



KokxDeVoogd

De staat van morgen. Start vandaag.

Sturen op groen in en om de stad met de Omgevingswet

Onderzoeksrapport in opdracht van
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

8 november 2023

Victor Eiff, Harm Borgers, Feie Herkes | KokxDeVoogd

Inhoudsopgave

1. Samenvatting: Sturen op groen in en om de stad met de Omgevingswet	3
2. Inleiding	6
2.1 Opdracht en vraagstelling	6
2.2 Afbakening van dit onderzoek	7
2.3 Aanpak, methodiek en bronnen	7
2.4 Opbouw rapport	8
3. Aanleiding	9
3.1 De EU-Verordening Natuurherstel	9
3.2 Moties vanuit de Tweede Kamer	12
3.3 Conclusie	12
4. Context	13
4.1 De landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving	13
4.2 Uitgevoerde onderzoeken naar de groennorm	14
4.3 Handreiking Groen in en om de stad	17
4.4 Conclusie	17
5. De Omgevingswet op Rijksniveau	18
5.1 De Omgevingswet: maatschappelijke bedoeling en verbeterdoelen	18
5.2 De beleidscyclus van de Omgevingswet: ordening van sturingsinstrumenten en 6 kerninstrumenten	20
5.3 Participatie bij de sturingsinstrumenten	21
5.4 Beleidsontwikkeling	21
5.5 Beleidsdoorwerking	22
5.6 Beleidsuitvoering	23
5.7 Beleidsmonitoring	26
6. Groennorm en de Omgevingswet	27
6.1 Relatie tussen de doelstellingen van de in voorbereiding zijnde EU-Verordening Natuurherstel en een landelijke groennorm	27
6.2 Het begrip groennorm in het licht van de Omgevingswet	27
6.2.1 Wat is een norm?	28
6.2.2 Een norm i.r.t. de Omgevingswet	28
6.2.3 Een omgevingswaarde en de EU-verordening	31
7. Selectie meest kansrijke sturingsmogelijkheden	33
7.1 Inleiding	33

7.2	Selectie	34
7.2.1	Sturingsmogelijkheid 1: programma's	34
7.2.2	Sturingsmogelijkheid 2: Rechtstreekse regels	37
7.2.3	Sturingsmogelijkheid 3: Indirecte instrumenten.	39
7.3	Sturen op kwaliteit van stedelijk groen	40
7.4	Voor- en nadelen van de sturingsmogelijkheden	42
7.4.1	Norm/omgevingswaarde	42
7.4.2	Programma's	42
7.4.3	Rechtstreeks werkende regels	43
7.4.4	Indirecte sturing	44
8.	Conclusies en advies	45
	Bijlage 1: Literatuurlijst	48
	Bijlage 2: Gemeentelijke groennormen	51
	Bijlage 3: Directe sturingsmogelijkheden	52
	Beleidsontwikkeling	52
	Beleidsdoorwerking	54
	Beleidsuitvoering	55
	Beleidsmonitoring	57
	Bijlage 4: Indirecte sturingsmogelijkheden	58
	Beleidsontwikkeling	58
	Beleidsdoorwerking	59
	Beleidsuitvoering	59
	Beleidsmonitoring	60

1. Samenvatting: Sturen op groen in en om de stad met de Omgevingswet

De centrale vraag in dit onderzoek is: welke mogelijkheden biedt het instrumentarium van de Omgevingswet om op nationaal niveau een versterkte inzet op groen in en om de stad (GIOS) te bewerkstelligen? Deze vraag kent twee concrete aanleidingen (1) de aanstaande EU-Verordening Natuurherstel en (2) de twee Tweede Kamer-moties Terpstra¹ en Bouchallikh en Geurts² die voornamelijk zien op sturing door een groennorm. In dit onderzoek wordt daarom zowel bekeken welke mogelijkheden het instrumentarium van de Omgevingswet biedt om op nationaal niveau een versterkte inzet op GIOS te bewerkstelligen alsmede uitgediept welke Omgevingswet-instrumenten het best passen bij sturen met een groennorm.

Sturingsmogelijkheden voor groen in en om de stad

In navolging op een juridische analyse van de Omgevingswet worden in dit rapport de drie meest voor de hand liggende sturingsmogelijkheden op Rijksniveau beschreven om te sturen op GIOS: (1) sturing via programma's, (2) sturing via rechtstreekse regels en (3) indirecte sturing.

1. Programmatische sturing (vorm van directe sturing): omgevingsprogramma's gecombineerd met een omgevingswaarde, in principe vastgesteld in het Bkl. In het programma worden maatregelen en middelen opgenomen om te voldoen aan de omgevingswaarde. Gelet op het uitgangspunt 'decentraal, tenzij', is er een voorkeur om gemeenten en provincies te verplichten een omgevingsprogramma voor GIOS vast te stellen. Een Rijksprogramma is ook mogelijk, indien er een Rijksbelang wordt geformuleerd.
2. Stellen van regels door het Rijk (vorm van directe sturing): via instructieregels voor de provinciale omgevingsverordeningen of de gemeentelijke omgevingsplannen, of via rechtstreeks werkende regels op basis van de eigen taken en bevoegdheden van het Rijk. Gelet op verschillen tussen regio's en gebieden wat betreft de kwantiteit en kwaliteit van GIOS lijkt het sturen op provinciale omgevingsverordeningen of de gemeentelijke omgevingsplannen de voorkeur te hebben boven rechtstreeks werkende regels van het Rijk.
3. Indirecte sturing: een manier van indirect sturen is bijvoorbeeld het maken van bestuurlijke afspraken tussen overheden en/of marktpartijen. De eerste twee sturingsmogelijkheden vragen namelijk veel voorbereidings- en besluitvormingstijd. Gedurende die periode kan het Rijk gebruik maken van indirecte instrumenten (zie bijlage 4) om alvast te sturen op GIOS. Een vergelijkbare aanpak is te herkennen in de Regionale Energiestrategieën. Deze sturingsmogelijkheid wordt vaak gecombineerd met het eerste of tweede scenario.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-201, 35 517, nr. 57, motie van het lid Terpstra.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 742, nr. 7, motie van de leden Bouchallikh en Geurts.

De keuze tussen de eerste en tweede sturingsmogelijkheid hangt deels af van de rolkeuze van het Rijk. Waar het eerste scenario programmatisch is en zich op acties en maatregelen richt, is het tweede scenario meer juridisch van aard aangezien het zich richt op borging via regels. In het rapport zijn de gevolgen van deze sturingsmogelijkheden uitgewerkt.

Juridisch borgen van een groennorm

In de ruimtelijke ordening worden al geruime tijd normen gebruikt. Deze worden vastgesteld door het bevoegd gezag en kunnen open of gesloten zijn. Een norm is gesloten indien deze helder en duidelijk aangeeft wat wel en niet is toegestaan. Een gesloten norm is daarmee objectief en biedt geen ruimte voor nadere interpretatie, zoals de maximale toegestane bouwhoogte in meters voor een bouwwerk. Bij een open norm dient nadere invulling te worden gegeven op basis van de feitelijke situatie. De uitkomst van de toepassing van de norm is op voorhand niet altijd duidelijk, zoals bijvoorbeeld de norm dat de toegestane bouwhoogte van een gebouw in overeenstemming dient te zijn met het straat- en bebouwingsbeeld. Een open norm biedt beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag. De reden voor het hanteren van open normen in de ruimtelijke ordening en in het bijzonder in bestemmingsplannen (en straks omgevingsplannen) van gemeenten vloeit mede voort uit het onvermogen om toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op een goede wijze te voorspellen³.

Zoals eerder genoemd zijn er twee belangrijke aanleidingen voor dit rapport: (1) de aanstaande EU-Verordening Natuurherstel en (2) de twee Tweede Kamer-moties Terpstra en Bouchallikh en Geurts.

1. De EU-Verordening Natuurherstel heeft in artikel 6 doelstellingen opgenomen ten aanzien van het totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte en de boomkroonbedekking in stedelijke ecosysteemgebieden (deze stedelijke ecosystemen moeten nog gedefinieerd worden).
2. De twee aangenomen Tweede Kamer-moties verzoeken de minister een verkenning uit te voeren naar een landelijke binnenstedelijke groennorm en naar een norm voor groen rondom steden.

De doelstellingen van de EU-Verordening Natuurherstel gericht op stedelijke groen kunnen worden beschouwd als gesloten normen indien⁵ de Rijksoverheid nader aanwijst of preciseert wat verstaan moet worden onder (de oppervlakte) stedelijk groen, de bevredigende niveaus voor de oppervlakte stedelijk groen en voor het percentage boomkroonbedekking. En de Tweede Kamer-moties vragen specifiek om een groennorm. Er zijn twee Omgevingswet-instrumenten die het mogelijk maken om een groennorm te borgen:

1. Het instrument 'omgevingswaarde'

Deze sluit het beste aan bij een dergelijke gesloten groennorm. Met een omgevingswaarde kan het bevoegd gezag (Rijk, provincie of gemeente) vastleggen welke kwaliteit ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. De doelstellingen voor stedelijk groen vanuit de EU-Verordening Natuurherstel kunnen door het Rijk als een resultaatverplichtende omgevingswaarde worden vastgesteld in het Bkl (net zoals het Rijk nu al omgevingswaarden heeft voor luchtkwaliteit en geluid). Dit brengt voor de gemeente een verplichting mee

³ J. van der Velde. Open normen in ruimtelijke regels. In: Tijdschrift omgevingsrecht, 2022, nr. 1.

⁵ Wij gaan ervan uit dat het Rijk zelf onder meer de bevredigende niveaus aanwijst en dit niet overlaat of opdraagt aan de provincies.

om te monitoren of aan de omgevingswaarde wordt voldaan en bij dreigende overschrijding ervan is een gemeente verplicht een programma op te stellen om er aan te voldoen.

- Wanneer er niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde kan dit een ruimtelijke ontwikkeling onmogelijk maken (denk bijvoorbeeld aan het niet mogen bouwen van woningen als de geluidsbelasting te hoog is).

2. Het instrument ‘instructieregel’ gericht op het gemeentelijke omgevingsplan

Deze instructieregel gaat via het Bkl en is de sterkste vorm van sturing. Er zijn daarbij grofweg twee kansrijke opties: (1) doelstellingen van GIOS opnemen in het omgevingsplan in de vorm van een maatstaf of standaard en (2) als instructie voor omgevingsplan in de vorm van een doelvoorschrift met een percentage groenoppervlak in het plangebied. Dit kan gelden voor het gehele grondgebied van de provincie of gemeente of alleen voor nieuwe toegelaten ontwikkelingen of activiteiten. Een instructieregel voor het omgevingsplan geldt onder de Omgevingswet ook als beoordelingsregel voor omgevingsplanactiviteiten.

- Een gevolg van een instructieregel waarbij een norm (bijvoorbeeld een bepaald percentage groen of een minimaal te realiseren aantal vierkante meter groen bij nieuwbouw) wordt opgelegd in het gemeentelijke omgevingsplan, is dat bij een te strenge norm er ruimtelijke ontwikkelingen onmogelijk gemaakt kunnen worden of dit het bereiken van (andere) doelstellingen kan vertragen.

Vervolg

Met deze verkenning is zicht ontstaan op welke wijze het Rijk kan sturen op de doelstellingen van GIOS met behulp van de Omgevingswet. Daarbij is het van belang dat het Rijk, rekening houdend met de principes en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Omgevingswet en de wijze waarop ze *wil* sturen, een gerichte keuze maakt uit het instrumenten-arsenaal van deze wet om tot een juiste en passende instrumenten-mix te komen. Deze gerichte keuze is mede afhankelijk van de inhoudelijke ambities die het Rijk met het sturen op GIOS wenst na te streven. Het formuleren van deze ambitie is een logische vervolgstap op deze verkenning.

2. Inleiding

2.1 Opdracht en vraagstelling

In het kader van bouwen aan sterke, aantrekkelijke en gezonde steden en dorpen, wil het Rijk 'dat grote open ruimten tussen steden hun groene karakter behouden, het aanbod en de kwaliteit van groen in de stad wordt versterkt en de aansluiting met de groene gebieden buiten de stad wordt versterkt'.⁶ De ambitie om groen in en om de stad (GIOS) te versterken heeft recentelijk een extra impuls gekregen als gevolg van de aanstaande EU-Verordening Natuurherstel en een tweetal aangenomen moties van de Tweede Kamer. Deze moties zijn respectievelijk gericht op het verkennen van een landelijke binnenstedelijke groennorm (groen in de stad) en aandacht voor groen rondom de steden door dit thema aan de orde te stellen in jaarlijkse gesprekken met provincies en gemeenten en een verkenning uit te voeren naar een norm voor groen rondom de steden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil vanuit deze ambities, verplichting en initiatieven om het groen in en om de stad te versterken decentrale overheden inhoudelijk houvast geven bij hun afwegingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Daartoe is onder meer recentelijk de *Landelijke Maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving* opgesteld.⁷

Het Ministerie van BZK wil naast al het voorgenoemde verkennen hoe een aanvullend juridisch kader op nationaal niveau eruit zou kunnen of moeten zien, waarmee een goede inzet op het versterken van GIOS wordt ondersteund. Het gaat specifiek om een beleidsmatige verkenning van de mogelijkheden die het instrumentarium van de Omgevingswet biedt. Voorliggend rapport is het resultaat van deze verkenning. Beoogd is dat de beleidsmatige verkenning van de juridische mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, aansluit bij een aantal ontwikkelingen die zich voordoen bij het sturen op versterking van GIOS. Het gaat daarbij tenminste om de EU-Verordening Natuurherstel, de twee moties die door de Tweede Kamer zijn aangenomen over versterking van groen in en rondom stedelijke gebieden en een aantal nieuwe juridische kaders dat op rijksniveau wordt ontwikkeld, zoals de genoemde Landelijke Maatlat voor de groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving en de aanpassingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

De hoofdvraag voor deze verkenning is door het Ministerie van BZK geformuleerd en luidt als volgt:

Welke mogelijkheden biedt het instrumentarium van de Omgevingswet om op nationaal niveau een versterkte inzet op groen in en om de stad te bewerkstelligen?

Deze hoofdvraag is door het Ministerie van BZK nader uitgesplitst in twee deelvragen:

1. Wat zijn de voor- en nadelen van de onderzochte mogelijkheden, mede in het licht van het voldoen aan de internationale verplichtingen van de nog vast te stellen EU-Verordening?

⁶ Ministerie van BZK, Nationale Omgevingsvisie, p.6, 2020.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 813, nr. 1195

2. En voor de kansrijke opties: Hoe werkt de borging op nationaal niveau door in beleid en regelgeving op provinciaal en gemeentelijk niveau? Wat is er aanvullend juridisch op provinciaal en gemeentelijk niveau om de ambities op de juiste manier te borgen/verankeren?

2.2 Afbakening van dit onderzoek

Het gaat in deze verkenning om de juridische mogelijkheden die het Rijk heeft met de Omgevingswet om te sturen op groen in en om steden en dorpen. In deze verkenning brengen we daarmee in beeld welke mogelijkheden het Rijk nu al gebruikt om hierop te sturen, maar ook welke nieuwe mogelijkheden de Omgevingswet biedt. Gelet op het gedachtegoed van de Omgevingswet gaat het daarbij zowel om de *bescherming* als de *bevordering* van groen in en om steden en dorpen. De focus ligt daarom met name op de *zes kerninstrumenten* van de Omgevingswet: Omgevingsvisie, Programma's, (inspelen op) Decentrale regels, Algemene rijksregels, Omgevingsvergunning en Projectbesluit. Het gaat daarbij om de concrete mogelijkheden met die instrumenten die praktisch uitvoerbaar en handhaafbaar zijn voor het Rijk. Dit onderzoek blijft dus niet steken in algemeenheden zoals "groen betrekken bij het opstellen van een programma". Het kan daarbij ook gaan om al bestaande mogelijkheden in de huidige regelgeving, die blijven bestaan onder de Omgevingswet, maar nog niet benut zijn door het Rijk.

Het gaat in de eerste plaats om een inventarisatie van de instrumenten op Rijksniveau. De mogelijkheden die het Rijk tot sturing heeft worden vervolgens geanalyseerd en gewogen op impact, draagvlak en uitvoerbaarheid, met als minimale vereiste dat deze voldoen aan de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de aanstaande EU-Verordening Natuurherstel en daarnaast aansluiten op eventuele verdergaande nationale ambities.

2.3 Aanpak, methodiek en bronnen

Op hoofdlijnen bestaat de aanpak van deze verkenning eruit dat de directe en indirecte juridische mogelijkheden van de Omgevingswet voor sturing door het Rijk (zie bijlage 2 en 3) worden getoetst aan de bijdrage die zij leveren aan:

- Het voldoen aan de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de in voorbereiding zijnde EU-Verordening Natuurherstel op het thema stedelijke groene ruimte;
- Sturing door het Rijk op een totaalresultaten voor het stedelijk gebied op nationaal niveau;
- Sturing door het Rijk op hoeveelheid groen (en evt. andere criteria m.b.t. groen) voor specifieke gebieden.

Met directe sturing bedoelen we de bestuurlijk-juridische toepassing van een instrument uit de Omgevingswet.

Onder indirecte sturing verstaan we de sturing die ontstaat door middel van interactie tussen het Rijk en andere overheden en organisaties vanwege de aanwezigheid en toepassing van het instrumentarium van de Omgevingswet. Dit tweede type van sturing ontstaat dankzij en tijdens de afstemming tussen overheden over hun taken en bevoegdheden, zoals ook uitdrukkelijk van alle bestuursorganen wordt verwacht op basis van artikel 2.1 en 2.2 Omgevingswet. Dit type sturing ontstaat ook tijdens de participatie door inwoners, bedrijven en andere stakeholders bij de taken en bevoegdheden van de overheden.

Voor beantwoording van de onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van documenten over sturing op groen in en om de stad van onder andere de ministeries van BZK, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW), en studies en adviesrapporten van onder Wageningen Universiteit en Research (WUR) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar onder meer het gebruik van groennormen en het sturen op groen in en om de stad. Daarnaast is gebruik gemaakt van – uiteraard – de Omgevingswet en de parlementaire behandeling van deze wet, alsmede de uitvoeringsbesluiten bij die wet en dan met name het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Vervolgens zijn de Tweede Kamermoties van het lid Terpstra en de leden Bouchallikh en Geurts, en de onderliggende stukken en de verslagen van de behandeling in de Tweede Kamer, bij het onderzoek betrokken. Tot slot is gebruik gemaakt van de meest recente documenten over de EU-Verordening Natuurherstel, deels gericht op sturen op groen in stedelijke gebieden, en het recente voorstel voor de EU-Bodemrichtlijn in deze verkenning betrokken. In bijlage 1 is een literatuurlijst opgenomen.

Naast de literatuurstudie zijn de mogelijkheden voor juridische sturing vanuit de Omgevingswet besproken met een begeleidingsgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van BZK en LNV, de VNG en het IPO. Hierbij is kennis overgedragen over de werking en principes van de Omgevingswet, in het bijzonder in relatie tot sturing op groen in en om stedelijke bebouwde gebieden. Bovendien is het resultaat van de discussie in deze begeleidingsgroep over de meest kansrijke mogelijkheden voor sturing door het Rijk door de opdrachtgever gebruikt om tot een keuze te komen van de mogelijkheden die in deze verkenning nader zijn uitgewerkt.

Vervolgens is een conceptrapport van deze verkenning, bevattende het geheel van juridische mogelijkheden en een nadere uitwerking van de meest kansrijke daarvan, besproken in een expertgroep. Juridische en beleidsmatige experts vanuit het Ministerie van BZK zijn met elkaar in discussie gegaan over en hebben gereflecteerd op de meest kansrijke mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor sturing door het Rijk, hoe de borging op nationaal niveau doorwerkt in beleid en regelgeving op provinciaal en gemeentelijk niveau en de randvoorwaarden en belemmeringen die zich hierbij voordoen.

