



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Handreiking Bkl

**Hulpmiddel voor wetgevingsjuristen en wetgevende beleidsmakers die
wijzigingen voorbereiden van het Besluit kwaliteit leefomgeving**

Inhoud

LIJST MET AFKORTINGEN	5
1. Inleiding	7
1.1 Leeswijzer	7
1.2 Toelichting op de hoofdstructuur van het Bkl	7
1.3 Wat voor regels passen bij de beleidsopgave?	9
1.4 Beleidsmatige onderbouwing van de regels	10
1.5 Scheiding tussen beleid en normstelling	11
2. Wetgevingstechnische keuzes Bkl	13
2.1 Grondslagen Bkl	13
2.2 Toepassingsbereik	13
2.3 De praktische hanteerbaarheid van instructieregels en het kiezen van een goed aangrijpingspunt	14
2.4 Indeling op oogmerken	15
2.5 Geen aanvullingen op de Algemene wet bestuursrecht	16
2.6 Indeling overgangsrecht	16
2.7 Overige aandachtspunten bij de formulering	17
3. Instructieregels	18
3.1 Doorwerkingsconstructies	18
3.2 Inhoudelijke belangen leiden tot materiële instructieregels	21
3.3 Werkingsgebied van instructieregels	22
3.4 Instrueren voor een beperkte toepassing of een beperkt aantal bestuursorganen: geen instructieregel maar een instructiebesluit	23
3.5 Afwegingsruimte en flexibiliteit in instructieregels	24
3.6 Het mengpaneel voor de lokale milieukwaliteit	25
3.7 Voorkom stapeling van flexibiliteit	27
3.8 Als zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen	28
3.9 Ontheffing van instructieregels	29
4. Omgevingswaarden	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Niet elke waarde is een omgevingswaarde	34
4.3 Keuze tussen omgevingswaarden of instructieregels	35
4.4 Doorwerking van rijksomgevingswaarden naar besluitvorming	36
5. Instructieregels over taken en bevoegdheden	37
6. Instructieregels over programma's	38
7. Instructieregels over het omgevingsplan	39
7.1 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties als overkoepelende norm	39
7.2 Overige vuistregels bij het ontwerpen van instructieregels over het omgevingsplan	42
7.3 Termijnen: doorwerking van instructieregels	45
7.4 Overeenkomstige toepassing van de instructieregels over het omgevingsplan op andere instrumenten	49

7.5	Eerbiedigende werking	49
8.	Instructieregels over omgevingsverordeningen	51
9.	Beoordelingsregels en andere regels over vergunningen	53
9.1	Beoordelingsregels en regels over voorschriften	53
9.2	Vuistregels voor de formulering van beoordelingsregels	54
9.3	Afstemmingsbepalingen Bkl-Bal over vergunning- en maatwerkvoorschriften	55
9.4	De omgevingsplanactiviteit	55
9.5	De milieubelastende activiteit.....	56
9.6	Regels over wijzigen/intrekken	57
10.	Projectbesluiten.....	59
11.	Monitoring en gegevensverzameling	62
11.1	Inhoud en grondslag van hoofdstuk 11 Bkl	62
11.2	Monitoring omgevingswaarden verplicht vanuit wet, monitoring andere parameters regelen op AMvB-niveau.....	62
11.3	Verslagen en kaarten	62
11.4	Niveau regels: Besluit kwaliteit leefomgeving vs. Omgevingsregeling	63

LIJST MET AFKORTINGEN

Hieronder is een lijst opgenomen met afkortingen die in deze handreiking worden gebruikt. Daarnaast is er binnen het Rijk een meer uitgebreide lijst met afkortingen die in verband met het stelsel van de Omgevingswet worden gehanteerd. Die lijst ([Afkortingen Ow](#)) bevat onder meer afkortingen die verband houden met digitaliseringsaspecten.

AMvB	algemene maatregel van bestuur
Ar	Aanwijzingen voor de regelgeving
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BRL	beoordelingsrichtlijn
DSO	Digitaal stelsel Omgevingswet
DSO-LV	landelijke voorziening van het DSO
EEZ	exclusieve economische zone
EU	Europese Unie
GIO's	geografische informatie objecten
ISO	Internationale Organisatie voor Standaardisatie
MR	ministeriële regeling
MvT	memorie van toelichting
MvT Invoeringswet Ow	memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet (<i>Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3</i>)
MvT Omgevingswet	memorie van toelichting bij de Omgevingswet (<i>Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3</i>)
NEN	Nederlandse norm
Ow	Omgevingswet
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
standaard	Standaard Toepasbare Regels, STTR
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant

STOP	Standaard officiële publicaties
TPOD	Toepassingsprofiel omgevingsdocumenten
VN- Zeerechtverdrag	Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wed	Wet op de economische delicten

1. Inleiding

Deze handreiking beschrijft ontwerpkeuzes en bevat vuistregels voor het opstellen van regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving (verder: Bkl), een van de vier AMvB's op grond van de Omgevingswet. Deze handreiking is een aanvulling op het algemene wetgevingsbeleid zoals vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zij heeft tot doel ervoor te zorgen dat die regels ook in de toekomst leesbaar en toegankelijk blijven voor de gebruikers en dat de coherentie binnen het Bkl (en de rest van het stelsel van de Omgevingswet) behouden blijft.

Samen met de algemene [Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet](#) en de overige specifieke handreikingen voor de uitvoeringsregelgeving ([Handreiking Bal en Bbl](#), Handreiking Omgevingsbesluit en [Handreiking Omgevingsregeling](#)) is deze handreiking een hulpmiddel voor wetgevingsjuristen en wetgevende beleidsmakers die wijzigingen voorbereiden van het Bkl.¹

Deze handreiking wordt pas gebruikt als is vastgesteld:

- dat er wetgeving moet komen, het Integraal Afwegingskader (IAK) is bijvoorbeeld al toegepast;
- dat het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3 Omgevingswet niet in de weg staat aan het stellen van regels door het Rijk (hierover meer in hoofdstuk 2);
- dat is besloten dat regels over taken of bevoegdheden van overheden moeten worden gesteld;
- dat het te regelen onderwerp past in het stelsel van de Omgevingswet (gelezen vooral de artikelen 1.2 en 1.4 van die wet);
- dat voor het te regelen onderwerp voldoende grondslagen zijn in de Omgevingswet.

1.1 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat een algemene introductie op het Bkl en enkele beleidsmatige uitgangspunten voor het gehele Bkl.

Hoofdstuk 2 gaat in op wetgevingstechnische keuzes voor het gehele Bkl.

Hoofdstuk 3 gaat in op beleidsmatige uitgangspunten voor het instrument instructieregels.

Vervolgens gaan de hoofdstukken 4 tot en met 11 steeds over de uitwerking van regels in het Bkl voor specifieke taken en bevoegdheden:

Hoofdstuk 4 gaat over het instrument omgevingswaarden.

Hoofdstuk 5 gaat over het onderscheid tussen taken en bevoegdheden, van belang voor hoofdstuk 3 Bkl.

Hoofdstuk 6 gaat over instructieregels over het instrument programma.

Hoofdstuk 7 gaat over instructieregels over het instrument omgevingsplan.

Hoofdstuk 8 gaat over instructieregels over het instrument omgevingsverordening.

Hoofdstuk 9 gaat over beoordelingsregels en andere regels over omgevingsvergunningen.

Hoofdstuk 10 gaat over instructieregels over het instrument projectbesluit.

Hoofdstuk 11 gaat over de regels over monitoring en gegevensverzameling.

1.2 Toelichting op de hoofdstructuur van het Bkl

Het Bkl bevat regels over de volgende **kerninstrumenten** van de Omgevingswet:

- programma (hoofdstuk 4 Bkl);
- omgevingsplan (hoofdstuk 5 Bkl);
- waterschapsverordening (hoofdstuk 6 Bkl);
- omgevingsverordening (hoofdstuk 7 Bkl);
- omgevingsvergunning (hoofdstuk 8 Bkl);
- projectbesluit (hoofdstuk 9 Bkl).

Daarnaast bevat het Bkl ook regels over:

- omgevingswaarden (hoofdstuk 2 Bkl);

¹ De Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet en de Handreiking Bal en Bbl zijn te raadplegen op de site van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken (KCWJ). De Handreiking Omgevingsbesluit zal binnenkort via die site worden ontsloten.

- wettelijke taken van bestuursorganen als bedoeld in paragraaf 2.4.1 Omgevingswet (alle hoofdstukken);
- bevoegdheden op het gebied van landinrichting (afdeling 10.1 Bkl);
- monitoring en gegevensverzameling (hoofdstuk 11 Bkl).

Het idee achter de hoofdstukindeling van het Bkl is dat er overzicht ontstaat voor de gebruiker van de regelgeving. Er wordt direct duidelijk welke normen gelden bij uitoefening van een bevoegdheid op grond van de wet, zoals het vaststellen van een omgevingsplan (zie hoofdstuk 5 Bkl). De hoofdstukindeling en de volgorde van behandeling van instrumenten in het Bkl sluiten aan bij de indeling van de Omgevingswet.

Noot: instructieregels over maatwerkvoorschriften zijn te vinden in het Bal en het Bbl.

Het **type regels** van het Bkl kan worden onderscheiden in:

- Instructieregels over bevoegdheden

Instructieregels zijn de normen en bijbehorende regels die gelden voor bestuursorganen wanneer zij programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen en projectbesluiten vaststellen of bijzondere bevoegdheden² uitoefenen.

- Instructieregels over specifieke taken

Deze regels gaan over feitelijk handelen voor de uitoefening van specifieke taken, bijvoorbeeld over het beheer van watersystemen, natuur, geluidbronnen en openbare vuilwaterriolen.³

- Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn, kort gezegd, maatstaven voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De waarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Het gaat in het Bkl zowel om rijksomgevingswaarden als om regels over aanvullende omgevingswaarden die worden gesteld door decentrale overheden.

- Instructieregels over omgevingsvergunningen

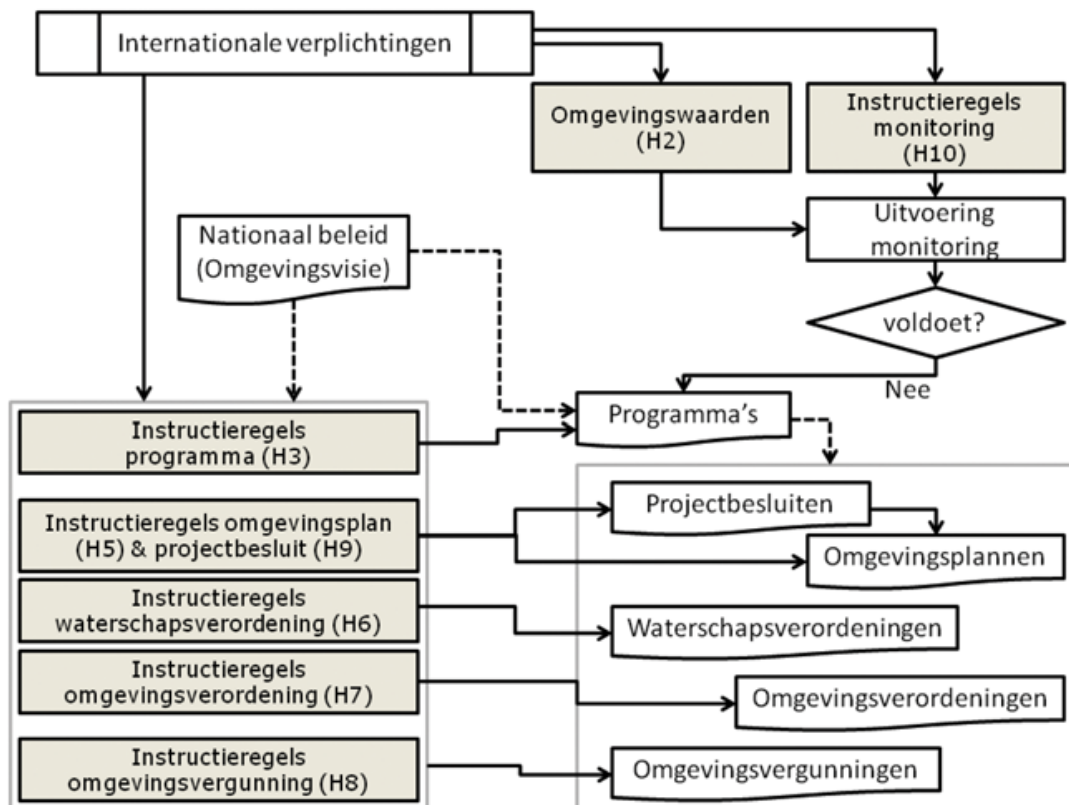
Deze regels kunnen worden onderscheiden in (i) beoordelingsregels – regels die het bevoegd gezag moet hanteren bij het beoordelen van een vergunningaanvraag, (ii) regels over het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning en (iii) regels over het wijzigen van voorschriften of intrekken van een omgevingsvergunning.

- Instructieregels over monitoring en gegevensverzameling

Deze regels hebben betrekking op monitoring, gegevensverzameling, gegevensbeheer, toegang tot gegevens, kaarten en verslagen over de toestand van de fysieke leefomgeving.

² Bijzondere bevoegdheden hebben steeds een eigen wettelijke basis. Hoofdstuk 2 Omgevingswet bevat diverse bijzondere bevoegdheden, bijvoorbeeld aanwijzingsbesluiten (zwemwater, natuur), toegangsverboden (waterstaatswerken, natuur) en ook normatieve besluiten (geluidproductieplafonds, peilbesluiten). Deze bevoegdheden zijn grotendeels ontleend aan voorheen bestaand recht en lieten zich niet goed inpassen in één van de kerninstrumenten.

³ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 191-192.



Figuur 1.1: Schematische weergave van de verhouding tussen het Bkl (grijs gekleurde velden) en instrumenten van de wet. De pijlen met doorbroken lijnen symboliseren dat er geen juridische doorwerking van beleid is, maar dat beleid wel een belangrijke betekenis heeft bij het uitoefenen van bevoegdheden (bron: NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 191). Zij symboliseren dat beleidsuitspraken in de nationale omgevingsvisie aanleiding kunnen zijn tot aanpassing of aanvulling van instructieregels in het Bkl en tot keuzes in programma's. En dat beleidsuitspraken in programma's op hun beurt aanleiding kunnen vormen voor het nemen van concrete besluiten zoals projectbesluiten en omgevingsvergunningen en een belangrijke rol kunnen spelen bij de motivering van een omgevingsvergunning of projectbesluit.

1.3 Wat voor regels passen bij de beleidsopgave?

Voor bepaalde veel voorkomende typen beleidsopgaven ligt de volgende werkwijze voor de hand nadat (in beginsel) is besloten tot regelgeving in het Bkl:

- Is het de bedoeling juridisch vast te leggen dat het Rijk of decentrale overheden een bepaalde kwantitatieve of objectieveerbare beleidsdoelstelling realiseren: overweeg omgevingswaarden (zie verder ook hoofdstuk 4 van deze handreiking).
- Is het de bedoeling te voorkomen dat bepaalde activiteiten worden ontwikkeld op andere locaties dan waar ze nu al worden verricht: overweeg instructieregels over het omgevingsplan, met eerbiedigende werking van bestaande activiteiten.
- Is het de bedoeling bepaalde gebieden te reserveren voor bepaalde activiteiten: overweeg instructieregels over het omgevingsplan.
- Is het de bedoeling te voorkomen dat bepaalde activiteiten worden ontwikkeld op andere locaties dan waar ze nu al worden verricht, of activiteiten te beperken ter bescherming van andere belangen, en is regionale uitwerking nodig: overweeg 'getrapte' instructieregels, waarbij het Rijk instrueert over de omgevingsverordening en de provincie op haar beurt over het omgevingsplan.
- Is het de bedoeling dat gemeenten, waterschappen of provincies zelf regels stellen over een bepaald onderwerp, die rekening houden met de lokale omstandigheden: overweeg instructieregels over het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening met voldoende decentrale afwegingsruimte om lokale omstandigheden mee te nemen.

Dit lijstje geeft geen antwoorden bij minder gangbare beleidsopgaven. Hoewel het stelsel van de Omgevingswet vele mogelijkheden biedt, zijn er gezien de grote variatie in beleidsopgaven geen algemeen geldende beschouwingen beschikbaar over de vraag welke regels het meest doelmatig en doeltreffend zijn voor een bepaald type beleidsdoel. Bij minder gangbare beleidsopgaven is het aan te bevelen om al in de beleidsfase contact op te nemen met BZK als stelselverantwoordelijk departement en gezamenlijk de voor- en nadelen van verschillende opties door te nemen.

1.4 Beleidsmatige onderbouwing van de regels

Vuistregel:

- Besteed in de toelichting van een nieuwe instructieregel aandacht aan de toets aan artikel 2.3 Omgevingswet.

Toelichting:

In artikel 2.24 Omgevingswet, dat de grondslag vormt voor de meeste instructieregels van het Bkl, wordt verwezen naar artikel 2.3 van die wet. De toepasselijkheid van dit artikel houdt in dat dergelijke regels alleen worden gesteld als dat nodig is:

- met het oog op een nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd,
- voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet, of
- voor de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Omdat instructieregels direct ingrijpen in de bevoegdheden van andere overheden blijkt het toepassen van dit criterium bij de onderbouwing van nieuwe instructieregels veel aandacht te vergen. Bij sommige andere rijksregels staat meer de noodzaak van de regel centraal, terwijl bij instructieregels ook belang toekomt aan de noodzaak dat het Rijk de regel stelt en afwegingen niet overlaat aan de (decentrale) overheidslaag of uitvoeringsorganisatie die de regel toepast.

Wat zijn nationale belangen?

Diverse instructieregels in het Bkl zijn gesteld om nationale belangen te borgen. Of een bepaald onderwerp als 'nationaal belang' geldt, hangt af van de politieke en bestuurlijke context. Dit kan in de loop van de tijd veranderen. Dat een onderwerp wordt aangemerkt als 'nationaal belang', zegt op zichzelf niets over de wijze van sturing en het met de uitvoering belaste bestuursorgaan.

Nationale belangen vloeien soms voort uit wettelijke taken of opdrachten, die zich zowel in als buiten de Omgevingswet kunnen bevinden. Een nationaal belang is bijvoorbeeld aanwezig als aan het Rijk bij wet een taak is toegekend (bijv. voor rijkswegen in de Wegenwet, hoofdspoorwegen in de Spoorwegwet, luchthavens van nationale betekenis in de Wet luchtvaart, rijkswateren in de Omgevingswet, enz.), of als het Rijk bij wet de opdracht heeft gekregen het belang te behartigen (bijvoorbeeld de Erfgoedwet). Nationale belangen zijn echter niet altijd af te leiden uit wettelijke taken of opdrachten. Deze kunnen ook voortvloeien uit beleidsdocumenten, zoals de nationale omgevingsvisie (waarvan de in 2020 vastgestelde NOVI de eerste is).

Aangezien de NOVI is vastgesteld ná het moment waarop het Bkl (en de wijzigingen van het Bkl via het Invoeringsbesluit Omgevingswet) zijn vastgesteld, was de NOVI niet het beleidsdocument waarop (instructie)regels uit het "basis-Bkl" zijn gebaseerd. De NOVI zou eventueel wel de basis kunnen worden voor nieuwe instructieregels. Het in 2018 gepubliceerde "basis-Bkl" is gebaseerd op het nationale ruimtelijke beleid in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en andere op dat moment geldende beleidsdocumenten van het Rijk. Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voorzag in een juridisch bindende doorvertaling van de nationale belangen van de SVIR. Deze doorvertaling is – met harmonisatie – ook terechtgekomen in het Bkl. In de NvT Bkl⁴ is weergegeven welke nationale belangen van de SVIR zijn 'vertaald' naar (instructie)regels in het Bkl.

⁴ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 215.

Wanneer kun je stellen dat decentrale overheden een belang niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen?

Regelstelling op grond van een nationaal belang is alleen aan de orde als decentrale overheden dat belang niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen. Dat gebeurt in het Bkl onder meer met instructieregels over omgevingsplannen en omgevingsverordeningen. Niet uitputtende voorbeelden zijn de instructieregels ter behoud van waterveiligheid bij grote rivieren (paragraaf 5.1.3.4 Bkl) en over landsverdediging en nationale veiligheid (paragraaf 5.1.7.2 Bkl).

Of decentrale overheden een belang voldoende doelmatig en doeltreffend behartigen is uiteindelijk een politieke afweging door het Rijk, waarbij het subsidiariteitsbeginsel leidend is. Kun je met 'soft power' het rijksbeleid doelmatig en doeltreffend effectueren, dan is het stellen van instructieregels in het algemeen niet gewenst. Als wel wordt gekozen voor instructieregels voor de doorwerking van beleid gelden nog steeds de principes van subsidiariteit en proportionaliteit. Afhankelijk van de sturingsfilosofie is daarbij sprake van het in meer of mindere mate laten van beslissingsruimte⁵ aan de normadressaat.

Wanneer kun je instructieregels stellen voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet?

Artikel 2.3 Omgevingswet noemt naast nationale belangen ook "doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet" als motief voor uitoefening van bevoegdheden door het Rijk. Bij instructieregels is dit motief minder gangbaar dan bij andere typen regels. Maar ook dit motief komt voor. Het gaat dan meestal om ordenende regels die ervoor zorgen dat de uitoefening van taken en bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen doelmatig en doeltreffend verloopt. Denk bijvoorbeeld aan regels die een programmaplicht of maatregelplicht verleggen naar de provincies of het Rijk omdat deze bestuursorganen beter in staat zijn de maatregelen te treffen dan gemeenten of waterschappen.

1.5 Scheiding tussen beleid en normstelling

Soorten beleid en doorwerking ervan

Zodra belangen, doelen en de manieren waarop die doelen kunnen worden bereikt beschreven staan in een schriftelijk document van het Rijk, is sprake van beleidsdocumenten.⁶ Denk aan de nationale omgevingsvisie en rijksprogramma's in de zin van de Omgevingswet, maar ook veel kamerbrieven zijn te zien als beleidsdocument. De borging van beleid betreft de wijze waarop belangen en beleidsdoelen kunnen worden beschermd of veilig kunnen worden gesteld; dit kan bijvoorbeeld door hier wettelijke regels over te stellen of afspraken over te maken (bestuursafspraken, convenanten) of door andere beleidsuitvoeringsinstrumenten zoals subsidies, kennisdeling enz. in te zetten.

Scheiding van beleid en normstelling

De Omgevingswet gaat uit van een scheiding van beleid en normstelling, zoals dat bijvoorbeeld ook in de Wet ruimtelijke ordening als principe is gehanteerd. Dat houdt in dat beleidsdocumenten (omgevingsvisies en programma's) uitsluitend het vaststellend bestuursorgaan binden (zelfbinding).⁷ Juridische binding van andere overheden kan alleen worden verkregen door het stellen van daarop gerichte rechtsregels of het geven van beschikkingen (zoals instructies).

⁵ Beslissingsruimte is de overkoepelende term voor beleidsruimte en beoordelingsruimte. Sinds 2017 spreekt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet meer van 'beleidsvrijheid' en 'beoordelingsvrijheid', maar van 'beleidsruimte' en 'beoordelingsruimte'. Als er 'gebonden beoordelingsruimte' is, wordt er niet meer van beoordelingsruimte gesproken maar blijkt dit uit de (volle) toets. Zie ook *Jaarverslag Raad van State*, Den Haag: 2017, p. 61.

⁶ Daarnaast zijn er documenten die geen beleid bevatten en geen regelgeving zijn, maar feitelijk als regelgeving fungeren (zoals richtlijnen, circulaires, handreikingen, NEN-normen, NTA, ISO, PGS, enz.). Soms wordt er wel in de regelgeving van het stelsel naar verwezen. In de toelichtingen bij het Bkl (*Stb.* 2018, 292, p. 227-230), het Bal (*Stb.* 2018, 293, p. 553-555), het Bbl (*Stb.* 2018, 291, p. 187) en de Omgevingsregeling (*Stcrt.* 2019, 56288, p. 312-314) zijn de daarover gemaakte keuzes uitgebreid toegelicht.

⁷ Gelet op dit zelfbindend karakter is er geen bezwaar en beroep mogelijk tegen de vaststelling van omgevingsvisies en programma's.

De binding van bestuursorganen van het Rijk aan het beleid in de nationale omgevingsvisie (de eerste nationale omgevingsvisie is de in 2020 vastgestelde NOVI) en rijksprogramma's is in beginsel geen juridische binding, maar een politiek-bestuurlijke binding.⁸ Er is een zekere beleidsmatige doorwerking van hoger beleid voor niet-rijksorganen, waarbij deze bij nieuwe besluiten met hoger beleid rekening moeten houden. Deze vorm van "rekening houden met" is in de jurisprudentie onder het oude recht ontwikkeld en zal naar alle waarschijnlijkheid ook onder het nieuwe recht zo uitpakken. Deze "zachte doorwerking" volgt ook uit artikel 2.2, eerste lid, Omgevingswet: "een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zonedig met deze andere bestuursorganen af."

Uiteraard wordt "eigen" beleid betrokken bij de uitoefening van eigen taken en bevoegdheden, zoals de verlening van een omgevingsvergunning, als dat beleid invulling geeft aan de beslissingsruimte van het bevoegd gezag. Het Rijk en de provincies kunnen met instructieregels andere bestuursorganen instrueren hun taken en bevoegdheden op een specifieke wijze uit te oefenen.

Proactieve sturing

Het in de Omgevingswet gehanteerde uitgangspunt van scheiding van beleid en normstelling brengt met zich mee dat Rijk en provincies bij gewenste doorwerking van beleid proactief moeten zijn in het binden van andere bestuursorganen. Dat wil zeggen dat doorwerking primair geschiedt door het stellen van instructieregels of het geven van (proactieve) instructies. Dit geeft duidelijkheid over de kaders waarbinnen decentrale besluitvorming kan of moet plaatsvinden en voorkomt dat bindend bedoelde beleidsuitspraken van Rijk en provincies via reactief ingrijpen moeten worden gehandhaafd.

Er is in de Omgevingswet, in lijn met de Wet ruimtelijke ordening, niet voorzien in juridische doorwerking van beleidsuitspraken van Rijk of provincies naar beleid of besluiten van andere bestuursorganen. Voor die lijn is gekozen omdat een beleidsdocument dat wél juridisch door zou werken daarmee het karakter van regelgeving krijgt, wat de beleidsvorming omslachtig, tijdrovend en ingewikkeld maakt. De rechtszekerheid is ook een reden om proactieve sturing te prefereren.

⁸ Zie ook MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 44 en 45.

