

HANDREIKING RUIMTE VOOR ECONOMIE

Hoe de instrumenten uit
Omgevingswet hiervoor te
gebruiken

oktober 2024

DATUM 31 oktober 2024

PROJECTLEIDER Koos Seerden/Robert Forkink

OPDRACHTGEVER Ministerie van EZ

AUTEUR Daan Hollemans, Robert Forkink, Koos Seerden

STATUS Definitief

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken

Projectleider vanuit opdrachtgever: ir. Kristel Wattel - Meijers, Programmamanager werklocaties, Directie Regio en Ruimte

Klankbordgroep:

Dr Cees-Jan Pen - Fontys

Drs Damo Holt, Rebel

Dr. Esther Geuting, Stec-group

Dr. Walter Manshanden, neo-observatory

Arjen van Nieuwenhuizen en Anke Rolsma van de gemeente Amsterdam

Ministerie van Economische zaken:

Mr. Henk Keinemans

Drs Jurgen Geelhoed

Ir. Kristel Wattel - Meijers

Sjoerd van Dommelen

INHOUD

1. Inleiding	4
1.1 Programma “Ruimte voor economie”	4
1.2 Toenemende ruimtevraag voor economie	5
1.3 Veranderende ruimtevraag van economie	5
1.4 Daarom deze handreiking	6
1.5 Waar is deze handreiking op gericht	6
1.6 De transitieperiode van de Omgevingswet	6
1.7 Leeswijzer	7
2. Omgevingswet	8
2.1 Het instrumentenkoffer uit de Omgevingswet	8
2.2 Welk instrument door welk bevoegd gezag/bestuursorgaan	12
2.3 Fondsvorming	13
2.4 Tijdelijk deel van het omgevingsplan en voorrangsregels	13
3. Basisaanpak	15
3.1 Ambities/doelen	15
3.2 Maatregelen	16
4. Te gebruiken instrumenten om maatregelen uit te voeren	20
4.1 Beschermen	20
4.2 Mengen/ontmengen	25
4.3 Intensiveren	30
4.4 Compenseren	30
Bijlage 1 Uitwerking nadere toelichting op de afweging voor het kiezen van de relevante Instrumenten vanuit de Omgevingswet	33
Bijlage 2 Het instrument programma - vanuit de Omgevingswet	44
Bijlage 3 Nadere uitleg van het instrument omgevingswaarde	48
Bijlage 4 Uitwerking afwegen en toepassen omgevingswaarde	51

1. INLEIDING

1.1 Programma “Ruimte voor economie”

De ruimte in Nederland is schaars en de druk op de ruimte neemt toe. Verschillende maatschappelijke vraagstukken, zoals de woningbouw, de energietransitie, natuurherstel en de economie (waaronder landbouw) concurreren met elkaar om de ruimte. We zullen de verschillende ruimteclaims tegen elkaar moeten afwegen en zo mogelijk moeten combineren.

Het ruimtebeslag van economie (met uitzondering van landbouw) is met 2,6% van de beschikbare ruimte bescheiden te noemen. Deze 2,6% is een optelsom van het ruimtebeslag van verschillende typen bedrijvigheid dat zich op diverse fysieke locaties manifesteert, zoals bedrijventerreinen, in havengebieden en op campussen en scienceparken. Dit zijn ook precies de plekken waarop de overgrote meerderheid van de toegevoegde waarde van de Nederlandse economie wordt gerealiseerd. Dat betekent dat we bedrijven ruimtelijk moeten faciliteren. En juist die ruimte wordt steeds schaarser. Een sterk en concurrerend bedrijfsleven is nodig om ons welvaartsniveau te garanderen en om de transities te kunnen realiseren.

Voor een toekomstbestendige economie komt het aan op maximale waardecreatie per vierkante meter, binnen planetaire grenzen van onze natuur en biodiversiteit. Tot voor kort zorgde een goede mix van marktwerking en beleid ervoor dat er een zeker evenwicht was in ruimte voor wonen, werken en andere functies. Wonen en werken hebben elkaar nodig en beconcurrerden elkaar maar beperkt om de ruimte.

De laatste jaren leidt het tekort aan woningen en de grote beleidsaandacht die daarvoor is, tot een verscherpte concurrentie om de ruimte. Met name de druk op de woningmarkt leidt ertoe dat wonen bepaalde vormen van werken verdringt. Wonen heeft een duidelijk hogere grondwaarde dan werken, maar ook de politieke druk om woningen te bouwen maakt dat ruimte voor werken onder druk staat. De Werken is “economisch (qua grondexploitatie) de zwakke partij geworden. Er is daarom meer sturing en beleid voor het garanderen van voldoende ruimte voor werk nodig. De markt zorgt er namelijk niet meer voor dat er voldoende ruimte voor alle gewenste soorten bedrijven, zodat bedrijven zich kunnen blijven ontwikkelen (ook qua circulariteit): op de juiste plek, met de juiste kwaliteiten/kenmerken, met de juiste prijs/betaalbaarheid, efficiënt en intensief en duurzaam gebruikt.