2.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 3 behandelen we de aanleiding van het rapport: de EU-Verordening Natuurherstel en de twee Tweede Kamermoties. In hoofdstuk 4 behandelen we de context waar het rapport binnen bestaat, aan de hand van diverse reeds bestaande onderzoeken. In hoofdstuk 5 wordt het stelsel van de Omgevingswet geïntroduceerd. In hoofdstuk 6 gaan we in op het onderwerp en de betekenis van de groennorm in relatie tot de Omgevingswet. In hoofdstuk 7 gaan we eerst in op de selectie van de meest kansrijke opties om te sturen op een versterkte inzet voor groen in en om de stad met behulp van de Omgevingswet. Vervolgens gaan we ook in op de voor- en nadelen van de sturingsmogelijkheden. In hoofdstuk 8 sluiten we af met conclusies en advies.

3. Aanleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de context bij de verkenning van het sturen op groen in en om de stad door het Rijk met behulp van het instrumentarium van de Omgevingswet. Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op:

- de Europese Verordening Natuurherstel (kortweg: EU-Verordening Natuurherstel);
- moties gericht op de verkenning van andere instrumenten voor sturing door het Rijk op groen in en om de stad naar aanleiding van toezeggingen van de regering en (aangenomen) moties in de Tweede Kamer: namelijk de Landelijke Maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving én een landelijke groennorm en een Handreiking Groen in en om de stad.

3.1 De EU-Verordening Natuurherstel

De EU-Verordening Natuurherstel is momenteel nog in voorbereiding en de inhoud is dus nog niet definitief.⁸ Op 11 juli 2023 heeft het EU-Parlement gereageerd op en wijzigingen aangebracht in het voorstel van de EU-Commissie. De onderhandelingen over de definitieve vormgeving tussen het EU-Parlement en de Raad van Europa zijn daarna gestart. Beoogd is dat eind 2023 er een akkoord ligt tussen de EU-Commissie, het EU-Parlement en de Raad van Europa.

De EU-Verordening Natuurherstel komt voort uit de Europese Green Deal en de Europese Biodiversiteitsstrategie 2030. De verordening heeft een drietal overkoepelende doelstellingen gericht op het bijdragen aan:

1. Een doorlopend, langdurig en bestendig herstel van diverse en veerkrachtige natuur in de EU, zowel op land als zee, door herstel van ecosystemen, habitattypen en soorten.
2. Het bereiken van de EU-doelstellingen op het gebied van klimaatmitigatie en -adaptatie.
3. De internationale inzet van de EU op natuurterrein, onder meer in het kader van het VN-Biodiversiteitsverdrag⁹.

Deze verordening bevat onder meer herstelverplichtingen en een verslechteringsverbod¹⁰ voor de natuurgebieden binnen en buiten het Europese Natura 2000-netwerk. Het herstel van het ecosysteem wordt van cruciaal belang gezien voor de bestrijding van klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit, en het herstel vermindert de risico's voor voedselzekerheid. Artikel 6 van de verordening bevat de doelstellingen ten aanzien van stedelijk groen.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0304>

⁹ Arcadis, Quick Scan Impact EU Verordening Natuurherstel, p. 6, 2 mei 2023.

¹⁰ Naast art 6 is er in de EU-verordening ook nog het verslechteringsverbod, dat ook geldt ten aanzien van stedelijke gebieden. Verslechtering is slechts toegestaan bij overmacht, bij ernstige natuurschade door klimaatverandering, of vanwege een project van groot openbaar belang. Over de invulling daarvan bestaat nog veel onzekerheid, daarom wordt daar in het kader van deze verkenning niet nader op ingegaan.

Artikel 6

1. De lidstaten zorgen ervoor dat er uiterlijk op 31 december 2030 geen nettoverlies is in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking in stedelijke ecosysteemgebieden, als bepaald overeenkomstig artikel 11, lid 2 ter, ten opzichte van 2024.¹¹
2. De lidstaten zorgen ervoor dat er daarna sprake is van een stijgende trend in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte, totdat een overeenkomstig artikel 11, lid 3, vastgesteld bevredigend niveau wordt bereikt.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat er in elk stedelijk ecosysteemgebied sprake is van een stijgende trend in de stedelijke boomkroonbedekking, totdat een overeenkomstig artikel 11, lid 3, vastgesteld bevredigend niveau wordt bereikt.

Artikel 6 bevat dus doelstellingen die chronologisch gezien in twee stappen in te delen zijn: de periode 2024 tot en met 2030, waarin geen nettoverlies van stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking mag plaatsvinden (lid 1), en de periode ná 2030 waarin toegewerkt wordt naar het volgens art. 11 lid 3 vastgestelde bevredigende niveau. Aan het behalen van dat niveau wordt geen vaste einddatum gekoppeld, wel worden de lidstaten verplicht ten minste elke zes jaar het behaalde niveau te meten.

Ook valt er een onderscheid te maken tussen artikel 6 lid 1 en 2, en lid 3. In de huidige versie van de verordening hebben lid 1 en 2 namelijk respectievelijk betrekking op “de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking” en “de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte”, terwijl lid 3 betrekking heeft op “elk stedelijk ecosysteemgebied”. Dat wil zeggen: voor het in lid 1 genoemde “geen nettoverlies” en de in lid 2 genoemde “stijgende trend” kan naar een landelijk gemiddelde gestreefd worden om aan de doelstelling te voldoen, waarbij het resultaat in één stedelijk ecosysteemgebied het resultaat in een ander gebied kan compenseren. Deze uitleg of werkwijze kan echter niet op de doelstelling in lid 3 worden toegepast, omdat hierin is opgenomen dat in élk stedelijk ecosysteemgebied sprake van een stijgende trend moet zijn.

Het is voor de lidstaten noodzakelijk om twee keuzes te maken, voordat duidelijk is welke doelen artikel 6 daadwerkelijk stelt: (1) het definiëren van ‘stedelijke ecosysteemgebieden’ en (2) het vaststellen van bevredigende niveaus. Deze keuzes volgen uit artikel 11 van de EU-Verordening.

Artikel 11, lid 2 quater:

De lidstaten stellen stedelijke ecosysteemgebieden als bedoeld in artikel 6 vast en brengen deze in kaart voor al hun steden en kleinere steden en voorsteden. De lidstaten kunnen de stedelijke ecosysteemgebieden van twee of meer aangrenzende steden en/of kleinere steden en voorsteden samenvoegen tot één stedelijk ecosysteemgebied dat deze steden en/of kleinere steden en voorsteden gemeen hebben.

¹¹ ‘Jaar van inwerkingtreding van deze verordening’.

Artikel 11 lid 3:

De lidstaten stellen uiterlijk in 2030 toereikende niveaus vast voor (...) stedelijke groene ruimten genoemd in artikel 6, lid 2, en voor stedelijke boomkroonbedekking genoemd in artikel 6, lid 3, door middel van een open en doeltreffend proces en een beoordeling op basis van de meest recente wetenschappelijke bevindingen (...).

Keuze 1:

Het definiëren van de stedelijke ecosysteemgebieden is om twee redenen cruciaal: het zal bepalen voor welke delen van het nationale grondgebied de doelstellingen in artikel 6 straks gelden, en het zal onvermijdelijk richting geven aan de manier waarop de Rijksoverheid, provincies en gemeenten kunnen en zullen moeten sturen op die doelstellingen. Er zijn, zeker gezien de mogelijkheid aangrenzende steden en/of kleinere steden en voorsteden samen te voegen, op hoofdlijnen drie indelingen denkbaar: 1) héél Nederland wordt aangemerkt als één stedelijk ecosysteemgebied, 2) Nederland wordt verdeeld in stedelijke ecosysteemgebieden die de schaal van stedelijke agglomeratie krijgen (bv. de agglomeratie Rotterdam, waar ook Vlaardingen, Schiedam enz. onder vallen), 3) Nederland wordt verdeeld in stedelijke ecosysteemgebieden die de schaal van stad/gemeente krijgen (bv. Rotterdam, Vlaardingen, Schiedam als aparte gebieden). Het definiëren van deze gebieden is nadrukkelijk een bestuurlijke keuze.

Keuze 2:

Naast het definiëren van de stedelijke ecosysteemgebieden, dient het Rijk ook de voor lid 2 en lid 3 vereiste bevredigende niveaus vast te stellen. Ook hier ligt een bestuurlijke keuze, omdat hiermee de hoogte van de verbeterambitie vanaf 2030 vastgesteld wordt. In een vorige versie van de EU-Verordening Natuurherstel, het voorstel van de Europese Commissie, kregen de lidstaten deze bestuurlijke keuze niet, maar werden lidstaten verplicht 3% en 5% groei in totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte in respectievelijk 2040 en 2050 te realiseren. Ook werd een doel van minimaal 10% boomkroonbedekking in alle stedelijke ecosysteemgebieden in 2050 in deze vorige versie van de verordening al vastgelegd. Deze percentages kunnen als referentiekader gebruikt worden bij het vaststellen van bevredigende niveaus, al staat het Rijk vrij om een meer bescheiden of juist grotere ambitie te formuleren. Een andere mogelijkheid is dat het Rijk niet op landelijk niveau vereiste bevredigende niveaus vaststelt, maar deze regionaal of per stedelijk ecosysteemgebied bepaald. De Europese Commissie (EC) werkt momenteel aan een standaardmethodiek om deze niveaus vast te stellen.

Overigens dienden de lidstaten ook ten aanzien van de vorige versie van de EU-Verordening Natuurherstel, ondanks de daarin vastgelegde kwantitatieve doelstellingen, een aantal keuzen te maken. In een recente *quicksan* heeft het Ministerie van LNV onder meer laten onderzoeken welke gevolgen voor Nederland zijn verbonden aan deze vorige versie van de EU-Verordening Natuurherstel en in welke mate de hierin

opgenomen opgaven in landelijk beleid zijn geborgd.¹² De quickscan laat zien dat de vorige versie van de EU-Verordening nog niet tot nauwelijks in beleid geborgd is.

3.2 Moties vanuit de Tweede Kamer

In de huidige Nationale Omgevingsvisie (NOVI)¹³ heeft de regering een voorkeur om de woningbouwopgave in te vullen door binnenstedelijk bij te bouwen. De Tweede Kamer signaleert dat binnenstedelijk bouwen ten kosten kan gaan van het groen in de steden, en daarmee ook de leefbaarheid in de steden. Als reactie daarop verzoekt de Tweede Kamer de regering een onderzoek uit te voeren naar de bijdrage die een landelijke binnenstedelijke groennorm kan leveren aan voldoende groenvoorziening en leefbaarheid binnen steden, dorpen en kernen.¹⁴

Vervolgens signaleert de Tweede Kamer ook dat het groen rondom de steden wordt beïnvloed door de effecten van binnenstedelijk bouwen en de daaruit volgende verstedelijking. De Tweede Kamer verzoekt de regering daarom in de gesprekken met provincies en gemeenten over verstedelijking, waaronder in de jaarlijkse MIRT-gesprekken¹⁵, het thema groen *rondom* de stad ook mee te nemen. De Tweede Kamer verzoekt de regering daarnaast ook om een gezamenlijk onderzoek te starten naar het opnemen van een norm omtrent groen rondom de steden in verhouding tot de verstedelijkingsopgave.¹⁶

Verder signaleert de Tweede Kamer dat de woningbouwopgave nauw verbonden is met andere opgaven, zoals klimaatverandering, biodiversiteit en welzijn. Natuurinclusieve bouw zou voor deze uitdagingen een uitkomst bieden. Natuurinclusieve bouw gaat zowel om groen in en rondom de woning, als groen in de buurt.¹⁷

3.3 Conclusie

De hierboven beschreven context van een toegenomen regie van het Rijk op sturen op GIOS maakt duidelijk dat nog een aantal keuzes gemaakt moet worden of en zo ja hoe het Rijk zijn juridische instrumentarium hiervoor wil inzetten. Naast de nationale verplichtingen die zullen voortvloeien uit de doelstellingen voor groen in stedelijke gebieden in de EU-Verordening Natuurherstel, verkent het Kabinet hoe (de invoering van) een landelijke groennorm rondom groen in en om stedelijke gebieden eruit zou kunnen zien. Binnen deze context dient de verkenning naar juridische mogelijkheden voor sturing op GIOS op basis van de Omgevingswet plaats te vinden.

¹² Arcadis, Quick Scan Impact EU Verordening Natuurherstel, p. 24, 2 mei 2023.

¹³ NOVI, september 2020, p. 113.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-201, 35 517, nr. 57, motie van het lid Terpstra.

¹⁵ MIRT-gesprekken: Gesprekken tussen de bewindslieden van het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 742, nr. 7, motie van de leden Bouchallikh en Geurts.

¹⁷ De Wageningen Universiteit & Research (WUR) definieert Natuurinclusief bouwen als volgt: Natuurinclusief bouwen betekent dat er bewust ruimte voor biodiversiteit wordt gecreëerd op, aan of in het gebouw of de (openbare) omgeving, zodat er meer diverse planten- en diersoorten kunnen leven. Hiermee wordt gezorgd voor een betere leefomgeving van mens en dier, bijvoorbeeld door groene daken en gevels, bomen op balkons en wadi's, maar ook door wat meer alledaagse aanpassingen zoals het planten van bomen en struiken, het bieden van nest- en schuilgelegenheden aan dieren of het aanleggen van natuurlijke vijvers. Zie: <https://www.wur.nl/nl/show-longread/natuurinclusief-bouwen-wordt-de-standaard.htm>.

4. Context

4.1 De landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving

Op 23 maart 2023 heeft het Kabinet de landelijke maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving aan de Tweede Kamer toegestuurd.¹⁸ Dit instrument is ontwikkeld in het kader van de Nationale aanpak klimaatadaptieve gebouwde omgeving. Hierin is beschreven hoe het kabinet wil toewerken naar een minder vrijblijvende aanpak, omdat klimaatadaptatie en groen nog onvoldoende worden meegenomen bij nieuwe planontwikkelingen en ingrepen in bestaand bebouwd gebied. De landelijke maatlat is ontwikkeld in samenwerking met de VNG, het IPO, de UvW en de Deltacommissaris. Ook partijen vanuit de bouwsector, natuurorganisaties en kennisinstellingen zijn betrokken.

De landelijke maatlat en het ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving vullen elkaar aan. De landelijke maatlat gaat over *hoe* er klimaatbestendig ingericht en gebouwd kan worden en het ruimtelijk afwegingskader gaat over *waar* het beste gebouwd kan worden, vanuit risico's voor water- en bodemsystemen. Beide documenten zijn niet bindend, maar richting gevend.

(Stedelijk) groen wordt in de maatlat zowel gezien als middel (beperken wateroverlast, droogte, hitte en bevorderen biodiversiteit) en als doel (hoeveelheid groen)¹⁹ om te komen tot een klimaatbestendige gebiedsontwikkeling. In de maatlat is opgenomen dat groene oplossingen gebaseerd op natuurlijke processen en structuren de voorkeur hebben boven technische oplossingen. Daarbij wordt het principe gehanteerd: '*groen, tenzij*'. Aan welke positieve effecten (doelen) groen bijdraagt hangt af van de kwantiteit en kwaliteit van het groen in het plangebied in relatie tot het aanwezige groen op de andere schaalniveaus zoals die van het gebouw, de buurt, wijk, stad en regio. Van belang is dat zowel voor het bepalen van de kwantiteit als kwaliteit de (lokale) doelen voor groen in het plangebied en in relatie tot de andere schaalniveaus helder zijn.

De landelijke maatlat is nu niet verplichtend. Wel vraagt het Rijk alle partijen om de maatlat zoveel mogelijk toe te passen vooruitlopend op mogelijke juridische borging. In de toelichting bij de maatlat wordt ingegaan op de mogelijkheden voor borging van de maatlat.²⁰ Op hoofdlijnen worden de volgende mogelijkheden voor borging onderscheiden:

- Niet juridische borging via een gezaghebbende afspraak, bijvoorbeeld door middel van een intentieovereenkomst tussen overheden op alle niveaus (Rijk-provincie-gemeenten) over het implementatieproces van de maatlat, of het vastleggen van een uniforme werkwijze bij klimaatadaptieve bouw;

¹⁸ Zie Brief van het Ministerie van BZK aan de Tweede Kamer, 23 maart 2023.

¹⁹ Kamerstukken 32 813 en 32 847, nr. 1195.

²⁰ Bouwstenen: Maatlat groene klimaatadaptieve omgeving, p. 66/68. Tauw en Arcadis in opdracht van de ministeries van BZK, IenW en LNV, 2 december 2022

- Publiekrechtelijke borging op verschillende schaalniveaus:
 - Landelijk:
 - Landelijke regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving;
 - Maatwerkbevoegdheid aan lokale overheden om uitvoering te geven;
 - Landelijke instructieregel in Besluit kwaliteit leefomgeving. Getrapte instructie van lokale overheden via instructie aan de provincie;
 - Landelijke handreiking;
 - Provincie:
 - Provinciale instructieregel, bijvoorbeeld die gemeenten verplicht tot het meewegen van klimaatthema's bij nieuwbouwplannen;
 - Provinciale Omgevingsverordening;
 - Waterschap:
 - Waterschapsverordening, bijvoorbeeld ge- en verbodsbepalingen met betrekking tot de omgeving van het water;
 - Gemeente:
 - Gemeentelijke verordening;
 - Omgevingsplan;
 - Omgevingsprogramma;
- Privaatrechtelijke borging op gemeentelijk niveau via:
 - Exploitatieovereenkomst;
 - Programma van eisen;
 - Kavelpaspoort.

Voor de borging op langere termijn wordt het Rijk geadviseerd de tijd te nemen, minimaal één jaar, gelet op de doorlooptijd van besluitvormingsprocessen. Daarbij wordt gedacht aan eventuele aanpassing van wet- en regelgeving, procesborging in landelijke instrumenten zoals de watertoets en een instructieregel voor verplichte decentrale borging indien borging op decentraal niveau (provincies, waterschappen, gemeenten) uitblijft. Bij het aanbieden van de maatlat aan de Tweede Kamer geeft het Kabinet aan dat er een verkenning plaatsvindt naar mogelijkheden voor de juridische borging van de maatlat. Hierbij wordt onder meer de mogelijkheid meegenomen om klimaatadaptief bouwen en inrichten te borgen via een instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) of meer specifieke regelgeving in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

4.2 Uitgevoerde onderzoeken naar de groennorm

Naar aanleiding van de toezegging aan de Tweede Kamer bij behandeling van de Novi om een groennorm in stedelijke gebieden te onderzoeken en de (aangenomen) motie van de Tweede Kamer gericht op het onderzoeken van een groennorm om de stad heeft het Kabinet twee studies laten verrichten ²¹. Het

²¹ Groennormen in stad en omgeving, Wageningen Universiteit Research (WUR), december 2022.
Natuur in en om de stad, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 31 januari 2023.

ministerie van LNV heeft, mede namens BZK, door Staatsbosbeheer een onderzoek laten uitvoeren om de kennisbasis voor ‘groene verstedelijking’ te vergroten. Dat onderzoek raakt ook aan de groennorm.²²

3.2.1. Groennormen in stad en omgeving (WUR)

In het rapport ‘Groennormen in stad en omgeving’ is de bijdrage van 9 groennormen op verschillende schaalniveaus op hun bijdrage voor biodiversiteit, gezondheid/leefbaarheid en klimaatadaptie onderzocht. Hieronder zijn deze weergegeven met het bijbehorende schaalniveau.

Groennorm	Schaalniveau
Puntensysteem natuurinclusief bouwen	Gebouw/kavel
Zicht op drie bomen	Straat
30% kroonbedekking op wijkniveau	Wijk
300 m tot groene ontmoetingsplek	Wijk
75 m ² groen binnen 300 m	Wijk
50m ² stadsgroen per inwoner	Stad
1,6 m groene route per inwoner	Stad
Minimaal 3000 m groene route van gemiddeld 50 m breed binnen 500 m	Stadsregio
Recreatieve opvangcapaciteit	Stadsregio

Bron: WUR, 2022, p. 25.

In het rapport wordt geconstateerd dat de wetenschappelijke onderbouwing van de positieve bijdrage van groen aan het bereiken van de doelstellingen per schaalniveau verschilt. Voor biodiversiteit is dit vrij goed onderbouwd op stadsniveau. Voor gezondheid/leefbaarheid is er een goede onderbouwing op wijkniveau, minder op lager niveau. Voor klimaatadaptatie is er een goede onderbouwing, ook op lagere niveaus. Op grond hiervan adviseren de onderzoekers gemeenten die al groennormen gebruiken, aandacht aan het volgende te geven:

- Duidelijk aangeven wat onder groen moet worden verstaan.
- Behalve kwantiteit, ook kwaliteit in de norm opnemen.
- Duidelijk aangeven voor welke gebieden de norm geldt.
- Voorkeur geven aan groennormen die meerdere doelen dienen.
- Flexibiliteit voor de situatie ter plekke.
- Mogelijkheden om de groennorm af te dwingen, zoals bij tenders voor nieuwbouwlocaties.