2. Wetgevingstechnische keuzes Bkl

2.1 Grondslagen Bkl

De Omgevingswet bevat in artikel 2.24 een brede grondslag voor instructieregels over taken en bevoegdheden. Instructieregels op grond van dat artikel kunnen alleen worden gesteld over de inhoud of motivering van de verschillende wettelijke instrumenten, de uitoefening van specifieke taken door gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk of de uitoefening van diverse bijzondere bevoegdheden, zoals het uitvaardigen van een zwemverbod of het geven van een negatief zwemadvies.

Instructieregels over omgevingsplannen, waterschapsverordeningen of omgevingsverordeningen kunnen alleen worden gesteld over de taken en typen regels die zijn genoemd in artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet. Zo kunnen instructieregels worden gesteld over de taken op het gebied van waterbeheer of over de regels die het omgevingsplan bevat of moet bevatten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet perkt de mogelijkheid tot het geven van instructieregels in tot de taak- en bevoegdheidsuitoefening die de Omgevingswet vereist en bevoegdheden die de wet daartoe verleent. Voor andere onderwerpen wordt, net als onder het oude recht, het al of niet stellen van regels aan decentrale overheden overgelaten.

Voor omgevingswaarden vereist de inperking nog een nadere duiding. Gaat het om de uitoefening van een wettelijke taak, dan geeft artikel 2.25, derde lid, onder a, Omgevingswet de mogelijkheid om instructieregels te stellen over 'op te nemen of opgenomen' omgevingswaarden. Dit betekent dat instructieregels zowel kunnen dwingen tot het opnemen van omgevingswaarden voor een nieuw onderwerp, als kunnen gaan over omgevingswaarden die decentrale overheden uit eigen beweging stellen. Gaat een instructieregel niet over de uitoefening van een wettelijke taak, dan kan deze gelet op artikel 2.25, derde lid, onder b, Omgevingswet alleen gaan over 'opgenomen omgevingswaarden'. Instructieregels kunnen in dat geval niet verplichten tot het opnemen van omgevingswaarden voor een nieuw onderwerp.

Naast de brede grondslag in artikel 2.24 kent de Omgevingswet ook diverse andere, specifieke grondslagen voor instructieregels. Het gaat onder meer om de artikelen 5.18, 5.34, 5.39 en 5.40, die de grondslag bieden voor rijksinstructieregels over vergunningen en regels in hoofdstuk 20 Bkl over monitoring en gegevensverzameling. De regels op grond van artikel 5.18, die gaan over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning, worden ook beoordelingsregels genoemd.

2.2 Toepassingsbereik

De kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn breed inzetbaar. Om bij concrete inzet van die instrumenten duidelijk te kunnen vaststellen welke instructieregels het kader vormen, is van belang dat het toepassingsbereik van instructieregels over die instrumenten zo duidelijk mogelijk wordt vastgelegd.

Afbakenen van het toepassingsbereik

Bij het stellen van regels is het van belang om het toepassingsbereik van een instructieregel toe te snijden op een bepaalde wijze van uitoefenen van een bevoegdheid. Zo is in artikel 5.1 Bkl aangegeven dat afdeling 5.1 alleen van toepassing is op het stellen van regels in een omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet. Vaak kunnen instructieregels nog verder worden toegesneden op de wijze van uitoefenen van een bevoegdheid, bijvoorbeeld door te bepalen dat een instructieregel geldt als een bepaalde situatie zich voordoet of als een bepaalde nieuwe activiteit wordt toegelaten (toepassingsvoorwaarde). Zie hiertoe verder paragraaf 2.3 van deze handreiking. Instructieregels gelden niet altijd voor het volledige grondgebied van een bestuurslichaam. In dat geval is wenselijk het (territoriale) werkingsgebied van de instructieregel te bepalen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3 van deze handreiking.

Als verschillende instructieregels hetzelfde toepassingsbereik kennen, is het vaak nuttig deze onder te brengen in een afdeling of paragraaf die begint met een artikel waarin het

toepassingsbereik van die afdeling of paragraaf wordt bepaald. In een dergelijk artikel wordt geregeld waarop de daaropvolgende artikelen al dan niet betrekking hebben. Een voorbeeld is artikel 5.3 Bkl, dat bepaalt op welke gebouwen en locaties de regels over externe veiligheid in het Bkl zien.

Het toepassingsbereik van instructieregels wordt niet afgebakend door middel van begripsbepalingen in de bijlage bij de AMvB (zie ook de [Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet](#), paragraaf 1.7.2, vuistregel 12). Een begripsbepaling in de bijlage kan wel verwijzen naar het toepassingsbereik zoals dat is vastgelegd in een instructieregel en zo voorkomen dat steeds moet worden terugverwezen naar een artikel waarin een afbakening is opgenomen. Een voorbeeld is het begrip 'buisleiding van nationaal belang', dat verwijst naar de afbakening in artikel 5.135 Bkl.

Wanneer wel of niet normadressaat noemen?

Deze instructieregels worden in het Bkl per taak of bevoegdheid geformuleerd. De lijn daarbij is dat instructieregels niet steeds het bevoegde bestuursorgaan noemen waarvoor een regel wordt gesteld (zie ook de [Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet](#), paragraaf 2.1.3). Het bevoegde bestuursorgaan wordt in het Bkl alleen vermeld als een instructieregel niet is gericht tot alle bestuursorganen die een taak of bevoegdheid kunnen uitoefenen, of als een specifiek bestuursorgaan moet worden aangeduid waarvoor een instructieregel geldt.

- Dat het bevoegd gezag in principe niet wordt genoemd is bijvoorbeeld terug te zien in hoofdstuk 8 Bkl: dit geeft uitsluitend de inhoudelijke kaders voor het beoordelen van omgevingsvergunningen en het verbinden van voorschriften aan omgevingsvergunningen. Als gevolg van de samenloopregeling voor bevoegd gezag in het Omgevingsbesluit zijn er vrijwel geen omgevingsvergunningen te vinden waarvoor altijd hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is.
- Een voorbeeld van een regel die wel het bevoegd gezag noemt, omdat deze niet is gericht tot alle bestuursorganen, is de regel over de ontheffing van instructieregels over het omgevingsplan, artikel 5.166 Bkl. Dit artikel geeft aan dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ontheffing kan verlenen op verzoek van het college van burgemeester en wethouders.
- Tal van voorbeelden van regels die aanduiden voor welk bestuursorgaan een regel geldt zijn te vinden in hoofdstuk 11 Bkl (monitoring en gegevensverzameling). Deze regels instrueren immers een specifiek bestuursorgaan om een omgevingswaarde of andere parameter te monitoren of om gegevens te verzamelen.

De achtergrond hiervan is dat de bevoegdheid om instrumenten in te zetten in de Omgevingswet op wetsniveau wordt verleend en de (nadere) clausulering in sterke mate plaatsvindt via instructieregels op AMvB-niveau. Dit is anders dan in andere wetten op het terrein van het bestuursrecht – waaronder ook wetten die door de Omgevingswet zijn vervangen – omdat daarin de artikelen die een bevoegdheid scheppen en de normcondities voor de uitoefening daarvan geven vaak in een of meer, bij elkaar staande bepalingen zijn vervat. Deze bepalingen regelen dan het bevoegd gezag, omschrijven de inhoud van de bevoegdheid en leggen de voorwaarden vast waaronder de bevoegdheid mag worden uitgeoefend.

2.3 De praktische hanteerbaarheid van instructieregels en het kiezen van een goed aangrijpingspunt

Onder de Omgevingswet stellen decentrale overheden regels over de fysieke leefomgeving in één gebiedsdekkende regeling. Dit is voor gemeenten het omgevingsplan, voor waterschappen de waterschapsverordening en voor provincies de omgevingsverordening. Hoewel het omgevingsplan het bestemmingsplan vervangt en beide rechtsfiguren rechtstreeks tot burgers en bedrijven gerichte regels bevatten die in sterke mate bepalen wat concreet op een locatie is toegestaan, zijn er belangrijke verschillen. Omgevingsplannen hebben een ruimere reikwijdte dan bestemmingsplannen: zij beperken zich niet tot "een goede ruimtelijke ordening" maar kunnen alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten. Daarnaast zijn er echter belangrijke

systematische verschillen, die relevant zijn voor de formulering van nieuwe instructieregels in het Bkl.

Onder de Wet ruimtelijke ordening moesten voor het gehele gemeentelijk grondgebied een of meer bestemmingsplannen zijn vastgesteld. In de praktijk werden vaak bestemmingsplannen voor deelgebieden vastgesteld. Herziening van een bestemmingsplan hield in dat de procedure voor vaststelling van het bestemmingsplan opnieuw werd doorlopen. In de Omgevingswet werkt dit anders. Voor het gehele gemeentelijke grondgebied geldt doorlopend één omgevingsplan. Dit brengt met zich mee dat een (gedeeltelijke) wijziging van de toegedeelde functies of andere regels voor een deel van het grondgebied niet leidt tot een nieuw omgevingsplan voor dat deelgebied. De wijziging is steeds een kleine of grotere partiële herziening van het omgevingsplan.

Instructieregels moeten zo luiden dat eenvoudig kan worden bepaald of deze op een bepaalde wijziging van het omgevingsplan wel of niet van toepassing zijn. Veel instructieregels zien op het toelaten van bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld het bouwen van bouwwerken). Als de wijziging alleen ziet op andere activiteiten (bijvoorbeeld het houden van landbouwhuisdieren), dan is de instructieregel niet van toepassing. Deze precisie is onder de Omgevingswet belangrijk omdat, anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening, niet altijd meer (periodiek) een complete nieuwe regeling voor een locatie of gebied wordt vastgesteld. De toepasselijkheid van een instructieregel moet steeds eenduidig kunnen worden vastgesteld, ook als met een omgevingsplanwijziging slechts enkele regels voor een locatie, gebied of activiteit worden toegevoegd of gewijzigd. Een te algemeen geformuleerde instructieregel kan bij kleine partiële wijzigingen vragen oproepen, waar dat onder de Wet ruimtelijke ordening voor bestemmingsplannen geen problemen zou hebben gegeven.

Is het bijvoorbeeld de bedoeling dat een nieuwe instructieregel ertoe leidt dat gemeenten nieuwe regels in hun omgevingsplannen opnemen, dan kan het denken over het omgevingsplan als één gebiedsdekkende regeling de neiging geven om te bepalen dat 'het omgevingsplan' regels moet bevatten over het nieuwe onderwerp. Een dergelijke instructieregel roept de vraag op bij welke wijziging van het omgevingsplan de instructieregel precies van toepassing is: dit kan de eerstvolgende wijziging van het omgevingsplan zijn (waarna de instructieregel is uitgewerkt), maar ook de eerstvolgende wijziging die betrekking heeft op het specifieke onderwerp of de specifieke regels waarop de instructieregel ziet. Vaak is de tweede variant beoogd en volstaat deze ook voor een goede borging van het nationale of algemene belang in kwestie. Doorgaans kan dan goed worden aangegeven bij welke wijzigingen van het omgevingsplan een instructieregel moet worden toegepast. Dit kan bijvoorbeeld het toelaten van een bepaalde activiteit zijn. Vergelijkbare regels kent het Bkl al, bijvoorbeeld in paragraaf 5.1.4.2 voor geluid: het omgevingsplan moet bepaalde regels bevatten *als een activiteit wordt toegelaten die geluid veroorzaakt op een geluidgevoelig gebouw (en andersom)*. Door de activiteit als 'aangrijpingspunt' en daarmee als toepassingsvoorwaarde in de instructieregel te expliciteren, kunnen decentrale bestuursorganen eenvoudiger bepalen wat het juridisch kader is voor een concrete wijziging van het omgevingsplan.

Voor informatie over de inhoudelijke formulering van instructieregels en het daaraan verbinden van implementatietermijnen wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van deze handreiking.

2.4 Indeling op oogmerken

De hoofdstukken 2 (omgevingswaarden), 5 (omgevingsplan), 7 (omgevingsverordening) en 11 (monitoring en gegevensverzameling) van het Bkl kennen een indeling aan de hand van de vaste oogmerken in artikel 2.1, derde lid, Omgevingswet. Hierbij wordt de volgorde van oogmerken in dat lid aangehouden.

Hoofdstuk 5 kent echter eerst nog een onderverdeling in afdelingen naar gelang het gaat om instructieregels over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (afdeling 5.1), instructieregels ter uitvoering van taken (afdeling 5.2) of regels over ontheffing van instructieregels (afdeling 5.3). Afdeling 5.1 is vervolgens onderverdeeld in paragrafen naar gelang het oogmerk dat die instructieregels hebben. Omdat artikel 2.1, derde lid, Omgevingswet begint

met “het waarborgen van de veiligheid” staan instructieregels met dat oogmerk dus bovenaan in afdeling 5.1 Bkl: de instructieregels over externe veiligheid (paragraaf 5.1.2).

Als voorbeeld van een invoeging van een instructieregel in de volgorde van oogmerken kan worden verwezen naar het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet, dat voorziet in een instructieregel over het stellen van regels in omgevingsplannen over het verplicht realiseren van nieuwe woningen in bepaalde woningbouwcategorieën. Deze instructieregel is niet als nieuwe paragraaf 5.1.9 toegevoegd na paragraaf 5.1.8 (“Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen”), maar daarvóór (als paragraaf 5.7.1a). Deze instructieregel heeft namelijk ‘het gebruik van bouwwerken’ als oogmerk, dat in de opsomming van artikel 2.3, derde lid, Omgevingswet eerder voorkomt.

2.5 Geen aanvullingen op de Algemene wet bestuursrecht

Het algemeen bestuursrecht is gebundeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zo gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor alle besluiten, dus ook voor bijvoorbeeld de vaststelling/wijziging van het omgevingsplan. Het uitgangspunt voor het stellen van regels over besluitvorming in het Bkl is dat er in principe geen aanvullingen plaatsvinden op die eisen, zoals het motiveringsvereiste en het zorgvuldigheidsvereiste. Zo volgt al uit artikel 3:50 Awb dat een bestuursorgaan een afwijking van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies motiveert. Ook bepalingen die inhouden dat rekening moet worden gehouden met een eigen omgevingsvisie of programma komen in het stelsel niet terug, omdat het afwijken van beleidsuitspraken, gelet op de in de Awb gecodificeerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een deugdelijke motivering vergt. De NvT van een wijziging van het Bkl kan wel kleuring aan de motivering geven of aangeven welke aspecten in de voorbereiding van een besluit een rol kunnen spelen. Zie hierover verder de [Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet](#), paragraaf 4.1.1.

Voorbeeld instructieregels over geluid

Het afwijken van standaardwaarden voor geluid vergt een deugdelijke motivering. Dit volgt al uit de artikelen 3:2 en 3:46 Awb. Het Bkl bevat dus geen instructieregel die aangeeft dat moet worden gemotiveerd dat een hogere (tot maximaal de grenswaarde) of lagere belasting (belasting lager dan de standaardwaarde) is gerechtvaardigd. Volgens de NvT Bkl⁹ is het raadzaam om in zo’n geval in ieder geval nadrukkelijk aandacht te besteden aan het bestaande lokale belastingsniveau, de eventuele cumulatie en de overige aspecten van de lokale situatie die deze afwijkende toegestane belasting rechtvaardigen.

2.6 Indeling overgangsrecht

Om een soepele overgang van oud naar nieuw recht te bewerkstelligen kan overgangsrecht nodig zijn. Ook het eerbiedigen van bestaande rechten kan ertoe noodzaken om overgangsrecht op te nemen. Hiervoor gelden de volgende vuistregels:

- Overgangsrecht dat direct of bijna direct is uitgewerkt komt niet in het Bkl, maar wordt onderdeel van de AMvB tot wijziging van het Bkl. Het gaat hier bijvoorbeeld om overgangsrecht voor lopende procedures en de overgang van instrumenten van het huidige recht naar het nieuwe stelsel.

Een voorbeeld is het juridisch omzetten van een bestaand hogerewaardebesluit onder de Wet geluidhinder naar het stelsel van de Omgevingswet, zoals opgenomen in artikel IX van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

- Overgangsrecht met permanente betekenis wordt verwerkt in de artikelen over het toepassingsbereik van de instructieregel. Het gaat in het Bkl meestal om eerbiedigende werking van eerder toegelaten activiteiten.

Een voorbeeld is artikel 5.36 Bkl, dat regelt dat de meeste instructieregels voor de bescherming van de waterbelangen alleen gelden voor nieuw toe te laten activiteiten.

⁹ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 320.

- Overgangsrecht voor omgevingswaarden, dat wil zeggen de termijn waarop daaraan moet worden voldaan, is een onlosmakelijk deel van de norm en wordt verwerkt in het artikel waar de omgevingswaarde wordt vastgesteld. Als de termijn ruim voorbij is, aan de omgevingswaarde wordt voldaan en verdere aanscherping van de omgevingswaarde niet aan de orde is, kan deze termijn bij een latere wijziging van het Bkl worden geschrapt.

Een voorbeeld is artikel 2.8a Bkl dat de omgevingswaarden voor de totale jaarlijkse antropogene emissies van een aantal stoffen bevat ter uitvoering van de nec-richtlijn. Deze waarden gelden vanaf 2020 (het publicatiejaar van dit artikel) en vanaf 2030 gelden aangescherpte waarden. De waarden die golden voor 2020 zijn niet langer relevant, omdat de oude nec-richtlijn is ingetrokken.

Een voorbeeld waar de termijn al voorbij is, is paragraaf 2.2.1.1 Bkl waar de sinds 1 januari 2010 geldende waarden uit de richtlijn luchtkwaliteit zijn opgenomen, maar niet de vóór die datum geldende waarden.

- Overgangsrecht bij instructieregels dat voor een langere termijn blijft gelden, maar wel een eindig karakter heeft, wordt in hoofdstuk 12 Bkl opgenomen om de permanente regels zo overzichtelijk mogelijk te houden. De situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen dat voor een bepaalde periode een andere toepassing van een instructieregel in het Bkl nodig is omdat eerst ander overgangsrecht zijn beslag moet krijgen voordat de regel voluit toepasbaar is. Een zinsnede dat dit geldt in afwijking van de hoofdregel is in hoofdstuk 12 niet nodig, dat is in de context voldoende duidelijk.

Een voorbeeld is artikel 12.28 Bkl dat regelt dat een beoordelingsregel voor de ontgrondingsactiviteit, die verwijst naar het omgevingsplan, nog niet geldt zolang voor een bepaalde locatie het tijdelijk deel van het omgevingsplan nog geldt en (dus) nog niet met toepassing van de Omgevingswet het nieuwe deel van het omgevingsplan is vastgesteld.

Dit laatste soort overgangsrecht kan vrij ingewikkeld zijn en komt vooral voor bij instructieregels. In het Bal en het Bbl vindt men alle overgangsrecht – ook overgangsrecht dat na enige tijd uitwerkt – direct achter de regel waarvoor het overgangsrecht geldt (zie [Handreiking Bal en Bbl](#), paragraaf 4.7).

2.7 Overige aandachtspunten bij de formulering

De [Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet](#) bevat de stelselbrede vuistregels voor formulering van artikelen. Aanvullend kunnen nog de volgende punten worden genoemd:

Instructieregels kunnen kwantitatieve normen bevatten ter bepaling waarvan bij ministeriële regeling meet- of rekenvoorschriften worden gesteld (de grondslag is artikel 2.24, tweede lid, onder b, Omgevingswet). In dit geval wordt een 'service-verwijzing' naar bij ministeriële regeling gestelde regels opgenomen. Een dergelijke verwijzing schept niet de grondslag voor de meet- of rekenvoorschriften maar attendeert de gebruiker erop dat in de Omgevingsregeling regels zijn gesteld die (mede) het toepassingsbereik van een instructieregel in het Bkl bepalen. Zie ook de [Leidraad Wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet](#), paragraaf 3.2.4.

Het Bkl bevat enkele systeembepalingen die ervoor zorgen dat de instructieregels over het omgevingsplan doorwerken naar projectbesluiten en omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In het algemeen zullen deze bepalingen ongewijzigd kunnen blijven bij het uitwerken van inhoudelijke beleidsopgaven. Aanpassing vergt vroegtijdige afstemming met (het stelselteam bij) BZK.

3. Instructieregels

Dit hoofdstuk gaat in het bijzonder in op de instructieregels over het omgevingsplan, de waterschapsverordening, de omgevingsverordening en het projectbesluit. Die instructieregels sturen op de uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen met als doel het bereiken van doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Die doelstellingen kunnen voortvloeien uit rijksbeleid en EU-regelgeving.

In de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 wordt ingegaan op de vormgeving van instructieregels. Vervolgens wordt in paragraaf 3.4 kort ingegaan op het gebruik van instructiebesluiten als alternatief voor instructieregels. In de paragrafen 3.5 tot en met 3.8 wordt vervolgens ingegaan op de verschillende wijzen waarop bij het stellen van instructieregels afwegingsruimte voor het bevoegd gezag kan worden behouden. De afsluitende paragraaf 3.9 handelt over de ontheffing van instructieregels.

3.1 Doorwerkingsconstructies

Vuistregels:

- Gebruik steeds een van de drie basistypen van instructieregels: 1. 'betrekken bij', 2. 'rekening houden met' en 3. 'in acht nemen' (zie tabel 3.1).
- Het basistype instructieregel en de aard van de norm (open of niet) zijn in combinatie bepalend voor de mate van sturing en daarmee voor de bestuurlijke afwegingsruimte. Het is van belang dat in gedachten te hebben bij het opstellen van de instructieregel.

Toelichting:

Een instructieregel omvat steeds twee elementen. Ten eerste de *wijze* waarop een bevoegdheid mag of moet worden uitgeoefend. Ten tweede de *aard van de norm*. De beslissingsruimte wordt bepaald door beide elementen van de regel.

Voor de instructieregels in het Bkl is een model ontworpen waarbij in beginsel alle regels zijn in te delen in een beperkt aantal basistypen regels (zie tabel 3.1). Er zijn drie basistypen: 'betrekken bij', 'rekening houden met' en 'in acht nemen'. Het eerste basistype laat de afwegingsruimte in feite ongemoeid en stuurt alleen op de zorgvuldige voorbereiding van het besluit, het tweede basistype stuurt inhoudelijk op de belangenafweging zonder dwingend te zijn, het derde basistype stuurt dwingend op de uitoefening van de bevoegdheid.

Tabel 3.1 Basistypen van doorwerkingsconstructies in instructieregels

Wijze van bevoegdheidsuitoefening	<i>1. Betrekken bij:</i> aandacht schenken aan feiten of verwachtingen over feiten	
	<i>2. Rekening houden met:</i> stuurt inhoudelijk de belangenafweging; als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft, is afwijken (mits gemotiveerd) toegestaan	
	<i>3 Harde, dwingende doorwerking ('in acht nemen' of vergelijkbare dwingende formulering):</i> het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de achterliggende norm houden	<i>Voorbeelden:</i> <i>In acht nemen</i> <i>Bevatten</i> <i>Wordt alleen verleend als</i>

De instructieregels over besluiten worden – voor zover dat past binnen de internationale verplichtingen – steeds geformuleerd volgens een van deze basistypen. Daardoor wordt uit de formulering van de instructieregel duidelijk welke afwegingsruimte het bevoegde bestuursorgaan toekomt, wat bijdraagt aan de inzichtelijkheid van de omgevingsrechtelijke regelgeving.

Deze formuleringen van regels over de wijze van bevoegdheidsuitoefening zijn ontleend aan de wetgeving zoals die gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, waaronder de Wet

milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit zorgt voor een zekere continuïteit, waardoor bijvoorbeeld jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) over deze doorwerkingsconstructies naar verwachting ook in het nieuwe stelsel van betekenis blijft.¹⁰

Onderstaand zal eerst nader worden ingegaan op de drie basistypen en vervolgens op de aard van de norm.

Basistype 1 'betrekken bij'

Een instructieregel 'betrekken bij' (basistype 1) kan worden gebruikt om voor te schrijven dat (verwachtingen over) feiten of feitelijke ontwikkelingen moeten worden meegenomen bij de besluitvorming. Een dergelijke instructieregel is een concretisering van de eis van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten (artikel 3:2 Awb): bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Een instructieregel van het type 'betrekken bij' betekent dat het bestuursorgaan zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap moet geven van de in die regel aangeduide elementen. Deze categorie instructieregels wordt daarom ook wel aangeduid als *aandachtscriteria*. Als bepaalde gegevens door het bestuursorgaan bij de besluitvorming moeten worden betrokken, zal het besluit duidelijk moeten maken in hoeverre en waarom dat (ook) is gebaseerd op die gegevens. Een voorbeeld van een dergelijke instructieregel is artikel 5.35 Bkl, op grond waarvan de veiligheid van weggebruikers en passagiers wordt betrokken bij de toelating van onder meer autosnelwegen en hoofdspoorwegen nabij een Seveso-inrichting. Ook de instructieregel voor routenetwerken hanteert dit basistype (artikel 5.161b Bkl).

Basistype 2 'rekening houden met'

Bij instructieregels van basistype 2 ('rekening houden met') gaat het, anders dan bij de categorie 'betrekken bij', niet om elementen die omwille van een zorgvuldige voorbereiding bij de besluitvorming moeten worden meegenomen, maar om inhoudelijke sturing op de door het bestuursorgaan uit te voeren belangenafweging. Er is sprake van een minder zware vorm van binding dan bij instructieregels van basistype 3. De formulering betekent dat het bestuursorgaan beslissingsruimte heeft. Andere belangen dan het belang dat wordt gediend met de instructieregel kunnen de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk worden gemotiveerd (artikel 3:46 Awb). Deze motivering moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit (artikel 3:47, eerste lid, Awb). Een eventuele afwijking van de norm mag op grond van het evenredigheidsbeginsel nooit groter zijn dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken (artikel 3:4 Awb). Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat mitigerende of compenserende maatregelen worden vastgelegd in het besluit. Een instructieregel van basistype 2 brengt de zwaarwegende positie van een belang bij de belangenafweging tot uitdrukking, zonder echter dwingend te sturen op de uitkomst daarvan. De instructieregel over cultureel erfgoed (artikel 5.130 Bkl) is een voorbeeld van dit basistype.

Basistype 3 'in acht nemen'

Instructieregels van basistype 3 ('in acht nemen') voorzien in een harde, dwingende doorwerking. Het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de gestelde regel houden. Hiervoor wordt in beginsel de formulering 'in acht nemen' gebruikt. In sommige gevallen kan ook voor een alternatieve redactie worden gekozen, wanneer 'in acht nemen' in de betrokken instructieregel technisch gezien niet goed kan worden gebruikt. Voorbeelden hiervan zijn formuleringen als 'bevat ...', 'voldoet aan ...' en 'wordt alleen verleend als is voldaan aan ...'. Al deze instructieregels sturen dwingend op de uitkomst van de belangenafweging. Gestreefd wordt naar een zo beperkt mogelijke set formuleringen.

