezagen daar lokaal concrete uitwerking aan te geven. Dat gebeurt tot nu toe dan ook maar in zeer beperkte mate. Dat betekent concreet dat bevoegde gezagen nog niet zover zijn en nog niet weten waar zij decentraal de ruimte krijgen en hoe zij die decentrale ruimte willen gaan benutten. Het denken erover is nog amper op gang gekomen, ook al lopen her en der al wel pilots.

Het politiek bestuurlijk perspectief dient daarbij prioriteit te krijgen
Voor het effectief gebruiken van de decentrale ruimte denken wij dat het essentieel is dat het bestuurlijk perspectief prioriteit krijgt. Zonder dat, bestaat het risico dat de decentrale ruimte tamelijk situationeel gebruikt gaat worden, wat niet bijdraagt aan realisatie van politiek-bestuurlijk gekozen doelen en de legitimiteit van het overheidshandelen op decentraal niveau vatbaar maakt voor discussie en erger, juridische procedures. Verder bestaat dan het risico dat de decentrale ruimte pas wordt ingevuld als het echt nodig is, bijvoorbeeld als zich een initiatief of incident aandient. Wij verwachten op basis van de gesprekken dat deze kans zelfs zeer groot is. Dit 'incidentenbeleid' heeft in onze ogen een negatief effect op zowel de bestuurslast als de administratieve last omdat telkens op de initiatieven gereageerd moet worden, waarbij niet snel sprake zal zijn van een integrale aanpak.

Te beginnen met het vaststellen van de opgaven, beleidskeuzes, gewenste rolneming en sturingsfilosofie
Voor het invullen van de decentrale ruimte is het volgens ons dus belangrijk dat de politiek-bestuurlijke kant de lokale opgave, de beleidskeuzes, de gewenste rol en de sturingsfilosofie vaststellen. Wij merken in het onderzoek dat dit door bevoegde gezagen nog als een relatief

nieuwe stap wordt gezien; men legt de vraag over het gebruik van de decentrale ruimte al snel bij de uitvoering. De keuzes die daarover door het politiek bestuur gemaakt moeten worden zijn volgens ons essentieel om op een passende manier gebruik te kunnen maken van de decentrale ruimte, die past bij de bestuurlijk gekozen doelen met een bepaald gebied. En het gebruik van die ruimte ook af te stemmen op de lokale situatie. Dat volgt namelijk niet uit de rijksregels en ook niet uit de activiteit. Om te komen tot het gebruik van de decentrale ruimte, is het verstandig om als bevoegd gezag dit keuzemoment met voorrang veel aandacht te geven.

Gevolgd door het in goed samenspel met de organisatie maken van keuzes over de uitvoering
Het gebruik van de decentrale ruimte vraagt binnen een individueel bevoegd gezag vervolgens om een goed samenspel tussen het politiek bestuurlijk niveau en de uitvoering. Het politiek bestuurlijk niveau is aan zet als het gaat om het vaststellen van de opgave die er in haar leefomgeving ligt en het beleid dat daarop gevoerd gaat worden. Ook is dat niveau aan zet bij het bepalen van de rol die zij wil nemen en de sturingsfilosofie die daarbij past. Zij moet daarvoor ook de kaders stellen. Op basis daarvan is het aan het management en beleid te adviseren over de manier waarop de decentrale ruimte het beste kan worden toegepast en welke concrete maatregelen–daarvoor ingezet kunnen worden.

Dit is zoals gezegd een dubbel iteratief proces (§ 4.3.2) dat soms een paar keer doorlopen zal moeten worden voordat de juiste keus gemaakt kan worden. In dit kader is een lastenluwe invulling één van de elementen is die in de afweging expliciet betrokken zou moeten worden. In het eerste iteratieve proces, op het niveau van maatregelen, staan de volgende vragen centraal:

- Zijn er alternatieve maatregelen voor handen die dezelfde beoogde doelen realiseren, maar in totaal minder lasten opleveren?
- Wat betekenen deze alternatieven voor het bestuurlijk handelen en vervolgens op regelniveau voor gebruik van de decentrale ruimte?

In het tweede iteratieve proces, op het niveau van bestuurlijke keuzes, staan de volgende vragen, gericht op aanpassing van de ambities en doelstellingen, centraal:

- Wat betekent het als het bevoegd gezag een andere rol kiest (bijvoorbeeld rechtmatig i.p.v. presterend)?
- Wat betekent het als het bevoegd gezag een extensieve manier van sturing kiest (bijvoorbeeld loslaten i.p.v. faciliteren)?
- Wat betekent het als het bevoegd gezag een andere manier van handelen voorstaat (bijvoorbeeld regelvolgend i.p.v. kwaliteitsgericht)?

De huidige methoden voor het berekenen van de bestuurlijke lasten, administratieve lasten en nalevingskosten zijn naar onze verwachting ook voor decentrale bevoegde gezagen bruikbaar om de afweging in de besluitvorming te maken.