Verder adviseren de onderzoekers om bij het gebruik van groennormen voor stedelijke gebiedsprocessen rekening te houden met de verschillende fasen die deze doorlopen: in de eerste fasen een grotere nadruk

²² Groene verstedelijking, Flux/Bureau Buiten/Staatsbosbeheer, 13 februari 2023.

op kwantitatieve randvoorwaarden en in latere fasen aandacht voor kwalitatieve randvoorwaarden. In bijlage 2 is een selectie voorbeelden van reeds bestaande gemeentelijke groennormen opgenomen.

3.2.2. Natuur in en om de stad (PBL)

In het rapport 'Natuur in en om de stad' wordt weliswaar gepleit voor een nationale groennorm, maar niet in de vorm van een generieke landelijke norm omdat deze lastig is te formuleren. Een brede, flexibele aanpak is noodzakelijk om recht te doen aan diverse situaties waarop natuur in stedelijke gebieden een plek moet krijgen. De onderzoekers bevelen aan om, naast de in voorbereiding zijnde EU-Verordening Natuurherstel, in te zetten op een *principle-based* nationale groennorm. Hierin dienen de volgende principes te zijn opgenomen:

- Realiseren van groen voor meerdere beleidsdoelen.
- Bevorderen van inclusie voor het betrekken van diverse actoren in het ontwerpproces en het realiseren van inspraak.
- Bevorderen van gelijkheid door een eerlijke verdeling van kosten en baten.
- Het aangeven van oorzaken van klimaat- en biodiversiteitscrisis en het versterken van band tussen burger en natuur.

3.2.3. Groene verstedelijking (Flux/Bureau Buiten/Staatsbosbeheer)

In het rapport 'Groene verstedelijking' van Flux e.a. wordt aangesloten bij de gedachte dat een generieke landelijke groennorm voor alle stedelijke gebieden, in het bijzonder voor het groen om de stad, onvoldoende aansluit bij de verschillen stedelijke gebieden:

De ruimtelijke mogelijkheden van grote en kleine steden verschillen. De mogelijke ingrepen verschillen daarom ook. Bij de grotere steden en metropolitane gebieden is ruimte beperkt en zal er voor een andere strategie gekozen moeten worden dan bij kleinere steden met veel buitengebied²³.

Naar aanleiding hiervan, en in het licht van grote opgaven zoals de woningbouwopgave, verstedelijking en klimaatadaptatie, wil het Kabinet richting geven aan een grotere inzet op groen in en om de stad, maar tegelijkertijd voldoende ruimte laten voor lokaal maatwerk. Het Kabinet wil bij de juridische verkenning naar opties om een groennorm te borgen, nadrukkelijk twee varianten verkennen:

- Een kwaliteitsgerichte groennorm waarbij er voor overheden (wettelijke) verplichtingen worden opgenomen om invulling te geven aan de doelen GIOS, geldend voor het gehele grondgebied.
- Een gebiedsgerichte optie met (wettelijke) verplichtende, meer operationele groennormen voor specifieke gebieden, bijvoorbeeld nieuw te bouwen wijken of bepaalde bestaande gebieden waar sprake is van een groentekort terwijl daar wel potentieel is.

²³ Groene verstedelijking, p. 4, Flux/Bureau Buiten/Staatsbosbeheer, 13 februari 2023.

4.3 Handreiking Groen in en om de stad

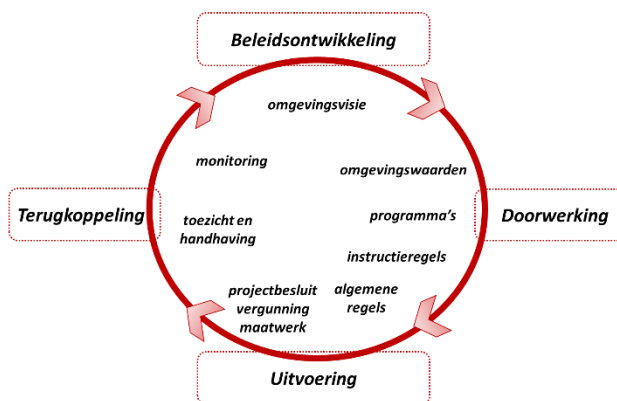
Naast de landelijke Maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving en de verkenning van een nationale groennorm, heeft het Kabinet een *Handreiking Groen in en om de stad* in voorbereiding. De handreiking heeft tot doel (de aandacht voor) groen in en om de stad te versterken en is bedoeld voor gemeentes en provincies die aan de slag willen met de groenopgave. Het helpt ze op weg met het bepalen van groenambities, geeft goede ruimtelijke voorbeelden, inzicht in (bestaande) financieringsmogelijkheden en instrumentarium en processen ten behoeve van de borging van groen als volwaardige pijler in het beleid en de planvorming. De input hiervoor wordt opgehaald bij gemeentes en provincies, die nu al volop met deze opgave bezig zijn. De handreiking wordt naar verwachting in het 1^e kwartaal van 2024 opgeleverd.

4.4 Conclusie

De hierboven beschreven context van een toegenomen regie van het Rijk op sturen op groen in en om de stad maakt duidelijk dat nog een aantal keuzes gemaakt moeten worden of en zo ja hoe het Rijk zijn juridische instrumentarium hiervoor wil inzetten. Naast de nationale verplichtingen die zullen voortvloeien uit de doelstellingen voor groen in stedelijke gebieden in de EU-Verordening Natuurherstel, zet het Kabinet in op een - voorlopig vrijwillig - instrument van een landelijke maatlat om partijen te verleiden meer aandacht te besteden aan (stedelijk) groen bij nieuwe planontwikkeling en ingrepen in bestaand bebouwd gebied. Daarnaast verkent het Kabinet hoe (de invoering van) een landelijke groennorm rondom groen in en om stedelijke gebieden eruit zou kunnen zien.

5. De Omgevingswet op Rijksniveau

Dit hoofdstuk introduceert de Omgevingswet. Eerst wordt ingegaan op de maatschappelijke doelstelling van die wet en op de onderliggende verbeterprincipes die de wetgever nastreeft met de stelselwijziging die ontstaat door de Omgevingswet. Vervolgens wordt de structuur van de Omgevingswet beschreven, uitgaande van de integrale gesloten beleidscyclus. Het instrumentarium van de wet is ontworpen om die beleidscyclus te laten werken. Alle bestuursorganen van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk kunnen hun rol en taken waarmaken binnen de cyclus. Tot slot wordt ingegaan op de specifieke juridische instrumenten van het Rijk om te kunnen sturen op stedelijk groen.



5.1 De Omgevingswet: maatschappelijke bedoeling en verbeterdoelen

De Omgevingswet geldt per 1 januari 2024. Het doel van de wet is om een veilige en gezonde fysieke leefomgeving te bereiken en te behouden en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van een goede omgevingskwaliteit om daarmee maatschappelijke behoeften te vervullen. Dit gebeurt onder het motto: *waarborgen voor kwaliteit, ruimte voor ontwikkelingen*.²⁴

De wetgever heeft deze bedoeling verwerkt in de Omgevingswet zelf, in een artikel met de titel 'maatschappelijk doel van de wet'.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

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

Dit maatschappelijke doel kan volgens de wetgever niet goed genoeg worden bereikt met de bestaande wet- en regelgeving. Daarom is de Omgevingswet ontwikkeld, met een bundeling van veel van de bestaande wet- en regelgeving voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur, water en erfgoed. Om tot een beter stelsel te komen dan die bestaande wet- en regelgeving is naast de bundeling in één stelsel bij

²⁴ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 20.

het ontwerp van de Omgevingswet tevens uitgegaan van vier verbeterdoelen. Die verbeterdoelen moeten de weg vrijmaken voor alle overheden én private partijen om het maatschappelijke doel van artikel 1.3 Omgevingswet te kunnen realiseren. De verbeterdoelen zijn, kortgezegd:²⁵

- i. inzichtelijke regels en procedures;
- ii. samenhang in de beleidscyclus;
- iii. lokaal maatwerk en afwegingsruimte;
- iv. snellere besluitvorming.

Het realiseren van het maatschappelijk doel gebeurt volgens de wetgever veelal op decentraal niveau, door het bestuur van gemeenten, waterschappen en provincies. De relevantie van het decentraal bestuur is daarom bewust en expliciet in de Omgevingswet verwoord in het richtinggevend principe van *'decentraal tenzij'*.²⁶ Dit principe gaat uit van de subsidiariteit in de onderlinge verhoudingen tussen overheidsorganen, door eerst ruimte te geven aan het gemeentebestuur (en het waterschapsbestuur in geval van watertaken), daarna het provinciebestuur en daarna pas het Rijk.²⁷ In de Omgevingswet krijgt de gemeente daarom zoveel mogelijk de gelegenheid om het maatschappelijke doel te realiseren met concreet eigen beleid, eigen lokale regels en eigen uitvoering van maatregelen. Dit principe is tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3 van de Omgevingswet. 'Decentraal tenzij' betekent dat het Rijk niet de volledige vrijheid heeft om de wettelijke instrumenten van de Omgevingswet naar eigen inzicht toe te passen voor het sturen op groen in en om de stad. De rijksoverheid moet uitgaan van de voorrang van de gemeente, en daarna ook de provincie. In artikel 2.3 Omgevingswet is voorgeschreven dat het Rijk eigen wettelijke taken en bevoegdheden heeft die zij alleen uitvoert als dat nodig is:

- a) met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of;
- b) voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting;
- c) verder oefenen bestuursorganen van het Rijk ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied (artikel 2.3, lid 4).

Naast het principe van *'decentraal tenzij'* heeft het Rijk ook te voldoen aan vier stelselmatige voorwaarden bij het formuleren, concretiseren en (laten) realiseren van beleid. Dat zijn voorwaarden die voortkomen uit het juridisch stelsel van het staatsrecht, bestuursrecht en omgevingsrecht. Wij vatten deze stelselmatige voorwaarden hier puntig samen.

²⁵ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 25.

²⁶ MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 75.

²⁷ Beslissingen moeten genomen worden op het meest geschikte niveau.

- *Attributie*
Het Rijk kan alleen optreden als zij een wettelijk toebedeelde taak of bevoegdheid heeft en is niet vrij om zonder zo'n taak of bevoegdheid te handelen (vroeger: 'willekeur').²⁸
- *Doelgericht en evenredig*
Het Rijk dient te handelen binnen het (maatschappelijk) doel van de wet en op een evenredige manier. Het staat het Rijk niet vrij een ander doel na te streven dan binnen het wettelijke kader,²⁹ en dat handelen dient proportioneel en evenwichtig te zijn in verband met alle betrokken belangen.
- *Specialiteitsbeginsel*
De wetgever verbindt vaak specifieke voorwaarden of instructieregels aan een taak of bevoegdheid. Als daar sprake van is, dan moet het bevoegd gezag die voorwaarde of regel opvolgen. Dan is geen sprake van een vrije eigen beleidsruimte. Vaak is wel sprake van enige beoordelingsruimte om de wettelijke voorwaarde of regel te interpreteren, in verband met de context van toepassing.³⁰
- *Samenwerken, zo nodig onder provinciale coördinatie*
De Omgevingswet vereist dat ieder bestuursorgaan rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen bij de uitoefening van de eigen taken en bevoegdheden. Ook vereist de wet dat bestuursorganen de taken en bevoegdheden zo nodig op elkaar afstemmen.³¹ De provincie heeft hierin een coördinerende rol.³²

5.2 De beleidscyclus van de Omgevingswet: ordening van sturingsinstrumenten en 6 kerninstrumenten

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus die bestaat uit vier opeenvolgende fasen: beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking, uitvoering en terugkoppeling. Deze beleidscyclus met de daarin onderscheiden vier fasen biedt een goede basis om de juridische sturingsinstrumenten van het Rijk, maar ook van de andere overheden, te ordenen. Daarbij zijn in de Omgevingswet 6 kerninstrumenten opgenomen voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Sommige instrumenten zijn van toepassing voor alle overheden, terwijl andere instrumenten alleen door bepaalde

²⁸ Artikel 2.18 Omgevingswet.

²⁹ Artikel 2.1 lid 1 Omgevingswet.

³⁰ Artikel 2.1 lid 1 laatste zinsdeel Omgevingswet.

³¹ Artikel 2.2 lid 1 Omgevingswet.

³² Artikel 2.18 lid 1 Omgevingswet.

overheden kunnen worden toegepast. Wij lichten deze instrumenten hieronder toe aan de hand van de ordening in de vier fasen: eerst, indien van toepassing voor alle overheden en vervolgens voor zover hier alleen bepaalde overheden over beschikken.

5.3 Participatie bij de sturingsinstrumenten

In de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling zijn regels opgenomen hoe overheden belanghebbenden (zoals burgers, bedrijven, organisaties en andere overheden) betrekken bij het vaststellen van de sturingsinstrumenten. Tevens moet daarbij worden aangegeven welke resultaten deze participatie heeft opgeleverd. Overheden zijn vrij om hierbij eigen keuzes te maken: omstandigheden, type besluit, locatie en belanghebbenden kunnen verschillen. Voor het Rijk geldt deze verplichting tot participatie voor de omgevingsvisie, het programma en het projectbesluit.

5.4 Beleidsontwikkeling

Omgevingsvisie

In het kader van de beleidsontwikkeling leggen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hun beleidsdoelen en ambities vast in een Omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een samenhangend strategisch plan voor de leefomgeving, waarin belangen integraal tegen elkaar worden afgewogen en waarin rekening wordt gehouden met alle ontwikkelingen in een gebied. Rijk, provincies en gemeenten zijn verplicht één omgevingsvisie vast te stellen voor het gehele eigen grondgebied. Art. 3.1 Omgevingswet bevat een beperkte omschrijving van de omgevingsvisie. De omgevingsvisie bevat:

- een beschrijving op hoofdlijnen van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied;
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De omgevingsvisie bevat dus zowel een omschrijving van de huidige situatie als de hoofdlijnen voor het toekomstig beleid. Een omgevingsvisie is daarmee het startpunt van de beleidscyclus en biedt een samenhangende beleidsmatige basis voor de inzet van juridische, financiële of andere instrumenten waarmee de beleidsdoelen van de omgevingsvisie worden nagestreefd.

Het Rijk heeft de beleidsdoelen en ambities vastgelegd in de Nationale Omgevingsvisie³³. Deze zal naar verwachting in 2024 worden opgevolgd door een aangescherpte Nationale Omgevingsvisie (die Nota Ruimte wordt genoemd).

³³ Novi, Ministerie van BZK, 2020.

5.5 Beleidsdoorwerking

Programma's

Met een programma leggen Rijk, provincies en gemeenten uit hoe ze invulling willen geven aan de ambities, doelen en opgaves uit de omgevingsvisie. De inhoud van een programma moet tenminste bevatten: (art. 3.5 Omgevingswet) voor één of meer delen van de fysieke leefomgeving:

- a) een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
- b) maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Centraal bij het instrument programma staat de vraag hoe je invulling geeft aan de ambities, doelen en opgaves uit de omgevingsvisie. De Omgevingswet onderscheidt vijf soorten programma's:

- 1. Verplichte programma's (art. 3.6 t/m 3.9 Omgevingswet): deze volgen meestal uit Europese regelgeving of zijn een voortzetting van bestaand beleid.**

Volgend uit de diverse Europese Richtlijnen, zoals de Richtlijn omgevingslawaai, de Kaderrichtlijn water, de Europese Overstromingsrisico's en de Richtlijn luchtkwaliteit, moeten overheden (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) voor deze domeinen programma's vaststellen. Voor het Rijk betreft dit onder meer het Actieplan geluid, Beheerplan Natura 2000 en het Nationaal Waterprogramma.

- 2. Vrijwillige programma's (art. 3.4 en art. 3.5 Omgevingswet)**

(Alle) overheden kunnen vrijwillige programma's vaststellen voor bijvoorbeeld sectoraal beleid (zoals klimaatadaptatie), gebiedsgericht beleid (zoals stedenbouwkundig beleid) of een combinatie daarvan. Het vrijwillige karakter van een dergelijk programma bestaat eruit dat een overheid dit kan opstellen op basis van eigen initiatief of behoefte. Het omgevingsprogramma moet worden vastgesteld met het oog op het bereiken van de doelen van de omgevingswet: samenhang met andere onderwerpen en de balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Met het programma kunnen tegelijkertijd een aantal doelen worden bereikt: het vergroot de voorspelbaarheid van het omgevingsrecht, zorgt (via de participatieverplichting) voor draagvlak en kan als grondslag dienen voor de inzet van andere instrumenten. Met een programma kan bovendien uitvoering worden gegeven aan internationale verplichtingen.

- 3. Onverplichte programma's (paragraaf 3.2.3/art.14 Omgevingswet)**

In de Omgevingswet worden twee bijzondere soorten vrijwillige programma's beschreven: de onverplichte programma's. Indien de gemeente beleid vaststelt voor 1) inzameling van afvloeiend hemelwater 2) het beperken van een nadelige grondwaterstand of 3) de inzameling en transport van stedelijk afvalwater, dan moet de gemeente een rioleringsprogramma vaststellen. Als de provincie besluit tot landinrichting, dan moet het daarvoor een inrichtingsprogramma opstellen. Deze onverplichte programma's zijn in het kader van deze verkenning minder relevant.

4. Verplichte programma's bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden (art. 3.10 Omgevingswet)

Een overheid is verplicht bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde een programma op te stellen waarin maatregelen zijn opgenomen waarmee wel kan worden voldaan aan de omgevingswaarde. Het Rijk kan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aanwijzen welke overheidslaag (provincie of gemeente) het beste in staat is die omgevingswaarde te bereiken of in stand te houden.

5. Programma's met een programmatische aanpak (art.3.15 t/m 3.19 Omgevingswet)

Het Rijk, provincies en gemeenten kunnen programma's opstellen die betrekking hebben op omgevingswaarden. Het Rijk legt de programmatische aanpakken vast in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving, waarin de omgevingswaarde wordt vastgelegd. Aan een programma met een programmatische aanpak worden eisen gesteld (artikel 3.17 Omgevingswet), dit betreft onder meer welke ruimte er beschikbaar is en het gebied waarvoor het programma geldt. Programma's zijn zelfbindend voor de overheden die ze vaststellen; ze zijn niet bindend voor derden. Als het Rijk een programma start, bindt dat programma dus in principe alleen het Rijk zelf.

5.6 Beleidsuitvoering

De 4 AMvB's onder de Omgevingswet

De Omgevingswet is een kaderwet die verder wordt ingevuld in de vorm van Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. Het betreft de volgende AMvB's:

- Omgevingsbesluit: Hierin zijn algemene regels en procedureregels opgenomen die moeten worden nageleefd bij toepassing van de instrumenten van de Omgevingswet. De regels zijn gericht op burgers, bedrijven en bestuursorganen. In het Omgevingsbesluit is onder andere opgenomen wie bevoegd gezag is voor het verlenen van de omgevingsvergunning, hoe procedures voor projectbesluiten en Milieueffectrapportages dienen te verlopen en welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de bestuursrechtelijke handhaving.
- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): Hierin zijn regels en normen opgenomen voor bestuursorganen, ter uitvoering van rijksbeleid. Deze regels dienen de bestuursorganen toe te passen bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden en de inzet van hun instrumenten.
- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal): Hierin zijn rechtstreeks werkende regels opgenomen voor burgers, bedrijven en overheden. Het gaat daarbij met name om regels voor milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten. Verder regelt Bal welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor de algemene rijksregels, waaraan een melding kan worden gedaan, en in welke gevallen een vergunningplicht aan de orde is in plaats van algemene regels. Tevens biedt het Bal de mogelijkheid voor maatwerk, waarbij via maatwerkregels en maatwerkvoorschriften gemotiveerd kan worden afgeweken van de algemene regels.
- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl): Dit besluit bevat algemene, rechtstreeks werkende regels voor burgers, bedrijven en bestuursorganen met betrekking tot bouwwerken, waaronder regels

voor bouwen en slopen. De algemene regels hebben betrekking op de veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken.