Instructieregels van basistype 2 ('rekening houden met') en 3 ('in acht nemen') beïnvloeden de uitkomst van de besluitvorming inhoudelijk. Deze regels beperken de afwegingsruimte van het bestuursorgaan in meer of mindere mate. Daarom worden deze instructieregels ook wel aangeduid

¹⁰ Zie voor verwijzingen naar relevante jurisprudentie: NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 221.

als *beslissingscriteria*.¹¹ Hierbij geldt dat de mate van binding voor het bestuursorgaan tot wie ze zijn gericht, oploopt: bij basistype 3 is sprake van de sterkste binding. Een voorbeeld van een instructieregel van dit basistype is het in acht nemen van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico (artikel 5.7 Bkl).

Alleen bij basistype 3 kan het een enkele keer nodig zijn om de formulering “naar het oordeel van het bevoegd gezag” op te nemen in de instructieregel. Bij andere basistypes volgt al uit de aard van de doorwerkingsconstructie dat de afweging uiteindelijk bij het bevoegd gezag ligt. De lijn is overigens om hiermee terughoudend te zijn. De [Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet](#) (paragraaf 2.3.7) stelt dat deze zinsnede alleen gebruikt zou moeten worden als daarmee nauwer wordt aangesloten bij de te implementeren Europese richtlijn of als er geen of niet alleen sprake is van een te interpreteren objectief (inhoudelijk) criterium voor toepassing van een norm, maar een mate van beleidsruimte bij het oordeel van het bevoegd gezag. Dit zorgt ervoor dat als een (vage) norm wordt gehanteerd, de rechter marginaal toetst bij zijn oordeel of aan die norm is voldaan.

Aard van de norm

De uiteindelijke afwegingsruimte voor het bestuursorgaan is niet alleen afhankelijk van het *type instructieregel* zoals hiervoor bedoeld, maar ook van de *aard van de norm* waaraan de instructieregel is gekoppeld. De afwegingsruimte voor het bestuursorgaan verschilt al naar gelang de instructieregel is gekoppeld aan een open norm of juist aan een duidelijk, concreet criterium. Een instructieregel van basistype 2 (‘rekening houden met’) die is gekoppeld aan een duidelijk, concreet criterium, geeft een ander soort afwegingsruimte dan eenzelfde regel die is gekoppeld aan een open norm. Een voorbeeld van een gesloten norm is de regel dat in een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met een plaatsgebonden risico van één op de 1.000.000 per jaar (artikel 5.11 Bkl). In dit geval is er ruimte om incidenteel gemotiveerd van de norm af te wijken. Een voorbeeld van een open norm is de regel dat in een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de mogelijkheden voor het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio’s (artikel 5.2 Bkl). Het bevoegd gezag beschikt in dit geval over afwegingsruimte en kan – op basis van advies van de veiligheidsregio – een op de lokale situatie afgestemde invulling geven aan het voorkomen, beperken en bestrijden van rampen enz. De aard van de norm heeft dus gevolgen voor de uiteindelijke afwegingsruimte.

Een ander voorbeeld van de wijze waarop de aard van de norm de afwegingsruimte beïnvloedt is de instructieregel in verband met cultureel erfgoed (artikel 5.130 Bkl). Dit betreft een variant op de open norm, omdat wel sturing wordt gegeven op de aspecten die *in ieder geval* moeten worden betrokken bij het opstellen van een omgevingsplan (zie hieronder). De instructieregel concretiseert op welke wijze een belang moet worden betrokken in de besluitvorming. De reden voor een dergelijke variant met meer concretisering kan zijn dat achter de instructieregel een internationaal verdrag zit met vage, open normen die vragen om nadere invulling van het Rijk zodat (meer) duidelijkheid kan worden gegeven aan gemeenten.

Voorbeeld artikel 5.130 Bkl (cultureel erfgoed):

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten.
2. Met het oog op het belang van het behoud van cultureel erfgoed worden in een omgevingsplan in ieder geval regels gesteld ter bescherming van daarvoor in aanmerking komend cultureel erfgoed, waarbij rekening wordt gehouden met de volgende beginselen:
 - a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van op grond van het omgevingsplan beschermde monumenten en archeologische monumenten;
 - b. het voorkomen van verplaatsing van op grond van het omgevingsplan beschermde monumenten of een deel daarvan, tenzij dit dringend is vereist voor het behoud van die monumenten;(enz).

¹¹ Zie: M.P. Jongma, De milieuvergunning (diss. UU 2002), p. 109. Zie in dit verband ook de parlementaire geschiedenis bij (hoofdstuk 8 van) de Wet milieubeheer (*Kamerstukken II* 1988/89, 21087, 3, p. 31-32).

Artikelsgewijze toelichting: "De ruimte voor gemeenten om zelf invulling te geven aan de wijze waarop het behoud van cultureel erfgoed wordt verankerd in het omgevingsplan laat onverlet dat zij – net als het Rijk, de provincies en de waterschappen – gehouden zijn uitvoering te geven aan de relevante internationale verdragen. Met de in de verdragen van Granada en Valletta en het werelderfgoedverdrag opgenomen verplichtingen en uitgangspunten moet rekening gehouden worden. Deze verdragen laten het aan de nationale wetgever over bij welke overheidslaag van de verdragsstaat de implementatie van de verdragsverplichtingen wordt belegd. Gelet op het gedecentraliseerde karakter van het wettelijke stelsel met betrekking tot de fysieke leefomgeving zijn de gemeenten voor veel verdragsverplichtingen de verantwoordelijke overheidslaag. Om deze verantwoordelijkheid nader te duiden en te concretiseren geeft artikel 5.130 van dit besluit enige sturing op het te betrekken belang zonder de beslisruimte van het bevoegd gezag aan te tasten." (Stb. 2018, 292, p. 383).

Basistype 3 ('in acht nemen') zal vaak gekoppeld zijn aan een concrete norm. Binnen dit basistype is echter een specifiek type instructieregels te onderscheiden met een ander karakter: de instructieregels die gaan over het *doel* waarmee de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Instructieregels van dit type geven aan met welk oogmerk het bevoegd gezag moet beslissen. Zolang het bestuursorgaan binnen dat oogmerk blijft, is de beleidsruimte of beoordelingsruimte vaak groot. Deze regels bewerkstelligen op die manier dat de bevoegdheid wordt aangewend om de belangen te dienen waarvoor de bevoegdheid is toegekend, maar sturen daarbinnen niet op de inhoud van het besluit. Dit type is vooral te vinden bij de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning. Zie bijvoorbeeld de beoordelingsregels over de rijksmonumentenactiviteit (artikel 8.80 Bkl).

De aard van de norm heeft dus, samen met de doorwerkingsconstructie, gevolgen voor de uiteindelijke afwegingsruimte. Aan beide knoppen kan als het ware worden gedraaid. Let op dat de keuze voor een open of (meer) gesloten norm bijvoorbeeld ook relevant kan zijn voor de vraag of de regel 'eerbiedigende werking' moet hebben (zie paragraaf 7.5 van deze handreiking). Een instructieregel van type 3 met een concrete norm zou zonder eerbiedigende werking eerder tot saneringssituaties kunnen leiden.¹²

3.2 Inhoudelijke belangen leiden tot materiële instructieregels

Vuistregel:

- Geef regels die beogen dat een bestuursorgaan rekening houdt met specifieke belangen weer als inhoudelijke beslisregel en niet als procedurele bepaling of motiveringseis.

Toelichting:

Alle materiële regels voor de taakuitoefening en besluitvorming door bestuursorganen staan in het Bkl. Het Omgevingsbesluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor eenieder van belang zijn (zowel overheden als bedrijven en burgers).

Het algemene uitgangspunt van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving is dat ten opzichte van de Awb zo min mogelijk aanvullende voorbereidings-, afstemmings- en motiveringseisen worden gegeven (zie [Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet](#), paragraaf 4.1.1). Voordat het stellen van aanvullende proces- of motiveringseisen wordt overwogen, moet worden bedacht welk doel daarmee feitelijk wordt beoogd. De oude wetgeving bevatte in een aantal gevallen overlegverplichtingen en motiveringsvereisten die niet zozeer een procedurele aanvulling op de Awb gaven, als wel indirect de inhoud van de belangenafweging door bestuursorganen stuurden. Steeds als een wettelijk voorschrift eiste dat een bestuursorgaan "overlegde" over een specifiek belang of "motiveerde" hoe het rekening heeft gehouden met een

¹² Het is overigens niet zo dat een instructieregel over een omgevingsplan nooit tot saneringssituaties zou mogen leiden. Dat is afhankelijk van de situatie. Omdat veel instructieregels zijn terug te voeren op het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening – dat mede als uitgangspunt had het voorkomen van saneringssituaties en bestuurlijke lasten – is de eerbiedigende werking van die instructieregels 'overgenomen' in het Bkl. Zie hierover ook paragraaf 7.6 van deze handreiking.

inhoudelijk belang, bedoelde de wetgever eigenlijk dat bestuursorganen beter rekening zouden moeten houden met dat belang. Onder de Omgevingswet zijn dergelijke (pseudo-)procedurele normen en motiveringseisen zoveel mogelijk als *inhoudelijke* beslisregels vormgegeven door middel van een instructieregel in het Bkl. Daarmee is op voorhand duidelijker welke belangen op welke wijze moeten worden meegenomen bij de besluitvorming. Bovendien is dan de kern van wat men beoogt te regelen beter zichtbaar (zie [Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet](#), vuistregel 15).

Als voorbeeld van een motiveringseis die is omgezet naar een materiële beslisregel voor het vaststellen/wijzigen van het omgevingsplan kunnen worden genoemd (1) de watertoets¹³ en (2) de ladder voor duurzame verstedelijking.¹⁴ Hierbij is gekozen voor de vorm van een "rekening houden met"-regel (zie ook paragraaf 3.1 van deze handreiking). De uitkomst van de belangenafweging zal moeten blijken uit de motivering (die moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit waarvoor de regel geldt; artikel 3:47, eerste lid, Awb). De materiële beslisregel is rechtstreekser dan een motiveringseis en maakt beter duidelijk voor bestuursorganen wat tot het afwegingskader van de bevoegdheid behoort.

Ad 1 De watertoets was in het Besluit ruimtelijke ordening vormgegeven als een overlegplicht en een motiveringsplicht. Deze eisen zijn in het Bkl omgezet in een inhoudelijke beslisregel (artikel 5.37). Ook het opschrift van deze instructieregel ("weging van het waterbelang") geeft de achterliggende bedoeling zuiverder weer. Door de formulering van de regel stuurt de instructieregel nog steeds op de voorkant van het planproces. Het waterbelang moet worden gewogen in de besluitvorming waarbij het oordeel van het waterschap zwaar weegt. Dit laatste is overigens zeer uitzonderlijk in het Bkl.

Ad 2 In het Besluit ruimtelijke ordening was de regel over de ladder voor duurzame verstedelijking een motiveringsvereiste voor de toelichting bij het bestemmingsplan. In het Bkl is dit omgezet naar een instructieregel die inhoudelijke eisen stelt aan het omgevingsplan. Ook deze instructieregel werkt door met de formulering 'rekening houden met'. De omschrijving van het (achterliggende) belang in de instructieregel en het opschrift van de instructieregel ("zorgvuldig ruimtegebruik en tegengaan van leegstand") geven de bedoeling van de regel duidelijker weer. In de NvT Bkl is voor de ladder voor duurzame verstedelijking wel expliciet vermeld (met name uit meer beleidsmatige en politieke overwegingen) dat de gewijzigde formulering van de ladder geen andere werking van de ladder beoogt. Nog steeds zal – net als onder het Besluit ruimtelijke ordening – op grond van artikel 3:2 Awb zo nodig onderzoek nodig zijn om de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling vast te stellen.

3.3 Werkingsgebied van instructieregels

Vuistregel:

- Kies bewust voor de wijze waarop het werkingsgebied van een instructieregel wordt begrensd. Tenzij de begrenzing op een andere plaats precies vastligt, heeft het de voorkeur de begrenzing van het werkingsgebied op te nemen in de Omgevingsregeling.

Toelichting:

Instructieregels gelden niet altijd voor het volledige grondgebied van een bestuurslichaam. In dat geval is het wenselijk het (territoriale) werkingsgebied van de instructieregel te bepalen. Daartoe zijn er drie mogelijkheden:

- Soms kan dit door te verwijzen naar een gebied waarvan de grens al vastligt, zoals een (bij ministerieel besluit) aangewezen Natura 2000-gebied of de begrenzing van het grondgebied van een of meer gemeenten.

In artikel 7.5 Bkl is bijvoorbeeld geregeld dat de artikelen 7.6 tot en met 7.8 niet van toepassing zijn op de rijkswateren, genoemd in bijlage II, onder 1, onder A, bij het Omgevingsbesluit, met uitzondering van

¹³ Zie ook NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 340-342.

¹⁴ Zie ook NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1072-1077.

de tot de rijkswateren behorende rivieren en de Brabantse, Dortsche en Sliedrechtse Biesbosch, en een aantal andere wateren die in onderdeel b van het artikel bij naam zijn genoemd.

- In andere gevallen kan een geometrische begrenzing van het gebied worden gegeven waarvoor de instructieregel geldt. De geometrische begrenzing wordt steeds opgenomen in de Omgevingsregeling, waarnaar wordt verwezen. Een dergelijke verwijzing schept niet de grondslag voor het geometrisch begrenzen van het gebied of de locatie bij ministeriële regeling, maar geldt als een 'serviceverwijzing' die de gebruiker erop attendeert dat in de Omgevingsregeling regels zijn gesteld die (mede) het toepassingsbereik van een instructieregel in het Bkl bepalen.

Om op AMvB-niveau duidelijkheid te kunnen geven over de locaties waar een regel geldt, worden die in het Bkl soms aangewezen. Dat kan in woorden in een artikel of, als het gebied zich moeilijk in woorden laat vangen, via een kaartbijlage bij het Bkl. Die bijlage heeft geen directe betekenis voor de uitvoeringspraktijk, die immers vooral gebruik zal maken van het geometrisch begrensde werkingsgebied in de Omgevingsregeling. Het is dan ook belangrijk dat de geometrische begrenzing in de Omgevingsregeling slechts een precisering is van de aanwijzing in het Bkl en daar niet van afwijkt.

In artikel 5.129a Bkl is bepaald dat de PKB-Waddenzee en het Waddengebied zijn weergegeven op een kaart in bijlage XIIIa en dat de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

- Een derde optie is om het gebied aan te wijzen in de artikeltekst zonder het geometrisch te begrenzen, bijvoorbeeld door plaatsaanduidingen te gebruiken of afstanden tot een bepaald fysiek object. In dat geval is het aan het bestuursorgaan dat de regel toepast om te bepalen waar de grenzen van het werkingsgebied liggen. Vanuit het oogpunt van bestuurslasten, rechtszekerheid en digitale raadpleegbaarheid heeft dit meestal niet de voorkeur.

Artikel 5.49 Bkl noemt bijvoorbeeld diverse projecten waarvoor het verbod om landaanwinning en bouwactiviteiten in het IJsselmeergebied toe te laten niet geldt, zonder precies de grenzen van deze projecten te bepalen.

3.4 Instrueren voor een beperkte toepassing of een beperkt aantal bestuursorganen: geen instructieregel maar een instructiebesluit

Vuistregel:

- Gebruik een instructiebesluit en niet een instructieregel als het gaat om een individueel geval.

Toelichting:

Naast de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels geeft de Omgevingswet de provincies en het Rijk ook de mogelijkheid om door middel van een instructie voorwaarden te stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening door decentrale bestuursorganen. De instructie is geregeld in paragraaf 2.5.2 Omgevingswet en wordt gegeven middels een los besluit. Hoewel de Omgevingswet het instrument 'instructie' noemt, wordt het in deze handreiking 'instructiebesluit' genoemd om het scherper te onderscheiden van de instructieregel. Anders dan instructieregels zijn instructiebesluiten appellabel voor belanghebbenden.

Anders dan een instructieregel, leent een instructiebesluit zich niet altijd voor doorlopende toepassing. Een instructiebesluit (zie voor het Rijk artikel 2.34 Omgevingswet)¹⁵ wordt gegeven als het stellen van instructieregels wegens het beperkte aantal geadresseerden of de gewenste snelheid van uitvoering minder geschikt is. Ook hiervoor gelden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, Omgevingswet. Dat wil niet zeggen dat een instructiebesluit een aflopend karakter heeft. Zo

¹⁵ In de MvT Omgevingswet wordt het rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht genoemd als voorbeeld van de toepassing van het instructiebesluit (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 112). Zie ook artikel 2.34, vierde lid, Omgevingswet.

wordt het instrument instructiebesluit ook gebruikt voor het beschermen van stads- en dorpsgezichten, waarbij het instructiebesluit zijn gelding ten opzichte van het omgevingsplan blijft houden, ook als dat vele jaren later wordt gewijzigd. Is daarentegen een seriële toepassing door meerdere bestuursorganen beoogd, dan moeten instructieregels worden gesteld.

Een instructiebesluit kan een opdracht bevatten tot het nemen, het niet nemen of het op een voorgeschreven wijze nemen van een besluit op grond van de Omgevingswet, maar ook tot een feitelijk handelen ter uitvoering van een taak of bevoegdheid op grond van de Omgevingswet in de vorm van een doen of nalaten. Het instructiebesluit omvat dus niet alleen normstelling. Het kan ook gaan om een opdracht tot het nemen van concrete besluiten of maatregelen in concrete gevallen. De reikwijdte van de instructiebevoegdheid is vergelijkbaar met de reikwijdte van de aanwijzingsbevoegdheden van de Waterwet, de Wet ruimtelijke ordening en de Monumentenwet 1988.

In de paragrafen 5.1.6.4 en 5.1.6.5 Bkl zijn enkele instructieregels opgenomen die naar hun aard meer het karakter hebben van een instructiebesluit omdat ze slechts gericht zijn tot één of enkele gemeenten en zich niet lenen voor herhaalde toepassing. Dit zijn 'erfenissen' uit het oude recht en geen voorbeelden voor de toekomst.

Zo bepaalt artikel 5.143 Bkl dat er drie openbaar toegankelijke natuur- en recreatiegebieden worden aangelegd ter compensatie van de Tweede Maasvlakte. De artikelen 5.144, 5.145 en 5.146 Bkl bevatten verdere eisen voor die gebieden, die steeds tot één gemeente zijn gericht. Dat dit in regelgeving is opgenomen, komt vooral doordat deze gebieden waren vastgesteld in de PKB+ Mainportontwikkeling Rotterdam. Zou men onder de Omgevingswet een vergelijkbare regeling willen treffen, dan lijkt het voldoende om in combinatie met het projectbesluit voor het haven- en industrieterrein drie instructiebesluiten vast te stellen voor de compensatiegebieden.

Meer lezen over instructiebesluiten: MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 108-112.

3.5 Afwegingsruimte en flexibiliteit in instructieregels

Vuistregel:

Bij het opstellen van instructieregels geldt het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel dat is verankerd in artikel 2.3 Omgevingswet. Dit betekent dat bij toekomstige instructieregels in het Bkl de bestuurlijke afwegingsruimte voor de bestuursorganen die worden geïnstrueerd niet meer wordt beperkt dan nodig is om de beleidsdoelstelling te bereiken.

Toelichting:

Elke instructieregel beperkt de afwegingsruimte die het bevoegd gezag heeft met het oog op een te bereiken beleidsdoel. Het maken van zo'n regel vereist altijd een lastige balans tussen het bereiken van dat beleidsdoel, het behoud van afwegingsruimte voor het bevoegd gezag en het bieden van zekerheid aan bevoegd gezag en belanghebbenden. Het systeem van het Bkl kent daarvoor verschillende oplossingen, die zijn weergegeven in tabel 3.2. Deze kunnen soms in combinatie worden ingezet, maar meestal kan volstaan worden met één, hooguit twee, vormen van afwegingsruimte (zie hierover ook paragraaf 3.6).

Tabel 3.2. Vormen van bestuurlijke afwegingsruimte instructieregels

Bestuurlijke afwegingsruimte in regels voor bestuursorganen		
1	Ruimte in de regels	• Afwegingsruimte in de formulering van de regels (deze paragraaf)
2	Gebiedsgericht	• Getrapte instructieregels (hoofdstuk 8)
3	Specifiek	• Aanvullende bestuurlijke afwegingsruimte voor specifieke situaties (paragraaf 3.8) • Ontheffing van bepaalde instructieregels (paragraaf 3.9)

Artikel 2.3 Omgevingswet legt het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel vast, dat de AMvB-regelgever ertoe dwingt om regels – waaronder instructieregels – naar hun vorm en inhoud niet verder te laten gaan dan nodig is voor een doeltreffende verwezenlijking van het beoogde doel. Hoe ver dat gaat, is uiteindelijk een politieke afweging. De Omgevingswet is geschreven vanuit het besef dat de rol van het Rijk niet vastligt en afhankelijk is van de bestuurlijke context op een bepaald moment.¹⁶ Dat betekent dat het Rijk soms onderwerpen aan zich trekt, en soms onderwerpen loslaat.

In het stelsel zijn er verschillende methoden om helderheid te bieden over de bestuurlijke afwegingsruimte:

- Zorg voor een goede kenbaarheid van de regels. Maak duidelijk voor welke besluiten en in welke gevallen regels wel en niet gelden. Zo is helder gemaakt welke tijdelijke activiteiten in het rivierbed van grote rivieren zijn toegestaan (artikel 5.44 Bkl).
- Gebruik de drie basistypen van doorwerkingsconstructies; zie paragraaf 3.1 van deze handreiking.
- Stuur op het te bereiken resultaat in plaats van op de methode. Een voorbeeld zijn de instructieregels voor de omgevingsverordening over het natuurnetwerk Nederland (afdeling 7.3 Bkl).
- Hanteer een uniforme aanpak voor gelijksoortige opgaven. Zo zijn de regels voor geur, geluid door activiteiten, trillingen en slagschaduw (paragraaf 5.1.4 Bkl) ondanks alle inhoudelijke verschillen op dezelfde wijze vormgegeven, waardoor bijvoorbeeld keuzes over uitzonderingen uniform konden worden doorgevoerd.
- Neem mogelijkheden om af te wijken van een hoofdregel in het Bkl zelf op, direct na de hoofdregel, en niet elders in of buiten het stelsel van de Omgevingswet.¹⁷ Zo zijn de mogelijkheden van de voorheen bestaande Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering nu onderdeel van het stelsel geworden. Zie hierover ook paragraaf 3.7 van deze handreiking.

De inhoudelijke kaders van het Bkl bieden de bestuursorganen dus waar mogelijk ruimte om eigen afwegingen te maken. In paragraaf 3.6 wordt dit nader uitgewerkt voor milieuregels.

3.6 Het mengpaneel voor de lokale milieukwaliteit

Vuistregel:

- Hanteer het mengpaneel en de daarbij horende vaste werkwijze voor het beschermen van verblijfsgebouwen (“gevoelige gebouwen”) tegen lokaal werkende milieu-invloeden.

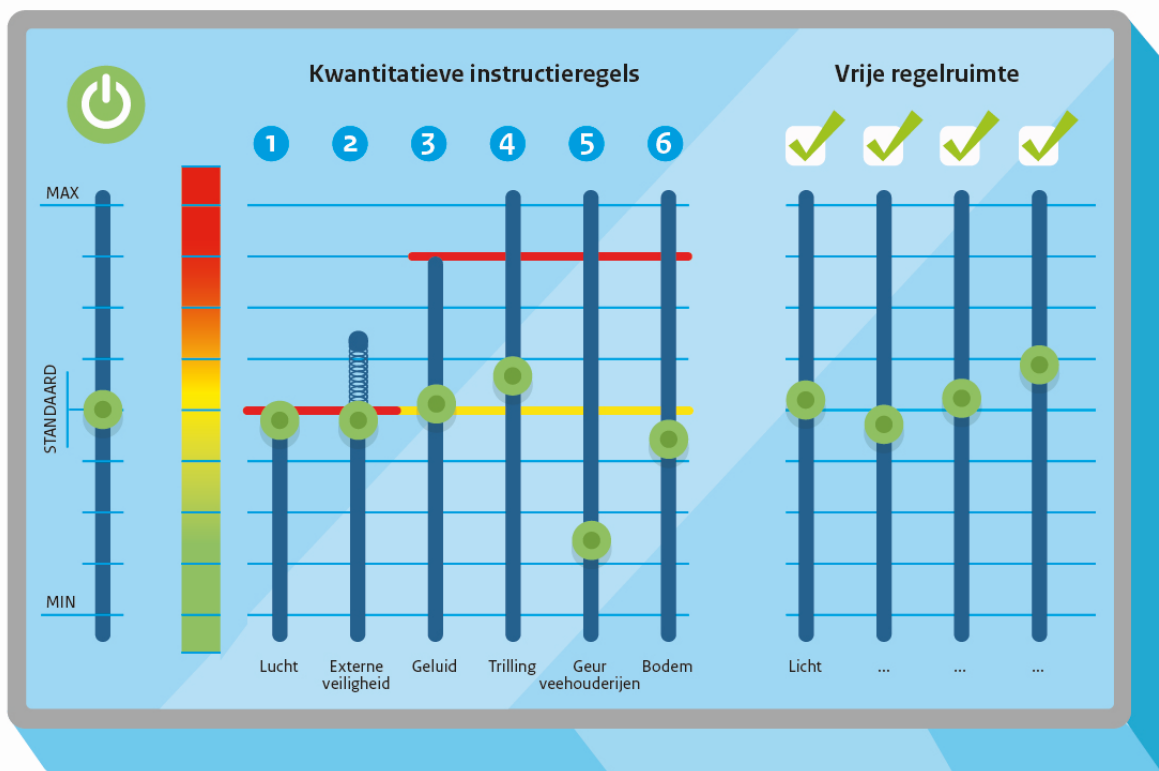
Toelichting:

De vergroting en betere ontsluiting van de bestuurlijke afwegingsruimte in de instructieregels over het omgevingsplan in het Bkl heeft gemeenten betere mogelijkheden gegeven om met verschillen tussen gebieden om te gaan (gebiedskenmerken en maatschappelijke opgaven) en keuzes te maken die hierbij passen. Daarom kan voor een aantal milieuaspecten worden gewerkt met een juridisch mengpaneel (zie figuur 3.1), waarbij gemeenten per gebied de gewenste of toelaatbare kwaliteitsniveaus kunnen vaststellen. Daarbij is in veel gevallen gezorgd voor standaardregels die eenvoudig toepasbaar zijn voor die situaties waarbij geen gebiedsspecifieke bijzonderheden aan de orde zijn. Het motto daarbij is: standaardregels voor standaardsituaties en ruimte om af te wijken als dat nodig is.¹⁸

¹⁶ MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 77-78.