De voor bedrijven geschikte ruimte is schaars, kostbaar en staat onder druk en de behoefte zal de komende tijd groeien. Om deze redenen is het van groot belang om aandacht te hebben voor ruimte voor economie, vergelijkbaar met ruimte voor wonen, natuur, etc. Hiertoe is het programma “Ruimte voor economie” ingezet. Met dit programma wordt beleid ontwikkeld voor en aandacht gegeven aan het behoud en het verder ontwikkelen van ruimte voor economie in het algemeen en bedrijventerreinen in het bijzonder. Vanuit deze context zijn er vanuit het Programma Ruimte voor Economie twee met elkaar samenhangende ambities te formuleren.

1. Het zorgdragen voor **voldoende ruimte** voor alle gewenste (en vanuit de economie noodzakelijke) soorten bedrijven, zodat bedrijven zich kunnen blijven ontwikkelen (ook qua circulariteit): op de juiste plek, met de juiste kwaliteiten/kenmerken, met de juiste prijs/betaalbaarheid, efficiënt en intensief en duurzaam gebruikt.
2. Het zorgdragen voor een **gezonde woon-werkbalans. Bij wonen hoort ook werken en andersom**. Het is belangrijk dat op een aanvaardbare afstand van woningen ook voldoende werkgelegenheid in alle (relevante) categorieën voor de woonachtige beroepsbevolking is, zodat de arbeidsmarkt goed functioneert en er geen sprake hoeft te zijn van onwenselijk grote woonwerkafstanden. Wanneer er grotere hoeveelheden woningen worden gebouwd, hoort daar ook extra ruimte voor economie/werken bij! Voor een brede welvaart is een gezonde woon-werkbalans van groot belang.

1.2 Toenemende ruimtevrage voor economie

Een aantal ontwikkelingen en transformaties leidt naar verwachting tot zowel een andere als toenemende vrage naar fysieke ruimte voor economische activiteiten.

- De bevolking groeit en verandert (vergrijst). Er worden de komende jaren naar verwachting minimaal 1 miljoen woningen gebouwd. Het is belangrijk dat de bewoners van deze huizen ook op aanvaardbare afstand van hun woning kunnen werken, zodat de arbeidsmarkt goed functioneert en er geen sprake hoeft te zijn van onwenselijk grote woonwerkafstanden en er levendige woongebieden/nieuwe stadsdelen ontstaan. Dat vraagt (extra) ruimte voor werklocaties. Wanneer dit niet zou gebeuren functioneert de arbeidsmarkt slecht en ontstaat er onnodige werkloosheid en/of sociale problemen en extra mobiliteit. Dit leidt tot extra druk op het wegennet, belast het milieu en beperkt innovatie. Wanneer wonen en werken slecht op elkaar aansluiten leidt dit tot enerzijds een tekort aan arbeidskrachten voor gevestigde bedrijven en hoge mobiliteitskosten, en anderzijds tot werkloosheid bij medewerkers die beperkt mobiel zijn.
- Daarnaast is een evenwichtige verdeling van economische activiteiten over heel Nederland van belang in verband met een goede verdeling van brede welvaart, waarbij rekening wordt gehouden met ruimtelijke verschillen tussen regio's en aandacht voor werkgelegenheid zowel in grote steden als in rurale regio's.
- De transitie naar een duurzaam energiesysteem betekent naast verandering van gebruik c.q. hergebruik van ruimte (bijv. bestaande gasleidingen voor transport van waterstof) ook een additionele ruimtevrage voor de aanlanding, distributie, conversie en opslag van energie. Dat geldt ook voor de transitieperiode van de ombouw van fossiel naar duurzaam bij bestaande bedrijven.
- Ook de omschakeling naar een circulaire economie vraagt om extra ruimte en milieuruimte voor grondstoffenverwerking en -opslag en voor het hergebruik van goederen; Op veel bestaande bedrijventerreinen is nu nog onvoldoende ruimte voor een duurzame en circulaire economie. Daarom moet er voldoende extra ruimte worden gereserveerd voor de op- en overslag van materialen.
- Het versterken van de weerbaarheid van onze economie, in de vorm van het vergroten van de strategische autonomie, vraagt ook om additionele ruimte. Denk hierbij aan het vorm te geven aan intensievere Europese samenwerking op technologiebeleid, zoals de Nederlandse deelname aan de Chips Act (chipverordening van de Europese Unie).
- Ook de digitale transitie vraagt ruimte voor de groei van e-commerce, logistieke processen en ontwikkeling van smart industry.