Instructieregels

De instructieregels van het Bkl bevatten normen en regels die gelden voor bestuursorganen bij het vaststellen van programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en projectbesluiten. Een bestuursorgaan geeft daarbij aan een ander bestuursorgaan aan hoe deze de inhoud, toelichting of motivering van een instrument uit de Omgevingswet dient aan te pakken. Een deel van de instructieregels is afkomstig uit internationale verdragen. Zo zijn normen opgenomen waaraan (gemeentelijke) omgevingsplannen moeten voldoen voor geluid en geur van activiteiten, externe veiligheid en cultureel erfgoed. Tevens zijn (instructie)regels opgenomen die het bevoegd gezag dient te hanteren bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning of het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning. Het is mogelijk andere overheden te binden middels een instructieregel ter uitvoering van een omgevingswaarde. De instructieregels zijn in 3 typen onder te verdelen:

- **Betrekken bij:** hierbij dient het bestuursorgaan feiten of verwachtingen ten aanzien van feiten te betrekken. Hierbij kunnen eigen afwegingen worden gemaakt binnen de ruimte die de instructieregels bieden.
- **Rekening houden met:** hierbij is in de instructieregel een zwaarwegend belang opgenomen, waarbij het bestuursorgaan goed dient te motiveren waarom een ander belang zo mogelijk doorslaggevend is.
- **In acht nemen:** Dit is een dwingende regel. Bijvoorbeeld bij het toestaan van een milieubelastende activiteit dient het bestuursorgaan altijd de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit in acht te nemen.

Naast de instructieregels van het Rijk zoals opgenomen in het Bkl, kunnen provincies instructieregels opnemen in de provinciale verordening, tenzij dat wordt uitgesloten door de rijksregels omdat er geen provinciale beleidsruimte wordt gelaten.

Rechtstreeks werkende regels

De rechtstreeks voor burgers, bedrijven en bestuursorganen werkende regels (opgenomen in Bal en Bbl) bepalen waaraan degene die de activiteit uitvoert zich heeft te houden. Er zijn verschillende typen van rechtstreeks werkende regels:

- doel- of middelloosvoorschriften voor een bepaalde activiteit, met de strekking dat bepaalde handelingen nodig zijn of juist moeten worden nagelaten;
- specifieke zorgplicht voor een activiteit;
- informatieplichten over de activiteit, bijvoorbeeld in verband met de meting op bepaalde indicatoren;
- meldplichten voor activiteiten die het Rijk niet wil laten starten zonder dat het bevoegd gezag eerst een melding ontvangt, eventueel in combinatie met een informatieplicht;

- vergunningplichten voor activiteiten waar het Rijk een voorafgaande beoordeling van de effecten door het bevoegd gezag wil laten uitvoeren, bijvoorbeeld met het oog op voorwaarden voor de activiteit om bij te dragen aan kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De provincie kan dergelijke rechtstreeks werkende regels opnemen in de provinciale Omgevingsverordening.

Maatwerkregels en -voorschriften

Het Bal en Bbl biedt provincies, waterschappen en gemeenten de mogelijkheid voor maatwerk in afwijking of in aanvulling op de algemene regels. Het gaat dan bijvoorbeeld om onvoorziene situaties, bijzondere gevallen of het bereiken van de ambities voor de fysieke leefomgeving. Dit maatwerk geldt met name voor milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten (Bal) en het bouwen of gebruiken van bouwwerken (Bbl). Maatwerkregels gelden voor een geheel gebied of voor een gehele categorie van activiteiten. Met maatwerkvoorschriften kan een bestuursorgaan afwijken in een specifieke situatie of concreet geval. De provincies en gemeenten leggen dergelijke maatwerkregels vast in respectievelijk de omgevingsverordening en het omgevingsplan.

Beoordelingsregels

Via het Bkl stelt het Rijk beoordelingsregels voor de behandeling van vergunningaanvragen voor onder andere milieubelastende activiteiten. Deze beoordelingsregels geven aan onder welke voorwaarden het bevoegd gezag (het Rijk zelf, provincies, waterschappen en gemeenten) een vergunning kan verlenen of weigeren. De beoordelingsregels kunnen per activiteit verschillen. De provincie mag in de omgevingsverordening 'eigen' provinciale beoordelingsregels stellen voor de behandeling van vergunningaanvragen voor milieubelastende activiteiten. Dat gaat dan om beoordelingsregels in aanvulling op de beoordelingsregels die het Rijk al stelt in het Bkl. Daarnaast kunnen alle bestuursorganen beoordelingsregels stellen voor door henzelf ingestelde vergunningstelsels.

Omgevingsvergunningen

De Omgevingswet tracht zoveel mogelijk activiteiten te reguleren via algemene regels. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer, burger, bedrijf of overheid, een melding doen voorafgaande aan het uitvoeren van de activiteit. In een beperkt aantal gevallen is een omgevingsvergunning noodzakelijk voor het kunnen uitvoeren van de activiteit. Het Rijk heeft de vergunningplichtige activiteiten benoemd in de Omgevingswet, het Bal en het Bbl. Het gaat daarbij om onder andere activiteiten ten aanzien van bouwen en het gebruik van bouwwerken, milieubelastende activiteiten, activiteiten met impact op natuurgebieden en activiteiten rond Rijksmonumenten. Provincies en gemeenten kunnen in hun respectievelijke omgevingsverordening en omgevingsplan een informatie-, meldings-, of vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten opnemen.

Projectbesluit

Het Rijk, provincies en waterschappen kunnen voor complexe projecten met een publiek belang, bijvoorbeeld de aanleg van een snelweg of een hoogspanningsleiding, een projectbesluit nemen. Het

projectbesluit is een uniforme procedure voor besluitvorming. Het projectbesluit kan ook gelden als een omgevingsvergunning.

Ontheffing

Ontheffing van een instructieregel van het Rijk voor een omgevingsplan is mogelijk (art. 5.3 Bkl) in bepaalde gevallen. Bijvoorbeeld als een noodzakelijke ontwikkeling niet kan plaatsvinden als gevolg van de instructieregel. De provincie kan in de omgevingsverordening bepalen dat er uitzonderingen mogelijk zijn, meestal onder bepaalde voorwaarden, op de provinciale instructieregels voor gemeenten en waterschappen (art. 2.32 OW).

5.7 Beleidsmonitoring

Toezicht en handhaving

Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat aanvragen voor vergunningen behandelt, meldingen ontvangt en tevens bevoegd is voor toezicht op naleving van rijksregels, decentrale regels en handhaving. In het Bal en Bbl is geregeld wie het bevoegd gezag is voor de, rechtstreeks werkende, algemene rijksregels. Dat kan de gemeente zijn voor de algemene regels in het omgevingsplan, de provincie voor de algemene regels in de omgevingsverordening en het waterschap voor de algemene regels in de waterschapsverordening. De kwaliteit van het toezicht en de handhaving moet op orde zijn, net als de kwaliteit van de vergunningverlening. Voor bepaalde taken werken provincies en gemeenten samen via een omgevingsdienst.

Monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie zijn het sluitstuk van de beleidscyclus, maar tevens zijn zij het beginpunt van nieuw te formuleren beleid in de omgevingsvisie. Het gaat in de beleidscyclus om de continue verbetering van de kwaliteit leefomgeving. Via monitoring en evaluatie moet worden beoordeeld of de in de omgevingsvisie gestelde beleidsdoelen tijdig en volledig worden gehaald. Als dat niet het geval is, is dat aanleiding voor een bestuurlijke keuze om het beleid en de beleidsdoelen aan te passen of om de uitvoering van het beleid effectiever aan te pakken. Voor elke vastgestelde omgevingswaarde geldt de verplichting (artikel 20.1 OW) om via monitoring bij te houden en te beoordelen of aan de omgevingswaarde is voldaan. Als blijkt dat hieraan niet is voldaan, is het verantwoordelijk bestuursorgaan verplicht een programma op te stellen of – indien dit al bestaat – aan te passen en te voorzien van maatregelen waarmee wel wordt voldaan aan de omgevingswaarde (artikel 3.9 OW).

6. Groennorm en de Omgevingswet

Naast de internationale verplichtingen heeft het Rijk ook eigen nationale ambities voor het vergroenen, klimaatbestendig en biodiverser maken van steden. Meer dan in het verleden wordt daarin ook een rol gezien voor het Rijk die, op grond van door de Tweede Kamer ingediende moties, verzocht is voorstellen te formuleren voor groennormen. Maar wat is een landelijke groennorm in het licht van het instrumentarium van de Omgevingswet? En aan welke voorwaarden moet een landelijke groennorm voldoen en welke gevolgen heeft het gebruik ervan in het licht van de Omgevingswet? In dit hoofdstuk gaan we nader op deze vragen in. Maar eerst behandelen we kort de relatie tussen de nationale verplichtingen die voortvloeien uit de doelstellingen voor groen in stedelijke gebieden van de in de voorbereiding zijnde EU-Verordening Natuurherstel en een landelijke groennorm.

6.1 Relatie tussen de doelstellingen van de in voorbereiding zijnde EU-Verordening Natuurherstel en een landelijke groennorm

Om de doelstellingen van afspraken of verdragen die in Europees verband worden gemaakt te bekrachtigen, kan de EU verschillende soorten rechtshandelingen vaststellen. Sommige daarvan zijn direct bindend voor overheden, burgers en bedrijven, zoals een verordening of een besluit. Andere, zoals de richtlijn, moeten eerst in nationale wetgeving worden omgezet, voordat ze van toepassing zijn in elke lidstaat³⁴.

De Europese doelstellingen ten aanzien van stedelijk groen zijn opgenomen in een EU-Verordening, die daarmee direct bindend en van toepassing is in de lidstaten. Maar onderdelen van deze doelstellingen moeten nader door de lidstaten worden uitgewerkt voordat deze direct bindend en van toepassing kunnen zijn. Daarmee hebben onderdelen van de EU-Verordening Natuurherstel de facto het karakter van een richtlijn. Dit betreft in concreto het aanwijzen door de lidstaten van stedelijke ecosystemen en het vaststellen van bevredigende niveaus voor (a) de stijgende trend in de nationale oppervlakte stedelijk groen in de periode na 2030 en (b) de stijgende trend in het percentage boomkroonbedekking per stedelijk ecosysteem in de periode na 2030. Indien Nederland uitvoering geeft aan deze verplichting kan dit op zichzelf als landelijke groennorm worden beschouwd (of als 'bouwsteen' voor een verdergaande ambitie van een aanvullende landelijke groennorm).

6.2 Het begrip groennorm in het licht van de Omgevingswet

In deze paragraaf belichten wij vanuit een juridisch instrumenteel perspectief hoe een groennorm er binnen het instrumentarium van de Omgevingswet uit kan zien.

³⁴ Zie: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_nl.

6.2.1 Wat is een norm?

In de ruimtelijke ordening worden al geruime tijd normen gebruikt. Deze worden vastgesteld door het bevoegd gezag en kunnen open of gesloten zijn. Een norm is gesloten indien deze helder en duidelijk aangeeft wat wel en niet is toegestaan. Een gesloten norm is daarmee objectief en biedt geen ruimte voor nadere interpretatie, zoals de maximale toegestane bouwhoogte in meters voor een bouwwerk. Bij een open norm dient nadere invulling te worden gegeven op basis van de feitelijke situatie. De uitkomst van de toepassing van de norm is op voorhand niet altijd duidelijk, zoals bijvoorbeeld de norm dat de toegestane bouwhoogte van een gebouw in overeenstemming dient te zijn met het straat- en bebouwingsbeeld. Een open norm biedt beoordelingsruimte aan het bevoegd gezag. De reden voor het hanteren van open normen in de ruimtelijke ordening en in het bijzonder in bestemmingsplannen (en straks omgevingsplannen) van gemeenten vloeit mede voort uit het onvermogen om toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op een goede wijze te voorspellen³⁵.

De doelstellingen van de EU-Verordening Natuurherstel gericht op stedelijke groen kunnen worden beschouwd als gesloten normen indien³⁶ de Rijksoverheid nader aanwijst of preciseert wat verstaan moet worden onder (de oppervlakte) stedelijk groen, de bevredigende niveaus voor de oppervlakte stedelijk groen en voor het percentage boomkroonbedekking, de stedelijke ecosystemen en de termijn (na 2030) waarin de bevredigende niveaus bereikt moeten worden.

6.2.2 Een norm i.r.t. de Omgevingswet

In het instrumentarium van de Omgevingswet sluit een dergelijke gesloten groennorm het best aan bij het instrument 'omgevingswaarde'. Met een omgevingswaarde kan het bevoegd gezag (Rijk, provincie of gemeente) vastleggen welke kwaliteit ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Dit kan in termen van de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.³⁷ Daarbij kan (maar hoeft niet) een termijn worden gesteld waarbinnen aan die verplichting moet zijn voldaan.³⁸ Gelet op de verplichtingen vanuit de voorgenomen EU-Verordening Natuurherstel, gericht op een verbeteringsopgave voor stedelijk groen, is het logisch dat er een termijn wordt gesteld³⁹. Ook kan worden aangegeven of de verplichting voor een specifiek gebied geldt of voor het gehele grondgebied van het bevoegd gezag. Bij iedere omgevingswaarde moet worden aangegeven wat de bedoeling is: gaat het om een resultaat dat behaald moet worden, een inspanning van een bevoegd gezag, of een ander type verplichting?⁴⁰

³⁵ J. van der Velde. Open normen in ruimtelijke regels. In: Tijdschrift omgevingsrecht, 2022, nr. 1.

³⁶ Wij gaan ervan uit dat het Rijk zelf onder meer de bevredigende niveaus aanwijst en dit niet overlaat of opdraagt aan de provincies.

³⁷ Artikel 2.9 lid 1 Omgevingswet.

³⁸ Artikel 2.10 lid 2 Omgevingswet.

³⁹ Voor omgevingswaarden waaraan al wordt voldaan, bijvoorbeeld omgevingswaarden die voortkomen uit de implementatie van oudere EU-Richtlijnen, is er minder noodzaak om een termijn te stellen.

⁴⁰ Artikel 2.10 lid 1 Omgevingswet.

De doelstellingen voor stedelijk groen vanuit de EU-Verordening Natuurherstel kunnen door het Rijk als een resultaatverplichtende omgevingswaarde worden vastgesteld in het Bkl, net als omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, kwaliteit van het oppervlaktewater en zwemwater. Provincies en gemeenten kunnen, indien het Rijk een omgevingswaarde voor GIOS opneemt, zelf scherpere omgevingswaarden vaststellen. De verschillende typen omgevingswaarden zijn hieronder uitgelegd.

Rijk

Omgevingswaarden die het Rijk stelt voor onderwerpen met een Rijksbelang. Inhoudelijk gaat dit over:

- Luchtkwaliteit;
- Stikstofreductie;
- Kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater;
- Zwemwaterkwaliteit;
- Veiligheid primaire waterkeringen;
- Veiligheid van andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk.⁴¹

Provincie

Omgevingswaarden die de provincie stelt, in meerdere varianten:

- Wettelijk verplichte provinciale omgevingswaarden;
 - Geluidsproductie industrieterreinen;
 - Geluidsproductie provinciale wegen en lokale spoorwegen;
 - Veiligheid van waterkeringen die niet bij het Rijk in beheer zijn en die in de verordening zijn aangewezen;
 - Overstromingskans van aangewezen gebieden in verband met de bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren.⁴²
- Provinciale aanscherping van de Rijksomgevingswaarden, door het verscherpen of 'nauwer' maken van een bestaande norm. Dit is alleen mogelijk voor zover dat is toegestaan bij die Rijksomgevingswaarde,⁴³ met drie varianten:
 1. Een scherpere waarde voor het provinciaal grondgebied ten opzichte van de rijksnorm,
 2. Een resultaatsverplichting terwijl het Rijk 'slechts' een inspanningsplicht vereist,
 3. Gelding van de Rijksomgevingswaarde op locaties waar die oorspronkelijk niet geldt;
- Provinciale aanvulling van de Rijksomgevingswaarden, door het verrijken of 'breder' maken van een bestaande norm. Dit is alleen mogelijk voor zover dat is toegestaan bij die Rijksomgevingswaarde;⁴⁴
- Autonome provinciale omgevingswaarden, voor die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarover het Rijk geen omgevingswaarden stelt. Dit is alleen mogelijk, voor zover geen voorrang moet worden gegeven aan gemeenten om lokaal beleid te voeren, met gemeentelijke omgevingswaarden of andere instrumenten of normen (conform het principe van 'decentraal tenzij' uit artikel 2.3 Omgevingswet).

Gemeente

Voor omgevingswaarden die de gemeente stelt, zijn eveneens meerdere varianten mogelijk, namelijk:

⁴¹ Artikel 2.15 lid 1 Omgevingswet, met uitwerking van de Rijksomgevingswaarden in Hoofdstuk 2 van het Bkl.

⁴² Paragraaf 2.3.3 Omgevingswet.

⁴³ Artikel 2.12 lid 2 Omgevingswet.

⁴⁴ Artikel 2.12 lid 2 Omgevingswet.

- Verplichte omgevingswaarden op basis van de wet of een provinciale instructie;
- Zelfgekozen omgevingswaarden die strenger of aanvullend zijn op de omgevingswaarden van Rijk of provincie, voor zover dat is toegestaan bij die omgevingswaarden;
- Autonome gemeentelijke omgevingswaarden.

Indien het Rijk een omgevingswaarde voor GIOS vaststelt, moet het Rijk onderbouwen welke taken en bevoegdheden ze inzet voor het behalen en behouden van de doelstellingen. Het Rijk dient derhalve te onderbouwen hoe de omgevingswaarde wordt bereikt: door zelf te handelen, door een ander bestuursorgaan (provincie, gemeente of waterschap) daartoe te instrueren, of via voorlichting, subsidies, specifieke regels in de bijvoorbeeld Bal of een andere optie uit het arsenaal van de Rijksoverheid.

Een omgevingswaarde geldt in beginsel alleen voor de overheid die deze norm vaststelt en heeft geen rechtstreekse werking voor derden. Wanneer het Rijk een omgevingswaarde vaststelt is deze dus in beginsel alleen bindend voor het Rijk zelf en het Rijk kan worden aangesproken op het bereiken ervan. Het gebruik van een omgevingswaarde is niet geheel vrijblijvend of zonder betekenis. Zo ontstaan de volgende plichten door het stellen van omgevingswaarden voor GIOS door het Rijk:

- Monitoringsplicht, om te meten en te beoordelen of voldaan wordt aan de omgevingswaarde.⁴⁵
- Programmaplicht, als blijkt dat de gestelde de omgevingswaarde niet gehaald wordt, of bij een dreigende overschrijding in de toekomst.

Deze programmaplicht geldt in beginsel voor de gemeente, ook als het gaat om omgevingswaarden die zijn vastgesteld door de provincie of het Rijk.⁴⁶ Indien het Rijk of de provincie vindt dat het programma niet op gemeentelijk niveau moet worden opgesteld, dan moet zij dat expliciet zo bepalen en daarbij aangeven welk bestuursorgaan dan wel de programmaplicht moet uitvoeren of op andere gronden passende maatregelen moet treffen.

Het rechtsgevolg van een omgevingswaarde kan worden uitgebreid, naast bovengenoemde zelfbinding. Het is bijvoorbeeld mogelijk om een omgevingswaarde door te laten werken naar anderen dan het bestuursorgaan dat de waarde vaststelt. Het Rijk kan dit regelen in het Bal of het Bkl, indien die doorwerking gewenst is:⁴⁷

- Doorwerking naar burgers en bedrijven die een activiteit uitvoeren. Dit is op drie manieren mogelijk: via een beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning, in de vorm van een algemene regel, of met een maatwerkvoorschrift voor een specifiek geval.
- Doorwerking naar provincies, gemeenten en waterschappen die een besluit willen nemen. Dit is mogelijk met een instructieregel in het Bkl, waarin het Rijk aangeeft hoe die overheden bij bepaalde taken of bevoegdheden om moeten gaan met de omgevingswaarde van het Rijk. Dit kan

⁴⁵ Artikel 20.1 Omgevingswet. Als de omgevingswaarde doorwerkt naar derden, moet dit bestuursorgaan de desbetreffende monitoringsinformatie aanleveren

⁴⁶ Artikel 3.10 Omgevingswet.