¹⁷ De Omgevingswet maakt overigens een uitzondering op deze vuistregel. Artikel 16.53, tweede lid, Omgevingswet maakt het voor het bevoegd gezag van een mer-plichtig besluit mogelijk om voorschriften te verbinden die nodig zijn voor het beschermen van het milieu, ongeacht de beperkingen die in de wettelijke regeling waarop het besluit berust, zijn gesteld.

¹⁸ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 194.



Figuur 3.1. Illustratie van een 'mengpaneel' voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving

De instructieregels van het Bkl bieden voor verschillende aspecten de normen en kaders waarbinnen de gemeente moet werken (zoals standaardwaarden, grenswaarden en uitzonderingen). De vastgestelde kwaliteitsniveaus voor lucht, externe veiligheid, geluid, trillingen, geur, slagschaduw en bodem vormen voor een gemeente de randvoorwaarden voor ontwikkelingen. De schuifjes vertalen zich in normhoogtes in regels over activiteiten die in het omgevingsplan worden opgenomen. De schuifruimte biedt de gemeenten de mogelijkheid om een passend evenwicht te vinden tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Bij het wijzigen van instructieregels en het opstellen van nieuwe instructieregels zal men zich ervan rekenschap moeten geven dat de schuifruimte tussen de verschillende onderwerpen in zijn details steeds verschilt, maar dat systeem en terminologie een zekere uniformiteit kennen (lucht uitgezonderd, omdat dit door EU-recht wordt bepaald). Het behoud van dat systeem is voor de uitlegbaarheid van het systeem aan gemeenten en (indirect) aan burgers en bedrijven van groot belang.

De figuur illustreert de verschillende detaillering van de schuifruimte. Zo is er voor externe veiligheid (persoonsgebonden risico) geen standaardwaarde, maar een grenswaarde die alleen tijdelijk kan worden overschreden, wat wordt gesymboliseerd met een veer. Voor geluid van activiteiten is er een standaardwaarde en een harde grenswaarde (binnenwaarde). Voor trillingen van activiteiten en geur van veehouderijen zijn er soms mogelijkheden om belastingen boven de geldende grenswaarden toe te staan in verband met zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen.

Het regelcomplex in het Bkl biedt een "basisbeschermingsniveau". In veel gevallen wordt dat aan de bovenkant begrensd door grenswaarden of andere in acht te nemen normen: de rode lijn in de figuur. Uitzondering op die grenswaarden zijn soms mogelijk, maar worden zoveel mogelijk voorkomen. De afwegingsruimte hier is dus begrensd tot bijzondere situaties. Zie hierover ook paragraaf 3.7.

Echter ook onder de grenswaarden kan er sprake zijn van gevolgen voor bijvoorbeeld de gezondheid, de veiligheid of het milieu. Juist daar zit de afwegingsruimte. Het pakket aan instructieregels kan er op gericht zijn dat niet alleen situaties boven de grenswaarden zoveel

mogelijk worden voorkomen, maar ook situaties die daaronder liggen worden beperkt, bijvoorbeeld door algemene criteria op te nemen waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden in situaties tussen een standaardwaarde en de grenswaarde. Bijvoorbeeld de eis dat het geluid 'aanvaardbaar' is, een eis die ook onder de Wet ruimtelijke ordening al werd gehanteerd in de vorm van een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat'. Of de eis dat maatregelen worden getroffen om situaties boven de standaardwaarde te voorkomen als die 'financieel doelmatig' zijn. Ter invulling van dergelijke algemene criteria kan het bevoegd gezag eigen beleid opstellen, bijvoorbeeld door in beleidsregels of een programma vast te leggen hoe met de afwegingsruimte in situaties tussen de standaardwaarde en de grenswaarde zal worden omgegaan.

De standaardwaarden (gele lijn in de figuur) bieden een kwaliteitsniveau waarbij de gezondheid, de veiligheid of het milieu in beginsel niet in het geding is. Voor het bevoegd gezag is dat een signaal dat met een lichte motivering kan worden volstaan. In veel instructieregels is ook een expliciete koppeling aangebracht waardoor ook juridisch vastligt dat een kwaliteitsniveau dat voldoet aan de standaardwaarde in ieder geval aanvaardbaar is.

Voorbeeld van koppeling van de standaardwaarde aan de eis dat het geluid aanvaardbaar is

Artikel 5.59 (geluid door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen.
2. Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar is.

Artikel 5.64 (verhouding met aanvaardbaarheid)

1. Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.65.
2. In afwijking van het eerste lid kan aan artikel 5.59, tweede lid, worden voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.66, 5.67, 5.68, 5.69, 5.70 of 5.71.

Artikel 5.65 (standaardwaarden en grenswaarden voor geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen)

1. Een omgevingsplan bevat:
 - a. als waarden de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.65.1, voor het toelaatbare geluid door een activiteit op een geluidgevoelig gebouw; en
 - b. als waarden de grenswaarden, bedoeld in tabel 5.65.2, voor het toelaatbare geluid in geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen.
- (enz.)

Meer lezen:

- Bestuurlijke afwegingsruimte en flexibiliteit(sinstrumenten): MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 33962, 3, onder meer p. 39-40 en 107; NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 231-237 en 315-317.

3.7 Voorkom stapeling van flexibiliteit

Vuistregels:

- Stapeling van flexibiliteit moet worden voorkomen. De afwegingsruimte die er is wordt samenhangend vormgegeven en neergelegd bij één bestuursorgaan. Behoudens experimenten (artikel 23.3 Omgevingswet) worden uitzonderingen op regels altijd direct bij die regel vermeld en niet elders in het stelsel of in andere regelgeving ondergebracht.
- Als een instructieregel al afwegingsruimte biedt voor het bevoegd gezag, wordt niet ook nog de mogelijkheid tot ontheffing opengesteld (zie ook paragraaf 3.9).

Toelichting:

Het bestuursorgaan heeft bij de meeste instructieregels in meer of mindere mate afwegingsruimte.

Een van de keuzes in het stelsel is dat *stapeling van flexibiliteit* wordt voorkomen. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is door partijen als het PBL en natuurorganisaties erop gewezen dat stapeling van flexibiliteitsbepalingen ervoor kan zorgen dat overheden afwegingen maken die ten koste gaan van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Op verschillende plekken in de parlementaire geschiedenis heeft de regering erop gewezen dat hoewel er minder wordt gestuurd op gedrag en meer op verantwoordelijkheden en resultaten, deze ruimte niet ten koste mag gaan van milieu en natuur.¹⁹

Kort gezegd geldt daarom voor algemene belangen²⁰, zoals milieu en cultureel erfgoed, dat alle beschikbare afwegingsruimte in de instructieregel wordt ingebouwd. Zo kennen veel van de milieunormen in het Bkl afwegingsruimte voor het bestuursorgaan tot wie de instructieregel is gericht. De beslissingsruimte voor het bestuursorgaan dat de instructieregel toepast, wordt dan al "aan de voorkant", dus in de instructieregel zelf, zo ruim mogelijk gehouden. Er wordt voorzien in uitzonderingen op de hoofdregel en extra ruimte voor bijzondere gevallen. Bij dit soort instructieregels is het is niet wenselijk om daarnaast nog de mogelijkheid te bieden om via een ontheffing nadere afwegingsruimte 'achteraf' toe te kennen aan een ander bestuursorgaan. Dat zou namelijk betekenen dat dit andere bestuursorgaan gaat meebeslissen op slechts één aspect en daarmee de mogelijkheid voor het decentrale bestuursorgaan beperkt om tot een samenhangende belangenafweging te komen op basis van de afwegingsruimte die de instructieregel zelf al biedt. Het aanvullend openstellen van de ontheffingsbevoegdheid zou bovendien een te grote stapeling van flexibiliteitsmogelijkheden betekenen.²¹

Het openstellen van de ontheffingsmogelijkheid kan wel aan de orde zijn voor specifieke taken van het Rijk en daaruit voortvloeiende specifieke belangen. De afweging van die belangen kan dan vaak niet worden overgelaten aan het bestuursorgaan tot wie de instructieregel is gericht. In dergelijke gevallen is de flexibiliteit in de instructieregel beperkt, maar staat de mogelijkheid van ontheffing open (zie paragraaf 3.9).

3.8 Als zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen

Vuistregel:

- Voor afwijkingen van hoofdregels in bijzondere, maar niet op voorhand te benoemen, gevallen wordt de vaste formulering "als zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen" gehanteerd.

Toelichting:

Het Bkl hanteert een vaste formulering voor situaties waar een bevoegd gezag niet 'uit kan' met de reguliere afwegingsruimte in instructieregels. Deze kan worden gehanteerd als een grenswaarde of andere in acht te nemen norm in heel bijzondere gevallen toch mag worden overschreden. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als een ontwikkeling per saldo leidt tot een hogere en duurzamere kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar leidt tot een slechte kwaliteit op één of enkele genormeerde aspecten. De vaste formulering is bedoeld ter opvolging van mogelijkheden die bestonden via de Interimwet stad-en-milieubenadering en de Crisis- en herstelwet.

De te hanteren formulering is "als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen kan ..." (verder: ZEAM). Het is belangrijk om de gehele formulering over te nemen, inclusief het werkwoord 'rechtvaardigen'. Een bestuursorgaan dat ZEAM hanteert bij het afwijken van een norm, moet enerzijds motiveren dat er sprake is van zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen en anderzijds motiveren dat die belangen het overschrijden van de grenswaarde rechtvaardigen. Voor de toekomstige gebruiker is het handig om in de toelichting te verwijzen naar het bij ZEAM te

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 366.

²⁰ Zie NvT Bkl, *Stb.* 2018, p. 397-398.

²¹ Bij de behandeling van de Omgevingswet heeft de regering in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat zij stapeling van flexibiliteitsmogelijkheden niet wenselijk vindt (*Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 12, p. 26).

hanteren afwegingskader dat naar aanleiding van moties in beide kamers is opgenomen in de NvT Bkl.²²

Als wordt verwacht dat bestuursorganen vaak moeten afwijken van een grenswaarde of andere in acht te nemen norm, moet ZEAM niet worden ingezet. Dat zou het uitzonderlijke karakter van deze afwijkingen aantasten en daarmee ook uitstraling hebben naar de onderwerpen waarvoor ZEAM al eerder is ingezet. Bovendien leidt dit tot veel bestuurslasten gezien het uitgebreide afwegingskader. Voor vaker voorkomende bijzondere gevallen is het beter om expliciete uitzonderingen te maken in een regel, met bijvoorbeeld een hogere grenswaarde voor specifieke gevallen.

3.9 Ontheffing van instructieregels

Vuistregels:

- Als instructieregels worden gesteld vanwege specifieke taken van het Rijk en daaruit voortvloeiende specifieke nationale belangen, moet worden bezien of de ontheffingsbevoegdheid van artikel 2.32 Omgevingswet (volledig) moet worden opengesteld in het Bkl of dat er bijzondere redenen zijn om dit (deels) niet te doen.
- Als de ontheffing wordt opengezet voor het college van burgemeester en wethouders (in hoofdstuk 5 Bkl), zal dat in gelijke mate ook geschieden voor gedeputeerde staten (in hoofdstuk 7 Bkl) en het bestuursorgaan van waterschap of provincie dat een projectbesluit vaststelt (in hoofdstuk 9 Bkl).
- Als in het Bkl wordt bepaald dat decentrale bestuursorganen ontheffing kunnen vragen van bepaalde instructieregels, worden deze instructieregels *niet* van overeenkomstige toepassing verklaard op rijksprojectbesluiten (spiegelbeeld; zie voor een toelichting hoofdstuk 10 van deze handreiking).

Toelichting:

Artikel 2.32 Omgevingswet maakt het mogelijk dat een minister aan een decentraal bestuursorgaan ontheffing kan verlenen van een instructieregel van het Rijk. Als die bevoegdheid aan een minister wordt verleend, moet dat expliciet worden geregeld in afdeling 5.3 Bkl.

De ontheffingsbevoegdheid (zie ook tabel 2.5 in de NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 231) is binnen het stelsel van de Omgevingswet een van de mogelijkheden die bijdragen aan flexibiliteit ofwel afwegingsruimte. Met de ontheffing wordt afwijking van een of meer instructieregels toegestaan voor de toelating van een specifieke activiteit of het stellen van een specifieke regel. Het betreft een specifieke vorm van afwegingsruimte (afwegingsruimte “aan de achterkant” of “achteraf”) naast het bieden van afwegingsruimte in de instructieregel zelf (“aan de voorkant” direct aan de omgevingsplanwetgever;²³ zie de paragrafen 3.1, 3.5 en 3.6 van deze handreiking) of het getrapte instrueren via de provinciale omgevingsverordening (“aan de voorkant” indirect aan de omgevingsplanwetgever waarbij afwegingsruimte is gelaten voor het provinciaal bestuur; zie hoofdstuk 8 van deze handreiking).²⁴ Zoals in paragraaf 3.7 van deze handreiking is aangegeven, wordt voor regels van algemeen belang al beslissingsruimte “aan de voorkant” gelaten voor het bestuursorgaan tot wie de instructieregel zich richt.

Bij de beoordeling of de ontheffingsbevoegdheid voor een instructieregel moet worden opengesteld, moet worden overwogen of verlening van ontheffing – gelet op de afwegingsruimte die de instructieregel zelf biedt – nog nodig en wenselijk is.²⁵ Gebruik van de ontheffingsbevoegdheid is niet nodig en in strijd met het in paragraaf 3.6 van deze handreiking genoemde uitgangspunt van “aan de voorkant” als een instructieregel strekt tot bescherming van een algemeen belang, zoals regels die zijn gesteld met het oog op de bescherming van de

²² NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 321-324.

²³ De oogmerken die zijn vervat in de opschriften van de paragrafen van hoofdstuk 5 Bkl hebben een functie bij het verlenen van een ontheffing van een instructieregel.

²⁴ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 233-234.

²⁵ Een variant voor de ontheffing kan worden gevonden in een recht van advies zoals in artikel 4.28, eerste lid, onder b, Omgevingsbesluit voor de Minister van Defensie op het gebied van radarverstoring is opgenomen in plaats van een ontheffingsbevoegdheid onder het voorheen geldende recht (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening).

gezondheid of het milieu. Een voorbeeld hiervan vormen de instructieregels over geluid. Ook bijvoorbeeld uit het internationaal recht voortvloeiende regels over luchtkwaliteit zijn van algemeen belang. Deze regels zien op de bescherming van het belang van burgers en zijn in die zin dus meer van "algemeen belang" te beschouwen dan regels die voortvloeien uit een specifieke rijkstaak, zoals het beheer van rijkswegen en rijkswateren. Als de ontheffingsbevoegdheid in het Bkl ook zou worden opengesteld voor zulke algemene belangen, waarbij aan de voorkant al beslissingsruimte aan het gemeentebestuur is gegeven, kan uit de instructieregel niet meer eenduidig worden afgeleid of een beoogd besluit, zoals een wijziging van het omgevingsplan, wel of niet strijdig is met het beleid dat tot uitdrukking komt in de instructieregel. Ook zou openstellen van de ontheffingsbevoegdheid in diverse gevallen strijd opleveren met Europeesrechtelijke of andere internationaalrechtelijke verplichtingen. Onbedoeld zou dan de indruk kunnen ontstaan dat afwijking daarvan wel mogelijk zou zijn en dat kan niet de bedoeling zijn, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State heeft opgemerkt in haar advies over het Bkl.²⁶

Het openstellen van de ontheffingsbevoegdheid is vaak wel wenselijk als er sprake is van specifieke taken van het Rijk (waaronder de taken die zijn vermeld in artikel 2.19 Omgevingswet) en rechtstreeks daaruit voortvloeiende specifieke nationale belangen, bijvoorbeeld de rijksbelangen op het gebied van defensie en hoofdinfrastructuur. De instructieregels die zien op deze belangen bevatten in veel gevallen geen of een zeer beperkte afwegingsruimte. De reden hiervoor is dat de belangenafweging bij dergelijke specifieke taken van het Rijk niet kan worden overgelaten aan het bestuursorgaan tot wie de instructieregel is gericht. Dat zou de uitoefening van de rijkstaken kunnen bemoeilijken. De afwegingsruimte voor bijzondere gevallen is hierbij niet ingebouwd in de instructieregel, maar wordt geboden door het openstellen van de ontheffingsbevoegdheid achteraf.

Het openstellen van de ontheffingsbevoegdheid ligt niet voor de hand als regels (deels) de een-op-een implementatie van Europees of internationaal recht betreffen. Dit geldt bijvoorbeeld voor cultureel erfgoed en werelderfgoed. Als echter een nationale invulling is gegeven aan de internationale verplichting, kan eventueel de ontheffing wel worden opengesteld voor zover het die invulling betreft. Ook is de ontheffingsbevoegdheid in het Bkl niet opengesteld als dat vanwege overwegingen van rechtszekerheid of rechtsgelijkheid onwenselijk is geacht. Als een ontheffing niet tot de mogelijkheden behoort, wordt dit in de nota van toelichting toegelicht. Dit gold bijvoorbeeld voor een aantal regels ter bescherming van de Waddenzee.

Voorbeeld paragraaf 5.1.5.3 Bkl (PKB-Waddenzee en Waddengebied)

Hoewel er in het Bkl voor is gekozen om – gelet op de hiervoor beschreven lijn – de ontheffingsbevoegdheid open te stellen voor de bepalingen afkomstig uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, is dit voor bepaalde activiteiten in de Waddenzee niet gebeurd. Als de mogelijkheid van ontheffing van de betreffende regels zou worden opengezet, zou dit zozeer indruisen tegen de beschermde kwaliteiten van de Waddenzee, dat een ontheffing onder geen enkele voorwaarde zou kunnen worden verleend. Voor het bouwen van windturbines, het parkeren van een booreiland of een andere offshore-installatie en het plaatsen van nieuwe mijnbouwwerken voor het opsporen of winnen van delfstoffen kan daarom geen ontheffing worden verleend. Dit laatste is ook het gevolg van het deels via deze paragraaf omzetten van artikel 7a Mijnbouwwet (oud), dat ook geen ruimte gaf voor een afweging door de betrokken ministers.²⁷

Spiegelbeeld bij rijksprojectbesluiten

Als de ontheffing wordt opengesteld voor nieuwe instructieregels, moeten ook de gevolgen voor rijksprojectbesluiten worden gezien. In de nota van toelichting bij het Bkl is de keuze om instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing te verklaren op rijksprojectbesluiten beleidsmatig gekoppeld aan het openstellen van ontheffing. De instructieregels in het Bkl waarvan decentrale bestuursorganen ontheffing kunnen vragen, zijn niet van overeenkomstige toepassing op rijksprojectbesluiten. De artikelen 5.166 en 9.1, tweede lid,

²⁶ Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport (Besluit kwaliteit leefomgeving), *Kamerstukken II* 2018/19, 33118, AI, p. 22-25.

²⁷ NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1071.

Bkl vormen daardoor elkaars spiegelbeeld. Hiermee wordt voorkomen dat een minister die in een concreet geval bij het vaststellen van een projectbesluit niet kan voldoen aan een instructieregel tegen een grotere blokkade aanloopt dan een decentraal bestuursorgaan dat tegen dezelfde regel oploopt. De Omgevingswet voorziet er namelijk niet in dat ministers ontheffing kunnen aanvragen bij zichzelf of een andere minister. Zie hierover verder hoofdstuk 10 van deze handreiking.

Voorbeeld van spiegelbeeldbepalingen ontheffing en projectbesluit

Enkele regels uit de Waddenparagraaf (paragraaf 5.1.5.3 Bkl) zijn, zoals hiervoor is beschreven, uitgezonderd van de mogelijkheid om een ontheffing op grond van artikel 2.32 Omgevingswet te verkrijgen. Gegeven de hier gehanteerde lijn betekent dit dat het Rijk deze regels bij het vaststellen van een projectbesluit op dezelfde wijze in aanmerking moet nemen als gemeenten, waterschappen en provincies bij het vaststellen van een omgevingsplan respectievelijk projectbesluit of omgevingsverordening. De artikelen 5.129d, eerste lid, onder a en g, en 5.129e, eerste en tweede lid, Bkl zijn daarom uitgezonderd in de opsomming in artikel 5.166 Bkl en opgenomen in de opsomming van artikel 9.1, tweede lid, Bkl.

Meer lezen:

- MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 270-71, 273-74, 297 en 434-436, en NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 395-399.

4. Omgevingswaarden

4.1 Inleiding

Wat is een omgevingswaarde?

Als voor een beleidsopgave is gekozen voor de inzet van het Bkl, kan de vraag opkomen of gebruik moet worden gemaakt van omgevingswaarden. De omgevingswaarde is een bijzonder instrument: het bindt alleen de overheid en heeft geen directe juridische betekenis voor het nemen van beslissingen of het verrichten van activiteiten. Een omgevingswaarde is een codificatie van een beleidsdoelstelling. De juridische verplichtingen die *direct* voortvloeien uit een omgevingswaarde zijn de monitoringsplicht (artikel 20.1, eerste lid, Omgevingswet) en de plicht om van die monitoring verslag te doen (artikel 20.14, eerste lid, onder a, Omgevingswet). Als uit de monitoring blijkt dat niet voldaan wordt of dreigt te worden aan een omgevingswaarde, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan langs beleidsmatige weg bepalen welke maatregelen worden getroffen, waaronder zo nodig de inzet van andere instrumenten van de Omgevingswet. Dat is de programma- of maatregelplicht (artikel 3.10 Omgevingswet). Uit de Omgevingswet vloeien geen andere rechtsgevolgen voort.

Soms is wel gesteld dat een omgevingswaarde alleen is gericht tot het (uitvoerend) bestuursorgaan van de bestuurslaag die de omgevingswaarde heeft vastgesteld. Die constatering is theoretisch juist waar het gaat om de omgevingswaarde *sec*, als een door het bestuursorgaan gecodificeerd beleidsdoel. Bij elke omgevingswaarde moet echter in ieder geval ook worden bepaald bij welk orgaan de monitoringsplicht/verslagplicht en de programma- of maatregelplicht ligt, en dat betreft soms een andere (decentrale) bestuurslaag. Om die reden hebben veel omgevingswaarden in de praktijk directe betekenis voor andere bestuursorganen.

Het bestuursorgaan op wie de programma- of maatregelplicht rust kan, om te voldoen aan een omgevingswaarde, een breed arrangement van instrumenten inzetten. De overheid kan ook maatregelen treffen die buiten het bereik van de Omgevingswet liggen. Zo kunnen overheidsinvesteringen, subsidies of voorlichtingscampagnes het doelbereik dichterbij brengen. Die inzet van instrumenten kan uiteraard ook zonder omgevingswaarde. Het overgrote deel van de kwaliteitsdoelen binnen het omgevingsbeleid wordt niet vastgelegd als omgevingswaarde, maar vertaald in instructieregels (Bkl), in algemene regels (Bal/Bbl), of behaald zonder inzet van regelgeving.

Omgevingswaarden bieden eenieder duidelijkheid over de staat of kwaliteit die onderdelen van de fysieke leefomgeving op enig moment moeten hebben, of die moet worden behouden of nagestreefd. Burgers en bedrijven kunnen niet worden aangesproken op het al dan niet halen van omgevingswaarden. Voor burgers en bedrijven ontstaat pas een juridisch bindende werking als een omgevingswaarde is vertaald in beoordelingsregels of voorschriften van een omgevingsvergunning, algemene regels of bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift.

Omgevingswaarden kunnen zo worden vastgesteld dat een onderdeel van de fysieke leefomgeving overal in Nederland aan een bepaalde kwaliteitseis moet voldoen. Dan geldt overal dezelfde waarde, zoals bij luchtkwaliteit. Maar ze kunnen ook zien op een landelijk totaal, zoals een landelijk emissieplafond. Verder kunnen ze gelden voor een concreet bepaald gebied, werk of object, zoals een weg of een waterkering. Een voorbeeld daarvan zijn de omgevingswaarden voor waterveiligheid. Voor onder meer rijkswegen worden geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vastgesteld bij apart (appellabel) besluit. Hiervoor is gekozen om de bestaande rechtsbeschermingsvoorzieningen onder de Wet milieubeheer te continueren.

Wat moet er verder nog worden geregeld bij vaststelling van een omgevingswaarde?

Vier elementen moeten in ieder geval worden geregeld als wordt gekozen voor een rijksomgevingswaarde:

- Bij de vaststelling van een omgevingswaarde moet worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden worden ingezet om aan de omgevingswaarde te voldoen (artikel 2.10, derde

lid, Omgevingswet). Hier zal in de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit op moeten worden ingegaan.

- De Omgevingswet legt de programmaplicht in beginsel bij de gemeente (voor water: bij de waterbeheerder). Deze plicht kan bij een meer passend bestuursorgaan worden belegd (artikel 3.10, tweede lid, onder b, onder 1°, Omgevingswet). Het is belangrijk om een bestuursorgaan te kiezen dat het in zijn macht heeft om aan de omgevingswaarde te voldoen. Ook als de programmaplicht bij de gemeente ligt (aansluitend bij de wettelijke *default*), moet dus worden toegelicht waarom dat bestuursorgaan wordt aangewezen. Als een ander bestuursorgaan dan de gemeente of waterbeheerder wordt aangewezen, moet dit orgaan worden aangewezen bij de betrokken Bkl-wijziging. Als een programma onvoldoende toegevoegde waarde heeft, kan worden gekozen voor een maatregelplicht in plaats van de programmaplicht (artikel 3.10, tweede lid, onder b, onder 2°, Omgevingswet). Een programma voegt bijvoorbeeld weinig toe als zonder veel overweging al kan worden vastgesteld welke maatregelen zijn vereist om te voldoen aan de omgevingswaarde.
- Voor elke omgevingswaarde moet worden bepaald welk bestuursorgaan de monitoring uitvoert (artikel 20.1, eerste lid, Omgevingswet). Dit gebeurt in hoofdstuk 10 Bkl. De monitoring zal vaak worden belegd bij het bestuursorgaan dat de programmaplicht heeft, maar kan ook bij een ander bestuursorgaan liggen. Zo wordt de luchtkwaliteit gemonitord door het Rijk, terwijl de programmaplicht voor sommige luchtverontreinigende stoffen bij de gemeente ligt. Verdeling van monitoringsplicht en programmaplicht over verschillende bestuursorganen kan ook bijdragen aan de transparantie en reductie van bestuurslasten.
- Tot slot moet worden vastgelegd of decentrale overheden aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kunnen vaststellen. Zie hierover de volgende sectie.