Met aandacht voor de effecten op de regionale samenwerking
In lijn met het voorafgaande speelt dat een deel van de uitvoering van wat straks de Omgevingswet is, opgedragen is aan Regionale Uitvoeringsdiensten, waarin gemeenten en provincies samenwerken op te terrein van de fysieke leefomgeving. Het krijgen van decentrale ruimte kan met name voor middelgrote en kleinere gemeenten reden zij om de krachten op dit

punt (verder) te bundelen in een Regionale Uitvoeringsdienst en daar uit oogpunt van regionale cohesie, kwaliteit en continuïteit van de uitvoering de advisering en mogelijk ook de uitvoering van meer taken waarbij de decentrale ruimte speelt te beleggen. De decentralisatie leidt dan tot verdere regionalisering.

Keuzes die decentrale besturen maken over het benutten van de decentrale ruimte (of en hoe) kan ook op een andere manier (nadelige) gevolgen hebben voor de taakuitvoering en efficiency van deze Regionale Uitvoeringsdiensten. Namelijk wanneer de decentrale ruimte door de deelnemende gemeenten en provincies verschillend wordt ingevuld. Een minder efficiënte uitvoering ligt dan dus niet aan deze diensten, maar aan de besluiten die de gemeenten en provincies in hun opdrachtgevende rol nemen. Dat kan spanning oproepen met hun eigenarenrol, die in de regel meer vanuit het perspectief van het collectief en het belang van het regionale samenwerkingsverband ingevuld wordt.

Vanuit het besef dat interbestuurlijke samenwerking even gewenst als noodzakelijk is
Dit onderzoek maakt ook duidelijk dat samenwerking tussen bevoegde gezagen op regionaal niveau belangrijker wordt. Niet alleen op het niveau van het vaststellen van een Omgevingsvisie en Omgevingsplan, maar ook in de uitvoering. Dat komt doordat beleidskeuzes van het ene bevoegd gezag gevolgen kunnen hebben voor een ander bevoegd gezag. Het vrij laten van een activiteit door de een kan bijvoorbeeld tot de noodzaak te handelen leiden voor een ander. Milieu(-vervuiling) bijvoorbeeld laat zich niet langs gemeentegrenzen sturen (vgl. de brand bij Chemiepack in Moerdijk). Verschillend gebruik van de decentrale ruimte door bevoegde gezagen leidt dan niet tot cohesie in de regio. En ook niet tot schaalvoordelen voor initiatiefnemers die actief zijn bij meer gemeenten. Om hiermee om te kunnen gaan, voorzien wij dat regionale afstemming tussen bevoegde gezagen nodig is, maar dan kan dat nog steeds betekenen dat er regionale verschillen blijven ontstaan.

Beleidskeuzes kunnen tevens leiden tot lokale verschillen, en daarmee een level-playing-field voor bedrijven belemmeren. Bijvoorbeeld als in een regio verschillende decentrale bevoegde gezagen andere eisen aan circulair bouwen stellen. Voor (kleinere) bouwbedrijven stijgt daarmee de administratieve last, waardoor het minder aantrekkelijk wordt om mee te werken aan de maatschappelijke doelstelling om circulair te bouwen. Hierover afspraken maken op regionaal niveau, bijv. in het kader van een RES, kan dit probleem voorkomen.

En monitoring nodig is om verder te kunnen professionaliseren…
Het gebruik maken van de decentrale ruimte zal de komende jaren gemonitord moeten worden. Dit is nodig om antwoord te vinden op vragen zoals: ‘wat zijn nou de effecten van de keuzes die we gemaakt hebben?’ en ‘op welke wijze kunnen we de decentrale ruimte nog beter gebruiken?’ en ‘hoe kunnen de bestuurslasten, de administratieve lasten en naleveringskosten worden beperkt?’ Onze aanbeveling is hiervoor een PDCA-cyclus in te richten.

Waarbij slimme handreikingen ondersteuning kunnen bieden
Kijkend naar de leerervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein zullen veel bevoegde gezagen de eerste jaren insteken op het zo ordentelijk mogelijk laten verlopen van de transitie naar het nieuwe wettelijke regiem, voordat zij de transformatie naar een andere

manier van denken, kijken en doen aanpakken. Dat laatste levert een grote veranderkundige opgave op die naar onze verwachting in veel gevallen pas in de volgende bestuursperiode van de decentrale bevoegde gezagen serieus aangepakt zal gaan worden. Het zou helpen daarvoor een handreiking op te stellen, specifiek voor het gebruik van de decentrale ruimte door gemeenten, waterschappen en provincies. Dit rapport biedt daarvoor een basis, waarbij wij vooral veel verwachten van de uitkomsten van het juridisch-empirisch model Bepalen Decentrale Ruimte Omgevingswet en van het afwegings- en beslismodel Gebruik Decentrale Ruimte Omgevingswet ten behoeve van lokale bestuurders.