⁴⁷ Omgevingswaarden op zichzelf zijn geen open normen, maar de doorwerking van een omgevingswaarde kan zowel open of gesloten zijn. Het is een afweging voor het Rijk hoeveel beleidsruimte het wil laten aan provincies, gemeenten, waterschappen, bedrijven of burgers bij het uitvoeren van het Rijksbeleid dat is genormeerd via de omgevingswaarde-met-doorwerking.

betrekking hebben op een uniforme aanwijzing hoe (alle) overheden hiermee moeten omgaan, maar het is ook mogelijk dat het Rijk dit aanwijst voor bepaalde gebieden of activiteiten⁴⁸.

Bij deze doorwerking kan het Rijk aangeven hoe intensief die doorwerking is. In beginsel geldt hoe intensiever de norm bedoeld is, hoe kleiner de beleidsruimte is om ervan af te wijken tijdens de uitvoering. Omgekeerd geldt: hoe minder intensief, des te meer ruimte voor maatwerk er ontstaat in de doorwerking van het beleidsdoel dat is vervat in de omgevingswaarde. De intensiteit van de doorwerking wordt geregeld door middel van een taalkundige constructie:

- In achtneming: de omgevingswaarde geldt als hard doel, wat neerkomt op een grenswaarde;
- Rekening houden: de omgevingswaarde geldt als afweegbaar, wat neerkomt op een streefwaarde;
- Betrekken bij: de omgevingswaarde geldt als motiveringseis, wat neerkomt op een richtwaarde.

Via deze termen ontstaat rechtszekerheid over de bedoeling van het Rijk met de doorwerking van de omgevingswaarde, namelijk of het gaat om resultaten of inspanningen en ook of er bij de toepassing van de omgevingswaarde (via de doorwerking) sprake is van een bepaalde mate van beleidsruimte bij de interpretatie van de omgevingswaarde.

6.2.3 Een omgevingswaarde en de EU-verordening

Gelet op het resultaatgerichte karakter van de doelstellingen voor stedelijk groen van de voorgenomen EU-Verordening ligt het voor de hand dat het Rijk, indien het kiest voor het instrument van de omgevingswaarde, aangeeft dat deze 'in acht moet worden genomen'. Het is overigens ook mogelijk dat het Rijk kiest voor een harde resultaatverplichting in combinatie met een relatief zachte doorwerkingsconstructie, zoals 'rekening houden' of 'betrekken bij'. In dat geval bestaat het risico dat initiatiefnemers activiteiten willen verrichten die het bereiken van de omgevingswaarde verder uit zicht brengt. In dat geval dient een overheid een programma met een programmatische aanpak vast te stellen, waarbij maatregelen worden opgenomen om (wel) aan de omgevingswaarde te voldoen. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het gericht aangeven van activiteiten waarvoor nog ruimte is.

Naast het instrument van de omgevingswaarde biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om 'verplichtingen' of 'gebodsbepalingen' in het omgevingsplan van gemeenten op te nemen als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties⁴⁹. Dit geeft het Rijk een tweede mogelijkheid om te sturen op groennormen. Dit vindt dan plaats via instructieregels in het Bkl gericht op het gemeentelijk omgevingsplan of, getrap, via instructieregels in het Bkl voor de provinciale omgevingsverordening. Een dergelijke gebodsbepaling is een voorschrift dat een burger of bedrijf een onvoorwaardelijke en rechtstreekse verplichting oplegt om een handeling te verrichten met het oog op de fysieke leefomgeving of om een bestaande situatie direct te wijzigen. Daarmee wijkt de Omgevingswet af van de Wet ruimtelijke ordening die gebaseerd is op het principe van de 'toelatingsplanologie'. Dit houdt in

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld Besluit van 3 juli 2018, regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en uitoefening van taken en bevoegdheden (Staatsblad 2018, nr. 292) waarin omgevingswaarden voor zwaveldioxide gelden voor agglomeraties die bij ministeriële regeling zijn aangewezen.

⁴⁹ Zie: Memorie van Toelichting Omgevingswet, p. 50, p. 92 en p.140.

dat regels in het bestemmingsplan uitgaan van een positieve bestemmingen en bepalen welke mogelijkheden er zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Het onvoorwaardelijk afdwingen van een bepaald gebruik, in de vorm van een verplichting of verbod, is daarmee niet mogelijk. Er zijn wel beperkingen aan het gebruik van dergelijke gebodsbepalingen, zeker als de gebodsbepaling een bestaande situatie direct wijzigt. In dat geval dient op basis van het evenredigheidsbeginsel onderzocht te worden of met een minder ingrijpende maatregel hetzelfde effect kan worden bereikt. Tevens zal bij een eventueel nadeel voor een belanghebbende compensatie noodzakelijk zijn⁵⁰.

⁵⁰ Zie: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/gebodsbepalingen-in-het-omgevingsplan/>

7. Selectie meest kansrijke sturingsmogelijkheden

7.1 Inleiding

Bij selectie van de meest kansrijke opties voor sturing door het Rijk op GIOS naar aanleiding van de internationale verplichtingen en eigen nationale ambities met behulp van de Omgevingswet dient allereerst rekening te worden gehouden met de bedoeling en uitgangspunten van de Omgevingswet. Deze zijn uitvoerig beschreven in hoofdstuk 5.

Dit betekent dat het principe van ‘decentraal tenzij’ en de stelselmatige voorwaarden (attributie, doelgericht, specialiteitsbeginsel, samenwerken) aan de basis liggen van onze selectie van meest kansrijke opties. Deze basis leidt in eerst instantie tot drie scenario’s die in dit hoofdstuk nader worden uitgewerkt. Deze scenario’s hangen nauw samen met de rol die het Rijk wenst te kiezen om te sturen op GIOS. Binnen elk van de scenario’s zijn vervolgens subscenario’s te onderscheiden. Onderscheid tussen de 3 scenario’s en binnen de scenario’s ontstaat door de wijze waarop de sturing van het Rijk plaatsvindt op het doel GIOS en in hoeverre die sturing ingrijpt op de beleidsvrijheid van gemeenten en provincies. Vanwege het Omgevingswet-principe ‘decentraal, tenzij’ zou het Rijk eerst moeten onderzoeken of het Rijksdoel voor GIOS bereikt kan worden met een scenario dat de gemeentelijke en provinciale beleidsvrijheid het minst aantast of inperkt, voordat het Rijk kiest voor een scenario waarin de gemeentelijke en provinciale beleidsvrijheid in sterkere mate wordt aangetast of ingeperkt door het handelen van het Rijk.

Een andere belangrijke randvoorwaarde voor de scenario’s is dat het Rijk hierin zijn verantwoordelijkheid richting de EU moet kunnen waarmaken gelet op de doelstellingen van artikel 6 uit de EU Verordening Natuurherstel. Dit betekent dat de scenario’s er allereerst in moeten voorzien dat op het totaal, nationaal niveau de totale oppervlakte stedelijke groene ruimte en de stedelijke boomkroonbedekking niet vermindert tussen 2024 en (30 december) 2030. Vervolgens dient in de periode na 30 december 2030 kort gezegd sprake te zijn een stijgende trend in (a) de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte als (b) de stedelijke boomkroonbedekking in elk stedelijk ecosysteemgebied totdat deze nog nader te bepalen ‘bevredigende niveaus (voor beide doelstellingen) hebben bereikt. Lidstaten dienen deze ‘bevredigende niveaus’ (voor zowel de totale nationale oppervlakte stedelijk groen als voor de stedelijke boomkroonbedekking in elk stedelijk ecosysteem) uiterlijk in 2030 vast te stellen.

Deze specifieke resultaatgerichte doelstellingen in verschillende perioden (de periode tussen 2024 en 30 december 2030 en de periode daarna) en op meerdere schaalniveaus (nationaal, maar op het schaalniveau van ecosystemen) geven ‘richting’ aan de keuze voor scenario’s. Daarmee vallen scenario’s af, waarin gemeenten en provincies volledige beleidsvrijheid hebben (en houden) om – gemotiveerd of ongemotiveerd - niet te voldoen aan de EU-doelstellingen ten aanzien van stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking. De consequentie van deze verschillende EU-doelstellingen voor sturing door het Rijk op GIOS is als volgt:

- In de periode tot 30 december 2030 ‘volstaat’ sturing door het Rijk op GIOS op landelijk, totaalniveau. Hierdoor is het in beginsel mogelijk dat sommige steden, kleinere steden of voorsteden een grotere bijdrage leveren aan het voorkomen van verlies van de oppervlakte stedelijke groene ruimte en (het percentage) stedelijke boomkroonbedekking dan andere steden, kleinere steden of voorsteden. Met andere woorden: verevening of compensatie tussen regio’s of steden is mogelijk, indien er geen nationaal verlies optreedt tussen 2024 en 2030. Dit brengt evenwel een monitoringsplicht met zich mee, om te bezien of en zo ja waar verevening mogelijk is.
- In de periode na 30 december 2030 dient de sturing gericht te zijn op zowel het landelijk, totaalniveau (de totale oppervlakte stedelijke groene ruimte), maar ook op het niveau van (individuele) stedelijke ecosystemen voor wat betreft de doelstelling ten aanzien van het percentage boomkroonbedekking. Hoewel de stedelijke ecosystemen in Nederland nog moeten worden vastgesteld (evenals de ‘bevredigende niveaus voor de oppervlakte stedelijk groen en het percentage boomkroonbedekking), gaan wij ervan uit dat in Nederland meerdere stedelijke ecosystemen zullen worden vastgesteld. Op grond hiervan volstaat sturing op doelstellingen op nationaal niveau niet langer en is er geen verevening of compensatie tussen verschillende stedelijke ecosystemen mogelijk. In dat geval moet gestuurd worden op zowel nationale ‘normen’ als ‘normen’ voor stedelijke ecosystemen.

7.2 Selectie

Op grond van bovenstaande principes, voorwaarden en uitgangspunten onderscheiden wij de volgende 3 (hoofd)scenario’s voor het Rijk voor sturing op GIOS op grond van de Omgevingswet:

- Sturing via programma’s.
- Sturing via rechtstreeks werkende regels.
- Sturing via indirecte instrumenten. Dit scenario is geschikt om te gebruiken in de transitieperiode of voorbereidingsperiode die nodig is voor beide voorgaande scenario’s (1 of 2) of indien de resultaatgerichte doelstelling met betrekking tot stedelijk groen uit de EU Verordening wordt afgezwakt.

7.2.1 Sturingsmogelijkheid 1: programma’s

In dit scenario stuurt het Rijk op GIOS door middel van een programmatische aanpak, gecombineerd met het vaststellen van resultaatgerichte omgevingswaarden. In de fasen van de beleidscyclus kan het Rijk hierbij de volgende stappen zetten.

Daarbij doen zich op hoofdlijnen 2 subscenario’s voor:

- Scenario 1a: Verplichting tot het opstellen van omgevingsprogramma’s gericht op GIOS door gemeenten of regio’s of provincies.
- Scenario 1b: Het Rijk stelt zelf een omgevingsprogramma voor GIOS op.

Scenario 1: programma’s.

Het Rijk neemt voor de implementatie van de voorgenomen EU-Verordening een omgevingswaarde op in het Bkl. Dit naar analogie van omgevingswaarden die volgen uit eerdere EU-Richtlijnen, zoals de

omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit. Dit is de meest voor de hand liggende optie. Een alternatief is, naar analogie van de Wet Stikstofreductie en Natuurherstel (Wsn), in een wet (bijvoorbeeld in de vorm van een aanpassing van de Omgevingswet zelf, een aanpassing van de Wsn of een 'eigen' wet gericht op GIOS) de doelstelling op te nemen dat er tussen 2024 en 2030 geen verlies mag optreden van de totale nationale oppervlakte stedelijk groen en het percentage stedelijke boomkroonbedekking.

Overigens kan het Rijk, indien het verdergaande ambities voor GIOS heeft dan de verplichtingen die voortvloeien uit de voorgenomen EU-Verordening, een eigen aanvullende omgevingswaarde voor GIOS vaststellen in het Bkl, bijvoorbeeld een concreet aantal vierkante meters groen per nieuwgebouwde woning.

Vervolgens maakt het Rijk in een aanpassing van de Nationale Omgevingsvisie⁵¹ duidelijk dat het bereiken van de ambities met betrekking tot GIOS een Rijksbelang is gemoeid dat niet op een doeltreffende en doelmatige wijze door een gemeente, een groep van gemeentes of de provincies kan worden behartigd. Het Rijk zou daarbij kunnen wijzen op het belang van de resultaatverplichtende doelstellingen voor stedelijk groen uit de EU-Verordening, die al op relatief korte termijn moet worden gerealiseerd (2030).

Gelet op de formulering van de EU-doelstellingen ten aanzien van stedelijk groen, ligt het voor de hand dat het Rijk de ambities formuleert in termen van de gewenste staat of kwaliteit van het stedelijk groen en daarbij aangeeft binnen welke termijn (in eerste instantie 30 december 2030, daarna afhankelijk van het nog vast te stellen bevredigende niveau) dit moet worden bereikt. Het Rijk dient hierbij aan te geven of de (resultaat)verplichting geldt voor het gehele grondgebied (alle stedelijke gebieden) of alleen voor specifieke gebieden. In het licht van de doelstellingen van de EU-Verordening Natuurherstel ligt het voor de hand dat gekozen wordt voor het gehele grondgebied. Voorwaarde hierbij is evenwel dat het Rijk definieert wat verstaan moet worden onder meer onder 'oppervlakte stedelijk groen', voor welke steden of stedelijke gebieden deze (resultaat)verplichting geldt en mogelijk ook kwalitatieve eisen stelt aan het stedelijk groen.

Het Rijk moet bij het vaststellen van een omgevingswaarde voor GIOS onderbouwen welke taken en bevoegdheden ze inzet voor het behalen c.q. behouden van de genormeerde kwaliteit.⁵²

Bij de beleidsuitwerking in dit scenario zijn er op hoofdlijnen twee subscenario's.

Scenario 1a: Verplichting tot het opstellen van omgevingsprogramma's gericht op GIOS door gemeenten of regio's of provincies.

De maatregel die de beleidsvrijheid van gemeenten het minst belast is het verplicht stellen van omgevingsprogramma's gericht op GIOS in gemeenten, specifieke regio's of provincies die onder de doelstelling ten aanzien van stedelijk groen vanuit de EU-Verordening Natuurherstel vallen. Via een

⁵¹ In de huidige NOVI is al opgenomen dat het realiseren van een goede leefomgevingskwaliteit en het waarborgen van klimaatbestendigheid nationale belangen zijn.

⁵² Artikel 2.10 lid 3 Omgevingswet.

instructieregel in het Bkl kan het Rijk vastleggen waaraan de omgevingsprogramma's van gemeenten moeten voldoen. Gemeenten of samenwerkende gemeenten in (specifieke) regio's zijn vervolgens vrij om invulling te geven aan de verplichting tot het vaststellen van een omgevingsprogramma 'GIOS'. Zij bepalen zelf, binnen de door het Rijk gegeven kaders, welke middelen en maatregelen ze willen inzetten om de doelstellingen ten aanzien van GIOS te behalen. Gelet op de doelstellingen voor GIOS vanuit de EU-Verordening Natuurherstel is het denkbaar dat het Rijk regelt dat gemeenten verplicht zijn een omgevingsprogramma op te stellen, waarin wordt aangegeven op welke wijze wordt bijgedragen aan het voorkomen van verlies van de oppervlakte stedelijk groen en het voorkomen van het verminderen van het percentage boomkruinbedekking tussen 2024 en 2030. Dat kan in het stelsel van de Omgevingswet op twee manieren. In de wet kan een verplicht programma worden ingesteld. Dergelijke voor Rijk, provincies en gemeenten verplichte programma's zijn nu al in de Omgevingswet opgenomen voor onder meer Omgevingslawaaï, Water, Overstromingsrisico's en Luchtkwaliteit (artikelen 3.6 t/m 3.9). Maar er geldt zoals beschreven ook een programmaplicht als er een omgevingswaarde is vastgesteld. Dan geldt de programmaplicht alleen voor gemeenten die daar niet aan voldoen, of dreigen er niet aan te voldoen.

Ook kan het Rijk kiezen voor een meer getrapte werkwijze voor de verplichting van gemeenten om omgevingsprogramma's voor GIOS vast te stellen. In het Bkl kan het Rijk vastleggen dat provincies in de omgevingsverordening een verplichting voor gemeenten opnemen om een omgevingsplan voor GIOS op te stellen. Het Rijk kan daarbij tevens kaders stellen waaraan deze gemeentelijke omgevingsplannen moeten voldoen of instructie geven aan provincies om dergelijke kaders in de provinciale omgevingsverordening op te nemen.

Scenario 1b: Het Rijk stelt zelf een omgevingsprogramma voor GIOS op.

Indien het Rijk na afweging van belangen van mening is dat het sturen op GIOS niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd, kan het Rijk zelf een omgevingsprogramma met dit oogmerk opstellen. Wanneer de EU-Verordening Natuurherstel wordt vastgesteld heeft het Rijk een direct aangrijpingspunt om zelf een omgevingsprogramma GIOS op te stellen. In dat geval geeft het Rijk aan welke maatregelen het wil treffen om de ambities met betrekking tot GIOS wil bereiken. Het Rijk kan daarbij eigen instrumenten inzetten, zoals subsidie op de aanleg van groenvoorzieningen door provincies, gemeenten of private partijen. In alle gevallen dient het Rijk bij het opstellen van zo'n programma wel belangen af te wegen en af te stemmen met andere overheden op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

Indien het Rijk stuurt op de verplichting voor gemeenten, specifieke regio's of provincies tot het vaststellen van een programma voor GIOS (direct of getrap; scenario 1a), legt het Rijk deze verplichting en eventuele voorwaarden waaraan deze programma's moeten voldoen vast in de Omgevingswet of het Bkl. In het licht van de doelstellingen van de EU-Verordening Natuurherstel ligt het voor de hand dat als voorwaarde in de programma's van gemeenten en provincies (scenario 1a) of het programma van het Rijk (scenario 1b) maatregelen moeten worden opgenomen die een bijdrage leveren aan het bereiken van deze doelstellingen.

Indien het Rijk een omgevingswaarde heeft vastgesteld, ongeacht of het gemeenten, stedelijke regio's of provincies heeft verplicht een omgevingsprogramma voor GIOS vast te stellen (scenario 1a) of zelf een

omgevingsprogramma voor GIOS heeft vastgesteld (scenario 1b), is het verplicht om te meten en beoordelen of aan deze omgevingswaarde is voldaan. Het Rijk kan hierbij gebruik maken van gegevens die door de gemeenten en regio's worden aangeleverd.

7.2.2 Sturingsmogelijkheid 2: Rechtstreekse regels

In dit scenario maakt het Rijk gebruik van de mogelijkheid om via het stellen van regels te sturen op GIOS. Daarbij doen zich op hoofdlijnen 2 subscenario's voor:

- Scenario 2a: Het Rijk stuurt op GIOS via instructieregels voor de gemeentelijke omgevingsplannen, vergunningverlening of maatwerkbeslissingen, direct of getrap via instructieregels voor de provinciale verordening.
- Scenario 2b: Het Rijk stuurt op GIOS via regels op basis van de eigen bevoegdheden.

Scenario 2a: instructieregels ten aanzien van gemeentelijke omgevingsplannen, vergunningverlening of maatwerk.

De vaststelling van een (gewijzigde) Nationale Omgevingsvisie waarin GIOS is gedefinieerd en is gemotiveerd waarom sprake is van een Rijksbelang, verloopt op vergelijkbare wijze als geschetst in het voorgaande scenario 1. Daarbij maakt het Rijk in de Nationale Omgevingsvisie duidelijk dat het de doelstellingen met betrekking tot GIOS wil bereiken via instructieregels ten aanzien van bestemmingsplannen in het Bkl. Dit kan rechtstreeks of getrap via instructieregels voor de provinciale omgevingsverordening.

Het is een optie om ook in scenario 2 te werken met een specifiek omgevingsprogramma van het Rijk voor GIOS, gelijk als in scenario 1. Wel is het zo, dat dan moet worden gelet op de samenhang tussen de maatregelen uit het programma en de instructieregels in het Bkl, om dubbelingen of tegenstrijdigheden te vermijden.