Aanvullende omgevingswaarden decentrale overheden

Voor elke beoogde omgevingswaarde zal moeten worden bepaald of het wenselijk is om de mogelijkheid te bieden om op decentraal niveau afwijkende of aanvullende omgevingswaarden te stellen. Zo lang niets wordt geregeld, is er geen ruimte voor afwijkende omgevingswaarden noch voor aanvullende omgevingswaarden voor het onderwerp waarvoor het Rijk omgevingswaarden heeft vastgesteld (artikelen 2.11, tweede lid, en 2.12, tweede lid, Omgevingswet). Deze wettelijke *default* is niet bedoeld om afwijken of aanvullen te ontmoedigen, maar om de AMvB-wetgever te dwingen duidelijkheid te bieden over de mogelijkheden.²⁸

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om in het Bkl decentrale overheden de mogelijkheid te geven om op gemeentelijk en/of provinciaal niveau afwijkende (strengere of soepelere) of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen. Met afwijkende omgevingswaarden wordt bedoeld: een ander niveau voor de door het Rijk vastgestelde omgevingswaarde, bijvoorbeeld een scherpere norm voor fijnstof. Met een aanvullende omgevingswaarde wordt bedoeld een parameter die niet door het Rijk wordt genormeerd als omgevingswaarde, bijvoorbeeld roet voor de luchtkwaliteit of de aanwezigheid van plastic in water.

Door het vaststellen van afwijkende of aanvullende omgevingswaarden krijgen decentrale overheden ruimte om vorm te geven aan lokale of regionale kwaliteitsambities. Het instrument kan ook een welkome aanvulling zijn voor het oplossen van specifieke gebruiksruimte vraagstukken in een gebied. Uiteraard kan niet in alle gevallen aan decentrale bestuursorganen worden toegestaan om soepeler lokale omgevingswaarden vast te stellen, bijvoorbeeld niet als dit in strijd zou zijn met Europeesrechtelijke verplichtingen. Ook een strengere waarde kan soms onwenselijk zijn, bijvoorbeeld als dat zou leiden tot niet-verhaalbare kosten bij andere bestuursorganen.

Omgevingswaarden op wetsniveau

Uitgangspunt van het delegatiebeleid bij de Omgevingswet is dat inhoudelijke normering op AMvB-niveau gebeurt (zie [Leidraad wetgeving kwaliteits stelsel Omgevingswet](#), paragraaf 3.2). Dit geldt ook voor de vaststelling van omgevingswaarden. Een uitzondering hierop vormen de omgevingswaarden voor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden; deze zijn op wetsniveau vastgesteld (artikel 2.15a Omgevingswet, zoals die luidt na wijziging door de wet van 10 maart

²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, 4, p. 75.

2021 tot wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering) (Stb. 2021, 140)). De andere eerdergenoemde elementen, zoals mogelijkheden voor aanvullende of afwijkende decentrale omgevingswaarden, monitoring en verslaglegging, moeten dan nog steeds in het Bkl worden geregeld.

4.2 Niet elke waarde is een omgevingswaarde

Zoals al blijkt uit de inhoudsaanduiding van omgevingswaarden (zie artikel 2.9 Omgevingswet) moet de waarde kwantitatief zijn (voorbeeld: luchtkwaliteit) of ten minste objectief bepaalbaar (voorbeeld van objectief bepaalbaar: in jaar X zwemt er weer zalm in de Rijn; het aantal zalmen maakt dan niet uit voor het doelbereik). "Zachte waarden" zoals landschapswaarden of cultureel erfgoed laten zich niet zo goed uitdrukken als omgevingswaarde.²⁹ Het is belangrijk dat een omgevingswaarde als zodanig herkenbaar is, onder meer vanwege de juridische gevolgen die aan vaststelling daarvan zijn verbonden (zie paragraaf 4.1 van deze handreiking). Of sprake is van een omgevingswaarde, kan worden afgeleid uit de inhoud en formulering van de bepaling en de plaats waar deze is opgenomen. Door het Rijk vastgestelde omgevingswaarden worden opgenomen in een speciaal daarvoor bestemd hoofdstuk van het Bkl, hoofdstuk 2. Kwantitatieve waarden zijn in het stelsel van de Omgevingswet niet altijd uitgedrukt als omgevingswaarden. Een waarde die niet structureel wordt gemonitord, maar bedoeld is om te worden betrokken bij een specifieke bevoegdheid, wordt geen omgevingswaarde genoemd. Voorbeelden van dergelijke in de instructieregels zelf ingebouwde kwantitatieve waarden zijn te vinden op het terrein van externe veiligheid (paragraaf 5.1.2 Bkl) en geluid, trillingen en geur (paragraaf 5.1.4 Bkl). Die instructieregels en dus ook die waarden gelden voor de uitoefening van concrete taken of bevoegdheden, anders dan bij de meeste omgevingswaarden het geval is.

Tabel 4.1. Enkele waardebegrippen

Term stelsel Omgevingswet	Voorheen wel gebruikt	Kern
Omgevingswaarde	Milieukwaliteitsnorm Ondergrens Grenswaarde	Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten, c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.
Standaardwaarde	Voorkeurswaarde Richtwaarde Streefwaarde	Onderdeel van een instructieregel: zonder nadere motivering te hanteren kwantitatief niveau.
Grenswaarde	Maximale waarde	Onderdeel van een instructieregel: grens aan de afwegingsruimte, waarvan niet of slechts in uitzonderingsgevallen mag worden afgeweken.
Alarmeringswaarde	Alarmdrempel Informatiedrempel Alarmeringspeil	Plicht voor een bestuursorgaan om actief te informeren of te waarschuwen als deze waarde wordt bereikt.
Andere parameter	Signaleringswaarde	Waarde die moet worden gemonitord, zonder dat daar op wetsniveau rechtsgevolgen aan zijn verbonden. Op AMvB-niveau kunnen er echter zo nodig wel rechtsgevolgen aan worden verbonden (een voorbeeld is de basisgeluidemissie in paragraaf 3.5 Bkl).

²⁹ Zie hierover ook *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 12, p. 41-46.

4.3 Keuze tussen omgevingswaarden of instructieregels

Bij de keuze tussen het inzetten van landelijke omgevingswaarden of het hanteren van een instructieregel voor het bereiken van een doelstelling voor de fysieke leefomgeving spelen meerdere overwegingen:

- Als er sprake is van implementatie, is het belangrijk eerst te kijken naar het type instrument dat de EU-richtlijn of het verdrag bevat. De Omgevingswet is geïnspireerd door de beleidscyclus die is afgeleid van EU-richtlijnen voor bijvoorbeeld water en lucht. Als de richtlijn een kwantitatieve doelstelling aan de overheid oplegt, ligt het voor de hand het nationale instrument omgevingswaarde in te zetten. Als een richtlijn of verdrag eisen stelt aan de besluitvorming over activiteiten, ligt het eerder voor de hand die eisen direct te vertalen in instructieregels.
- Is de doelstelling objectief bepaalbaar? Omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare en berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Het moet dus objectief bepaalbaar zijn of aan de waarde wordt voldaan. Als het niet goed mogelijk is om objectief te meten of te berekenen of aan de waarde wordt voldaan, is een omgevingswaarde niet geschikt.
- Een landelijke omgevingswaarde is verder niet geschikt als de vereiste kwaliteit van de fysieke leefomgeving decentraal moet kunnen worden bepaald. Instructieregels kunnen dan juist wel nuttig zijn. Een instructieregel kan anders dan een omgevingswaarde ook kwalitatieve normen bevatten die het bevoegd gezag bij een concrete beslissing moet toepassen. Ook kunnen zij een bandbreedte met kwantitatieve waarden geven waarbinnen het decentrale bestuursorgaan de vereiste kwaliteit bepaalt.
- Is het nodig de vereiste kwaliteit af te stemmen op specifieke lokale omstandigheden? Soms is een locatiespecifieke uitwerking mogelijk, zoals bij de primaire waterkeringen is gebeurd, maar rijksomgevingswaarden in een AMvB zijn over het algemeen niet geschikt als de vereiste kwaliteit moet worden afgestemd op lokale omstandigheden. Instrumenten als instructieregels voor het omgevingsplan of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen bieden meer mogelijkheden om locatiespecifiek te sturen. Met die regels kan een bestuursorgaan de kwaliteit afstemmen op lokale omstandigheden en lokaal beleid. Overigens kan het decentrale bestuursorgaan daarbij wel kiezen voor omgevingswaarden, bijvoorbeeld een lokale omgevingswaarde voor geluid in een stiltegebied.
- Hoe ver reiken de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving? Een omgevingswaarde heeft voor milieuonderwerpen zijn nut als met programma's kan worden gestuurd op de cumulatieve gevolgen van meerdere activiteiten. Als de gevolgen van een ingreep in de fysieke leefomgeving sterk afnemen met de afstand – zoals bij geur, geluid, trillingen en externe veiligheid – zal cumulatie vooral een lokaal en specifiek probleem zijn. Eventueel kan dan worden gedacht aan een omgevingswaarde met maatregelplicht, zoals het geluidproductieplafond. Instructieregels die bewerkstelligen dat er voldoende afstand blijft tussen bronnen en gevoelige of kwetsbare ontvangers zullen echter vaak voldoende zijn.
- Ligt de verantwoordelijkheid voor het bereiken van een doelstelling voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bij de overheid (het collectief) of bij een beheerder of eigenaar (een individuele organisatie of persoon)? Omgevingswaarden en instructieregels over beleids- en beheertaken zetten de overheid aan het werk. Dat kan ook gaan om de overheid als beherende instantie, zoals te zien is bij de omgevingswaarden voor waterveiligheid en de geluidproductieplafonds. Als bedrijven en burgers moeten worden aangesproken, kan beter gebruik worden gemaakt van algemene regels, van instructieregels voor het omgevingsplan of instructieregels over aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften.
- In hoeverre is het bestuursorgaan vrij om zelf te bepalen op welke wijze een doelstelling wordt bereikt? Bij een omgevingswaarde hoort in beginsel alleen de verplichting om te monitoren en om een programma vast te stellen (of maatregelen te treffen) als uit de monitoring blijkt dat niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan of dreigt dat daaraan niet zal worden voldaan. Het verantwoordelijke bestuursorgaan beslist in dat programma zelf welke wettelijke of niet-wettelijke maatregelen het treft om te voldoen aan de omgevingswaarde. Met een omgevingswaarde laat de wetgever dus veel beleidsruimte aan de uitvoerende bestuursorganen. Bij een instructieregel bepaalt de wetgever op welke wijze een bestuursorgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen voor het bereiken van een doelstelling. Een combinatie van een omgevingswaarde en een instructieregel is overigens ook

mogelijk, waarbij de beleidsruimte die er in beginsel is bij het voldoen aan de omgevingswaarde wordt ingeperkt met instructieregels.

- Is het wenselijk om de overheid bij bestaande normoverschrijdingen in beweging te brengen? Een omgevingswaarde die zo is vastgesteld dat er nu en in de toekomst aan wordt voldaan, "doet niets". Pas als er situaties ontstaan waar niet aan de waarde wordt voldaan, ontstaat de verplichting om een programma vast te stellen en daarin opgenomen maatregelen te treffen. Voor het nakomen van die verplichting moeten fondsen beschikbaar zijn. Een instructieregel kan naar keuze alleen zien op nieuwe gevallen, of op zowel nieuwe als bestaande gevallen (zie hierover ook paragraaf 7.5 van deze handreiking).
- Hoe zijn vergelijkbare onderwerpen geregeld? Het spreekt voor zich dat vergelijkbare doelstellingen vaak vergelijkbare oplossingen vergen.

4.4 Doorwerking van rijksomgevingswaarden naar besluitvorming

Een van de uitgangspunten bij het ontwikkelen van de Omgevingswet en het Bkl is om terughoudend om te gaan met het verbinden van instructieregels aan omgevingswaarden die rechtstreeks doorwerken naar besluitvorming in concrete gevallen.³⁰ De Omgevingswet zelf regelt dus niet dat een omgevingswaarde moet worden betrokken bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden. In beginsel geldt alleen de op wetsniveau geregelde monitoringsplicht, verslagplicht en programma- of maatregelplicht. In enkele gevallen is wel gekozen voor doorwerking van omgevingswaarden via instructieregels in het Bkl. Voorbeelden zijn te vinden in paragraaf 5.1.4.1 Bkl (instructieregels luchtkwaliteit), waar die doorwerking nodig was ter uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit, en artikel 8.84 Bkl (beoordelingsregel omgevingsvergunning wateractiviteiten), waar die doorwerking nodig was ter uitvoering van de kaderrichtlijn water.

Voor zover het bestuursorgaan dat het programma vaststelt zelf mede uitvoering geeft aan het programma, werken omgevingswaarden ook via de programma's door omdat een bestuursorgaan bij de uitoefening van taken en bevoegdheden rekening houdt met haar eigen beleid. Een programma dat wordt vastgesteld omdat (dreigt dat) niet aan de omgevingswaarde wordt voldaan, kan beleidsuitspraken bevatten over de wijze waarop een omgevingswaarde wordt betrokken bij de uitoefening van bevoegdheden in concrete gevallen. Dit is echter niet voldoende als het al of niet voldoen aan de omgevingswaarde afhankelijk is van besluitvorming door andere bestuursorganen, omdat programma's niet doorwerken naar besluitvorming van andere bestuursorganen. In dat soort gevallen wordt soms toch gekozen voor instructieregels die zorgen voor doorwerking van de rijksomgevingswaarde naar concrete besluitvorming over activiteiten die in betekenende mate van (negatieve) invloed kunnen zijn op het voldoen aan de omgevingswaarde.

³⁰ Zie MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 97-98, en NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 206.

5. Instructieregels over taken en bevoegdheden

Vuistregel:

- Hoofdstuk 3 Bkl bevat de instructieregels over specifieke taken van bestuursorganen, behalve als ze zien op een van de kerninstrumenten (die elk een eigen hoofdstuk in het Bkl hebben) of op het verkrijgen en bewerken van gegevens (daarvoor dient hoofdstuk 11 Bkl). Hoofdstuk 3 Bkl bevat daarmee de instructieregels over taakuitoefening in de vorm van feitelijk handelen en instructieregels over bijzondere bevoegdheden (bijvoorbeeld het vaststellen van een peilbesluit) ter uitvoering van de specifieke taken.

Toelichting:

Hoofdstuk 3 Bkl is een vreemde eend in de bijt. Anders dan de andere hoofdstukken van het Bkl is dit niet gericht op een specifieke bevoegdheid. Het bevat instructieregels over de uitoefening van de specifieke taken die in paragraaf 2.4.1 Omgevingswet aan overheden worden toegekend, bijvoorbeeld op het gebied van waterbeheer, natuurbeheer en beheersing van geluid van infrastructuur. Met specifieke taken wordt in de Omgevingswet bedoeld op (vaak brede) opdrachten aan bestuursorganen.

Om bijvoorbeeld een watersysteem te beheren, moet de waterbeheerder:

- feitelijk handelen, bijvoorbeeld waterstaatswerken aanleggen en bedienen;
- algemene bevoegdheden uitoefenen, bijvoorbeeld programma's vaststellen, vergunningen verlenen of weigeren, projectbesluiten vaststellen, algemene regels handhaven;
- bijzondere bevoegdheden uitoefenen, bijvoorbeeld peilbesluiten vaststellen, toegangsverboden instellen;
- overleg voeren, bijvoorbeeld opvattingen geven in het kader van de 'weging van het waterbelang' en participeren bij de voorbereiding van beleid van andere bestuursorganen.

In hoofdstuk 3 Bkl bevinden zich de regels over feitelijk handelen en over bijzondere bevoegdheden, zoals peilbesluiten. Andere regels over waterbeheer staan in hoofdstuk 2 (omgevingswaarden), hoofdstuk 4 (programma's), hoofdstuk 6 (waterschapsverordeningen), hoofdstuk 8 (omgevingsvergunningen) en hoofdstuk 11 (monitoring en gegevensverzameling).

Voor het stellen van instructieregels over feitelijk handelen en inzet van kerninstrumenten ter uitoefening van de taken is een brede grondslag te vinden in artikel 2.25, eerste lid, aanhef en onder b, Omgevingswet. Voor het stellen van instructieregels over bijzondere bevoegdheden is steeds een aparte grondslag te vinden in artikel 2.25, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet.

6. Instructieregels over programma's

Hoofdstuk 4 Bkl bevat de instructieregels over verplichte en andere wettelijk geregelde programma's. De wet onderscheidt vier soorten programma's:

- De algemene paragraaf 3.2.1 introduceert het programma als instrument. Over vrijwillige inzet van het instrument programma kunnen gelet op artikel 2.25 Omgevingswet geen instructieregels worden gesteld.
- Paragraaf 3.2.2 noemt de verplichte programma's. In de Omgevingswet zijn vooral Europeesrechtelijk verplichte plannen opgenomen als verplicht programma. Daarnaast is zoals beschreven een programma verplicht als niet aan een omgevingswaarde wordt voldaan of dreigt niet aan een omgevingswaarde te worden voldaan.
- Wel kunnen eventueel instructieregels worden gesteld over de zgn. onverplichte programma's die in paragraaf 3.2.3 Omgevingswet expliciet worden genoemd, mits artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 1°, Omgevingswet die mogelijkheid biedt.
- Tot slot is er het programma met programmatische aanpak. Hiervoor bevat de wet diverse aanvullende verplichtingen voor het stellen van instructieregels. Op dit bijzondere programma wordt in deze context verder niet ingegaan.

De instructieregels regelen:

- Welk bestuursorgaan verplicht is een programma vast te stellen of een maatregel te treffen als niet wordt voldaan aan een omgevingswaarde of als dreigt dat daaraan niet zal worden voldaan (zie hoofdstuk 4 van deze handreiking).
- Welke elementen in een programma moeten worden opgenomen.
- Welke maatregelen in een programma moeten worden opgenomen.

Het Omgevingsbesluit speelt ook een rol bij programma's. Zo is in afdeling 10.4 Omgevingsbesluit bepaald op welke momenten of met welke frequentie verplichte programma's vastgesteld of geactualiseerd moeten worden. Ook regelt die afdeling de motiveringsplicht voor vroegtijdige publieksparticipatie.

7. Instructieregels over het omgevingsplan

In hoofdstuk 3 van deze handreiking is in algemene zin ingegaan op instructieregels in het Bkl. Bij het opstellen van instructieregels over het omgevingsplan (hoofdstuk 5 Bkl) is het van belang op welke activiteiten de instructieregels betrekking zullen moeten hebben en binnen welke scope de regels mogen worden vastgesteld.

7.1 Evenwichtige toedeling van functies aan locaties als overkoepelende norm

Vuistregel:

- Om het onderwerp en de reikwijdte van een instructieregel te kunnen bepalen, moet er rekening mee worden gehouden dat omgevingsplannen deels uit regels bestaan die verplicht ter uitvoering van de Omgevingswet worden gesteld en deels uit regels die gemeenten uit eigen beweging kunnen stellen. De instructieregels bepalen voor een deel van het omgevingsplan de "speelruimte" waarbinnen de gemeentelijke bestuursorganen de regelgevende taak over de fysieke leefomgeving uitoefenen.

Toelichting:

Op grond van artikel 4.2 Omgevingswet moet het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels bevatten die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.³¹ Wat er daarnaast in een omgevingsplan kan of juist niet mag worden geregeld, is bepaald in artikel 2.7 Omgevingsbesluit. Hiermee worden de grenzen van de omgevingsplanbevoegdheid nader afgebakend en ook instructieregels moeten daar qua oogmerk binnen blijven.

Het omgevingsplanvaststellende bestuursorgaan van de gemeente (de gemeenteraad of na delegatie het college van burgemeester en wethouders) oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld (artikel 2.1, eerste lid, Omgevingswet). Voor het omgevingsplan geeft de Omgevingswet die regels niet: artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet voorziet niet in een inperking van de oogmerken waarmee de omgevingsplanbevoegdheid wordt uitgeoefend, maar regelt de minimaal vereiste inhoud van het omgevingsplan. De regels in het omgevingsplan zijn dus gericht op de doelen van de wet als bedoeld in artikel 1.3 Omgevingswet.³² De functionaliteit van het omgevingsplan wordt – anders dan het bestemmingsplan onder het oude recht – niet begrensd door "het belang van een goede ruimtelijke ordening". Het motief van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is breder. De term "functie" heeft een ruimere betekenis en beperkt zich niet tot de planologische connotatie van het begrip "bestemming".³³

Rijksregels die worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden in beginsel gesteld als instructieregel over het omgevingsplan. De uitwerking van de doelen van de wet als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, Omgevingswet gebeurt onder meer met de instructieregels van hoofdstuk 5 Bkl.

Instructieregels en het omgevingsplan

Vanuit het perspectief van de omgevingsplanwetgever is het volgende van belang. De regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (en verplicht onderdeel van het omgevingsplan zijn op grond van de Omgevingswet) moeten voldoen aan

³¹ Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan ook worden bereikt zonder dat in het omgevingsplan wordt gewerkt met uitdrukkelijk toegedeelde functie-aanduidingen. Artikel 4.2 Omgevingswet moet dan ook niet worden uitgelegd als een opdracht om locaties evenwichtig te etiketteren met functie-aanduidingen.

³² "Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid 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."

³³ Zie ook NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 312. Zie ook Leidraad wetgevingskwaliteit stelsel Omgevingswet, bijlage I.

instructieregels voor omgevingsplannen in hoofdstuk 5 Bkl en in de omgevingsverordening van de provincie. Met deze instructieregels wordt voor een deel de "speelruimte" bepaald, waarbinnen de gemeenteraad zijn regelgevende taak over de fysieke leefomgeving uitoefent. De regels in het omgevingsplan zullen, door het in acht nemen van de instructieregels, in evenwicht zijn met de door het Bkl beschermde belangen. De instructieregels in afdeling 5.1 Bkl zijn steeds gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, in combinatie met een of meer belangen vermeld in artikel 2.1, derde lid, Omgevingswet. Deze belangen komen tot uitdrukking in de opschriften van paragrafen, waarmee het oogmerk van de regels wordt aangeduid.³⁴

Naast instructieregels kunnen het Rijk en de provincies ook instructies (lees: instructiebesluiten) geven over omgevingsplannen (paragraaf 2.5.2 Omgevingswet). Omgevingsplannen moeten uiteraard ook in overeenstemming worden gebracht met (of voldoen aan) deze instructiebesluiten. Hierover gaat deze handreiking niet, maar zie in algemene zin paragraaf 3.4 van deze handreiking.

Instructiegels in het Bkl en gezondheid

Materiële instructieregels over het omgevingsplan (vaak van overeenkomstige toepassing op andere instrumenten; zie ook paragraaf 7.4 van deze handreiking) staan steeds in het Bkl. De enige uitzondering hierop vormt de instructieregel over gezondheid, die op wetsniveau is te vinden (artikel 2.1, vierde lid, Omgevingswet).³⁵ Deze is daar door een amendement ingekomen. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties brengt met zich mee dat alle belangen worden afgewogen met het oog op de doelen van de wet. Gezondheid is een van die mee te wegen belangen. Artikel 2.1, vierde lid, Omgevingswet beklemtoont dit nog extra. Verder stelt het Rijk met concrete instructieregels en beoordelingsregels in het Bkl doelen voor en grenzen aan de maximale blootstelling aan bijvoorbeeld lucht- en waterverontreiniging en geluidbelasting. Deze instructieregels dienen (ook) ter bescherming van de gezondheid.

Reikwijdte instructieregels en extra waarborg in artikel 5.1 Bkl

De instructieregels in afdeling 5.1 Bkl zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is vastgelegd in artikel 5.1 Bkl. Afdeling 5.1 Bkl ziet hierdoor niet op regels die een gemeente naar eigen inzicht kan opnemen in het omgevingsplan, omdat ze niet nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Gedacht kan worden aan regels over advies op grond van artikel 16.15 Omgevingswet, regels over aanvraagvereisten op grond van artikel 16.55 Omgevingswet en regels over monitoring op grond van hoofdstuk 20 Omgevingswet. Ook kan het gaan om omgevingswaarden op grond van artikel 2.11 Omgevingswet of maatwerkregels op grond van artikel 4.6 Omgevingswet die niet worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De instructieregels in afdeling 5.1 Bkl zien ook niet op algemene regels over activiteiten die gemeenten op grond van artikel 4.1 Omgevingswet uit eigen beweging opnemen in het omgevingsplan en zich niet laten karakteriseren als regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan regels die hinder door mobiele activiteiten reguleren zonder te bepalen op welke locaties die activiteiten mogen plaatsvinden. Voor het stellen van instructieregels over het laatste type regels biedt de wet geen grondslag, zoals volgt uit artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet (die grondslag is beperkt tot regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet, dus regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties).

Voorbeeld toepassingsbereik instructieregel: geluid vanwege activiteiten, anders dan door specifieke activiteiten

Deze instructieregels in het Bkl (paragraaf 5.1.4.2.2) zien op de regels in het omgevingsplan die zorgen voor de toedeling van functies die geluidbelastende activiteiten en/of geluidgevoelige gebouwen in elkaars nabijheid

³⁴ De oogmerken die zijn vervat in de opschriften van de paragrafen van hoofdstuk 5 Bkl hebben een functie bij het verlenen van een ontheffing van een instructieregel (zie ook paragraaf 3.8 van deze handreiking). Artikel 2.32 Omgevingswet bepaalt dat een ontheffing van een instructieregel alleen wordt verleend "als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd". Het oogmerk brengt dat belang tot uitdrukking. Zie voor de ontheffing ook paragraaf 6.4 van deze handreiking.

³⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, 150.

mogelijk maken. Geluid door activiteiten die in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties geen rol spelen (bijvoorbeeld omdat ze mobiel of tijdelijk van aard zijn) valt dus buiten de reikwijdte van de instructieregels. Het gaat dan bijvoorbeeld om bouw- en onderhoudswerkzaamheden, inzameling van afvalstoffen of voertuigen met omroepinstallaties. Het reguleren hiervan wordt net als nu overgelaten aan het eigen inzicht van de gemeente (de gemeentelijke autonomie), behalve voor bouw- en sloopactiviteiten: daarvoor voorziet het Bbl in geluidregels.