Transities (zoals energie en circulariteit) leiden er toe dat er gedurende de periode van transitie zowel het huidige economische systeem als het nieuwe economische systeem tegelijk moeten kunnen functioneren c.q. worden opgebouwd en afgebouwd. Transities vragen daarom om "schuifruimte" tijdens de transitieperiode. Mogelijk komt er na deze transitieperiode ook weer ruimte vrij.

Omdat de totale beschikbare ruimte beperkt is, moeten we de ruimte zo goed mogelijk benutten/gebruiken. Veel bedrijventerreinen worden momenteel vrij extensief gebruikt. Intensivering van bedrijventerreinen is gewenst en noodzakelijk om voldoende ruimte voor economische activiteiten te houden. Daarnaast wordt een deel van de ruimte op bedrijventerreinen gebruikt voor bedrijven die daar niet gevestigd hoeven te zijn, maar ook gemengd kunnen worden met wonen. Het goed gebruik van de ruimte is er ook voor dat bedrijven op de juiste plek gevestigd zijn/worden.

1.3 Veranderende ruimtevrage van economie

De ruimtevrage neemt niet alleen toe, maar verandert ook.

- De kwaliteit van de buitenruimte is op veel terreinen ondermaats, met weinig ruimte voor voetgangers, fietsers, beweging en ontmoeting. Belangrijk is het daarom om te ontwerpen op menselijke maat, met ruimte voor langzaam verkeer, het integreren van ontmoetingsplekken in de openbare ruimte en het uitbreiden van het recreatieve netwerk.
- Door de gevolgen van klimaatverandering staat vooral bestaande bedrijventerreinen een grote verduurzamingsopgave te wachten. Daarom is het belangrijk om de bovenstaande ontwerpogave aan te gaan op een manier waarbij water en bodem sturend zijn. Voorbeelden zijn: het beter afvoeren en vasthouden van water, creëren van koelteplekken en het inkorten van afstanden tot groene plekken.

Per saldo wordt verwacht dat bevolkingsgroei en transities vanuit de verduurzaming en circulaire economie in 2050 leiden tot een groei van de behoefte aan ruimte voor economische functies (op bedrijventerreinen) van circa 15% (van 2,6% naar 3%) vergt qua fysieke ruimte voor bedrijvigheid op campussen, scienceparken en bedrijventerreinen.

1.4 Daarom deze handreiking

Goed ruimtelijk-economisch beleid vraagt keuzes. Bij gebrek aan ruimte kunnen dit lastige keuzes zijn. Het kan nodig zijn om na te denken over wat moeten, willen en kunnen faciliteren. Waar willen we meer en waar minder ruimte voor creëren. Er zal altijd ruimte beschikbaar moeten zijn voor een breed palet aan bedrijvigheid. Want voor elke inwoner willen we uiteindelijk ook graag een baan, liefst in de buurt.

Op lokaal en regionaal niveau is er vaak nog te weinig aandacht voor het belang van voldoende ruimte voor onze economie. Dit kantelt langzaam. Belangrijk is dat het belang van ruimte voor economie evenwichtig wordt afgewogen ten opzichte van andere belangen en ruimteclaims, zoals wonen. Ruimte voor economie is niet alleen in het belang van bedrijven, maar ook in het belang van inwoners. Inwoners willen niet alleen ergens wonen, maar ook graag in de buurt werken. En daarvoor is ruimte voor economie, waaronder bedrijventerreinen een belangrijke voorwaarde.

Een ander nieuw aspect dat een rol speelt bij het belang van ruimte voor economie is het verminderen van strategische afhankelijkheden door meer essentiële producten in Europa en Nederland te maken en minder afhankelijk te zijn van andere continenten.

Het door gemeenten, regio's en provincies actief sturen op voldoende beschikbaarheid van (soorten) werklocaties en de uitvoering van hiermee samenhangend beleid in de context van een strijd om de ruimte is nieuw. Dit aspect van de strijd om de ruimte krijgt pas sinds kort de aandacht die het verdient. Het voeren van ruimtelijk-economisch beleid gericht op het creëren, borgen en optimaliseren van ruimte voor economie is urgent, maar zowel inhoudelijk als qua instrumentarium ook nieuw. t.

Het vergt nadrukkelijk het maken en uitvoeren van nieuw beleid op het inrichten en gebruiken van de ruimte: ruimtelijke ordening. Het beleidsveld ruimtelijke ordening integreert de afweging van de claims op de inrichting van de ruimte en de daarbij horende randvoorwaarden en eisen. Via het ruimtelijke-ordeningsinstrumentarium kan ruimte en de randvoorwaarden voor het gebruik van de ruimte richting worden gegeven, worden aangestuurd en worden geborgd, zowel op landelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau.