Het Rijk kan in het Bkl instructieregels opnemen waaraan omgevingsplannen moeten voldoen met het oog op GIOS. Zo kan het Rijk gemeenten voorschrijven hoe zij bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 Omgevingswet) rekening houden met aspecten van stedelijk groen zoals beoogd met onder meer doelstellingen vanuit de EU-Verordening Natuurherstel. Dat kan gaan over een minimale vereiste oppervlakte groen bij woningbouw of bij de aanleg van maatschappelijke voorzieningen. De instructieregels gericht op het bereiken van de doelstellingen voor GIOS kunnen ook betrekking hebben op de gemeentelijke vergunningverlening. Het Rijk kan aangeven in welke gevallen een gemeente een omgevingsvergunning zou moeten weigeren, bijvoorbeeld bij een project voor nieuwbouwwoningen met een tekort aan groenvoorzieningen.

In dit regelgerichte, meer decentrale scenario van sturen op groen ligt het voor de hand om in de omgevingsverordening ook instructieregels op te nemen over de wijze waarop gemeenten informatie

moeten verzamelen over de voortgang met betrekking tot de genomen maatregelen en de daarmee behaalde resultaten, en hierover moeten rapporteren.

Scenario 2b: Het Rijk stuurt op GIOS via regels op basis van de eigen bevoegdheden en taken.

Dit subscenario verschilt van scenario 2a in de fase van beleidsuitvoering. In het Bal kan het Rijk de volgende instrumenten gericht inzetten om bestaand GIOS te beschermen en de groei van de totale oppervlakte stedelijk groen te bevorderen:

- Rechtstreeks werkende regels. Voorbeelden van huidige regels in het Bal voor de oppervlakte groen (nog geen stedelijk groen) zijn bijvoorbeeld de regels ten aanzien van Natura-2000 gebieden en activiteiten met betrekking tot houtopstanden. Hierin zijn respectievelijk verboden en voorwaarden opgenomen voor activiteiten die de Natura-2000 gebieden aantasten en zijn voorwaarden en geboden opgenomen voor het vellen en herplanten van houtopstanden. Ook kan een vergelijking worden gemaakt met de rechtstreeks werkende regels voor (de bescherming van) Erfgoed.
- Beoordelingsregels voor activiteiten die GIOS aantasten. Het Rijk kan in het Bkl voorwaarden of criteria benoemen, die dan via een vergunningplicht getoetst moeten worden met het oog op het vermijden van aantasting van de oppervlakte GIOS door een concrete activiteit, bijvoorbeeld bij de bouw van woningen of bij de aanleg van wegen. Evenwel, een nieuwe vergunningplicht introduceren voor deze activiteiten ligt weinig voor de hand.
- Omgevingsvergunning voor vergunningplichtige activiteiten die onder het bevoegd gezag van het Rijk vallen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een activiteit nabij een Rijksmonument, waarbij het Rijk voorwaarden stelt aan de bijdrage die deze activiteit levert aan het behoud of de groei van de oppervlakte (stedelijk) groen. Ook kan voor bepaalde vergunningplichtige activiteiten, zoals de activiteiten rond (niet Natura 2000) natuurgebieden, worden afgezien van een vergunningplicht en hiervoor in de plaats rechtstreeks werkende regels worden opgenomen die het behoud en de groei van de oppervlakte stedelijk groen bevorderen.

Het Rijk kan bij complexe projecten in een gebied, zoals de aanleg of reconstructie van een Rijksweg, via een projectbesluit sturen op het behoud en de groei van de oppervlakte groen rond steden. Het kan daarbij gaan om de aanleg van extra groen- of recreatieve voorzieningen. Het Rijk kan daarmee rechtstreeks sturen op de functies in het gebied, waarbij het projectbesluit het (gemeentelijke) omgevingsplan en de provinciale omgevingsverordening vervangt.

In dit regelgerichte, meer rechtstreeks door het Rijk sturende scenario van sturen op GIOS ligt de verantwoordelijkheid (en plicht) tot het meten en beoordelen van de effecten van genomen maatregelen nadrukkelijk bij het Rijk. Het Rijk kan hiervoor een beroep doen op de gemeenten om hiervoor informatie aan te leveren.

Wij merken hierbij op dat vooral dit scenario 2 het gebruik van rechtstreeks werkende regels en het projectbesluit van invloed is op de beleidsvrijheid van gemeentes en provincies. Dat vereist dus een goede onderbouwing, gelet op 'decentraal tenzij'. Tevens merken wij op dat de rechtstreeks werkende regels

vooral sturing mogelijk maken op behoud van de oppervlakte stedelijk groen en in beperktere mate op groei van de oppervlakte stedelijk groen. Het gaat immers in de regel om geboden en voorwaarden die verbonden worden aan activiteiten. Daarmee zijn de mogelijkheden in dit scenario beperkter om te sturen op de doelstellingen van de EU-Verordening Natuurherstel die gericht zijn op een 'stijgende trend tot een bevredigend niveau'.

7.2.3 Sturingsmogelijkheid 3: Indirecte instrumenten.

Gelet op het resultaatverplichtende karakter van de doelstellingen van EU-Verordening Natuurherstel, zien wij dit derde scenario vooral als een tijdelijk of overgangsscenario naar één van bovengenoemde scenario's. Zowel het sturen op GIOS via programma's als via regels vergt voorbereidings- en besluitvormingstijd. Via dit derde scenario kan het Rijk mogelijkheden benutten om in die periode alvast te sturen op GIOS. De mogelijkheden om in dit scenario (indirect) te sturen op GIOS wordt voor een belangrijk deel bepaald door de keuzen van het Rijk voor de inzet (of juist het niet inzetten) van instrumenten in de twee andere scenario's. In de opeenvolgende fasen van de beleidscyclus zijn er de volgende mogelijkheden tot indirecte sturing.

Bij de ontwikkeling van een nieuwe, gewijzigde Nationale Omgevingsvisie, waarin de doelstellingen voor GIOS worden opgenomen, kan het Rijk andere partijen betrekken (zoals de provincies, gemeenten en de waterschappen) om deze ambitie met hen af te stemmen. Het Rijk kan hierbij in kaart brengen welke ambities en maatregelen voor GIOS andere partijen hebben geformuleerd en in welke mate deze aansluiten bij de ambities en maatregelen van het Rijk. Dit biedt ook mogelijkheden om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen, bijvoorbeeld te voorzien in een bepaald percentage van het budget voor aanleg van nieuwbouwlocaties of aanleg van infrastructuur te besteden aan oppervlakte groen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van Bestuursakkoorden.

Ook kan het Rijk andere partijen, met een relatief geringe ambitie op het gebied van GIOS en een daarop toegesneden maatregelenpakket, verleiden om hierop meer in te zetten door toepassing van hun eigen instrumenten uit het stelsel van de Omgevingswet. Kennisdeling over ambities en mogelijke maatregelen, ook via de instrumenten van de Omgevingswet, kan hierbij behulpzaam zijn. Het Rijk zou deze kennisdeling verder kunnen stimuleren en faciliteren, bijvoorbeeld door een databank van ambities en maatregelen.

Bij de systematiek van de huidige Nationale Omgevingsvisie zijn de nationale opgaven per provincie samengebracht in een zogeheten startpakket. In dit startpakket zitten zowel opgaven die direct ruimtelijk in te passen zijn, maar ook globalere doelen en opgaven. Als onderdeel van dit startpakket hebben VNG, IPO en de Unie van Waterschappen (UvW) een handreiking gebiedsgericht werken opgesteld. Het sturen op GIOS zou onderdeel kunnen worden van dit startpakket⁵³ en de handreiking gebiedsgericht werken.

⁵³ 'Groen om de stad' is onderdeel van de uitvraag richting provincies van het startpakket.

Indien het Rijk via instructieregels alle provincies en gemeentes, of provincies en gemeenten in specifieke regio's verplicht tot het vaststellen van omgevingsprogramma's voor GIOS (scenario 1a) en hieraan voorwaarden stelt, kan het Rijk de totstandkoming ervan faciliteren en ondersteunen. Een voorbeeld hiervoor is het Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (NP RES), waarbij een ondersteuningsorganisatie (het programmabureau) regio's ondersteund bij het ontwikkelen van een regionale energiestrategie. Maar ook in geval er nog geen verplichting voor provincies en gemeenten ligt om een programma voor GIOS op te stellen, kan het Rijk de vrijwillige totstandkoming ervan faciliteren via een ondersteuningsorganisatie.

Indien het Rijk zelf een omgevingsprogramma voor GIOS vaststelt (scenario 1b), kan het Rijk onderzoeken met welke andere partijen (provincies, gemeenten, waterschappen, natuurbeheerorganisaties, recreatieschappen) samenwerkingen of allianties kunnen worden aangegaan om de ambities te bereiken. Mogelijk kan het Rijk voor specifieke gebieden gezamenlijke programma's ontwikkelen met provincies, regio's of regiogemeenten. Het Rijk werkt al langer samen met de provincies, bijvoorbeeld het programma Natuur en de realisatie van de bossenstrategie.

Als het Rijk een omgevingswaarde voor GIOS vaststelt, vereist dit interactie met de omgeving. Bij de ontwikkeling van een omgevingswaarde moet het Rijk rekening houden met de formele vereisten, maar ook zijn interne en externe afstemming vereist om te kunnen borgen dat de omgevingswaarde kan worden bereikt. Deze afstemming kan andere partijen, interne en extern, ertoe aanzetten om zelf ambities en maatregelen te formuleren voor GIOS.

Indien het Rijk via instructieregels gemeenten en/of provincies verplicht om bij het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening GIOS te betrekken, kan het Rijk de totstandkoming ervan ook ondersteunen en faciliteren. Dit kan het Rijk tot stand brengen via advies, voorlichting en kennisdeling over onder meer de mogelijkheden die zij hebben om via deze formele documenten te sturen op GIOS.

Het Rijk kan het publiek en de andere overheden actief informeren over de genomen maatregelen en de bereikte effecten. De verwachting is dat op basis van de EU-Verordening Natuurherstel een nationale database opgezet en beheerd zal moeten worden, mogelijk aansluitend op bestaande monitoringssystemen, op grond waarvan inzicht ontstaat op het bereiken van de doelstellingen ten aanzien van stedelijk groen.⁵⁴

7.3 Sturen op kwaliteit van stedelijk groen

Groen is een veelzijdig thema. Zowel de kwantiteit (hoeveelheid) als kwaliteit (het soort groen) is belangrijk om een gezonde en leefbare omgeving te creëren. De twee moties van de TK en de Europese Verordening Natuurherstel zien vooral op kwantitatieve sturing, namelijk oppervlakte groen op nationaal niveau, boomkroonbedekking in stedelijke ecosysteemgebieden en een groennorm (deze wordt vaak gezien als een

⁵⁴ Zie: Arcadis, Quick Scan EU-Verordening Natuurherstel, 2 mei 2023.

oppervlaktenorm bij nieuwbouw of verbouw). Naast het borgen van kwantitatieve ambities is het ook mogelijk om kwalitatieve ambities te borgen, maar dit is wel een stuk complexer. Hieronder wordt kort ingegaan op de verschillende opties van de drie sturingsmogelijkheden om op de kwaliteit van stedelijk groen te sturen. Sturen op kwaliteit van stedelijk groen via rechtstreeks werkende regels vraagt om een objectieve uitwerking en borging van deze 'kwaliteit'. Dit is complex en vraagt waarschijnlijk een lang proces. Een voorbeeld hiervan zijn regels rondom werelderfgoed. Om dit te kunnen doen zijn in het Bal en Bkl de volgende zaken geregeld: (1) beschreven is wat werelderfgoed is en hoe het wordt begrensd, (2) zijn de kernkwaliteiten van werelderfgoed uitgewerkt en vastgelegd en (3) worden deze kernkwaliteiten beschermd door een specifieke zorgplicht. Bovendien gaat het bij erfgoed om beschermen van bestaande kwaliteiten en bij groen gaat het juist om verbetering van de huidige kwaliteit. Dit maakt het sturen op de kwaliteit van stedelijk groen dus nog complexer.

- Rechtstreekse werkende regels lenen zich minder goed om te sturen op kwaliteit. Rechtstreeks werkende regels zijn in principe bedoeld om de naleving van beleid te borgen en bevoegdheden te creëren voor overheden.
- Sturing via programma's leent zich (in combinatie met een handreiking) beter voor kwalitatieve sturing op stedelijk groen. Omgevingsprogramma's onder de Omgevingswet zijn een verdere uitwerking van de omgevingsvisie, waarbij in de omgevingsvisie een beschrijving van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is opgenomen. In de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma is daarom veel ruimte om in te gaan op de gewenste kwaliteit. Maatregelen van het omgevingsprogramma kunnen onderbouwd worden met uitwerkingen over het soort groen (of juist de combinatie van diverse soorten groen) en aan deze maatregelen kunnen financiële middelen gekoppeld worden.
- Indirecte sturing leent zich ook goed voor sturing op de kwaliteit van stedelijk groen, maar dat komt voornamelijk omdat deze sturingsvorm vormvrij is. Het kan immers via informele afspraken of vastgelegde afspraken in bestuurlijke overeenkomsten tot stand komen. Daarin is het ook mogelijk om afspraken op te nemen over de kwaliteit van stedelijk groen. Het nadeel hiervan is echter dat het, zoals in dit rapport ook benoemd is, op basis is van samenwerking en nakomen van gemaakte afspraken en dus niet juridisch afdwingbaar is.

7.4 Voor- en nadelen van de sturingsmogelijkheden

Hieronder worden beknopt de voor- en nadelen van de verschillende sturingsmogelijkheden beschreven. Allereerst wordt ingegaan op de voor- en nadelen van sturing door een norm/omgevingswaarde, omdat de twee aangenomen Tweede Kamer-moties daarop betrekking hebben. Vervolgens worden de voor- en nadelen behandeld van sturen via programma's, via rechtstreeks werkende regels en indirecte sturing.

7.4.1 Norm/omgevingswaarde

Voordelen sturen via een norm/omgevingswaarde

- Een norm is duidelijk en objectief kwantificeerbaar, waardoor het duidelijk is of er wel of niet aan wordt voldaan. Hierdoor is het duidelijk waar men aan toe is. Deze duidelijkheid geldt, afhankelijk van het gekozen instrumentarium, voor andere overheden en/of burgers en bedrijven.
- Door een norm te stellen wordt het onderwerp waarvoor een norm wordt gesteld prominent onderdeel van het afwegingsproces van ruimtelijke plannen en besluiten en kan er niet 'zomaar' van worden afgeweken.

Nadelen sturen via een norm/omgevingswaarde

- De hoogte van een norm is cruciaal voor de effectiviteit van de norm: een te hoge norm kan andere ontwikkelingen (zoals woningbouw) bemoeilijken en zelfs tegenhouden. Wanneer niet aan de gestelde norm wordt voldaan mag er bijvoorbeeld niet gebouwd worden. Een te lage norm kan worden gezien als een minimum en kan zelfs leiden tot afname van stedelijk groen.
- Het is moeilijk om met een norm/omgevingswaarde te sturen op de kwaliteit van stedelijk groen.

7.4.2 Programma's

Voordelen sturen via programma's

- Het voordeel van sturen via programma's is dat het in combinatie met een omgevingswaarde beleid en maatregelen bevat die in opzet tot de gewenste kwantiteit en kwaliteit van GIOS leiden. Een programma kan bijvoorbeeld maatregelen bevatten die anderen aanzetten tot het uitvoeren van activiteiten, zoals het beschikbaar stellen van budgetten of subsidies, maar kan ook gericht zijn op het uitvoeren van projecten door de overheid die het programma vaststelt. Met een programma krijgt het beleid dus handen en voeten. Het nadeel van sturen via programma's is dat het activiteiten van bedrijven, burgers en andere initiatiefnemers niet via verboden, voorwaarden of geboden bindt.
- Het voordeel van een Rijksomgevingsprogramma voor GIOS (scenario 1b), is dat het Rijk zelf verantwoordelijk is voor de aanpak, middelen en maatregelen, en daarmee een meer directe invloed kan uitoefenen op het bereiken van de doelstellingen. Het nadeel hiervan is dat het strijdig is met het principe van 'decentraal, tenzij'. Om sturen via programma's te laten slagen, lijkt het wenselijk om te sturen via een combinatie van een Rijksomgevingsprogramma en verplichte omgevingsprogramma's voor provincies en gemeenten.

Nadelen sturen programma's

- Het is op voorhand niet goed in te schatten of sturen via programma's in sterkere mate zal bijdragen aan het bereiken van de doelen ten aanzien van GIOS dan sturen via rechtstreeks werkende regels. Dit zal mede beïnvloed worden door de groenambitie die het Rijk zal stellen. Als de doelstellingen uit de EU-Verordening Natuurherstel straks gelden als rechtstreeks werkende regel, valt te bezien of deze regel ook afdoende is om de nader in te vullen ambities ten aanzien van GIOS te realiseren. Dat laatste is echter onwaarschijnlijk, en zal het Rijk aansporen toch meer te doen, en naast sturing via rechtstreekse regels ook te sturen via programma's.
- Bij het sturen via programma's bestaat de mogelijkheid dat ondanks de inzet van het pakket aan maatregelen het doel toch niet wordt bereikt, omdat bepaalde assumpties achter de werking van die maatregelen onjuist blijken te zijn. Binnen de programmatische aanpak bestaat dan het risico dat er alsmaar bijgestuurd moet worden, en dat er meer budget nodig blijkt te zijn dan begroot. Het niet tijdig behalen van de gestelde doelen zou voor GIOS problematisch zijn, niet alleen vanwege de verplichting die een omgevingswaarde met zich meebrengt, maar ook vanwege de EU-Verordening Natuurherstel die – wanneer eenmaal vastgelegd – harde verplichtingen met zich meebrengt.
- Vanuit de gedachte van 'decentraal, tenzij' ligt de verplichting tot het opstellen van omgevingsprogramma's door gemeenten voor GIOS het meest voor de hand (scenario 1a). Het grote voordeel van dit scenario is dat de gemeenten binnen de door het Rijk gestelde kaders zelf bepalen welke middelen en maatregelen ze willen inzetten om de doelen ten aanzien van GIOS te behalen. Het nadeel hiervan is dat het Rijk in dit scenario (zonder Rijksomgevingsprogramma) minder regie op die middelen en maatregelen heeft, waardoor het Rijk minder invloed heeft op het behalen van de doelstellingen.

7.4.3 Rechtstreeks werkende regels

Voordelen sturen rechtstreekse werkende regels

- Het voordeel van sturen via rechtstreekse werkende regels, is dat het activiteiten van burgers, bedrijven en andere initiatiefnemers rechtstreeks bindt. Het Rijk kan dit doen op basis van haar eigen taken en bevoegdheden (scenario 2b). Het nadeel hiervan is het beperken van de mogelijkheid lokaal maatwerk toe te passen. Rechtstreeks werkende regels stellen aan alle activiteiten dezelfde eisen. Dat pleit voor een scenario waarin het Rijk instructieregels opstelt ten aanzien van gemeentelijke omgevingsplannen, vergunningverlening of maatwerk (scenario 2a). Dit verplicht gemeenten regels op te stellen ten aanzien van GIOS, maar laat ook ruimte om die regels in te vullen op een manier die aansluit bij de lokale situatie.

Nadelen sturen via rechtstreeks werkende regels

- Nadelen zijn een lange doorlooptijd van opstellen tot inwerkingtreding van de regels (1 á 2 jaar) en een tijdverloop tussen het stellen van regels en het bereiken van effecten.

- Rechtstreeks werkende regels kunnen worden gezien als een inperking van de beleidsvrijheid van gemeentes en provincies. Deze manier van sturing vereist een goede onderbouwing vanuit het Rijk.
- Deze manier van sturing is voornamelijk geschikt om behoud van groen te borgen. Rechtstreekse werkende regels lenen zich minder voor het sturen op groei van de oppervlakte stedelijk groen. In het omgevingsplan worden namelijk geboden en voorwaarden verbonden aan activiteiten.
- Rechtsregels worden niet automatisch opgevolgd en zijn afhankelijk van het nalevingsgedrag.
- Het is moeilijk om met een norm/omgevingswaarde te sturen op kwaliteit van stedelijk groen.