6.3. Rijk

Geef decentrale bevoegde gezagen voldoende ruimte en tijd voor eigen keuzes
Inherent aan het creëren van decentrale ruimte is dat er lokale verschillen ontstaan in de toepassing van delen van de Omgevingswet. Sterker gesteld: dat is ook juist de bedoeling, om zo beter te kunnen inspelen op wat er gelet op de specifieke lokale omstandigheden nodig is. Tegelijkertijd worden zorgen geuit over de gevolgen hiervan voor de administratieve lasten van met name bedrijven die vestigingen hebben in meerdere gemeenten en dus geconfronteerd kunnen worden met verschillende regels of juist meer regelruimte. Belangrijk is nu dat het Rijk en de Tweede Kamer de decentrale bevoegde organen de ruimte geven hun eigen afwegingen te maken over het benutten, of en hoe, van de decentrale ruimte die de wetgever hen geeft. Wij zien in het kader van de drie decentralisaties in het sociaal domein van de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet en het eerdere proces van RUD-vorming de neiging bij de Tweede Kamer in te grijpen in lokale verantwoordelijkheden. Dat draagt niet bij aan het onderlinge vertrouwen tussen overheden en past ook niet in de afspraken die gemaakt zijn in het Interbestuurlijk Programma over de manier waarop Rijk en andere overheden met elkaar omgaan.

Betrek hen nadrukkelijk wanneer er nadere regels gesteld worden
Voor het Rijk is van belang hoe in de toekomst wordt omgegaan met het stellen van rijksregels die impact hebben op de decentrale ruimte. Terughoudendheid is geboden, maar centrale sturing ligt al snel in het verschiet. In lijn met de regels van hoofdstuk 2 Omgevingswet (decentraal, tenzij) en de afspraken daarover in het Interbestuurlijk Programma ligt het voor de hand dat een representatieve groep decentrale bevoegde gezagen in de toekomst wordt gevraagd een *decentralisatietoets* te doen alvorens rijksregels worden gesteld.

En blijf bezig met actualisatie omdat maatschappelijke vraagstukken dat nodig maken
De regelgeving loopt vaak achter bij de thema's en dilemma's die vandaag en morgen spelen. Actuele thema's als klimaatadaptatie, klimaat neutraal, circulaire economie en gezondheid vragen om beleidsruimte in de wet- en regelgeving. Wij constateren dat de decentrale ruimte in het stelsel van de Omgevingswet op thema's als energie, klimaat en gezondheid nog beperkt is en dat wordt uitgegaan van rijksregels en –beleid uit het voormalige recht. Dit kan meer decentraal, zeker als we kijken naar de hoge ambities van de rijksoverheid en de even grote provinciale en lokale ambities. Het zou daarom helpen op nieuwe thema's versneld te kijken waar decentrale ruimte gecreëerd kan worden om de decentrale bestuurskracht op dit soort maatschappelijke vraagstukken te stimuleren.

Wacht tot slot met het onderzoek naar de financiële effecten tot er voldoende referentiemateriaal beschikbaar is
Een belangrijk inzicht dat wij opgedaan hebben is dat het berekenen van de kwantitatieve effecten van de manier waarop bevoegde gezagen hun decentrale ruimte gaan benutten als onderdeel van deze brede evaluatie op dit moment zeer complex is en ook (nog) niet mogelijk is. Waar in het huidige stelsel gerekend kan worden op basis van n = 1, zal er straks sprake zijn van n = 400. Maar straks is er nog (lang) niet. Wij horen uit de praktijk dat bevoegde gezagen moeilijk vat krijgen op de materie, mede gelet op de vele variabelen. De meeste bevoegde gezagen moeten daarom nog een keuze maken of en zo ja hoe zij de geboden decentrale ruimte gaan benutten. Het lijkt dus te vroeg om allerlei rekenwerk te doen alsof die keuzes al gemaakt zijn.

Het is raadzaam om enkele algemeen herkenbare scenario's op landelijk niveau te ontwerpen, om meer inzicht te krijgen in de kwantitatieve effecten van het gebruik van de decentrale ruimte in zijn algemeenheid. Per scenario worden de variabelen voor het gebruik van de decentrale ruimte ingevuld, op basis waarvan een voorspellende berekening kan worden gemaakt van de administratieve, bestuurlijke en nalevingskosten. Belangrijk is dat het resultaat van deze berekening van ieder scenario goed wordt geduid, om tot inzicht te komen in de effecten van de verschillende scenario's en daarmee in de effecten van de scenario's onderling. Dit kan ook inzicht geven in de maatschappelijke effecten van het gebruik van decentrale ruimte die een bevoegd gezag kan verwachten indien een scenario aansluit op de lokale situatie.

Bijlagen

Bijlage 1: Definities

Lastenluw
Bij de keuzes met betrekking tot vorm en inhoud van een regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, alsmede voor de overheid zelf.

Deze aanwijzing staat niet in de weg aan het opleggen van lasten daar waar dat een bewust geaccepteerde, noodzakelijke consequentie is van het gekozen sturingsinstrument. Wel moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat lasten worden opgelegd die niet bijdragen aan het bereiken van het doel van de regeling, of indien alternatieven bestaan waarmee hetzelfde resultaat op lastenluwere wijze bereikt kan worden. Bij het maken van een keuze tussen verschillende varianten voor een regeling kan het noodzakelijk zijn de lasten voor de overheid af te wegen tegen de lasten voor de maatschappij.[39]

Default
Een bepaalde standaardregel in landelijk geldende regelgeving, waaraan decentrale bevoegde gezagen aanpassingen kunnen doen.