Niet alleen beschermen maar ook benutten van de fysieke leefomgeving

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is breder dan het beschermen van de fysieke leefomgeving en vereist een samenhangende regulering van alle onderwerpen die van belang zijn voor de fysieke leefomgeving. Hoewel het grootste gedeelte van de instructieregels van hoofdstuk 5 Bkl ziet op "het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit", zijn er ook regels die waarborgen bevatten voor kwaliteit van de fysieke leefomgeving met daarbij voldoende ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Het andere onderdeel van artikel 1.3 Omgevingswet is immers "het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften". Bij het vaststellen van omgevingsplannen moet steeds de balans tussen beschermen en benutten (de doelen van de wet zoals opgenomen in artikel 1.3) in ogenschouw worden gehouden. Het in paragraaf 3.5 van deze handreiking genoemde "mengpaneel" biedt gemeenten de mogelijkheid om een passend evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving te vinden. Zo biedt het Bkl voor geluid, voor trillingen en voor geur van veehouderijen standaardimmissienormen als algemeen aanvaardbaar kwaliteitsniveau, maar bieden de instructieregels ruimte voor de gemeente voor het geval dat de standaardwaarden niet leiden tot het gewenste evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving op een locatie. De gemeente kan lagere waarden stellen, hogere waarden en voor geluid ook andere waarden of geen waarden.

Voorbeeld van een instructieregel die instrueert op het 'benutten'

Artikel 5.163 Bkl bepaalt dat een omgevingsplan geen regels stelt die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een hoofdspoorweg of een weg in beheer bij het Rijk belemmeren. Doel van deze bepaling is onder meer om een veilig gebruik en een efficiënte wijze van beheer en onderhoud van die (spoor)wegen te verzekeren, fysieke wijzigingen mogelijk te maken binnen het bestaande profiel en het gebruik niet te beperken.

Deze instructieregel geldt voor alle regels in het omgevingsplan die het gebruik, de instandhouding, de verbetering en de vernieuwing van hoofdspoorweginfrastructuur en wegen in beheer bij het Rijk rechtstreeks belemmeren, ongeacht het oogmerk daarvan. Het gaat om alle regels in het omgevingsplan waarover het Rijk instructieregels kan stellen (zoals bepaald in artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet). Deze regel (opgenomen in afdeling 5.2 Bkl) heeft dus - in tegenstelling tot de artikelen in afdeling 5.1 Bkl - niet alleen betrekking op het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet, maar ziet ook op andere regels in het omgevingsplan zoals lokale omgevingswaarden en maatwerkregels over activiteiten. Een eventuele lokale omgevingswaarde voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit moet dus zo worden gesteld dat deze het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een rijksweg niet rechtstreeks belemmert.

Meer lezen:

- Omgevingsplan: NvT Omgevingsbesluit, *Stb.* 2018, 290, p. 90-123.
- Gezondheid in het omgevingsplan, NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 245-251.

7.2 Overige vuistregels bij het ontwerpen van instructieregels over het omgevingsplan

Niet sturen op functie-aanduidingen

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kan ook worden bereikt zonder dat in het omgevingsplan wordt gewerkt met uitdrukkelijk toegedeelde functie-aanduidingen. Artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet moet dan ook niet worden uitgelegd als een opdracht om locaties evenwichtig te etiketteren met functie-aanduidingen. Dit betekent voor instructieregels dat deze niet – of alleen in uitzonderingsgevallen – sturen op het toekennen van een letterlijke functieaanduiding. Het toekennen van een functie-aanduiding aan een locatie heeft op zichzelf geen zelfstandig rechtsgevolg. Bepalend is welke regels voor een locatie gaan gelden in verband met het daaraan toekennen van de functie-aanduiding. Een instructieregel die op functie-aanduidingen stuurt, zal dan ook alleen inhoudelijk effect hebben als deze ook ziet op de regels die daarmee van toepassing worden op een locatie (zie onderstaand voorbeeld). Het staat decentrale bestuursorganen vrij om in het omgevingsplan te werken met functie-aanduidingen.³⁶

Een regel die wél op een functie-aanduiding stuurt (uitzondering):

Artikel 5.141 (functies aanleggebied Maasvlakte 2)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het aanleggebied voor Maasvlakte 2, bevat het omgevingsplan voor een grondoppervlakte van ten hoogste 1.000 ha netto uitgeefbaar terrein de functie-aanduiding haven- en industrieterrein.
2. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het aanleggebied voor Maasvlakte 2, laat het omgevingsplan voor locaties waarvoor de functie-aanduiding haven- en industrieterrein is gegeven, geen andere activiteiten toe dan deep sea gebonden en direct daaraan gerelateerde activiteiten, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.

In tegenstelling tot de meeste andere instructieregels in hoofdstuk 5 Bkl gaat het hier om de uitdrukkelijke verplichting om een functieaanduiding in de vorm van een 'etiket' (met daaraan verbonden beperkingen) op het aanleggebied voor Maasvlakte 2 te leggen. De omgevingsplanwetgever ontkomt er wegens de specifieke achtergrond van dit artikel eenvoudigweg niet aan om een 'etiket' te leggen op deze gebieden. In alle andere gevallen blijft het uitgangspunt dat artikel 4.2, eerste lid, Omgevingswet alleen vereist dat in het omgevingsplan regels worden gesteld die als geheel voor het gehele grondgebied van de gemeente tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties leiden.

Beperken van onderzoekslasten

Vuistregels:

- Realiseer je bij het opnemen van een regel in het Bkl dat dit ook consequenties heeft voor onderzoekslasten voor overheden en/of initiatiefnemers.
- Bezie daarbij of de regel ook de vrijheid om onderzoek te faseren beperkt.
- Bekijk of voor gevallen die in beperkte mate bijdragen aan hinder enz. een uitzondering kan gelden.

Toelichting:

Een uitgangspunt van het stelsel van de Omgevingswet is het verminderen van onderzoekslasten. Het stelsel bewerkstelligt doelmatiger onderbouwend onderzoek tijdens de voorbereiding van een besluit tot vaststelling of wijziging van een omgevingsplan.³⁷ Dat wil zeggen dat onderzoek zich daadwerkelijk richt op (de wijziging van) het voorliggende omgevingsplan en de fase waarin de besluitvorming zich bevindt. Overbodig onderzoek moet worden voorkomen. Dit wordt ook wel fasering van onderzoek genoemd en houdt in dat onderscheid wordt gemaakt tussen datgene wat er in het gebied mag komen (de zogenoemde "wat-vraag") en hetgeen er ook daadwerkelijk komt.

³⁶ Zie hiervoor uitgebreid MvT Invoeringswet Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, 3, p. 59-60.

³⁷ Zie hiervoor uitgebreid MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 153-154, en NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 238-239.

Gedetailleerd onderzoek vindt pas plaats op een initiatief dat daadwerkelijk wordt gerealiseerd (de zogenoemde "hoe-vraag").

Onderzoekslasten zullen ook verminderen als niet hoeft te worden getoetst bij activiteiten die niet in betekenende mate bijdragen aan de hinder die de regel beoogt te verminderen of waarvan het vaststaat dat onderzoek maar in (zeer) beperkte mate bijdraagt aan het behalen van het met de regel beoogde doel. Dat was al bekend uit de regelgeving over luchtkwaliteit, daar wordt dit voortgezet. In het Bkl is dit denken behalve voor luchtkwaliteit (artikelen 5.53 en 5.54) bijvoorbeeld ook terug te vinden bij archeologisch erfgoed (vrijstelling van de onderzoeksverplichting voor activiteiten met een beperkte oppervlakte; artikel 5.130, vierde lid). Bij het stellen van nieuwe instructieregels kan steeds worden bekeken of "niet in betekende mate gevallen" kunnen worden bepaald waarop de regel niet van toepassing is of waar de omgevingsplanvaststeller vrijheid heeft om een afwijkende bepaling op te nemen.

Let erop dat instructieregels een beperking kunnen vormen voor het toepassen van het uitgangspunt van het stelsel dat onderzoek kan worden verlegd van het moment van vaststellen of wijzigen van het omgevingsplan naar een later moment. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als de regel verlangt dat in het omgevingsplan beschermende regels worden opgenomen, zoals in artikel 5.130 Bkl. Op grond daarvan is vereist dat al bij de vaststelling (en dus ook wijziging) van het omgevingsplan rekening wordt gehouden met cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten, en daartoe een inventarisatie en analyse plaatsvindt naar het aanwezige en beschermenswaardige cultureel erfgoed. Dit generieke onderzoek moet dus al worden verricht in het kader van de vaststelling van het omgevingsplan. Dit voorkomt enerzijds toedeling van "verkeerde" functies op "verkeerde" locaties en anderzijds onverwachte belemmeringen of kosten aan de kant van initiatiefnemers, met name omdat bij de uitvoering van een concreet initiatief alleen nog archeologisch onderzoek kan worden voorgeschreven als sprake is van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Zoals hierboven vermeld, is één van de uitgangspunten van het stelsel dat onderzoekslasten verminderen. Voor het omgevingsplan komt dit erop neer dat op het moment van vaststelling/wijziging (zoveel mogelijk) alleen de zogenoemde "wat"-vraag en nog niet de "hoe"-vraag wordt beantwoord.³⁸ Als een instructieregel in relatie tot dit uitgangspunt vragen oproept, kan het handig zijn hier in de nota van toelichting bij de AMvB tot wijziging van het Bkl expliciet aandacht aan te besteden. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de ladder voor duurzame verstedelijking in paragraaf 5.1.5.4 Bkl.³⁹

Planologisch regime is leidend

Sommige instructieregels, met name op het gebied van externe veiligheid en milieu, maken dat het toelaten van een activiteit op een bepaalde locatie afhankelijk is van eerder toegelaten activiteiten in de directe omgeving. In de instructieregels wordt daarbij steeds uitgegaan van het planologische regime, dat wil zeggen activiteiten die zijn toegelaten in het omgevingsplan of bij omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, en niet van de activiteiten die daadwerkelijk worden verricht. De nieuw toe te laten activiteit leidt daarmee niet tot meer of minder rechten voor eigenaren van gronden die volgens het geldende planologische regime een activiteit mogen verrichten (maar dat bijvoorbeeld nog niet, of niet meer, of niet in de toegelaten omvang, doen). Ook hoeft geen rekening te worden gehouden met illegale activiteiten. Dat het planologische regime leidend is, werkt beide kanten op. De eigenaar van een perceel waar bijvoorbeeld mag worden gewoond, wordt beschermd tegen nieuwe activiteiten in zijn omgeving. De eigenaar van een perceel waar een hinder of risico's veroorzakende activiteit mag worden verricht, wordt beschermd tegen nieuwe gevoelige of kwetsbare gebouwen in zijn omgeving.

Voorbeeld

Artikel 5.89a (toepassingsbereik)

1. Deze paragraaf is van toepassing op het toelaten van:

³⁸ Zie over de "wat"- en "hoe"-vraag in relatie tot het omgevingsplan: NvT Omgevingsbesluit, *Stb.* 2018, 290, p. 106-109.

³⁹ NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1075-1076.

- a. een windturbine met een rotordiameter van 2 m of meer als bedoeld in artikel 3.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving, die slagschaduw veroorzaakt in verblijfsruimten van een slagschaduwgevoelig gebouw, dat is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit; of
- b. een slagschaduwgevoelig gebouw waarin slagschaduw wordt veroorzaakt door een windturbine als bedoeld onder a, die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. ...

De uitvoering van dergelijke instructieregels kan er wel toe leiden dat een toegelaten activiteit, die niet wordt verricht en waarvan ook niet is voorzien dat deze zal worden verricht, onnodige beperkingen oplevert voor nieuwe activiteiten. Dat kan het bevoegd gezag echter oplossen door de toegelaten activiteit te beperken of te schrappen op hetzelfde moment dat hij een nieuwe activiteit toelaat in het omgevingsplan. Daarmee ontstaat voor beide locaties duidelijkheid. Dit is in het bijzonder van belang voor de vergunningvrije bouwactiviteiten die op grond van het tijdelijk deel van het omgevingsplan op vrijwel elk erf mogelijk zijn, maar op veel minder plaatsen feitelijk zijn verricht.⁴⁰

Voorbeeld:

Een huis in het buitengebied met een ruim erf wordt door de erfgenamen van de voormalige eigenaar gebruikt als recreatiewoning. Het omgevingsplan laat echter ook wonen toe. Het gebouw is daardoor slagschaduwgevoelig. Relevant is verder dat ook het erf slagschaduwgevoelig is, omdat op grond van het omgevingsplan (de bruidsschat) overal op het erf een mantelzorgwoning kan worden geplaatst. Als men op een dergelijke locatie windturbines wil plaatsen met slagschaduw op dat huis of dat erf, kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om de functie te beperken tot recreatiewoning en de eigenaren financieel te compenseren.

Beperkte bescherming bedrijfswoningen en het begrip functionele binding

In enkele instructieregels op milieugebied, zoals artikel 5.95, eerste lid, Bkl, gelden de normen niet voor gebouwen die een *functionele binding* hebben met een activiteit. Vanwege de aard of het type gebruik kan een gebouw meerwaarde ontleen aan of profiteren van de aanwezigheid van de activiteit. Die gebouwen worden niet beschermd tegen hinder of risico's van die activiteit. Gedacht kan worden aan een bedrijfswoning bij een opleidingsplaats voor leerlingen. Onder de Wet milieubeheer werden dergelijke gebouwen beschouwd als onderdeel van de inrichting. Of sprake is van een functionele binding is een feitelijke constatering. Het is dus niet vereist dat gebouwen die functioneel zijn verbonden afzonderlijk met een activiteit worden aangewezen in het omgevingsplan.

Beperkte bescherming voormalige bedrijfswoningen

Naast de in hoofdstuk 3 van deze handreiking genoemde vormen van flexibiliteit bevat het Bkl een bijzondere mogelijkheid voor "voormalige bedrijfswoningen". Het gaat om gebouwen die *voorheen* functioneel verbonden zijn geweest met een activiteit. Of sprake is van een voormalige functionele binding is opnieuw een feitelijke constatering. Maar als de gemeente er vervolgens voor kiest om dergelijke gebouwen geen bescherming te bieden tegen de activiteit waar zij voorheen bij hoorden, moet daarover op gebouwniveau een afweging plaatsvinden en moet dat ook uit het omgevingsplan blijken. Het omgevingsplan bepaalt dan dat een bepaalde regel voor een activiteit niet geldt in relatie tot een bepaald gebouw, waarbij in de toelichting wordt onderbouwd dat dit gebouw voorheen functioneel verbonden was met die activiteit.

Bij het toevoegen van nieuwe onderwerpen aan het Bkl moet steeds worden gezien of deze mogelijkheid wordt opengesteld voor het gemeentebestuur. Dit is gebeurd voor geluid, trillingen, geluid, geur en slagschaduw. Voor aspecten zoals luchtkwaliteit en externe veiligheid zijn bijvoorbeeld bewust geen uitzonderingen geregeld voor voormalige bedrijfswoningen. Dat stuitte op Europeesrechtelijke verplichtingen (vooral luchtkwaliteit), of er kan sprake zijn van dusdanige veiligheidsrisico's dat hiervoor geen uitzonderingen kunnen worden gecreëerd.

⁴⁰ Zie hierover verder NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1028-1030.

Ten opzichte van het oude recht (neergelegd in de Wet plattelandswoningen⁴¹) heeft in het Bkl een verbreding van de reikwijdte van de regels plaatsgevonden: de plattelandsregeling is uitgebreid naar andere voormalige bedrijfswoningen en naar het aspect trillingen. Hiermee is geen stapeling van flexibiliteit beoogd, maar eigenstandige afwegingsruimte voor het gemeentebestuur als zich een specifieke situatie voordoet. Het is dus geen verbijzondering van de reguliere afwegingsruimte en dus van de mogelijkheden van het mengpaneel, omdat met de regeling voor “voormalige bedrijfswoningen” de algehele bescherming van die woningen tegen hinder door het bedrijf waarmee zij verbonden zijn geweest wordt uitgeschakeld. Anders dan bij toepassing van het mengpaneel gaat het bij de regeling voor de “voormalige bedrijfswoningen” dus om een binair instrument met keuze tussen het een of het ander: wel of geen bescherming. Bij het stellen van regels in het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties geeft het bevoegd gezag aan of een specifiek gebouw eerder functioneel verbonden was met een specifieke activiteit en niet beschermd is tegen de hinder van die activiteit.

De uitzonderingsmogelijkheid voor voormalige bedrijfswoningen is uitdrukkelijk niet bedoeld voor een complex van bedrijven of voor gebieden in transitie. Voor situaties waarin het niet gaat om de individuele relatie tussen één bedrijf en bijvoorbeeld één woning, moeten andere flexibiliteitsinstrumenten worden benut. De regeling voor “voormalige bedrijfswoningen” leent zich daarom niet voor een gebiedsaanpak.

Meer lezen:

- Over functionele binding en voormalige functionele binding: NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 234-236 en 317-318.
- Over voormalige bedrijfswoningen/plattelandswoningen: NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 234-236 en 325-326.
- Over functioneel ondersteunend (als uitstapje en ter vergelijking met het begrip ‘functionele binding’): NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 615-618.

7.3 Termijnen: doorwerking van instructieregels

Vuistregel:

- Denk na over het moment waarop een instructieregel moet gaan werken en overweeg of een expliciete implementatietermijn nodig is.

Toelichting:

Bij het ontwerpen van instructieregels zal steeds moeten worden bedacht wanneer de regel moet gaan werken. Aan instructieregels kan een termijn worden verbonden waarbinnen omgevingsplannen aan de regel moeten voldoen (artikel 2.25, vierde lid, Omgevingswet bevat hiertoe de grondslag). Zo lang de termijn nog niet is verstreken, hoeft het omgevingsplan nog niet te voldoen aan de instructieregel. Of een termijn nodig is, hangt af van de beoogde wijze van doorwerking van de instructieregel.

Instructieregels kunnen op twee manieren doorwerken naar gemeentelijke besluitvorming:

- a. Een instructieregel beperkt de gemeentelijke beleidsruimte bij het nemen van nieuwe besluiten tot wijziging van het omgevingsplan. In dit geval is geen termijn nodig, de regel geldt vanaf de dag van inwerkingtreding voor alle nog vast te stellen besluiten tot wijziging van het omgevingsplan.
- b. Een instructieregel vereist actief een wijziging van het omgevingsplan (de regel is dan medebewindvorderend). In dit geval gaat het om regels waarmee het omgevingsplan in overeenstemming moet worden gebracht. Dit type instructieregel vereist dat de omgevingsplanbevoegdheid wordt aangewend om een bepaalde wijziging in het omgevingsplan te bewerkstelligen. In dit geval is vaak een implementatietermijn nodig.

Ad a.

⁴¹ Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen) (*Stb.* 2012, 493).

Een voorbeeld vormt de regel dat er geen belemmeringen mogen optreden voor rijksvaarwegen (artikel 5.161 Bkl). Type a-regels gelden vanaf het moment van inwerkingtreding van de instructieregel voor elke wijziging van het omgevingsplan. In het Bkl zijn hiervan meer varianten te vinden. Het toepassingsbereik kan zo zijn geformuleerd dat de regel alleen geldt voor nieuwe ontwikkelingen (zoals artikel 5.162 Bkl in verband met de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor mensen met een functiebeperking). In andere gevallen volgt uit het toepassingsbereik dat de instructieregel niet geldt voor bestaande (legale) situaties, omdat de instructieregel eerbiedigende werking heeft.

Instructieregels van type a grijpen pas aan als een gemeente zelf iets verandert aan het omgevingsplan. Daarbij is van het onderwerp of aangrijpingspunt van de specifieke instructieregels afhankelijk welke regels gelden voor een concrete wijziging van het omgevingsplan.

Als voorbeeld kan de volgende denkbare instructieregel worden genomen:

"Een omgevingsplan laat in landschap X geen activiteiten toe die de in tabel Y omschreven kwaliteiten van dat landschap aantasten, tenzij het gaat om activiteiten die:

- a. op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit al rechtmatig op een locatie worden verricht, of
- b. op het tijdstip van inwerkingtreding van deze bepaling zijn toegestaan."

Deze instructieregel ziet op nieuwe activiteiten en voorziet in eerbiedigende werking voor al eerder toegelaten activiteiten. Er wordt op het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel geen wijziging van het omgevingsplan vereist, maar de instructieregel speelt een rol op het moment dat de gemeente zelf een wijziging wil doorvoeren. Als zij op dat moment nieuwe activiteiten wil toelaten, moeten (alleen) die nieuwe activiteiten worden getoetst aan de gevolgen voor de kwaliteiten van het landschap. Onmiddellijke werking zonder omzettingstermijn is voor deze instructieregel dus mogelijk.

N.B. Het heeft niet de voorkeur om de eerbiedigende werking van een instructieregel impliciet te laten, door te bepalen dat de instructieregel voor 'nieuwe' activiteiten geldt. In enkele Bkl-regels wordt de constructie met de term 'nieuwe' bij wijze van uitzondering ook gebruikt, maar in beginsel wordt eerbiedigende werking steeds volledig uitgeschreven door te bepalen dat een of meer instructieregels niet van toepassing zijn op al toegelaten activiteiten. Een voorbeeld hiervan is artikel 5.36 Bkl. Zie over eerbiedigende werking verder paragraaf 7.5 van deze handreiking.

Als er sprake is van een aanscherping ten opzichte van het geldende recht, is het in het algemeen wel wenselijk om te voorzien in overgangsrecht voor lopende procedures (dat wil zeggen als een ontwerp-omgevingsplan in procedure is gebracht of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is aangevraagd).

Ad b.

Regels van het tweede type vragen om uitvoering door de omgevingsplanwetgever voor ommekomst van de termijn. Dit type regel kan uitkomst bieden als in omgevingsplannen nieuwe regels over al toegelaten activiteiten moeten worden gesteld of als er een nieuw onderwerp moet worden uitgewerkt. Om te voorkomen dat de uitvoering van dit type instructieregel geheel afhangt van het gemeentelijk initiatief tot wijziging van het omgevingsplan, kan een termijn worden gesteld waarbinnen omgevingsplannen moeten zijn aangepast.

Als voorbeeld kan de volgende denkbare instructieregel worden genomen:

"Een omgevingsplan dat in landschap X activiteiten toelaat die de in tabel Y omschreven kwaliteiten van dat landschap aantasten, stelt regels die de inpassing van die activiteiten in het landschap met het oog op die kwaliteiten bevorderen. Uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van deze bepaling geeft het bevoegd gezag hieraan uitwerking."

Deze instructieregel sluit aan op de hierboven aangehaalde voorbeeldinstructieregel van het type a, maar richt zich nu direct tot de activiteiten die al zijn toegelaten in omgevingsplannen. Ongeacht of de gemeente

voornemens is nieuwe activiteiten toe te laten of andere wijzigingen door te voeren, moet het omgevingsplan nu worden gewijzigd en op de voorgeschreven wijze worden aangevuld met regels of bestaande activiteiten. Het omgevingsplan zal voor ommekomst van de genoemde termijn met de instructieregel in overeenstemming moeten zijn.

Het is bij dit type instructieregel vanzelfsprekend steeds van belang om te bepalen welke omgevingsplannen aanpassing behoeven en hoe bestaande situaties door de instructieregel worden geraakt. Daarbij moet zowel aandacht worden besteed aan de activiteiten die al rechtmatig worden verricht, als aan de activiteiten die zijn toegelaten maar nog niet worden verricht.

Hybride regels

Als een instructieregel van type a ook op al toegelaten activiteiten ziet, bijvoorbeeld omdat bepaalde regels voor die activiteiten moeten worden herzien of toegevoegd, en als de instructieregelgever de doorwerking niet volledig aan het gemeentelijk initiatief tot wijziging van het omgevingsplan wil overlaten, dan kan dit type regel worden gecombineerd met een termijn waarbinnen aan de regel uitvoering moet worden gegeven. De instructieregel is dan een hybride van type a en b: deze geldt voor omgevingsplanherzieningen op gemeentelijk initiatief, maar blijven die uit (voor een of meer locaties), dan geldt een uiterlijke termijn waarbinnen omgevingsplannen toch volledig moeten zijn aangepast conform de instructieregel.⁴²

Stel, de hierboven aangehaalde voorbeeldinstructieregel van type a moet een andere werking krijgen: "Het omgevingsplan laat in landschap X geen activiteiten toe die de in tabel Y omschreven kwaliteiten van dat landschap aantasten.". Als deze instructieregel ook moet gelden voor activiteiten die op de datum van inwerkingtreding van de regel al wel zijn toegelaten, maar nog niet worden verricht, dan is een omzettingstermijn nodig. De instructieregel vereist dan immers dat de gemeente activiteiten die het landschap aantasten en die zijn toegelaten, maar die niet worden verricht, niet langer toelaat ("wegbestemt").

Wel of geen implementatietermijn: verschil tussen nieuwe instructieregels en bij inwerkingtreding Bkl geldende instructieregels

De doorwerking van nieuwe instructieregels zal in de regel met een implementatietermijn moeten worden verzekerd. Daarmee geldt voor deze instructieregels een andere lijn dan voor het Bkl bij inwerkingtreding. De bij inwerkingtreding geldende instructieregels zijn in beginsel niet voorzien van een expliciete termijn. Het lijkt daarmee te gaan om regels van het hierboven beschreven type a, maar feitelijk zijn het hybride instructieregels. Er zijn twee redenen waarom het Bkl bij inwerkingtreding nagenoeg geen implementatietermijnen bevat:

- a. De Omgevingswet biedt feitelijk al een omzettingstermijn. De gemeente moet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (gepland is 31 december 2029) hebben voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 22.5 Omgevingswet). Het tijdelijke deel van het omgevingsplan – dat van rechtswege is ontstaan bij inwerkingtreding van de Omgevingswet – zal voor dat tijdstip geheel moeten zijn omgezet in een permanent omgevingsplan. Op het moment dat planregels worden 'overgeheveld', moeten de instructieregels worden toegepast. De gemeente is geheel vrij in het moment waarop zij het omgevingsplan voor een locatie wijzigt en de regels toepast, maar op enig moment voor het einde van de overgangsfase zullen de instructieregels moeten zijn toegepast. Omdat instructieregels die vanaf inwerkingtreding van het Bkl gelden zo 'automatisch' op enig moment tussen de datum van inwerkingtreding en 2029 aan bod komen, is ervoor gekozen deze niet van een implementatietermijn te voorzien.

⁴² Is een instructieregel zo algemeen geformuleerd dat deze al snel op elk willekeurig wijzigingsbesluit van toepassing is, dan is het stellen van een implementatietermijn minder dringend noodzakelijk.

Er is bijvoorbeeld geen omzettingstermijn vermeld bij de regels voor geluid, trillingen en geur in paragraaf 5.1.4 Bkl, hoewel die (actief) eisen dat gemeenten bepaalde onderwerpen gaan regelen in het omgevingsplan. Voor het einde van de overgangsfase komen gemeenten dergelijke regels immers zeker tegen, waarbij ze deels ook de keuze hebben om bruidsschatregels "te kopiëren" naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.⁴³

- b. De betrokken instructieregels voor het omgevingsplan zijn grotendeels een continuering van bestaand beleid. In de meeste gevallen is de gemeente de regel al tegengekomen onder het voorheen geldende recht, zoals bijvoorbeeld bij de regels van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Een enkele regel vroeg wel om actie en kon niet worden overgelaten aan gemeentelijke initiatieven tot aanpassing van het omgevingsplan voor het aflopen van de overgangsfase. Een voorbeeld zijn de instructieregels over lokale spoorwegen binnen vervoerregio's (artikel 5.164 Bkl). In artikel 12.17 Bkl is gemeenten een termijn van twee jaar geboden.