7.4.4 Indirecte sturing

Voordelen indirecte sturing

- Er kan relatief snel worden overgegaan tot het maken van (bestuurlijke) afspraken en deze afspraken kunnen ook relatief snel in maatregelen gericht op effecten op de korte en lange termijn worden omgezet.

Nadelen indirecte sturing

- Deze vorm van sturing is gebaseerd op samenwerking en vrijwilligheid. Het is niet mogelijk om andere overheden te verplichten om bepaalde maatregelen te treffen of randvoorwaarden op te leggen.

8. Conclusies en advies

De aanleiding van deze verkenning naar de mogelijkheden die het Rijk heeft om met behulp van het instrumentarium van de Omgevingswet te sturen op GIOS ligt in hoofdzaak bij de nationale verplichtingen die voortvloeien uit de nog vast te stellen EU Verordening Natuurherstel en de moties van de Tweede Kamer gericht op het uitvoeren van een verkenning naar een landelijke groennorm in en rondom steden en stedelijke gebieden.

Landelijke Groennorm

Wij constateren dat de wijze waarop de herstelverplichtingen en een verslechteringsverbod in de EU Verordening Natuurherstel voor stedelijk groen is geformuleerd (artikel 6 van de verordening) in feite al een verplichting oplevert om te sturen met groennormen in en rond steden en stedelijke gebieden. Het gaat daarbij bovendien om zogeheten gesloten groennormen op het moment dat het Rijk nader aanwijst of preciseert wat verstaan moet worden onder (de oppervlakte) stedelijk groen, de bevredigende niveaus voor de oppervlakte stedelijk groen en voor het percentage boomkroonbedekking, de stedelijke ecosystemen en de termijn (na 2030) waarin de bevredigende niveaus bereikt moeten worden. De verkenning naar een landelijke groennorm wordt daarmee al voor een belangrijk deel ingevuld door de verplichtingen voortvloeiend uit Europese regelgeving.

Het instrument van de Omgevingswet dat het beste aansluit bij een dergelijke groennorm is de 'omgevingswaarde'. Met een omgevingswaarde kan het bevoegd gezag (Rijk, provincie of gemeente) vastleggen welke kwaliteit ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Dit kan in termen van de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Tegen de achtergrond van de genoemde Europese verplichtingen kan het Rijk resultaatverplichtende omgevingswaarden voor GIOS vaststellen in het Bkl, net zoals nu in het Bkl omgevingswaarden zijn opgenomen voor luchtkwaliteit, kwaliteit van het oppervlaktewater en zwemwater. Provincies en gemeenten kunnen, indien het Rijk een omgevingswaarde voor GIOS opneemt, zelf scherpere omgevingswaarden vaststellen.

Het Rijk dient bij de omgevingswaarde te onderbouwen hoe de omgevingswaarde wordt bereikt: door zelf te handelen, door een ander bestuursorgaan (provincie, gemeente of waterschap) daartoe te instrueren via het Bkl, via specifieke regels in bijvoorbeeld Bal of via voorlichting, subsidies, of een andere optie uit het arsenaal van de Rijksoverheid. Meer in algemene zin heeft het Rijk de mogelijkheid de omgevingswaarde direct te laten doorwerken naar burgers en bedrijven of naar provincies, gemeenten en waterschappen gericht op de besluiten die zij nemen.

Naast het instrument van de omgevingswaarde biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om 'verplichtingen' of 'gebodsbepalingen' in het omgevingsplan van gemeenten op te nemen als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit geeft het Rijk een tweede mogelijkheid om te sturen op groennormen. Dit vindt dan plaats via instructieregels in het Bkl gericht op

het gemeentelijk omgevingsplan of, getrapt, via instructieregels in het Bkl voor de provinciale omgevingsverordening met het oogmerk dat gemeenten bepalingen opnemen in het omgevingsplan.

Scenario's voor sturen op GIOS

Het Rijk kan op hoofdlijnen met behulp van de Omgevingswet via twee scenario's sturen op GIOS:

1. Via programma's, eventueel gecombineerd met het vaststellen van omgevingswaarden (zie hierboven). Dit scenario is in de kern handelingsgericht; daarmee gericht op het vaststellen van acties en maatregelen die moeten bijdragen aan het beoogde resultaat en samenwerking met andere partijen.
2. Via rechtstreeks werkende regels. Dit scenario is in de kern gericht op het nemen van besluiten. Het kan daarbij gaan om besluiten van het Rijk zelf, of via instructie, op de besluiten die andere overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) (moeten) nemen.

Daarnaast zien wij een derde, naar onze mening, vooral tijdelijk scenario voor sturen op GIOS met de Omgevingswet; het sturen op grond van de zogeheten indirecte instrumenten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het afstemmen met of aansluiten bij andere overheden of partijen die maatregelen voor GIOS hebben ontwikkeld, het opbouwen en delen van kennis over GIOS, het faciliteren van de totstandkoming van programma's voor GIOS door andere overheden, het vormen van allianties of samenwerkingen en het actief informeren van het publiek over bereikte resultaten. Gelet op de voorbereidingstijd die gemoeid is met de twee eerstgenoemde scenario's, kan het Rijk met behulp van dit scenario vrijwel meteen werk maken van sturing op GIOS met het instrumentarium van de Omgevingswet. Maar ook nadat voor de eerstgenoemde scenario's is gekozen, kan sturing met behulp van indirecte instrumenten ondersteunend zijn.

Zowel het programma scenario als het scenario van rechtstreeks werkende regels bieden goede handvatten voor sturing door het Rijk op GIOS met de Omgevingswet. Het is aan het Rijk een afweging te maken op basis van de voor- en nadelen van de scenario's welk scenario de voorkeur heeft.

Daarbij heeft het programma scenario het voordeel dat het handelings- en actiegericht is, het Rijk zelf grip houdt op beleid, uitvoering en beoogde resultaten en daarmee zelf onderdeel is van de oplossing, andere partijen worden betrokken en medeverantwoordelijk worden gemaakt voor de resultaten, gemakkelijk kan worden gedifferentieerd per gebied en een gesloten beleidscyclus tot stand wordt gebracht ('plan-do-check-act'). Het nadeel van dit scenario is dat maatregelen zonder investering/financiering niet van de grond komen en andere partijen noodzakelijk zijn voor doelbereiking.

Het scenario van rechtstreeks werkende regels heeft als voordeel dat rechtszekerheid ontstaat voor burgers en bedrijven, maar ook voor andere overheden, de verantwoordelijkheid voor het tot stand komen van doelen en resultaten elders worden belegd en de handelingsruimte door middel van rechtsregels wordt geborgd. Daar staat tegenover dat rechtsregels niet automatisch worden opgevolgd en afhankelijk zijn van het nalevingsgedrag en er sprake zal zijn van een tijdverloop tussen het stellen van de regels en het bereiken van effecten. Regels hebben het inherente risico van het ontstaan van een 'papieren werkelijkheid'.

Advies

Met deze verkenning is zicht ontstaan op welke wijze het Rijk kan sturen op de doelstellingen van GIOS met behulp van de Omgevingswet. Daarbij is het van belang dat het Rijk, rekening houdend met de principes en uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Omgevingswet en de wijze waarop ze *wil* sturen, een gerichte keuze maakt uit het instrumenten-arsenaal van deze wet om tot een juiste en passende instrumenten-mix te komen. Deze gerichte keuze is mede afhankelijk van de inhoudelijke ambities die het Rijk met het sturen op GIOS wenst na te streven. Het formuleren van deze ambitie is een logische vervolgstap op deze verkenning.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Arcadis, 2023. *Quick Scan Impact EU-Verordening Natuurherstel*. Online geraadpleegd: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/05/02/arcadis-rapportage-quickscan-eu-verordening-natuurherstel>.

Binnenlands Bestuur, 2019. *Den Haag gaat eenvoudig puntensysteem hanteren om groener te bouwen*.
Europese Commissie, 2022. *Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende natuurherstel*. Online geraadpleegd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0304>.

Europese Unie. *Soorten rechtshandelingen*. Online geraadpleegd: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_nl.

Flux, Bureau Buiten en Staatsbosbeheer, 2023. *Groene verstedelijking*. Online geraadpleegd: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z05065&did=2023D11915.

Gemeente Amsterdam, 2020. *Groenvisie 2020-2050: een leefbare stad voor mens en dier*. Online geraadpleegd: <https://openresearch.amsterdam/nl/page/60771/groenvisie-2050-een-leefbare-stad-voor-mens-en-dier>.

Gemeente Den Haag, 2021. *Overzicht groennormen*. Online geraadpleegd: https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10298593/1/RIS309259_Bijlage_TV-DGZ_Overzicht_groennormen_gemeente_Den_Haag_vs_DGZ_mv.

Gemeenten 's-Hertogenbosch, 2020. *Verordening Bodem, Water en Groen*. Online geraadpleegd: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR655410/1>.

Gemeente Rotterdam, 2021. *Coalitieakkoord 2022-2026*. Online geraadpleegd: https://openrotterdam.nl/wp-content/uploads/2022/06/Coalitieakkoord-2022-2026_Een-Stad_Rotterdam.pdf.

Gemeente Utrecht, 2018. *Actualisatie Groenstructuurplan 2017-2030*. Online geraadpleegd: <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-omgevingsvisie/thematisch-beleid/groen/2018-03-actualisatie-groenstructuurplan-2017-2030.pdf>.

Planbureau voor de Leefomgeving, 2023. *Natuur in en om de stad*. Online geraadpleegd: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2023-natuur-in-en-om-de-stad-5023.pdf>.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020. *Nationale Omgevingsvisie*. Online geraadpleegd: <https://denationaleomgevingsvisie.nl/publicaties/novistukken+publicaties/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=1760380>.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015. *Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet*. Bijlage bij Tweede Kamerstuk 33 118, nr. 19. Online geraadpleegd: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-546306.pdf>.

Omgevingsweb.nl. *Gebodsbepalingen in het omgevingsplan*. Online geraadpleegd: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/gebodsbepalingen-in-het-omgevingsplan/>.

Rijksoverheid, 2018. Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden. In: *Staatsblad*. Online geraadpleegd: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-292.html>.

Rijksoverheid. *Algemene wet bestuursrecht*. Online geraadpleegd: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01>

Rijksoverheid. *Memorie van toelichting bij de Omgevingswet*. Online geraadpleegd: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>.

Rijksoverheid. *Omgevingswet*. Geconsolideerde versie online geraadpleegd: <https://iplo.nl/publish/pages/191119/omgevingswet-stb-versie-02-11-2023.pdf>.

Tauw en Arcadis, 2022. *Bouwstenen: Maatlat groene klimaatadaptieve omgeving*. Online geraadpleegd: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f721a8c3d34c8b77997d3d1c776c73baf7dcd248/pdf>.

Tweede Kamer de Staten Generaal, 2013. *Modernisering van de overheid*. Online geraadpleegd: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-224.html>.

Tweede kamer, 2021. *Motie van het lid Terpstra over een landelijke norm voor binnenstedelijk groen*, 35 517 nr. 57. Online geraadpleegd: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021D09479&did=2021D09479>.

Tweede Kamer, 2021. *Motie van de leden Bouchallikh en Geurts over het opnemen van een norm omtrent groen rondom de steden in verhouding tot de verstedelijkingsopgave*, 35 742 nr. 7. Online geraadpleegd: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021D35433&did=2021D35433>.

Tweede Kamer, 2023. *Landelijke maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving en verkenning groennorm*, 32 813 en 32 847 nr. 1195. Online geraadpleegd: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023D11915&did=2023D11915.

Van der Velde, J., 2022. Open normen in ruimtelijke regels: In: *Tijdschrift omgevingsrecht*, nr 1.

Wageningen University & Research, 2022. *Groennormen in de stad en omgeving*. Online geraadpleegd: <https://research.wur.nl/en/publications/groennormen-in-de-stad-en-omgeving-een-verkenning-vanuit-de-weten>.

Wageningen University & Research, 2022. *'Natuurinclusief bouwen wordt de standaard'*. Online geraadpleegd: <https://www.wur.nl/nl/show-longread/natuurinclusief-bouwen-wordt-de-standaard.htm>.

Bijlage 2: Gemeentelijke groennormen

Een aantal gemeenten hebben al initiatieven genomen of maatregelen vastgesteld om, mede via lokale groennormen, te kunnen sturen op groen in en rond stedelijke gebieden. Ter illustratie zijn hierbij een aantal voorbeelden opgenomen, afkomstig uit vijf Nederlandse gemeenten.

Amsterdam: De gemeente Amsterdam hanteert in de Groenvisie stedelijke groennorm die voor nieuw te ontwikkelen buurten geldt.⁵⁵ Het gaat dan om de zogenaamde 'referentienormen Ruimte voor groen' waarbij afhankelijk van het woonmilieu (centrumstedelijk, gemengd stedelijk en groen-blauwe verbindingen) normhoeveelheden (m²) voor gebruiksgroen en ecosysteemgroen per woning zijn geformuleerd.

Den Bosch: De gemeente Den Bosch hanteert een groenscore.⁵⁶ Hierbij wordt getoetst of in een ruimtelijk plan voldoende groene elementen worden meegenomen. Daarbij worden zowel kwantitatieve (aantal m² groen) als kwalitatieve (biodiversiteit) elementen meegewogen. De gemeente Den Bosch heeft deze groennorm juridisch verankerd in een Verordening.

Den Haag: De gemeente Den Haag hanteert een norm voor oppervlaktegroen (in m²) als percentage per plangebied.⁵⁷ Voor nieuwbouwwoningen is een puntensysteem opgesteld, voor groen in, op en aan de woning.⁵⁸

Rotterdam: In haar coalitieakkoord 2022-2026 neemt de gemeente zich voor een groennorm bij nieuwbouwwoningen op te nemen, om vergroening in wijken en gebieden te stimuleren.⁵⁹

Utrecht: De gemeente Utrecht hanteert een indicator van 75m² per woning in de programmabegroting.⁶⁰ Deze indicator wordt gehanteerd op verschillende schaalniveaus: projectplan en buurt. Verder zijn er afstandsnormen van woningen tot plantsoenen, parken en recreatiegebieden (resp. 200 m, 500 m en 2,5 km) en de doelstelling van 40% groen in de buurt (zowel groen in de private als openbare ruimte).

⁵⁵ Gemeente Amsterdam, Groenvisie 2020-2050, 21 december 2020.

⁵⁶ Gemeente 's-Hertogenbosch, Verordening Bomen, Water en Groen, 16 maart 2021.

⁵⁷ Gemeente Den Haag, Overzicht groennormen Den Haag, 16 juni 2021.

⁵⁸ Binnenlands Bestuur, Den Haag gaat eenvoudig puntensysteem hanteren om groener te bouwen, 19 april 2019.

⁵⁹ Gemeente Rotterdam, Coalitieakkoord 2022-2026, 1 juni 2022.

⁶⁰ Gemeente Utrecht, Actualisatie Groenstructuurplan 2017-2030, 8 maart 2018.

Bijlage 3: Directe sturingsmogelijkheden

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de instrumenten van de Omgevingswet kunnen worden ingezet door het Rijk om meer groen in en om de gebouwde omgeving te realiseren. Daarbij gaan we uit van het idee achter de werkwijze die de Omgevingswet voorschrijft, dat beleid door de gehele integrale gesloten beleidscyclus loopt. Dat betekent dat het beleid voor meer groen in en om steden en dorpen inzet vereist in zowel ontwikkeling, doorwerking, uitvoering als monitoring. Om deze gehele beleidscyclus in beeld te krijgen, is het van waarde om de vier fasen en daarbij passende instrumenten apart te behandelen.

Het doel van dit hoofdstuk is om te komen tot een zo omvangrijk mogelijk ‘assortiment’ van instrumenten en invullingen van die instrumenten. Het is goed mogelijk dat er gezien de breedte van dat assortiment ook mogelijkheden opgenomen worden waarbij kanttekeningen zijn geplaatst in een voorfase van dit onderzoek dan wel in één van de onderzoeksrapporten of beleidsdocumenten die als inhoudelijke inspiratie hebben gediend voor dit onderzoek (zie hoofdstuk 2). Dit is geen aanleiding geweest om buiten het assortiment te worden gehouden: het assortiment is inhoudelijk neutraal en geeft in de breedte een inkijk naar wat mogelijk is of zou kunnen zijn met de Omgevingswet. Pas op basis van dat assortiment is het mogelijk een onderbouwde keuze te maken (zie hoofdstuk 6) ten aanzien van de meest kansrijke sturingsmogelijkheden, waarbij uiteraard ook eerder geuite kanttekeningen meegenomen kunnen worden.

Beleidsontwikkeling

Omgevingsvisie

In de fase van beleidsontwikkeling, staat de omgevingsvisie centraal. In een omgevingsvisie worden lange termijn beleidsdoelen en -ambities voor de fysieke leefomgeving vastgelegd. Het Rijk doet dit in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).

Binnen de huidige NOVI speelt GIOS een kleine rol, al wordt het wel concreet als beleidskeuze neergezet. Beleidskeuze 3.6 legt vast dat het Rijk het aanbod en de kwaliteit van het groen in de stad wil versterken, en de aansluiting op het groene gebied buiten de stad wil verbeteren. Daarbij zijn natuurinclusieve ontwikkeling van stedelijke regio’s en natuurinclusief bouwen het uitgangspunt. Ook zegt de visie dat het Rijk samen met gemeenten de instrumenten voor een samenhangende aanpak van groen in en om de stad zal ontwikkelen, en afspraken zal maken over de toepassing daarvan. In beleidskeuze 3.1, 3.2 en 3.3 is groen in (en om) de stad een kanttekening bij de verstedelijkingsopgave. In beleidskeuze 4.2 en 4.4 wordt benoemd dat stedelijk groen ook een bijdrage kan leveren aan biodiversiteit, en dat het onderdeel is van landschapskwaliteit die zoveel mogelijk in stand gehouden moet worden. De paragraaf ‘toekomstperspectief’ zegt verder dat we onderweg naar 2050 ervoor zorgen dat er meer groen is in onze directe woonomgeving.

In zekere zin staat de 'visie' op GIOS in enge zin al in de NOVI. De NOVI, en het instrument 'omgevingsvisie' in het algemeen biedt ruimte voor meer dan alleen deze hoofdlijnen. Het biedt ook ruimte om op hoofdlijnen in te gaan op de beoogde realisatie van de beleidsambitie. Dat omvat dan een beschrijving van de maatregelen voor de realisatie van het beleid, maar ook een nadere beschrijving van de rol en taken van de andere (decentrale) overheden en van de belangen van Rijk-, provincies en gemeentes bij groen in en om de stad.

De huidige NOVI kan gebruikt worden als startpunt van de beleidscyclus voor groen in en om de stad. In de werking van de cyclus is de NOVI telkens een inhoudelijke motivatie en legitimatie voor de beleidsuitwerking en de uitvoering met regels en maatregelen. Het is echter denkbaar dat in de tweede NOVI meer aandacht wordt besteed aan het onderwerp groen in en om de stad

Ten eerste door in deze NOVI aan te geven en te concretiseren dat groen in en om de stad een nationaal belang is, waarop de nationale overheid zich richt. Ten tweede kan deze NOVI uitgebreid worden ten opzichte van de vorige versie met een beschrijving van het doel ten aanzien van GIOS, met toelichting waarom GIOS belangrijk is en waarom het Rijk zich dus committeert aan het behalen van het beleidsdoel. Voor deze concretisering kan beleidsinhoudelijk worden aangesloten bij de EU-Verordening natuurherstel, met het oog op het definiëren van het bevredigende niveau (genoemd in EU-Verordening art 6 lid 2 en 3, verder uitgelegd in art 11 lid 3 van die verordening). Daarbij kan ook een beleidsstandpunt worden ingenomen dat geen 'nationale kop' op het Europees beleid wordt gezet. Tevens kan hierbij worden uitgewerkt hoe de doelstelling gerealiseerd zal worden, waarbij ook aandacht moet zijn voor de rol van provincies en gemeenten in die realisatie. Zo wordt de NOVI de beleidsmatige borging van de Rijksambitie ten aanzien van GIOS en een steun in de rug bij de verdere uitwerking en juridische borging van die ambitie.