Bestuurslasten
Bij het gebruik van de decentrale beleidsruimte is onvermijdelijk sprake van bestuurslasten, die zowel van financiële, organisatorische als kwalitatieve aard kunnen zijn. Het betreft hier de kosten van de overheid die worden gemaakt door mee te werken aan de voor particulieren en het bedrijfsleven geldende verplichtingen.[40] Bij de invulling van de decentrale ruimte moet dat telkens zo kosteneffectief mogelijk zijn ten opzichte van het doel dat met het bestuurlijk handelen wordt nagestreefd.

Nalevingkosten
Dit zijn alle kosten die een burger, bedrijf of instantie maakt om te voldoen aan de inhoudelijke vereisten van wet- en regelgeving. Ze kunnen worden onderverdeeld in ‘administratieve lasten’, ‘inhoudelijke nalevingkosten’ en ‘financiële kosten’.

Administratieve lasten
De kosten die door een burger, bedrijf of instantie worden gemaakt om te voldoen aan informatieverplichtingen, voortvloeiend uit regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen, als het beroep doen op een recht.

Inhoudelijke nalevingskosten
Om haar publieke belangen te kunnen waarborgen, legt de overheid burgers, bedrijven en maatschappelijke instanties verplichtingen op tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen).

[39] Aanwijzing 2.10 getiteld “Lasten voor de maatschappij en de overheid”.
[40] Rapport “*Financiële effecten Invoeringswet*”, p. 10.

Financiële kosten
Dit zijn kosten voortvloeiend uit een concrete en directe verplichting om een geldbedrag over te maken aan de overheid dan wel het bevoegd gezag. Deze kosten zijn dus niet gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid. Hierbij gaat het om belastingen, leges, retributies, etc. Leges zijn retributies, dat wil zeggen betalingen aan de overheid waar een individueel aanwijsbare tegenprestatie van die overheid tegenover staat. Het gaat om een bedrag dat burgers en ondernemingen verplicht zijn over te maken aan de overheid (of een bevoegd gezag) voor het gebruik van hun diensten of producten.

Bestuursorgaan, bevoegd gezag, bevoegde gezagen
Het bestuursorgaan dat bevoegd is een besluit te nemen, een beschikking af te geven of een taak uit te voeren noemen wij 'bevoegd gezag' of 'bestuursorgaan', als synoniem. We gebruiken in dit rapport voor het meervoud het woord "bevoegde gezagen". Daarover zijn onder taalkundigen de meningen verdeeld, omdat het woord "gezag" een abstracte term is voor het "bezit en uitoefenen van formele macht" en dat kent geen meervoud. Maar het woord is in de praktijk ook een gangbaar synoniem voor "bestuursorgaan" en bij een meervoud spreken we dan van "bestuursorganen" en "gezagen", omdat het dan niet gaat om een meervoud van "macht" maar van instanties.

Decentrale ruimte
Bestuursorganen krijgen in het stelsel van de Omgevingswet op diverse manieren de ruimte om een belangenafweging te maken en keuzen te maken.[41] Die ruimte is gekoppeld aan hun wettelijke taken, bevoegdheden en daarbij horende instrumenten. Het bestaan van de ruimte en de voorwaarden voor het gebruik van die ruimte wordt bepaald in de regels die het Rijk stelt en ook in de instructieregels die de provincie stelt richting gemeenten en waterschappen.

Concreet zijn er verschillende vormen van decentrale ruimte, te weten:
- Ruimte voor het decentraal bevoegd gezag om algemene regels te stellen over onderwerpen die het Rijk (of de provincie) niet geregeld heeft, op grond van het uitgangspunt 'decentraal, tenzij';
- Ruimte om decentraal omgevingswaarden vast te stellen, binnen de randvoorwaarden van het stelsel van de Omgevingswet.
- Ruimte om binnen de algemene regels van rijks- of provinciaal niveau bepaalde belangen af te wegen met het oog op de doelen van de Omgevingswet in relatie tot de lokale omstandigheden. Dit gaat over het decentraal gebruik van het "mengpaneel" van de inhoudelijke regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- Ruimte om maatwerk te plegen op algemene regels voor activiteiten, als de rijksregel niet uitputtend is. Met andere woorden: decentraal maatwerk is alleen mogelijk als dit bij de algemene regels is opengesteld;
- Ruimte om een eigen beleid te voeren voor onderwerpen die voorheen op rijks- of provincieniveau werden geregeld en die gedecentraliseerd worden met de Omgevingswet. Dit omvat ook de ruimte om naar eigen inzicht regels te stellen voor onderwerpen die wel gedecentraliseerd worden, maar die bij de invoering van de wet geregeld worden via de "bruidsschat" van het Invoeringsbesluit.

[41] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 39.