Als een nieuwe instructieregel wordt gesteld die tijdens de overgangsfase in werking treedt, zijn gemeenten al begonnen met het overhevelen van planregels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Voor die gevallen is niet verzekerd dat de instructieregel 'automatisch' nog aan bod komt voor het einde van de overgangsfase. Dit betekent dat een nieuwe instructieregel die ook moet gelden voor activiteiten die op het moment dat de instructieregel in werking treedt al zijn toegelaten, in principe altijd vergezeld moet gaan van een termijn. Er geldt voor omgevingsplannen immers geen tienjaarlijkse actualiseringsplicht meer, zoals onder oud recht voor bestemmingsplannen het geval was.

Hetzelfde geldt voor instructieregels die in werking treden na afloop van de overgangsfase. Omgevingsplannen zullen dan door gemeenten op eigen initiatief worden gewijzigd en geactualiseerd. Als een instructieregel niet alleen tot toekomstige wijzigingen van het omgevingsplan kan zijn gericht maar ook tot aanpassing van bestaande omgevingsplannen moet leiden, moet tijdige doorwerking van de instructieregel door middel van een implementatietermijn worden verzekerd.

Instructieregels en de bruidsschat

Bij toekomstige (wijzigingen van) instructieregels ten aanzien van de aan gemeenten gedecentraliseerde onderwerpen, die zijn opgenomen in de bruidsschat, moet de instructieregelgever rekening houden met de overgangsfase. In die overgangsfase zetten gemeenten het tijdelijk deel van het omgevingsplan, met inbegrip van de bruidsschat, om naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Daarbij moet worden bedacht dat gemeenten de bruidsschat zelf niet kunnen wijzigen en dat gemeenten verschillende werkwijzen kunnen hanteren voor het omzetten van de bruidsschat naar permanente regels. Gedurende de overgangsfase kunnen bijvoorbeeld nieuwe activiteiten die in strijd zijn met de nieuwe instructieregel, maar in lijn met de bruidsschat, niet worden voorkomen. De gemeente past de instructieregel immers pas toe op het moment dat zij de bruidsschat voor een bepaald onderwerp of een bepaald onderdeel van het grondgebied omzet naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Omdat gemeenten ruimte nodig hebben om de overgangsfase zelf vorm te geven, is het minder wenselijk om instructieregels te stellen met een termijn die ligt voor de geplande einddatum voor het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Zo'n regel zou de gemeenten dwingen om een bepaald deel van de bruidsschat versneld om te zetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Meer lezen:

- Instructieregels in relatie tot vergunningvrije bouwwerken: NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1028-1030.
- Verhouding bruidsschatregels en instructieregels: NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1172-1175.

⁴³ Wel zal ook dan moeten worden gezien of aan de instructieregels wordt voldaan. Immers, de bruidsschatregels vormen in de meeste gevallen, maar niet altijd, een goede invulling van deze instructieregels.

7.4 Overeenkomstige toepassing van de instructieregels over het omgevingsplan op andere instrumenten

Als een instructieregel over het omgevingsplan wordt toegevoegd aan hoofdstuk 5 Bkl, moet de wetgever zich ervan bewust zijn dat vrijwel alle instructieregels in dat hoofdstuk van overeenkomstige toepassing zijn op andere instrumenten van de Omgevingswet. Dit vergt aandacht in de toelichting en kan aanpassingen vergen in de hoofdstukken van het Bkl waar de overeenkomstige toepassing is geregeld. Dit is verder toegelicht in de volgende onderdelen van deze handreiking::

- hoofdstuk 8: overeenkomstige toepassing van instructieregels op omgevingsverordeningen, voor zover daarin regels worden opgenomen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 7.1 Bkl);
- paragraaf 9.4: overeenkomstige toepassing van instructieregels op omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (afdeling 8.1 Bkl) en
- hoofdstuk 10: overeenkomstige toepassing van instructieregels op projectbesluiten (artikel 9.1 Bkl).

In uitzonderlijke gevallen is voor andere vergunningplichtige activiteiten dan buitenplanse omgevingsplanactiviteiten een aantal bepalingen uit hoofdstuk 5 Bkl van overeenkomstige toepassing verklaard via de beoordelingsregels in hoofdstuk 8 Bkl. Een voorbeeld hiervan vormt artikel 8.18 Bkl, dat ervoor zorgt dat de beoordelingsregels voor geluid van milieubelastende activiteiten zoveel mogelijk in lijn zijn met de instructieregels voor het geluid van activiteiten.

7.5 Eerbiedigende werking

Bij het maken van regelgeving is het van belang bestaande situaties te onderscheiden van nieuwe situaties. Een nieuwe regel kan in het algemeen volledig en direct gelden voor nieuwe situaties, terwijl voor bestaande situaties de rechtszekerheid en de kosten van aanpassing moeten worden afgewogen tegen het belang achter de regel. Bij het stellen van instructieregels over het omgevingsplan door het Rijk of een provincie is het hanteren van een vorm van eerbiedigende werking gangbaar, zodat eerder toegelaten activiteiten kunnen worden voortgezet. Eerbiedigende werking bij instructieregels over het omgevingsplan houdt meestal in dat de desbetreffende instructieregels, ongeacht de redactie van die instructieregels, niet dwingen tot het in het omgevingsplan wijzigen van regels over activiteiten die op het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel al zijn toegelaten in het omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Als ervoor wordt gekozen om geen eerbiedigende werking te hanteren, vereist dat een expliciete motivering in de nota van toelichting. Zonder expliciete motivering is het voor gemeenten moeilijk om bij wijziging van het omgevingsplan op basis van de instructieregel te komen tot een dragende beslissing over het aanscherpen van regels of het niet langer toestaan van activiteiten op bepaalde locaties.

Bij het stellen van instructieregels is het in dit kader behulpzaam om onderscheid te maken tussen verschillende situaties, in volgorde van het gewicht van het belang van degene die de activiteit verricht:

- de activiteit is al geruime tijd toegestaan, maar wordt tot dusver niet verricht;
- de activiteit is recent toegestaan, maar wordt nog niet verricht;
- de activiteit wordt al verricht en het belang achter de instructieregel noopt tot aanscherping van de regels over de activiteit;
- de activiteit wordt al verricht en het belang achter de instructieregel noopt tot het geheel of gedeeltelijk beëindigen van de activiteit.

In het algemeen is aan het begin van elke paragraaf in hoofdstuk 5 Bkl aangegeven of en zo ja, welke eerbiedigende werking wordt geboden. Soms, bijvoorbeeld in de paragrafen 5.1.2 en 5.1.4, verschilt de mate van eerbiedigende werking per regel en is dit bij de individuele regels aangegeven. Als nieuwe instructieregels worden toegevoegd aan de bestaande paragrafen, moeten die artikelen worden aangevuld. Een uitzondering vormen instructieregels met open normen, zoals artikel 5.37 ('weging van het waterbelang'). Daarvoor is het in het algemeen niet nodig om eerbiedigende werking te regelen. De open norm laat immers voldoende afwegingsruimte aan het

bevoegd gezag om bestaande situaties te laten voortbestaan. In enkele instructieregels met open normen is er desalniettemin voor gekozen om te bepalen dat de regel alleen ziet op nieuwe ontwikkelingen. Dit voorkomt de bestuurslasten van heroverweging van eerder toegelaten situaties. Een voorbeeld hiervan is artikel 5.129g Bkl ('ladder voor duurzame verstedelijking').

De keuze om aan tot nu toe opgenomen instructieregels in het Bkl wel of geen eerbiedigende werking toe te kennen, hing samen met de wijze waarop de regels over een onderwerp in de voormalige regelgeving waren vormgegeven. Bij de instructieregels die afkomstig zijn uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en de Wet geluidhinder is daarom in lijn met het oude recht gekozen voor 'absolute' eerbiedigende werking van activiteiten die eerder zijn toegestaan. Dit is veelal zo geformuleerd dat de bepaling "niet van toepassing [is] voor zover activiteiten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit al rechtmatig op een locatie worden verricht of zijn toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepaling". Dat tijdstip is voor eventuele nieuwe of aangescherpte regels die worden opgenomen in het Bkl het tijdstip van inwerkingtreding van die bepaling. Naast activiteiten die zonder nader besluit zijn toegelaten op grond van het omgevingsplan, strekt de hier geformuleerde eerbiedigende werking zich ook uit tot de in het omgevingsplan opgenomen binnenplanse vergunningplichtige activiteiten. Een op grond van het omgevingsplan vergunningplichtige activiteit is dus 'toegestaan' als deze op grond van de beoordelingsregels in het omgevingsplan vergunbaar is.

Bij nieuwe beleidsontwikkeling is men uiteraard vrij om te kiezen voor een andere vorm van eerbiedigende werking, waarbij bijvoorbeeld activiteiten die in het verleden zijn toegestaan en nog niet worden verricht buiten de eerbiedigende werking vallen. Op grond van artikel 15.6 Omgevingswet is geen nadeelcompensatie vereist als de activiteit al meer dan drie jaar niet is verricht, het bevoegd gezag tenminste een jaar voorafgaand aan de wijziging kennisgeeft van het voornemen tot wijziging, en de activiteit ook in dat jaar niet wordt verricht. Het niet langer toestaan van activiteiten die wél worden verricht ligt vaak gevoelig. Een wijziging van een omgevingsplan die leidt tot het beëindigen van een activiteit kan immers verstrekkende effecten hebben voor burgers en bedrijven. Hoewel zo'n besluit niet leidt tot het ontnemen van onroerende zaken, heeft het wel effecten op het ongestoorde gebruik van eigendom in de betekenis van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het Rijk kan aanvullend op instructieregels gebruik maken van de mogelijkheid om via een voorbereidingsbesluit voorbeschermingsregels in het omgevingsplan op te nemen (artikel 4.16 Omgevingswet). Daarmee kunnen nieuwe activiteiten die wel zijn toegelaten, maar nog niet plaatsvinden, worden 'bevroren'. Zo kan worden voorkomen dat er tussen het moment dat het voornemen bekend wordt om een nieuwe instructieregel te stellen en het moment dat de gemeente de eenmaal gestelde instructieregel toepast nog wordt begonnen met nieuwe activiteiten waar de instructieregel op ziet. Dit is van belang als de instructieregel geen volledige eerbiedigende werking biedt of als de gemeente wordt opgedragen te voorzien in regels over activiteiten die nog niet worden verricht. Dit voorkomt nieuwe saneringsgevallen. Een voorbeschermingsregel heeft geen gevolgen voor activiteiten die al wel worden verricht. Op het gebruik van deze bevoegdheid is het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3, derde lid, Omgevingswet van toepassing. Anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening en de Wet luchtvaart geldt hiervoor een aparte procedure (voorbereidingsbesluit van de minister, artikel 4.16 Omgevingswet). De voorbeschermingsregels kunnen dus niet worden opgenomen in de wijzigings-AMvB met de instructieregel.

Meer lezen:

- NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1082-1086.

8. Instructieregels over omgevingsverordeningen

Instructieregels omgevingsplan van overeenkomstige toepassing

Vuistregels:

- Bij het stellen van instructieregels over omgevingsplannen moet steeds worden gezien of de hoofdregel dat deze van overeenkomstige toepassing zijn op de omgevingsverordening (artikel 7.1 Bkl) kan worden gevolgd.
- Aandacht is nodig voor de mogelijkheden voor een ontheffing bij omgevingsverordeningen. Het artikel dat de ontheffingsmogelijkheden regelt is vrijwel een kopie van het artikel dat de ontheffingsmogelijkheden voor het omgevingsplan regelt en moet dus steeds op dezelfde wijze worden gewijzigd.

Toelichting:

Uit artikel 7.1 Bkl volgt dat de instructieregels voor omgevingsplannen in afdeling 5.1 Bkl van overeenkomstige toepassing zijn voor zover het gaat om regels in de omgevingsverordening over activiteiten die worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De instructieregels van afdeling 5.1 Bkl zijn dus alleen op die regels uit de omgevingsverordening van toepassing en bijvoorbeeld niet op instructieregels of omgevingswaarden die in die verordening worden opgenomen. Opgemerkt wordt nog dat de reikwijdte van de werking van de instructieregel in artikel 7.1 Bkl ook wordt bepaald door beperkingen die artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet stelt aan instructieregels over de omgevingsverordening. Dat lid voorkomt dat het Rijk instructieregels kan stellen over onderwerpen die tot de provinciale autonomie behoren. Als een provincie bijvoorbeeld direct werkende regels over behoud van landschappelijke elementen stelt, vallen die buiten de reikwijdte van artikel 2.25, derde lid, Omgevingswet en grijpen de instructieregels niet aan.

Artikel 7.15 Bkl, dat regelt in welke gevallen een ontheffing kan worden gevraagd van in artikel 7.1 genoemde artikelen, is vrijwel een "kopie" van artikel 5.166 Bkl. Omdat het niet voor de hand ligt om de provincie meer of minder ruimte te geven dan de gemeente, moet dit artikel steeds op dezelfde wijze worden gewijzigd als artikel 5.166. Op de keuzes over het al of niet openstellen van de ontheffing is ingegaan in paragraaf 3.8.

Meer lezen:

- NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1608.

Getrapte instructieregels

Vuistregel:

- Bij de keuze van soorten regels voor doorwerking van rijksbeleid moet ook worden gezien of het getrappt stellen van instructieregels aan het omgevingsplan via de omgevingsverordening een optie is. Hierbij kan beoordelings- of beleidsruimte aan het provinciebestuur worden gelaten. Het gaat hier dan vaak om een taak die primair bij de provincie ligt, zoals in verband met het Natuurnetwerk Nederland.

Toelichting:

Hoofdstuk 7 Bkl bevat ook zogenoemde getrapte instructieregels waarmee het Rijk de provincie instrueert om in de omgevingsverordening bepaalde instructieregels op te nemen, die dan weer gelden voor het gemeentelijke omgevingsplan. Het niet rechtstreeks instrueren van de gemeente leidt tot meer decentrale bestuurlijke afwegingsruimte (zie ook paragraaf 3.5 van deze handreiking).

Een voorbeeld vormen de regels voor het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies is – in navolging van het voorheen geldende Besluit algemene regels ruimtelijke ordening – gekozen voor getrapte instructieregels. Deze constructie is het resultaat van toepassing van de subsidiariteitscriteria van artikel 2.3 Omgevingswet. Bij de nieuwe vormgeving van bestaande regels voor het NNN is – geleid op artikel 2.3 – gezocht naar meer beslissingsruimte voor de provincie. Hierbij is gezocht naar een goede

balans tussen planologische duidelijkheid en voldoende flexibiliteit voor aanpassing aan mogelijkheden, beperkingen en ruimtelijke ontwikkelingen.

Zoals uit tabel 3.2 in deze handreiking blijkt, is het getrappt instrueren ook een vorm van flexibiliteit. De getrapte constructie suggereert al dat de AMvB-regelgever afwegingsruimte wil laten aan de provincie in het stellen van instructieregels voor de toepassing van lagere bevoegdheden, zoals het vaststellen van een omgevingsplan.

9. Beoordelingsregels en andere regels over vergunningen

9.1 Beoordelingsregels en regels over voorschriften

Vuistregel:

- Let bij het stellen van beoordelingsregels op de bepalingen over oogmerk en strekking in paragraaf 5.1.3 Omgevingswet en bij het stellen van andere regels over vergunningen op de grondslagen in de Omgevingswet voor die regels.

Toelichting:

Hoofdstuk 8 Bkl bevat instructieregels voor het bevoegd gezag in verband met omgevingsvergunningen voor de in artikel 5.1 Omgevingswet benoemde activiteiten. Het betreft instructieregels over:

- het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning (in de opschriften in het Bkl worden deze 'beoordelingsregels' genoemd – grondslag artikel 5.18 van de Omgevingswet);
- het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning (grondslag artikel 5.34 Omgevingswet);
- het wijzigen van voorschriften of intrekken van een omgevingsvergunning (grondslag artikelen 5.39 en 5.40 Omgevingswet).

Het is belangrijk te beseffen dat deze regels andere grondslagen hebben dan artikel 2.24 Omgevingswet, dat de grondslag biedt voor de meeste inhoudelijke instructieregels in het Bkl. De grondslagen in hoofdstuk 5 Omgevingswet zijn bovendien meer inhoudelijk ingekaderd. Dit heeft voor de AMvB-wetgever vooral als gevolg dat hij niet alleen met de – open geformuleerde – grondslag in artikel 5.18 Omgevingswet moet werken, maar ook met de bepalingen over oogmerk en strekking van de verschillende instructieregels in de artikelen 5.20 tot en met 5.29a Omgevingswet. De inhoud daarvan moet terugkomen in de beoordelingsregel en een beoordelingsregel kan ook niet buiten de oogmerken treden. Uit artikel 5.34 Omgevingswet blijkt vervolgens dat eventuele regels over voorschriften moeten aansluiten op de beoordelingsregels.

De aparte grondslag voor de beoordelingsregels heeft overigens een reden: anders dan de 2.24-regels werken beoordelingsregels niet alleen 'omlaag' van Rijk naar gemeente, waterschap en provincie, maar ook 'omhoog'. Dat leidt ertoe dat bijvoorbeeld Rijkswaterstaat een beoordelingsregel van een waterschap in acht moet nemen als een aanvraag om een omgevingsvergunning zowel ziet op een wateractiviteit waarvoor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd is als een wateractiviteit die vergunningplichtig is gesteld in een waterschapsverordening.

Verder moet de AMvB-wetgever zich bewust zijn van hetgeen op wetsniveau al is geregeld over het verbinden van voorschriften aan omgevingsvergunningen, het wijzigen van vergunningvoorschriften en het intrekken van omgevingsvergunningen. Dat hoeft op AMvB-niveau niet meer worden geregeld. Meer dan hoofdstuk 5 Bkl moet hoofdstuk 8 Bkl dus in zijn wettelijke context worden gelezen. Enkele voorbeelden van op wetsniveau geregelde onderwerpen:

- Verhouding met de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (artikelen 5.31 en 5.40, eerste lid, onder b, en tweede lid, onder d, Omgevingswet).
- Weigeren van de vergunning wegens bijzondere omstandigheden die (kunnen) leiden tot ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid (artikel 5.32 Omgevingswet).
- Verhouding met de instemming aan het bevoegd gezag door een daartoe bevoegd bestuursorgaan (artikelen 5.33 en 5.41, eerste lid, Omgevingswet).
- Actualisering van de omgevingsvergunning (artikelen 5.38 en 5.42, tweede lid, Omgevingswet).

Let op: regels over vergunningvoorschriften met een financieel karakter worden gesteld in het Omgevingsbesluit.

Meer lezen:

- Toelichting hoofdstuk 8 Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 422-425.

9.2 Vuistregels voor de formulering van beoordelingsregels

Indeling van het hoofdstuk

Voor elke activiteit van artikel 5.1 Omgevingswet wordt in hoofdstuk 8 Bkl een afdeling opgenomen. De activiteiten stonden oorspronkelijk op alfabet – dus niet in de volgorde van artikel 5.1. Die alfabetische volgorde is al doorbroken door het omdopen van de 'afwijkactiviteit' tot 'omgevingsplanactiviteit' met de Invoeringswet Omgevingswet en de keuze in het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet om alle natuuractiviteiten achter elkaar te zetten. Bij het toevoegen van eventuele nieuwe vergunningplichtige activiteiten heeft het de voorkeur de alfabetische volgorde aan te houden, tenzij er grote inhoudelijke samenhang is met nu al geregelde activiteiten.

Toepassingsbereik en oogmerken

Bij elke vergunningplichtige activiteit worden in het eerste artikel van de desbetreffende afdeling van het Bkl toepassingsbereik en oogmerk aangeduid. Het toepassingsbereik verwijst naar de relevante artikelen in het Bal of Bbl waar de vergunningplichtige activiteiten of vergunningvrije activiteiten worden aangewezen. Het oogmerk herhaalt de oogmerkbepalingen in paragraaf 5.1.3 Omgevingswet.

Deze startbepaling is in feite slechts service aan de lezer. De vermelding van de oogmerken heeft geen rechtsgevolg, het toepassingsbereik wel. Door de ruime verwijzingen zal dit meestal probleemloos verlopen, maar als nieuwe onderdelen met vergunningplichten aan het Bal of Bbl worden toegevoegd of daaruit worden geschrapt zal het incidenteel nodig zijn het toepassingsbereik aan te passen. Als dat wordt vergeten, bestaat het risico dat de beoordelingsregels niet aangrijpen.

Waar mogelijk positief geformuleerd

Na de regels over toepassingsbereik en oogmerk volgt de centrale beoordelingsregel per activiteit (bijvoorbeeld artikel 8.84 Bkl voor de wateractiviteiten). Er is gekozen voor een gestandaardiseerde formulering van deze beoordelingsregels. Gekozen is voor positief geformuleerde beoordelingsregels (verleningsgronden).⁴⁴ Deze keuze sluit aan bij de wens van de aanvrager van de omgevingsvergunning om te weten wanneer een vergunning wordt verleend. Een veel gebruikte formulering is "wordt de omgevingsvergunning *alleen* verleend als de activiteit verenigbaar is met ...". 'Alleen' is cruciaal in de formulering: het dwingt het bevoegd gezag te weigeren als de activiteit niet voldoet aan de gestelde voorwaarden. Vaak wordt die centrale beoordelingsregel nader ingevuld met meer concrete beoordelingsregels. Daarbij wordt waar nodig wel gebruik gemaakt van negatief geformuleerde beoordelingsregels met de term 'geweigerd' omwille van de leesbaarheid van de desbetreffende artikelen (bijvoorbeeld artikel 8.90 Bkl).

Op welk niveau regelen: AMvB of regeling?

De Omgevingswet maakt het mogelijk om regels over vergunningvoorschriften op te nemen op zowel AMvB-niveau als regelingniveau. Voor die laatste mogelijkheid moet in de AMvB een grondslag zijn opgenomen, gelet op de delegatieterminologie in artikel 5.34, tweede lid, Omgevingswet ("bij of krachtens"). Er is voor gekozen om onderwerpen die een verdere technische uitwerking vormen van de regels over vergunningvoorschriften op te nemen in hoofdstuk 9 Omgevingsregeling. Het gaat dan om regels die aangeven hoe aan de regels over vergunningvoorschriften uitvoering moet worden gegeven. Bijvoorbeeld regels over de frequentie, uitvoering en locatie van metingen, keuringen en monsternemingen, over technische eisen aan voorzieningen en over de bepalingen- en onderzoeksmethoden. Deze verdeling voorkomt dat in het Bkl omvangrijke onderdelen met technische eisen worden opgenomen, wat de hanteerbaarheid en leesbaarheid niet ten goede komt. Daarnaast passen deze onderwerpen voor wat betreft hun aard en inhoud beter bij de onderwerpen die in de Omgevingsregeling zijn geregeld.

⁴⁴ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 423.

9.3 Afstemmingsbepalingen Bkl-Bal over vergunning- en maatwerkvoorschriften

Het Bal en het Bbl bevatten diverse regels over het stellen van maatwerkvoorschriften. Daaronder ook de veel voorkomende regel dat voor vergunningplichtige activiteiten geen los maatwerkvoorschrift wordt gesteld, maar gebruik wordt gemaakt van een vergunningvoorschrift (bijvoorbeeld artikel 2.13, vierde lid, Bal). Hoofdstuk 8 Bkl bevat veel specifieke regels over het beoordelen van aanvragen en het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning. Het kan dan gaan om een verplichting of een verbod om over bepaalde onderwerpen voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden, maar ook om beperkingen aan de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Deze beperkingen hebben veelal een internationaal- of Europeesrechtelijke achtergrond en zijn bijvoorbeeld verbonden aan 'harde eisen' of grenswaarden waarvan niet kan worden afgeweken. Door in het Bkl afstemmingsbepalingen op te nemen (aangeduid met 'afbakening maatwerk', zie bijvoorbeeld artikel 8.74 Bkl), waarin de harde beperkingen in de regels die voor maatwerkvoorschriften gelden ook voor vergunningvoorschriften gelden, wordt voorkomen dat vergunningvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden, waarvoor maatwerk in het Bal of Bbl is uitgesloten.

Het Bal (bijvoorbeeld artikel 2.13, vijfde en zesde lid) bevat overeenkomstige bepalingen, die de harde eisen uit de regels over vergunningvoorschriften uit het Bkl van overeenkomstige toepassing verklaren op het stellen van maatwerkvoorschriften. In het Bbl is dit geregeld in elk van de artikelen die maatwerkvoorschriften mogelijk maken.

Als in het Bkl nieuwe beoordelingsregels of regels over vergunningvoorschriften worden opgenomen, zal dus moeten worden nagegaan of deze regels harde eisen bevatten, waarvan niet mag worden afgeweken. Als dat het geval is, moet worden gezien of in het Bal de mogelijkheid om over dit onderwerp maatwerkvoorschriften te stellen, voldoende is beperkt. Zo niet, dan zal die beperking alsnog in het Bal moeten worden opgenomen. Een overeenkomstige werkwijze moet worden gehanteerd op het moment dat in het Bal beperkingen met betrekking tot het stellen van maatwerkvoorschriften worden opgenomen (zie hoofdstuk 3.6 van de [Handreiking Bal en Bbl](#)).

9.4 De omgevingsplanactiviteit

Vuistregels:

- De regels over de omgevingsplanactiviteit zijn systeembepalingen. Het is daarom ook niet nodig of gewenst deze artikelen aan te passen in het kader van de uitwerking van inhoudelijke beleidsopgaven.
- Het is van belang zich bewust te zijn van de werking van dit onderdeel van het stelsel bij het maken van regels over het omgevingsplan. Vaak zal ook aandacht nodig zijn in de nota van toelichting bij het wijzigingsbesluit.

Toelichting

Als er sprake is van een binnenplans vergunningstelsel, wordt eerst gezien of de omgevingsvergunning kan worden verleend op grond van de binnenplanse beoordelingsregels (artikel 8.0a, eerste lid, Bkl). Het bevoegd gezag beoordeelt de aanvraag in dat geval alleen aan de hand van de binnenplanse beoordelingsregels. In dat geval vindt geen directe sturing van het Rijk op de te maken afweging plaats. De Bkl-regelgever heeft niet direct te maken met de binnenplanse omgevingsplanactiviteit. Immers het gehele omgevingsplan, inclusief binnenplanse vergunningstelsels en daarbij horende beoordelingsregels, moet voldoen aan de instructieregels in het Bkl. Als een omgevingsplan het mogelijk zou maken om door (binnenplanse) vergunningverlening een situatie te laten ontstaan die niet voldoet aan het Bkl, voldoet dat omgevingsplan niet aan het Bkl.