Omgevingswaarde

De omgevingswaarde als normatief instrument heeft ook relevantie voor beleidsontwikkeling. Met een omgevingswaarde kunnen de verschillende doelen voor groen in en om de stad op een objectieve en meetbare manier worden uitgedrukt. Bovendien ontstaat hiermee ook een verplichting tot monitoring en tot het (laten) treffen van maatregelen om aan de omgevingswaarde te voldoen. Wanneer uit de monitoring blijkt dat de doelen van GIOS niet gerealiseerd gaan worden, ontstaat een wettelijke plicht om een programma op te stellen met (wel) werkende maatregelen. Daarnaast kan met een omgevingswaarde geborgd worden dat Nederland voldoet aan de EU-Verordening Natuurherstel. Maar in dat geval moeten

Nog een aantal zaken nader worden uitgewerkt. Zo moet zowel voor worden of het instrument van de programma's en als dat van de omgevingswaarden nader bepaald worden op welk schaalniveau de doelstellingen moeten worden bereikt; een keuze van regionaal- naar wijk-schaalniveau onderscheiden moeten worden naar sturing op groen in en om de stad op nationale schaal of gebiedsgericht voor nieuw uit te voeren projecten. Bij de keuze voor sturing op groen in en om de stad op deze schaalniveaus nationale schaal moet rekening worden gehouden dat tekortkomingen in bestaande situaties moeten worden aangepakt. Dit kan een aanzienlijke herstelopgave betekenen, hetgeen kan worden opgelost door een termijn toe te voegen aan de omgevingswaarde (groeipad), dan wel door de omgevingswaarde vorm te

geven als een inspanningsverplichting i.p.v. een resultaatverplichting. Het groeipad van de EU-Verordening (, zijnde geen nettoverlies tussen 2024 en 2030, stijgende trend vanaf 2030) kan hierin worden verdisconteerd. Dit is dan een invulling van de beleidsruimte van de lidstaat Nederland binnen het stelsel van de EU-verordening.

Beleidsdoorwerking

Op hoofdlijnen zijn er drie routes om de beleidsdoorwerking te organiseren:

- Geen programma, hetgeen betekent dat gekozen kan worden om de normering van groen in en om de stad op te nemen in de AMvB's (zie verderop).
- Groen in en om de stad op te nemen in een landelijk, provinciaal of gemeentelijk programma of een combinatie hiervan
- Groen in en om de stad te integreren in bestaande programma's.

Dit betekent dat aan deze programma's de doelstellingen en te nemen maatregelen voor groen in en om de stad worden toegevoegd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden in het NPLG.

Er is nog geen landelijk programma GIOS. Een programma is echter wel nuttig, als schakel tussen de NOVI en het juridische en uitvoerende instrumentarium. Een programma richt zich specifiek op de beschrijving en borging van maatregelen die nodig zijn om een gewenste kwaliteit in de fysieke leefomgeving te bereiken. Daarin pakt het programma het stokje over van de NOVI, door van visie en realisatie op hoofdlijnen naar concrete maatregelen te gaan. Een programma is een beleidsdocument, dat meer dan de omgevingsvisie gericht is op uitvoering van beleid.

Het vaststellen van een programma is soms verplicht, vanwege Europese regelgeving of vanwege het overschrijden van een omgevingswaarde (zie paragraaf 3.4). Dit geldt niet voor GIOS (tenzij een omgevingswaarde zou worden geformuleerd voor de objectieve doelen voor groen in en om de stad), wat betekent dat een programma voor GIOS een vrijwillig programma is.

Een dergelijk programma GIOS biedt verschillende voordelen. Zo wordt het omgevingsbeleid ten aanzien van het thema gebundeld in het programma, wat voor overzichtelijkheid binnen het gehele omgevingsbeleid zorgt én voor betere kenbaarheid van de beleidsambitie en te nemen maatregelen. Het programma maakt het makkelijker om GIOS als beleidsthema in samenhang met andere thema's te plaatsen. Vervolgens dient het programma (net als de omgevingsvisie) als grondslag voor de inzet van andere instrumenten uit de Omgevingswet.

Het is denkbaar dat het Rijk wil borgen dat gemeenten en provincies ook een programma GIOS opstellen. Dit kan het Rijk op verschillende manieren tot stand brengen. In de eerste plaats door hierover bestuurlijke afspraken te maken. Ten tweede door het verplicht stellen van omgevingswaarden met een programmavoorlicht voor decentrale overheden. Tot slot kan het Rijk een wettelijk verplicht programma introduceren door wijziging van de Omgevingswet of door middel van het wijzigen of vaststellen van een

specifieke wet. Een voorbeeld van de laatste optie is het huidige Wetsvoorstel Versterking Regie op Volkshuisvesting. Dit betreft een aanpassing van de Omgevingswet, Huisvestingswet, Woningwet en Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo), op grond waarvan de huidige vrijwillige woonvisie die gemeenten op basis van de Woningwet opstellen, wordt vervangen door een verplicht volkshuisvestingsprogramma.

Dit verplicht volkshuisvestingsprogramma is een nadere uitwerking van het beleid voor de volkshuisvesting uit het (verplichte) gemeentelijke Omgevingsplan. In het kader van het Omgevingsplan en het volkshuisvestingsprogramma moeten gemeenten prestatieafspraken maken met woningcorporaties en binnen de kaders blijven van de volkshuisvestingsprogramma's van provincies en het Rijk. Via instructieregels en besluiten kunnen Rijk en provincie sturen op de inhoud van deze gemeentelijke volkshuisvestingsprogramma's. In een uiterste geval kunnen provincies zelfs in de plaats treden van gemeenten en zelf de omgevingsplannen en volkshuisvestingsprogramma's vaststellen. Dit is mogelijk op basis van artikel 3.6 en 3.8 Omgevingswet.

Beleidsuitvoering

Instructieregels

Via het Bkl kan het Rijk sturen op de taken en bevoegdheden van andere overheden. Het kan daarbij gaan om taken en bevoegdheden van andere overheden die ingezet worden om groene ambities te realiseren. De sterkste sturing ontstaat door instructieregels op te stellen voor omgevingsverordeningen van provincies en omgevingsplannen van gemeenten. Daarmee kan de uitwerking van de doelstellingen van groen in en om de stad opgenomen in het omgevingsplan in de vorm van een maatstaf of standaard (zie de Landelijke Maatlat voor een groene, klimaatadaptieve gebouwde omgeving). Deze systematiek bestaat al voor de ladder voor duurzame verstedelijking. Of als instructie voor omgevingsplan in de vorm van een doelvoorschrift met een percentage groenoppervlak in het plangebied. Dit kan gelden voor het gehele grondgebied van de provincie of gemeente of alleen voor nieuwe toegelaten ontwikkelingen of activiteiten. Een instructieregel voor het omgevingsplan geldt onder de Omgevingswet ook als beoordelingsregel voor omgevingsplanactiviteiten.

Rechtstreeks werkende regels

Indien het Rijk niet kiest voor de instructieregel om via omgevingsplannen te sturen op groen in en om de stad, is er ook de optie om rechtstreeks werkende rijksregels te formuleren voor groen op, aan of bij gebouwen. Dit loopt dan via het Bbl. Als voorbeeld kan worden genoemd het puntensysteem voor natuurinclusief bouwen. In de opbouw van het Bbl is reeds onderscheid gemaakt tussen regels voor bestaande bouw en voor nieuwbouw. Hierdoor kunnen de nog vast te stellen groendoelstellingen relatief gemakkelijk aan nieuwbouw worden gekoppeld. Dergelijke rechtstreeks werkende regels zouden gehoor geven aan de in het bouwstenenrapport behorende bij de Landelijke Maatlat voor de groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving geuite uitdaging groen en klimaatadaptatie vanaf de start mee te nemen in nieuwbouwprojecten. Wel moet gezegd worden dat het puntensysteem en de Maatlat niet uitsluitend gebouwgericht zijn, maar ook voor een belangrijk deel gebiedsgericht. In het Bbl staan per definitie uitsluitend gebouwgerichte regels.

Nog te onderzoeken is of er aan de EU-Verordening voor bevoegd gezag een meldingsplicht, informatieplicht en handhaving is verbonden. Dit zou eventueel opgenomen moeten worden in het Omgevingsbesluit. Dit is in de praktijk wel gebruikelijk, zoals bijvoorbeeld voor het hergebruik van stedelijk afvalwater. In een Besluit zijn regels opgenomen in welke gevallen een vergunning is vereist en welke activiteiten zijn verboden.

Maatwerkregel

Gemeenten kunnen hun eigen groenambities bepalen, maar niet onder het niveau dat landelijk is vastgesteld. Aanvullend kunnen gemeenten wel eigen beleid of afwijkende maatregelen worden getroffen door maatwerkregels in het omgevingsplan. Indien bovengenoemde rijksregels worden gekozen, is het relevant om de beleidsruimte van gemeenten wel vooraf te definiëren in het Bal of Bbl. Op soortgelijke wijze geldt dit voor de groenambities van de provincie voor de omgevingsverordening.

Beoordelingsregels

Is behandeld via de Instructieregels.

Omgevingsvergunning

Voor het beschermen van de doelstelling GIOS kan het Rijk de gemeente verplichten een eigen gemeentelijke omgevingsvergunning in te stellen via een instructieregel (zie hierboven). Dit is alleen zinvol indien gemeenten daarbij de vrijheid hebben om zelf vergunningplichtige activiteiten aan te wijzen en hiervoor beoordelingsregels op te stellen. In het kader van het landelijk sturen op GIOS ligt een min of meer uniforme, landelijke vergunningplicht meer voor de hand, maar het Rijk kan ook direct een omgevingsvergunningplicht instellen bij wet (aanpassing van de Omgevingswet). Dit instrument regelt sowieso de bescherming van de bestaande situatie, maar regelt tevens de bescherming van een nieuw ontstane situatie.

Deze mogelijkheden hebben betrekking op de inzet van het instrumentarium van de omgevingsvergunning voor nieuwe (omgevingsplan)activiteiten. Meer voor de hand ligt de mogelijkheid om op GIOS te sturen door middel van een bestaande activiteit waarvoor een vergunningplicht geldt. Eén van de mogelijkheden daarvoor is aansluiting te zoeken bij de bestaande flora- en fauna-activiteit. In de praktijk gaat het daarbij dikwijls om bouwactiviteiten met gevolgen voor van nature in het wild levende dieren of planten. Hiervoor kan een vergunning van het Rijk, de provincie of de gemeente noodzakelijk zijn. Denkbaar is dat de bestaande fauna-activiteit een bredere reikwijdte wordt gegeven naar ook niet-wilde planten, waardoor de vergunningplicht ook kan worden ingezet voor GIOS. Deze vergunningplicht kan worden geregeld in het Bal.

Projectbesluit

Het instrument van het projectbesluit is voor het Rijk en de provincies een mogelijkheid om groendoelstellingen te realiseren. Regels van een dergelijk project treden in de plaats van de oorspronkelijke gemeentelijke regels in het omgevingsplan. Dit instrument is niet geschikt voor een generieke norm.

Beleidsmonitoring

Toezicht en handhaving

De mogelijkheden voor het Rijk om vanuit de eigen rol als bevoegd gezag te sturen op GIOS via toezicht en handhaving zijn relatief beperkt. Dit geldt zowel voor het toezicht en handhaving op de vergunningverlening, als die op de algemene rijksregels. Wat betreft de vergunning is onder de Omgevingswet het bestuursorgaan dat de vergunningaanvraag behandelt en meldingen ontvangt tevens het bevoegd gezag voor de handhaving. Gelet op het principe ‘decentraal, tenzij’, is de gemeente daardoor in de meeste gevallen vergunningverlener en handhaver. Het Rijk kan bij het prioriteren van het toezicht en de handhaving, voor wat betreft de ‘eigen’ vergunningverlening en het toezicht op de naleving van algemene regels waarvoor het bevoegd gezag is, voorrang geven aan het bevorderen van groen in en om de stad. Dit geldt bijvoorbeeld voor gebieden in beheer bij het Rijk, bijvoorbeeld op en rond rijkswegen en luchthavens.

Daarnaast kan het Rijk sturen op toezicht en handhaving van provincies en getrap op dat van de gemeenten via het interbestuurlijk toezicht op de vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende taken van deze overheden (via de Rijksinspecties). Dit is eerst zinvol indien voor GIOS algemene regels worden vastgesteld of deze onderdeel worden van de vergunningverlening van provincies of gemeenten. Een volgende mogelijkheid die het Rijk reeds heeft in geval van gemeentelijke bestemmingsplannen⁶¹, is het in beroep gaan tegen Omgevingsplannen van gemeenten die – naar het oordeel van het Rijk - onvoldoende bijdragen aan de ambities met betrekking tot GIOS. Tot slot kan het Rijk kwaliteitseisen stellen aan de wijze waarop provincies en (getrap) gemeenten hun toezicht- en handhavingsbeleid vormgeven.

Monitoring

In de huidige systematiek van onder andere NOVI (monitor Nationale Omgevingsvisie, PBL) is nog niet voorzien in een indicator Groen. Om te kunnen monitoren op de doelstellingen uit de EU-Verordening Natuurherstel zal deze monitorsystematiek hierop moeten worden aangepast of kan deze wellicht worden gekoppeld aan de monitor voor de omgevingswaarde Groen, indien deze wordt vastgesteld. Artikel 6 lid 2 en 3 van de EU-Verordening verplichten het Rijk ten minste elke zes jaar het oppervlakte stedelijke groene ruimte en de stedelijke boomkroonbedekking te meten.

⁶¹ Awb, bijlage 2, art.2.

Bijlage 4: Indirecte sturingsmogelijkheden

Indirecte sturingsmogelijkheden op basis van de Omgevingswet ontstaan als gevolg van ‘anders werken’. Dit hoofdstuk gaat over ‘anders werken’ dankzij het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. Indirecte sturing kan daarmee een alternatief zijn voor directe sturing of kan daarop ook aanvullend zijn. De wetgever wil dat in de praktijk sprake is van samenhangende en gebiedsgerichte oplossingen en het stelsel van de Omgevingswet schept daartoe de juridische mogelijkheden, de stimulansen en de randvoorwaarden.⁶² Maar papier is geduldig, dus het is essentieel hoe in de dagelijkse praktijk met het instrumentarium van de Omgevingswet wordt omgegaan. Dit wordt ook wel aangeduid met “werken in de geest van”. Het doel van dit hoofdstuk is daarom om het ‘assortiment’ van instrumenten uit de Omgevingswet (zie Hoofdstuk 4) aan te vullen met mogelijkheden om op een andere (betere, effectieve) manier te werken met die instrumenten in relatie tot de maatschappelijke bedoeling van de Omgevingswet. Meer specifiek gesteld, is de vraag in dit hoofdstuk is hoe ‘anders werken’ kan worden ingezet door het Rijk om meer groen in en om de stad te (laten) realiseren. Daarbij gaan we ook in dit hoofdstuk uit van het idee dat een beleidsdoel – zoals GIOS – de gehele integrale beleidscyclus doorloopt.

Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is aangesloten bij gekozen voor het toenmalige kabinetsbeleid⁶³. Voor de ambities met meer groen in en om de stad is dit relevant, omdat het duidelijk maakt dat de Omgevingswet beleidstheoretisch geen aanleiding geeft om ‘snel’ over te gaan tot het stellen van een nationale groennorm, anders dan de bevredigende niveaus die op grond van de verordening vastgesteld moeten worden. Het gaat primair om de feitelijke realisatie van de groenambitie, binnen het kader van de Europese norm van een bevredigend niveau. Daar richt de indirecte sturing zich met name op.

Beleidsontwikkeling

Bij de ontwikkeling van beleid waarbij alle bestuurslagen betrokken zijn komt het geregeld voor dat een bestuursakkoord wordt gesloten over de bedoeling, de principes, de taakverdeling, de financiering en de uitvoering. Dit is bijvoorbeeld ook gedaan over de totstandkoming van het stelsel van de Omgevingswet.⁶⁴ Ten aanzien van de ambities GIOS is dit ook een optie. In het akkoord kunnen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop provincies en gemeenten hun rol nemen en daarbij hun instrumenten uit de Omgevingswet zullen toepassen, met borging van middelen in de decentrale meerjarenbegrotingen.

De indirecte sturing in de fase van de beleidsontwikkeling GIOS is bovendien vorm te geven met een participatieproces, waarin alle maatschappelijke krachten kunnen worden gemobiliseerd voor de beleidsvorming ten aanzien van meer en beter groen in en om de stad.

⁶² MvT Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013–2014, 33 962, nr. 3, pag. 9.

⁶³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012–2013, 29362, nr. 224.

⁶⁴ Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet, juli 2015, Kamerstukken II, 2014–2015, 33 118, nr. 19.

Beleidsdoorwerking

De doorwerking van het beleid kan plaatsvinden met het programma instrument uit de Omgevingswet. Naast of in de plaats van die directe vorm van sturing kan ook worden gekozen voor een indirecte variant. Dat komt neer op een strategische proces-aanpak á la de Regionale Energiestrategieën,⁶⁵ maar ook de gebiedsgerichte regionale uitwerking van het landelijk programma landelijk gebied (NPLG) en het programma NOVEX voor regionale verstedelijkingsstrategieën zijn voorbeelden van zo'n strategische benadering.⁶⁶ Een dergelijk strategisch proces is een vorm van indirecte sturing om tot regionaal afgestemde maatregelenpakketten te komen, op basis van consensus tussen de deelnemende partijen. Door te sturen via dit type regionale processen kan de nationale doelstelling GIOS door de gebiedspartijen worden uitgewerkt voor de specifieke gebiedskenmerken van de diverse regio's in het land, met rekenschap van de lopende en voorziene verstedelijkings- en landschapsontwikkelingen ter plekke. Het is reeds gebruikelijk dat bestuurlijke partijen in de diverse regio's intensief met elkaar overleggen over de strategie van verstedelijking en landschapsbehoud: daar kan dus op worden aangesloten zonder dat een nieuw bestuurlijk netwerk opgebouwd hoeft te worden.

Beleidsuitvoering

Indirecte sturing op de beleidsuitvoering is goed mogelijk en ook heel gangbaar. Bekende voorbeelden zijn het aanreiken van voorbeelden, standaardmodellen en handreikingen, waarmee de uitvoeringspraktijk informatie krijgt over 'hoe het zou kunnen'. Dit maakt het voor de praktijk tastbaar wat de bedoeling is en wat een haalbare uitwerking is.

Een andere optie om indirect te sturen op de beleidsuitvoering is door middel van visitatie-processen en het opstellen van kwaliteitscriteria voor die visitaties. Daarmee wordt de maatlat gelegd waaraan de uitvoeringspraktijk zichzelf kan afmeten. Visitaties kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op het inzichtelijk krijgen van hoe omgevingsdiensten als uitvoerders functioneren.

Indirecte sturing op de beleidsuitvoering is ook mogelijk door bestuurlijke en ambtelijke aandacht te vragen voor de doelmatigheid van de uitvoeringstaken van provincies en gemeenten ten aanzien van de groenambities. Voor de vergunningverlening en de handhaving regelt afdeling 18.3 Omgevingswet dat deze doelmatigheid op een strategische en programmatische manier wordt waargemaakt. Het kan worden verduidelijkt dat die afdeling niet louter betrekking heeft op milieubeleid maar ook op andere beleidsthema's zoals de groenopgave. Dat betekent dat de uitvoeringspraktijk een uitvoeringsprogramma moet hebben voor die opgave, met daarin een lokale of regionale probleemanalyse en een prioriteitstelling.

⁶⁵ Zie over de RES www.regionale-energiestrategie.nl

⁶⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanpak-stikstof-natuur-water-en-klimaat/gebiedsgerichte-en-samenhangende-aanpak-landelijk-gebied>

Beleidsmonitoring

Het is een must om de informatiehuishouding op orde te hebben over groen in en om de stad. Zie hierover het Arcadis-rapport Quick scan impact EU-verordening natuurherstel. Daarbij gaat het er ook om dat wordt gemonitord hoe de toedeling van functies aan (stedelijke) locaties zich ontwikkelt en in hoeverre bij die functietoedeling sprake is van een groene functielaag. Ook kan worden gemonitord in hoeverre er progressie is in de verwezenlijking van het lokale en regionale potentieel aan groene functies. Door dit proactief en liefst permanent (altijd actueel) te publiceren op een openbare website en in periodieke rapportages aan de Kamer, ontstaat bij wijze van een indirecte sturing communicatieve druk dat van alle bestuursorganen van provincies en gemeenten wordt verwacht dat zij rapporteerbare progressie boeken met de groenambities.