Bruidsschat
De bruidsschat is een omvangrijke set rijksregels over onderwerpen die vanwege de Omgevingswet worden gedecentraliseerd van het Rijk naar de gemeenten en waterschappen. Dat gebeurt op basis van het principe “decentraal, tenzij”. Deze gedecentraliseerde regels worden van rechtswege toegevoegd aan het omgevingsplan of de waterschapsverordening. De toevoeging aan het omgevingsplan is van tijdelijke aard en duurt voort totdat de gemeente deze bruidsschatregels heroverweegt en aanpast. Iedere gemeente moet de omgevingsplannen uiterlijk 2029 hebben heroverwogen, of zoveel eerder als dat daar een aanleiding voor is. Ieder waterschap kan de heroverweging uitvoeren op ieder willekeurig moment dat er een aanleiding is, omdat de toegevoegde bruidsschatregels voor waterschappen niet tijdelijk van aard zijn. Er is geen bruidsschat voor provincies. Afspraak is dat provincies voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet hun omgevingsverordening op orde hebben.

NSOB
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

ROB
Raad voor het openbaar bestuur

Bijlage 2: Literatuur

Parlementaire stukken
Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 415 (Programmabrief "Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk").
Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 75 (Motie Cegerek Veldman).
Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3 (Memorie van Toelichting Omgevingswet).
Kamerstukken II, 2018/19, 34 986, nr. 6. (Brief van de minister van BZK naar aanleiding van een kritische beschouwing in het artikel Constitutionele aardverschuivingen in het omgevingsrecht? Frank Groothuijse, Karlijn Landman & Remco Nehmelman, in: Nederlands Juristenblad, afl. 13, 30 maart 2018, p. 848-855).

Rapporten
Rapport "Financiële effecten Invoeringswet - Onderzoek van de financiële effecten van de Invoeringswet van de Omgevingswet voor bedrijven, burgers en overheden".
Sira Consulting B.V.

Rapport "Synthese Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingsrecht".
Cebeon, 9 december 2015.

Rapport "Regeldrukgevolgen Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen. Onderzoek naar de gevolgen die het Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen heeft voor de regeldruk".
Sira Consulting B.V., december 2015.

Rapport "Ruim op die Regels. Evaluatieonderzoek experimentprogramma".
Sira Consulting B.V., mei 2016.

Rapport "Impactanalyse bestuurlijke afwegingsruimte".
Omgevingsdienst West-Holland, 8 juni 2017.

Rapport "Financiële effecten amvb's Omgevingswet".
Sira Consulting B.V.

Handboeken, artikelen
Handboek meting regeldruk 2014
Bron: Uitgave van het ministerie van EZ i.s.m. met diverse ministeries en andere partijen, www.atr-regeldruk.nl/, versie 1 juli 2014.

Handboek meting regeldrukkosten 2018
Bron: uitgave min. EZ i.s.m. diverse ministeries en organen, versie 1 januari 2018.

Overige publicaties

Publicatie "Te veel gevraagd? Minder indieningvereisten, meer service"

Bron: www.vng.nl, publicatie 2010.

VNG-publicatie "Vermindering regeldruk door gemeenten"
Bron: www.vng.nl, publicatie mei 2018.

Inspiratiegids Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte & Voortgangsrapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet 2016-2017
Bron: https://www.omgevingswetportaal.nl

Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), 2017.

Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), 2014.

Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Raad voor Openbaar Bestuur (ROB), 2012.

Bijlage 3: Samenstelling begeleidingsgroep

Mevrouw T. van der Meulen	– Interprovinciaal Overleg
De heer P. Jasperse	– Interprovinciaal Overleg
Mevrouw F. Minderhoud	- Unie van Waterschappen
De heer P. Huigens	- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De heer R. Spelier	- Secretariaat van het Adviescollege Toetsing Regeldruk
De heer C. Kampfraath	– Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Mevrouw F. Gutter	- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer K. Koops	- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer B. Kokx	- KokxDeVoogd
De heer H. Borgers	- KokxDeVoogd

Bijlage 4: Samenstelling groepssessies

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mevrouw E. Poot

De heer M. Engelberts

Consultatie door VNG van contactpersonen uit de eigen achterban

Interprovinciaal Overleg

De heer M. Buruma	- provincie Utrecht
De heer A. van Helden	- provincie Gelderland
Mevrouw S. Ruijs	- provincie Noord Holland
De heer H. Hoeksema	- provincie Groningen

Unie van Waterschappen

De heer R. van Haperen	- Waterschap Brabantse Delta
Mevrouw J. Schippers	- Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Mevrouw N. Fikke

De Heer P. Pestman

De heer K. Krijt

De heer B. Rademakers

Mevrouw F. Gutter

De heer K. Koops

Bijlage 5: Interviews

De heer H. Harmsma	- Ondernemend Nederland
De heer R. Spelier	- Secretariaat van het Adviescollege Toetsing Regeldruk
Mevrouw H. Lobbe	- Kloosterhoeveberaad
De heer J. Cats	- Omgevingsdiensten

Bijlage 6: AMvB's en Bruidsschat

Hieronder volgt en korte beschrijving van de reikwijdte van de drie geanalyseerde AMvB's en de bruidsschat die opgaan in de instrumenten van de Omgevingswet.

Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is gebaseerd op artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet en bevat algemene, rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten met betrekking tot bouwwerken. Te denken valt aan activiteiten als bouwen en slopen. Het Bbl bundelt de regels die momenteel (onder meer) zijn opgenomen in de Woningwet, het Bouwbesluit 2012, het Besluit omgevingsrecht en het Activiteitenbesluit milieubeheer en is gericht tot een ieder die activiteiten met betrekking tot bouwwerken verricht, vaak burgers en bedrijven.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
De regels betrekking hebbend op omgevingswaarden, uitvoering van specifieke taken en daarmee samenhangende besluiten (zoals leggers en peilbesluiten), programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten en monitoring zijn terug te vinden in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dit besluit, dat een bundeling vormt van circa 11 wetten, 30 amvb's en diverse ministeriële regelingen, is gericht tot bevoegde gezagen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming over de fysieke leefomgeving, onder meer over de onderwerpen milieu, water, ruimte, cultureel erfgoed, natuur en infrastructuur.

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat de algemene regels die burgers en bedrijven - met het oog op (onder meer) de bescherming van het milieu, waterstaatwerken, wegen en spoorwegen en cultureel erfgoed - in acht moeten nemen als ze bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving willen uitvoeren. Het Bal regelt tevens voor welke activiteiten een omgevingsvergunning is vereist, bepaalt over welke activiteiten in de fysieke leefomgeving door het Rijk regels worden gesteld en wat daarbij de verhouding is tussen algemene rijksregels en vergunningplichten.

Bruidsschat
Het Invoeringsbesluit voorziet op grond van artikel 22.2 van de Omgevingswet in een "bruidsschat". Die schat heeft betrekking op regels die na invoering van de Omgevingswet niet langer op rijksniveau (*niveau 1; zie figuur 1 in H2*) worden vastgesteld, maar voortaan van gemeenten respectievelijk waterschappen zelf zijn, als onderdeel van het omgevingsplan respectievelijk de waterschapsverordening. Het gaat –in de kern- om decentrale regels die een heleboel regels vervangen die afkomstig zijn uit bestaande regelgeving van rijksniveau (bijvoorbeeld de regels die nu nog in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling staan en met de Omgevingswet worden gedecentraliseerd). Deze rijksregelgeving wordt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet ingetrokken; er is aldus sprake van een omvangrijke decentralisatie.

Gemeenten en waterschappen staan voortaan aan de lat om de gedecentraliseerde onderwerpen zelf te regelen. Aangezien gemeenten en waterschappen deze regels waarschijnlijk nog niet hebben kunnen vaststellen als de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treedt, valt er een gat tussen de rijksregels die overgaan naar gemeenten en waterschappen en de nog-niet-vastgestelde decentrale regels. Om dat gat te dichten, is de bruidsschat bedacht.[42] Daarmee krijgen gemeenten en waterschappen de "voormalige rijksregels" mee als onderdeel van de decentrale regelgeving die van rechtswege geldend zijn op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

De gemeentelijke bruidsschat heeft voornamelijk betrekking op regels die een lokale problematiek regelen;

- milieubelastende activiteiten zoals horeca, kleinschalige voedselbereiding, supermarkten, dierenpensions en dagrecreatie;
- gevolgen van emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijfsmatige milieubelastende activiteiten;
- de aanwijzing van vergunningvrije ruimtelijke bouwactiviteiten, bovenop de landelijke aanwijzing van ruimtelijk vergunningvrije activiteiten;
- aanvraagvereisten voor omgevingsvergunningen die decentraal verplicht zijn gesteld;
- de omgevingsvergunning beperkte milieutoets uit het Besluit omgevingsrecht.

Bij de bruidsschat voor de waterschappen gaat het vooral om regels over lozingsactiviteiten in regionale wateren die niet in het Bal worden geregeld[43]: lozingen van huishoudelijk afvalwater, afstromend regenwater en grondwater, lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels en lozingen die optreden bij het reinigen of conserveren van bouwwerken in de nabijheid van een oppervlaktewaterlichaam. Het gaat ook om de huidige meldingsplicht voor vergunningvrije grondwateronttrekkingen, de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen die door het waterschap zelf zijn ingestelden de aanvraagvereisten voor dergelijke vergunningen.

Er is geen bruidsschat voor provincies opgesteld. Aangenomen is dat de provincies hun omgevingsverordening op orde hebben op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. De omgevingsverordening omvat op dat moment, onder andere, de regels die in de plaats treden van de gedecentraliseerde, voormalige rijksregels. Een provinciale bruidsschat is dus niet nodig.

[42] De bruidsschat wordt uitgebreid behandeld in de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet, in het algemeen deel en artikelsgewijs bij art. 22.5, alsook in de Nota van Toelichting bij het Invoeringsbesluit.
[43] Dit is evenwel anders indien de lozingsactiviteit plaatsvindt in samenhang met milieubelastende activiteiten die door het Rijk worden gereguleerd.