Als de omgevingsvergunning niet kan worden verleend op grond van de binnenplanse beoordelingsregels, wordt de aanvraag verder afgehandeld als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 8.0a, tweede lid, Bkl). Er is ook sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit als een aanvrager wil afwijken van een regel in het omgevingsplan waaraan geen binnenplans vergunningstelsel is verbonden.

Artikel 5.21, tweede lid, Omgevingswet vereist dat de regels over omgevingsplannen ook van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de beoordeling van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. In paragraaf 8.1 Bkl is daarom bepaald dat de instructieregels voor het omgevingsplan van overeenkomstige toepassing zijn op de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, dat wil zeggen het afwijken van het omgevingsplan. Dat geldt ook voor de omgevingsplanactiviteiten van provinciaal en nationaal belang. Wie instructieregels opstelt voor het omgevingsplan, moet zich er van bewust zijn dat die regels ook door het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning zullen worden gehanteerd. De achtergrond hiervan is dat een activiteit waarover de gemeente kan besluiten door wijziging van het omgevingsplan, in beginsel ook kan worden toegestaan via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, en vice versa. De regels daarvoor zijn bewust gelijk.⁴⁵

Bij het overeenkomstig toepassen van de instructieregels over het omgevingsplan worden de regels uiteraard gelezen in de context van vergunningverlening:

- Een instructieregel die bepaalt dat een belang of criterium in acht wordt genomen, dat daarmee rekening wordt gehouden of dat iets wordt betrokken bij de besluitvorming, laat zich zonder nadere interpretatie toepassen.
- Een instructieregel die bepaalt dat het omgevingsplan een activiteit niet toelaat wordt gelezen als een plicht tot het afwijzen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteit (zoals expliciet bepaald in artikel 8.0b, tweede lid, onder a, Bkl).
- Een instructieregel die vereist dat het omgevingsplan bepaalde regels bevat over een activiteit wordt – als de aanvraag ziet op die activiteit – gelezen als een plicht tot het verbinden van voorschriften over die activiteit aan de omgevingsvergunning.
- Sommige instructieregels, met name op het gebied van externe veiligheid en milieu, leggen een verband tussen de toe te laten activiteit en de al eerder toegelaten activiteiten. Als de activiteit alleen kan worden toegelaten door beperkingen op te leggen aan eerder toegelaten activiteiten, is een omgevingsvergunning niet het geschikte instrument omdat een vergunning niet kan leiden tot beperkingen voor derden. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd, maar de activiteit kan alsnog mogelijk worden gemaakt door het wijzigen van het omgevingsplan.⁴⁶

Van belang hierbij is nog dat de instructieregels van provincie en Rijk over omgevingsplannen die van overeenkomstige toepassing worden verklaard, gelet op de inhoud die die instructieregels op grond van de artikelen 2.23 en 2.25 Omgevingswet kunnen hebben, ook met een ander oogmerk dan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kunnen zijn gesteld, bijvoorbeeld de uitoefening van taken. Met andere woorden: de van overeenkomstige toepassing verklaring is niet beperkt tot de instructieregels die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zijn gesteld, omdat voor het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit dezelfde inhoudelijke kaders gelden als voor het omgevingsplan zelf.

Meer lezen:

- Overeenkomstige toepassing van instructieregels voor omgevingsplannen op omgevingsplanactiviteiten: NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1080 en 1615-1616.

9.5 De milieubelastende activiteit

Vuistregel:

- De algemene beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit bieden een breed afwegingskader dat aansluit op de richtlijn industriële emissies. Voor de meeste milieubelastende activiteiten kan hiermee worden volstaan. Bijzondere beoordelingsregels worden alleen opgenomen als dit noodzakelijk is voor de te maken afweging.

⁴⁵ Zie ook MvT Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 274-275.

⁴⁶ Zie ook de toelichting op artikel 8.0b Bkl in NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1615-1618.

Toelichting:

De beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit strekken tot uitwerking van artikel 5.26, eerste lid, Omgevingswet en kennen een ruim belangenkader: het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. Deze beoordelingsregels vormen het beoordelingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 Bal.

De beoordelingsregels vallen uiteen in algemene gronden en bijzondere gronden. Zoals hiervoor in paragraaf 9.2 beschreven, zijn de beoordelingsregels positief geformuleerd ("de omgevingsvergunning wordt alleen verleend als wordt voldaan aan ..."). Dat sluit aan bij de richtlijn industriële emissies en bij het uitgangspunt van het Bkl om beoordelingsregels op dit punt te harmoniseren en uit te gaan van verleningsgronden in plaats van weigeringsgronden.

Algemene beoordelingsregels

De algemene beoordelingsregels sluiten nauw aan bij de tekst van de richtlijn industriële emissies. Uitgangspunt bij de beoordeling van een vergunningaanvraag is (i) de geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging en (ii) het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. Andere essentiële onderdelen zijn het voorkomen van significante verontreiniging en het toepassen van de beste beschikbare technieken.

Het is van belang om in de formulering zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de terminologie van het stelsel van de Omgevingswet, uiteraard met inachtneming van de eis dat bepalingen die strekken ter implementatie van een EU-richtlijn inhoudelijk moeten zorgen voor een correcte en volledige implementatie.

Rekening houden met het omgevingsplan

Bij het opstellen van beoordelingsregels voor lokale milieueffecten is het nuttig kennis te nemen van een nieuwe bepaling die niet direct voortvloeit uit de richtlijn industriële emissies, maar uit het systeem van de Omgevingswet. Artikel 8.9, derde lid, Bkl bepaalt het bevoegd gezag bij het bepalen of sprake is van significante milieuverontreiniging in ieder geval rekening houdt met (onder meer) het omgevingsplan.⁴⁷ De sturing op de aanvaardbaarheid van lokale milieueffecten zoals geluid en geur gebeurt in het nieuwe stelsel immers primair met het omgevingsplan. De omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit heeft daarbij een aanvullende rol. Dit lid betekent dat van de regels in het omgevingsplan inhoudelijke sturing uitgaat op de uit te voeren beoordeling, maar dat het bevoegd gezag daar wel gemotiveerd van mag afwijken. Als het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit meer ruimte zou bieden dan het omgevingsplan biedt, kan de vergunninghouder die vergunning overigens niet benutten zonder ook een vergunning te verkrijgen voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit.

Specifieke beoordelingsregels

Voor specifieke milieubelastende activiteiten bevat het Bkl een aanvulling op de algemene beoordelingsregels. Die zijn alleen opgenomen als dit nodig wordt geacht. Dat is onder meer het geval als sprake is van een in acht te nemen waarde, zoals bij luchtkwaliteit en bij externe veiligheid. Ook kan het noodzakelijk zijn om te voldoen aan internationale verplichtingen, zoals bij Seveso-inrichtingen.

9.6 Regels over wijzigen/intrekken

Op het gebied van het wijzigen van vergunningvoorschriften en het intrekken van vergunningen is vrij veel geregeld op wetsniveau. Dat laat de ruimte voor de AMvB-wetgever relatief beperkt. In artikel 8.97 Bkl is de ruimte in de wet volledig benut door een open geformuleerde bepaling op te nemen dat het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning *kan* wijzigen of een omgevingsvergunning *kan* intrekken aan de hand van de beoordelingsregels. Vergelijkbare bepalingen waren in veel voorganger-wetten van de Omgevingswet opgenomen, behalve op

⁴⁷ Zie ook NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 432-433.

milieugebied. Daar was deze bevoegdheid nader ingekaderd. Dit betekent dat andere open geformuleerde bepalingen dat het bevoegd gezag de voorschriften *kan* wijzigen of een vergunning *kan* intrekken in beginsel niet nodig zijn, omdat alle handelingsruimte voor het bevoegd gezag al in artikel 8.97 Bkl zit. Regels dat het bevoegd gezag de voorschriften van een vergunning *moet* wijzigen of een vergunning *moet* intrekken kunnen uiteraard wel worden toegevoegd aan het Bkl, als daarvoor een dragende reden is. Eventueel zijn ook verduidelijkende bepalingen mogelijk inhoudende dat het bevoegd gezag onder bepaalde omstandigheden *in ieder geval* voorschriften kan wijzigen of de vergunning kan intrekken. Dergelijke aanvullende bepalingen moeten worden opgenomen in paragraaf 8.10.2 Bkl.

De regels over de omgevingsplanactiviteit in deze paragraaf zijn systeembepalingen voor het geval dat (bewust) niet is voorzien in eerbiedigende werking van instructieregels of instructies. Zij regelen dat een activiteit die bij omgevingsplan niet langer mag worden toegelaten, ook niet langer via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden toegelaten. Het is immers niet te onderbouwen dat degene wiens activiteit is toegelaten met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit anders wordt behandeld dan degene wiens activiteit rechtstreeks is toegelaten op grond van het omgevingsplan. Deze regels zorgen ervoor dat voor verleende buitenplanse omgevingsplanactiviteiten dezelfde inhoudelijke kaders gelden als voor het omgevingsplan.

Meer lezen:

- NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 473-474.
- NvT Invoeringsbesluit Omgevingswet, *Stb.* 2020, 400, p. 1087-1089 en 1648-1651.

10. Projectbesluiten

Vuistregels:

- De regels over het projectbesluit zijn systeembepalingen en vergen weinig aandacht bij de uitwerking van inhoudelijke beleidsopgaven. Als er nieuwe artikelen worden ingevoegd in hoofdstuk 5 Bkl, kan het nodig zijn de opsommingen in de artikelen 9.1, tweede lid, en 9.4 Bkl aan te vullen.
- Inhoudelijke instructieregels voor projectbesluiten zijn alleen nodig als wordt gekozen voor getrapte instructieregels.
- Het is van belang zich bewust te zijn van de werking van dit onderdeel van het stelsel bij het opstellen van instructieregels over het omgevingsplan in hoofdstuk 5 Bkl. Vaak zal ook aandacht nodig zijn voor projectbesluiten in de nota van toelichting.

Toelichting:

Korte introductie op het projectbesluit

Met een projectbesluit kunnen waterschappen, provincies en het Rijk de besluitvorming over complexe projecten met een publiek belang in eigen hand nemen. Een projectbesluit wijzigt de regels van een omgevingsplan met de regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project en kan als omgevingsvergunning gelden. De Omgevingswet eist dat het projectbesluit in ieder geval wordt toegepast voor bepaalde projecten voor rijksinfrastructuur en voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. De energiewetgeving (Elektriciteitswet 1994, Gaswet en de voorziene nieuwe Energiewet) regelt dat een projectbesluit ook is vereist voor bepaalde energieprojecten. Dit alles neemt niet weg dat het projectbesluit ook kan worden gebruikt voor andere projecten met een publiek belang, zoals natuurbouwprojecten.

Instructieregels over projectbesluit in beginsel gelijk aan die voor omgevingsplan

Het is van belang dat een omgevingsplan, ook nadat het is gewijzigd door een projectbesluit, nog steeds voldoet aan de daarvoor geldende instructieregels. Niet de inhoud, maar de substantiële verschillen in bevoegdheden en procedures zijn immers de aanleiding geweest voor het opnemen van het projectbesluit in de Omgevingswet. Met het oog hierop zijn in het Bkl nauwelijks materiële instructieregels voor projectbesluiten opgenomen, maar zijn waar nodig de instructieregels voor de andere instrumenten van overeenkomstige toepassing verklaard.

Projectbesluiten van waterschappen en provincies

In artikel 9.1, eerste lid, Bkl zijn de instructieregels voor omgevingsplannen van afdeling 5.1 Bkl van overeenkomstige toepassing verklaard op projectbesluiten van waterschappen en provincies. Het gaat hierbij om alle instructieregels die het Rijk stelt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is, zoals eerder vermeld, gedaan omdat een projectbesluit de regels van een omgevingsplan wijzigt en moet worden voorkomen dat het omgevingsplan na een dergelijke wijziging in strijd is met de instructieregels voor het omgevingsplan. Er is bovendien geen reden om waterschappen en provincies in de gelegenheid te stellen om het omgevingsplan te wijzigen in gevallen waarin gemeenten dat niet mogen, of andersom.

Een heel enkele keer moet op deze hoofdregel van artikel 9.1, eerste lid, Bkl een uitzondering worden gemaakt als het belang van de instructieregel en het belang van het projectbesluit in elkaars verlengde liggen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een projectbesluit voor het wijzigen van een primaire waterkering. Een dergelijk projectbesluit hoeft niet te voldoen aan de instructieregels die dienen ter bescherming van de waterkering, bedoeld in paragraaf 5.1.3.2 Bkl (artikel 9.1, derde lid, Bkl).

Ook is aandacht is nodig voor de mogelijkheden voor ontheffing bij projectbesluiten van provincies en waterschappen. Artikel 9.4 Bkl is een "kopie" van artikel 5.166 Bkl en moet dus steeds op

dezelfde wijze worden gewijzigd. Op de keuzes over het al of niet openstellen van de ontheffing is ingegaan in paragraaf 3.8 van deze handreiking.

Rijksprojectbesluiten

De instructieregels over omgevingsplannen zijn niet onverkort van toepassing op projectbesluiten van het Rijk. In artikel 2.32 Omgevingswet wordt aan het Rijk namelijk niet de mogelijkheid geboden om te verzoeken om ontheffing van rijksinstructieregels. Het past niet bij het uitgangspunt van vertrouwen dat wettelijk wordt vastgelegd dat ministers elkaar of zichzelf ontheffingen kunnen verlenen. Tegelijkertijd zou het niet evenwichtig zijn als de flexibiliteit die de ontheffing biedt bij omgevingsplannen en bij projectbesluiten van waterschappen en provincies niet beschikbaar zou zijn voor projectbesluiten van het Rijk. Een minister moet in gelijke situaties evenveel beslissingsruimte hebben als een decentrale overheid.

Bij de voorbereiding van het Bkl is daarom een beleidsmatige koppeling gemaakt tussen het van overeenkomstige toepassing verklaren van instructieregels op het rijksprojectbesluit en de mogelijkheid om aan decentrale bestuursorganen een ontheffing te verlenen van die regel. Hierdoor zijn de instructieregels waarvan ontheffing mogelijk is gemaakt voor decentrale bestuursorganen niet van overeenkomstige toepassing verklaard op rijksprojectbesluiten. In de tekst van het Bkl is deze koppeling niet met onderlinge verwijzingen vastgelegd, maar met twee afzonderlijke opsommingen, waarin de tegenovergestelde paragrafen en artikelen worden genoemd. Het gaat om artikel 5.166 (ontheffing omgevingsplan) en artikel 9.1, tweede lid (instructieregels rijksprojectbesluit), Bkl. Dat betekent dat elk nieuw onderwerp dat aan hoofdstuk 5 wordt toegevoegd óf moet worden opgenomen in de opsomming van instructieregels waarvan ontheffing kan worden verleend, óf moet worden opgenomen in de opsomming van instructieregels die van overeenkomstige toepassing zijn op rijksprojectbesluiten. Dit gaat alleen automatisch goed als de nieuwe regel wordt opgenomen in een van de paragrafen die al als geheel worden vermeld in een van beide opsommingen. In andere gevallen vergt het aanpassing van één van deze artikelen.

De instructieregels waarvoor de ontheffing niet openstaat (omdat alle beschikbare afwegingsruimte al is ingebouwd, zoals beschreven in paragraaf 3.8 van deze handreiking) zijn dus steeds van overeenkomstige toepassing verklaard op rijksprojectbesluiten. Het gaat hier vaak om instructieregels over algemene belangen, zoals milieu en cultureel erfgoed. Instructieregels voor omgevingsplannen waarvan wel ontheffing kan worden verleend hebben voornamelijk betrekking op specifieke rijkstaken, zoals taken op het gebied van rijkswateren, hoofdinfrastructuur en militaire terreinen. Deze instructieregels zijn niet van overeenkomstige toepassing verklaard op rijksprojectbesluiten. De bescherming van de belangen achter deze instructieregels is langs een andere weg gewaarborgd. Het Rijk is immers, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij de besluitvorming gebonden aan het rijksbeleid dat is vastgelegd in de nationale omgevingsvisie en programma's. Het Rijk kan daardoor niet zonder deugdelijke motivering met een projectbesluit afwijken van de beleidsuitspraken die de aanleiding vormen voor de instructieregels.

Getrapte instructieregels bij rijksprojectbesluiten

Bijzondere aandacht is nodig als getrapte instructieregels worden gebruikt (zie hoofdstuk 8 van deze handreiking). Het Rijk vertaalt dan zijn beleid in een instructieregel voor provinciale staten, die dit in de omgevingsverordening uitwerken tot een instructieregel voor omgevingsplannen en projectbesluiten van waterschappen en provincies. De bestuursorganen van het Rijk zijn echter op grond van artikel 2.22 Omgevingswet niet gebonden aan provinciale instructieregels. Als het belang achter een getrapte instructieregel het wenselijk of nodig maakt om ook voor rijksprojectbesluiten dwingende beleidsdoorwerking te bieden, dan moeten in hoofdstuk 9 Bkl aparte inhoudelijke instructieregels worden opgenomen voor rijksprojectbesluiten. Dit is bijvoorbeeld vaak aan de orde bij implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen, die

immers ook voor het Rijk zullen gelden. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in de artikelen 9.2 en 9.3 Bkl.

Meer lezen:

- Instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten van provincies en waterschappen: NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 478-479.
- Toepassing instructieregels voor omgevingsplannen bij rijksprojectbesluiten: NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 480.

11. Monitoring en gegevensverzameling

11.1 Inhoud en grondslag van hoofdstuk 11 Bkl

Vuistregel:

- Regel een verplichting tot gegevensverzameling in het Bkl, een verplichting tot verstrekking van verzamelde gegevens of gegevensproducten in het Omgevingsbesluit en de technische uitwerking in de Omgevingsregeling.

Toelichting:

Hoofdstuk 11 Bkl bevat bepalingen over de informatie en informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. De regels in dit hoofdstuk zorgen voor beschikbaarheid van gegevens over de fysieke leefomgeving en voor het op doelmatige manier voldoen aan (Europese en nationale) rapportageplichten, voor zover die informatie niet is terug te leiden tot concrete activiteiten of besluiten. Informatieverplichtingen voor degenen die concrete activiteiten verrichten of concrete besluiten voorbereiden zijn elders in het stelsel ondergebracht.

De regels in hoofdstuk 11 Bkl zijn grotendeels gebaseerd op hoofdstuk 20 Omgevingswet. Dat bevat uitgewerkte grondslagen voor uitvoeringsregelgeving (en soms ook verplichtingen tot het stellen van bepaalde regels). Echter ook de grondslag in artikel 2.24 Omgevingswet (in samenhang met artikel 2.25, eerste lid, onder b, Omgevingswet) om instructieregels te geven over specifieke taken kan waar nodig worden benut.

Artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, Omgevingswet bevat de grondslag om bij AMvB regels te stellen over het verstrekken van de verzamelde gegevens aan bestuursorganen of andere organisaties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie. Artikel 20.14, vierde lid, Omgevingswet bevat de verplichting om de openbaarmaking van een verslag te regelen. Artikel 20.16, tweede lid, Omgevingswet verklaart dit van overeenkomstige toepassing op kaarten. Dit soort regels staat niet in het Bkl, maar wordt in het Omgevingsbesluit gesteld.

11.2 Monitoring omgevingswaarden verplicht vanuit wet, monitoring andere parameters regelen op AMvB-niveau

Voor omgevingswaarden bevat de Omgevingswet een algemene plicht tot monitoring (artikel 20.1, eerste lid) en verslaglegging daarvan (artikel 20.14, eerste lid). Doel is niet zozeer het bepalen van het absolute kwaliteitsniveau van de fysieke leefomgeving, maar om te zien of aan de omgevingswaarde wordt voldaan. Omdat de verplichting tot monitoring en verslaglegging al uit de genoemde artikelen blijkt, hoeft in het Bkl alleen te worden bepaald welk bestuursorgaan de monitoring uitvoert en – op hoofdlijnen – hoe dat gebeurt. Het gaat bij monitoring van omgevingswaarden steeds om de huidige toestand (metingen en soms berekeningen) en de toekomstige toestand (steeds berekeningen aan de hand van modellen of aan de hand van objectieve ramingen).

Desgewenst kan ook voor andere kwantificeerbare of objectificeerbare parameters worden geregeld dat deze moeten worden gemonitord. Anders dan omgevingswaarden, waarvoor de monitoringsplicht al uit de wet blijkt, moeten dergelijke 'andere parameters' op grond van artikel 20.1, derde lid, worden aangewezen. Dat gebeurt in hoofdstuk 11 Bkl. Regeling van de monitoring kan wenselijk zijn voor parameters waarvoor geen omgevingswaarde is vastgesteld, maar waarvan monitoring relevant is voor bijvoorbeeld beleidsmatige doeleinden, bijvoorbeeld signaleringswaarden voor waterveiligheid, of vanwege internationale verplichtingen, zoals bij bepaalde stoffen in verband met de vorming van ozon. Ook een eventuele verslagverplichting moet voor dergelijke andere parameters op AMvB-niveau worden geregeld. De grondslag daarvoor is artikel 20.14, derde lid, Omgevingswet.

11.3 Verslagen en kaarten

Vuistregel:

- Onderscheid gegevens van een gegevensproduct.

Toelichting:

Gegevens leiden uiteindelijk vaak tot een gegevensproduct: een door een bestuursorgaan of andere instantie vastgesteld document met een datum en een (technische of beleidsmatige) interpretatie van de gegevens. Afdeling 20.3 Omgevingswet onderscheidt verslagen en kaarten, waarbij bij verslagen de focus ligt op tekst en grafieken en bij kaarten op geografische verbeelding van gegevens. Een verplichting om een verslag of kaart te maken kan slechts worden opgenomen als de basis wordt gevormd door gegevens die naar voren komen bij de monitoring en gegevensverzameling. Voor omgevingswaarden zijn zowel monitoring als verslaglegging in de wet verplicht. Voor andere gegevens wordt bij AMvB eerst bepaald dat gegevens tot stand komen, en daarna pas wat er met die gegevens gebeurt. Daardoor hebben 'gegevens' – anders dan in veel voorheen bestaande regelgeving – een zichtbare plaats in de regelgeving. Dat maakt het mogelijk om ook de gegevens die naar voren komen in het kader van de monitoring en gegevensverzameling te onderwerpen aan andere regels, bijvoorbeeld regels over open data (zie ook afdeling 20.2 Omgevingswet).

11.4 Niveau regels: Besluit kwaliteit leefomgeving vs. Omgevingsregeling

Vuistregel:

- Als in het Bkl een nieuwe omgevingswaarde of andere parameter wordt opgenomen, moeten in hoofdstuk 11 Bkl ook de methode van de monitoring en het bestuursorgaan worden aangewezen dat met de monitoring is belast. Regels over de uitvoering van de methode van monitoring of de methode van alarmeringswaarden worden in de Omgevingsregeling gesteld.

Toelichting:

In hoofdstuk 11 Bkl komen de volgende aspecten aan bod:

- *Monitoringsmethode:* wijze waarop de monitoring van de omgevingswaarde of andere parameter moet plaatsvinden.
- *Bestuursorgaan dat is belast met de monitoring:* vaak wordt in een afzonderlijk artikellid bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de monitoring. Dit is vaak als volgt geformuleerd: "... is belast met de uitvoering van de monitoring."
- *Monitoringsfrequentie:* tijdsinterval tussen de beoordelingen aan de hand waarvan wordt bepaald of wel of niet is voldaan aan de vastgestelde omgevingswaarde.

Op grond van artikel 20.2, eerste lid, Omgevingswet moet in de AMvB waarin de omgevingswaarden of andere parameters zijn vastgesteld ook de methode van de monitoring en het bestuursorgaan dat met de monitoring belast is worden aangewezen. In hoofdstuk 11 Bkl zijn daarom meerdere artikelen opgenomen waarin is bepaald op welke wijze de monitoring plaats moet vinden en door welk bestuursorgaan de monitoring moet worden uitgevoerd. In de meeste artikelen is alleen aangegeven dat de monitoring plaatsvindt door het bemonsteren, meten, berekenen en analyseren van een of meer parameters in overeenstemming met de bij ministeriële regeling gestelde regels (zie bijvoorbeeld artikel 11.43, eerste lid, Bkl). Meer gedetailleerd is artikel 11.28 Bkl, dat regelt dat ten behoeve van de monitoring van de omgevingswaarden voor waterkwaliteit een monitoringsprogramma moet worden vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Dit is in vergelijking met de rest van hoofdstuk 11 Bkl een vrij uitzonderlijke bepaling.

De wijze van bemonstering, de locaties waar de monsters worden genomen en de metingen worden verricht, de meet- en rekenmethode en de analyse die moet worden toegepast worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 12 Omgevingsregeling.

In de NvT Bkl⁴⁸ is expliciet aangegeven dat het begrip monitoringsfrequentie moet worden onderscheiden van het begrip meetfrequentie, omdat de monitoringsfrequentie moet worden

⁴⁸ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 483.

geregeld in het Bkl en de meetfrequentie thuishoort in de Omgevingsregeling (hetzelfde geldt voor een eventuele rekenfrequentie). De monitoringsfrequentie wordt veelal bepaald door de frequentie waarmee moet worden gerapporteerd, bijvoorbeeld aan de Europese Commissie, of door de looptijd van een programma. De meetfrequentie betreft het tijdsinterval tussen de metingen. Hoofdstuk 11 Bkl kent overigens amper bepalingen waarin de monitoringsfrequentie is opgenomen. Alleen via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet is hierover een bepaling toegevoegd aan het Bkl.

In hoofdstuk 12 Omgevingsregeling wordt onder meer uitgewerkt:

- De meet- en/of rekenmethode die moet worden toegepast.
- Het tijdsinterval tussen de metingen en/of monsternemingen.
- De locatie(s) waar moet worden gemeten of waar monsters moeten worden genomen.
- De hoeveelheid monsters die moeten worden genomen.
- De wijze waarop de monsterneming moet plaatsvinden.
- De groepering of onderverdeling van monsters.
- De wijze waarop met monsters wordt omgegaan als sprake blijkt te zijn van verontreiniging.
- De wijze waarop gemiddelden worden bepaald.
- De correcties die moeten worden toegepast.
- De analyse die moet worden uitgevoerd.

COLOFON

Uitgegeven door

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving in samenwerking met Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen, Directie Ruimte en Leefomgeving

Versie

1.0

Datum laatste wijziging

25 mei 2021

Contact

postbusomgevingswet@minbzk.nl