Bijlage 7: Nieuwe decentrale ruimte

In de tabel hieronder staat een overzicht van de regels uit het Bkl, Bbl en Bal die nieuwe decentrale ruimte bieden. Nieuw ten opzichte van het recht dat geldt totdat de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel	Beschrijving van de inhoud	Thema/Oogmerk
Besluit kwaliteit leefomgeving		
2.9 lid 3 Bkl	Omgevingswaarden waterkwaliteit	Water(kwaliteit) / Gezondheid
2.19 lid 3	Omgevingswaarde zwemlocatie	Water(kwaliteit) / Gezondheid
3.5	Veiligheidsonderzoek en het treffen van maatregelen	Water(kwaliteit)
3.6	Zwemwaterprofiel	Water(kwaliteit)
5.15	Aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: groepsrisico	Veiligheid
5.44	Kleine, tijdelijke en noodzakelijke activiteiten rivierbed	Water(kwaliteit)
5.51 lid 4	Luchtkwaliteit in aandachtsgebieden	Lucht(kwaliteit) / Gezondheid
5.59	Geluid door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid	Geluid / Gezondheid
5.62	Voormalige functionele binding	Geluid / Gezondheid
5.70	Flexibiliteit – geen waarden	Geluid / Gezondheid
5.83	Trillingen door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid	Trillingen / Gezondheid
5.85	Voormalige functionele binding	Trillingen / Gezondheid
5.96	Voormalige functionele binding	Geur / Gezondheid
5.166	Ontheffing instructieregels omgevingsplan	
7.7	Wezenlijke kenmerken en waarden	Natuur
7.8	Beschermingsregime	Natuur
8.21	Beoordelingsregels milieubelastende activiteit ammoniak en veehouderij	Lucht(kwaliteit)
Besluit activiteiten leefomgeving		
3.6	Algemene regels	
3.8	Algemene regels	
3.22	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen	
3.23	Algemene regels	
3.25	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen	
3.26	Algemene regels	
3.28	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen	
3.29	Algemene regels	
3.31	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen	
3.32	Algemene regels	
3.34	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen	
3.35	Algemene regels	

3.37	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.38	Algemene regels
3.40	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.40a	Algemene regels
3.40c	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.40e	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.40f	Algemene regels
3.42	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.43	Algemene regels
3.45	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.46	Algemene regels
3.48	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.49	Uitsluiten algemene regels en gegevens en bescheiden voor complexe bedrijven
3.51	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.52	Algemene regels
3.55	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.56	Algemene regels
3.58	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.59	Algemene regels
3.61	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.62	Algemene regels
3.64	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.65	Algemene regels
3.67	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.68	Algemene regels
3.70	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.71	Algemene regels
3.73	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.74	Algemene regels
3.76	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.77	Algemene regels
3.79	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.80	Algemene regels
3.82	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.83	Algemene regels
3.85	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.86	Algemene regels
3.87	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.88	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.89	Algemene regels
3.91	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.92	Algemene regels

3.94	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.95	Algemene regels
3.96	Gegevens en bescheiden
3.99	Algemene regels
3.100	Gegevens en bescheiden
3.102	Algemene regels
3.104	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.105	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.106	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen alleen vanwege mer-beoordeling
3.107	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.108	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.109	Algemene regels
3.110	Gegevens en bescheiden
3.112	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.113	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.114	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.115	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.116	Algemene regels
3.117	Gegevens en bescheiden
3.119	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.120	Algemene regels
3.121	Gegevens en bescheiden
3.123	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.124	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.125	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen alleen vanwege mer-beoordeling
3.126	Algemene regels
3.127	Gegevens en bescheiden
3.129	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.130	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.131	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.132	Algemene regels
3.133	Gegevens en bescheiden
3.135	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.136	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.137	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.138	Algemene regels
3.139	Gegevens en bescheiden
3.140	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen alleen vanwege mer-beoordeling
3.141	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
3.142	Algemene regels
3.143	Gegevens en bescheiden

3.145	Aanwijzing vergunningplichtige gevallen	
3.146	Algemene regels	
3.147	Gegevens en bescheiden	
4.68	Water: emissiegrenswaarden lozing op een oppervlaktewaterlichaam	Water(kwaliteit)
4.108	Water: emissiegrenswaarden lozing op een oppervlaktewaterlichaam bij sulfaatproces	Water(kwaliteit)
4.109	Water: emissiegrenswaarde lozing op een oppervlaktewaterlichaam bij chlorideproces	Water(kwaliteit)
4.125	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit)
4.135	Melding: lozing	Water(kwaliteit)
4.140	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit)
4.141	Water: emissiegrenswaarden lozing op een oppervlaktewaterlichaam	Water(kwaliteit)
4.153	Melding: lozing	Water(kwaliteit)
4.158	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit)
4.159	Water: emissiegrenswaarden lozing op een oppervlaktewaterlichaam	Water(kwaliteit)
4.172	Water: lozingsroute naspoelwater	Water(kwaliteit)
4.188	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit)
4.189	Water: emissiegrenswaarden lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.224	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.251	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.252	Water: emissiegrenswaarden lozing in een vuilwaterriool na etsen of beitsen metalen	Water(kwaliteit)
4.293	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.294	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.309	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.310	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.324	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.325	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwater-riool	Water(kwaliteit)
4.341	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.342	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool na reinigen metalen	Water(kwaliteit)
4.343	Water: emissiegrenswaarden lozing in een vuilwaterriool na verwijderen verflagen van hout	Water(kwaliteit)
4.361	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.362	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.373	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.406	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.407	Water: zuivering bij lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.498	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen

4.499	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.514	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.515	Water: slibvangput en olieafscheider lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.549	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.550	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.558	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.559	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.566	Water: lozingsroute naspoelwater	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.577	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.578	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.607	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.608	Water: emissiegrenswaarden lozing op een oppervlaktewaterlichaam	Water(kwaliteit)
4.651	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.671	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.672	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.678	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.679	Water: emissiegrenswaarde lozing bilgewater in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.731	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.738	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.739	Emissiegrenswaarde lozingen in vuilwaterriool	
4.747	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.757	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.761	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.762	Water: emissiegrenswaarde lozingen in vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.768	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.769	Water: lozingen in vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.773	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.791b	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.791e	Water: emissiegrenswaarde lozing	Water(kwaliteit)
4.791j	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.795	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.796	Water: emissiegrenswaarde lozingen op oppervlaktewaterlichaam	Water(kwaliteit)

4.813	Water: lozingsroute dierenverblijven en veewagens	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.815	Water: lozingsroutes bij melken	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.839	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.845	Water: lozingsroute vrijkomende vloeistoffen	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.846	Water: lozingsroutes afvalwater bodembescher-mende voorziening	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.852	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.853	Water: lozingsroutes afvalwater bodembeschermende voorziening	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.862	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.884	Water: lozingsroutes bij composteren	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.885	Water: lozingsroutes bij opslaan	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.892	Water: lozingsroutes uitwendig reinigen na gebruik gewasbeschermingsmiddelen	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.893	Water: lozingsroutes inwendig reinigen met gewasbeschermingsmiddelen	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.894	Water: lozingsroutes reinigen zonder gewasbeschermingsmiddelen	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.940	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.941	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	
4.956	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.957	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.1002	Water: lozingsroute	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.1003	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.1057	Water: lozingsroute bij opslaan van lekkende en vermestende goederen	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.1058	Water: lozingsroutes bij opslaan van uitlogende goederen	Water(kwaliteit)
4.1059	Water: emissiegrenswaarde lozing in een vuilwaterriool	Water(kwaliteit)
4.1123	Water: lozingsroute, op land	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.1124	Water: lozing in een vuilwaterriool, op land	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.1129	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.1130	Water: emissiegrenswaarde lozing op een oppervlaktewaterlichaam bij koelwaterdoorstroomsysteem	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.1131	Water: emissiegrenswaarde lozing op een oppervlaktewaterlichaam bij koelwatercirculatiesysteem	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.1140	Water: lozingsroutes	Water(kwaliteit) / Watersystemen
4.1169	Water: lozingsroute bij drinkwaterbereiding	Water(kwaliteit) / Watersystemen
6.42	Gegevens en bescheiden over lozingsactiviteit	
6.43	Water: emissiegrenswaarden lozing huishoudelijk afvalwater	Water(kwaliteit) / Watersystemen

6.56c	Water: emissiegrenswaarden lozing op een oppervlaktewaterlichaam	
6.56g	Water: emissiegrenswaarden lozing op een oppervlaktewaterlichaam	
7.52	Water: emissiegrenswaarden lozing van huishoudelijk afvalwater	Water(kwaliteit)
7.61c	Water: emissiegrenswaarden lozing op een oppervlaktewaterlichaam	
7.61g	Water: emissiegrenswaarden lozing op een oppervlaktewaterlichaam	
Besluit bouwwerken leefomgeving		
4.148	Aansturingsartikel	Duurzaamheid
4.149	Energieprestatiecoëfficiënt	Duurzaamheid
4.150	Afbakening maatwerkregels energieprestatie	Duurzaamheid
4.158	Aansturingsartikel	Duurzaamheid
4.159	Milieuprestatie	Duurzaamheid
4.160	Afbakening maatwerkregels milieuprestatie	Duurzaamheid
4.161	Afbakening maatwerkregels bruikbaarheid	Bruikbaarheid
4.162	Aansturingsartikel	Bruikbaarheid
4.163	Aanwezigheid	Bruikbaarheid
4.164	Afmetingen verblijfsgebied en verblijfsruimte	Bruikbaarheid
4.165	Aansturingsartikel	Bruikbaarheid
4.166	Aanwezigheid toiletruimte	Bruikbaarheid
4.167	Afmetingen toiletruimte	Bruikbaarheid
4.168	Aansturingsartikel	Bruikbaarheid
4.169	Aanwezigheid badruimte	Bruikbaarheid
4.170	Afmetingen badruimte	Bruikbaarheid
4.171	Aansturingsartikel	Bruikbaarheid
4.172	Aanwezigheid, bereikbaarheid en afmetingen	Bruikbaarheid
4.174	Aansturingsartikel	Bruikbaarheid
4.175	Aanwezigheid, afmetingen en bereikbaarheid	Bruikbaarheid
4.176	Aansturingsartikel	Bruikbaarheid
4.177	Aanwezigheid opstelplaats	Bruikbaarheid
4.178	Afmetingen opstelplaats	Bruikbaarheid