“Tussen droom en daad staan wetten en praktische bezwaren”

Per 1-1-2024 is dit ruimtelijke-ordeningsinstrumentarium veranderd met de invoering van de Omgevingswet. Er is een compleet nieuw instrumentarium gekomen waarin bovendien ruimtelijke ordening en milieu zijn geïntegreerd. Hoewel de Omgevingswet al lang geleden is aangekondigd, blijken overheden nog onwennig zijn m.b.t. het gebruiken van het instrumentarium ervan. Er is nog maar beperkte kennis over het nieuwe instrumentarium en de toepassingsmogelijkheden hiervan voor het ruimtelijk – economisch beleid – voor ruimte voor economie.

1.5 Waar is deze handreiking op gericht

Deze handreiking is bedoeld als ondersteuning voor alle overheden/overheidslagen bij het uitwerken van beleid gericht op het uitvoeren van gewenste/noodzakelijke maatregelen die nodig zijn in dit relatief nieuwe werkveld.

Maatregelen die er voor moeten zorgen dat er nu en in de toekomst voldoende geschikte ruimte is voor economie en de manier waarop de afweging gemaakt en voorbereid kan worden voor economische functies bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL – voorheen een goede ruimtelijke ordening).

Deze handreiking beperkt zich tot de manier waarop het instrumentarium van de Omgevingswet hiervoor kan worden ingezet. Deze handreiking gaat derhalve niet in op de daarmee samenhangende gewenste organisatorische, financiële en andere maatregelen, die ook van belang zijn.

1.6 De transitieperiode van de Omgevingswet

De Omgevingswet is na een lange voorbereiding op 1-1-2024 ingevoerd. Daarmee start een lange transitieperiode waarin het oude instrumentarium van de Wro wordt vervangen door het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet.

Veel uitvoerende maatregelen, die in het navolgende worden beschreven, zijn gekoppeld aan het instrument omgevingsplan. Dit is de opvolger van het bestemmingsplan en het kerninstrument van de Omgevingswet

Gemeenten krijgen tot 1 januari 2032 de tijd om al hun bestemmingsplannen en andere regels over de fysieke leefomgeving om te zetten naar één nieuw omgevingsplan voor hun hele grondgebied. Die tijd zullen ze hard nodig hebben. Verwacht mag worden dat deze transitieperiode zal bestaan uit twee fasen.

Starten met het beleidsfundament

Ruimte voor economie heeft de afgelopen jaren relatief weinig beleidsaandacht gekregen. Er is weinig ruimtelijk- economisch beleid opgesteld en vastgesteld door Rijk, provincies en gemeenten. Ook het Rijk is pas gestart met het opstellen van de nieuwe ruimtelijk-economische visie voor Nederland. Dat geldt ook voor provincies en gemeenten.

Omdat de nieuwe maatregelen gericht op het maken, beschermen en intensiveren van ruimte voor economie moeten zijn onderbouwd in een vastgesteld beleidskader van gemeenten, provincies en Rijk zal hier de eerste periode de nadruk op komen te liggen.

Dat betekent dat verwacht mag worden dat er in **de komende jaren** vooral gewerkt zal worden aan het opstellen en uitwerken van het nieuwe beleid. Provincies en rijk zullen hier het voortouw in moeten nemen, om daarmee ook richting te geven aan gemeenten en projecten. Provincies kunnen hiermee ook hun “oude taak” ten aanzien van bedrijventerreinen weer oppakken en vormgeven.

Vervolgens beleid vertalen in uitvoeringsmaatregelen, zoals waarden en regels in de omgevingsverordening en het omgevingsplan

Dit nieuwe beleidsfundament is nodig voor het onderbouwen en kunnen uitwerken van de uitvoerende instrumenten van de Omgevingswet die maatregelen mogelijk maken en borgen: waarden en (het wijzigen van)regels in omgevingsverordeningen en het omgevingsplan. Wanneer gemeenten, maar ook provincies en Rijk deze instrumenten willen gebruiken, is hiervoor een beleidsfundament noodzakelijk. Het opstellen en gebruiken van het uitvoeringsinstrumentarium is de tweede. Deze zal over enige jaren aan de orde zijn.

Rijk en provincies kunnen gemeenten “helpen” door het opstellen/vaststellen van uitvoeringsgericht beleid en concrete maatregelen (zoals instructieregels e.d.) die sturing geven aan het gemeentelijk beleid. Deze kunnen gemeenten 1 op 1 vertalen/invoegen in hun nieuwe” omgevingsplan, zonder dat ze daar een zelfstandig beleidsfundament voor hoeven te maken.

1.7 Leeswijzer

Deze handreiking is als volgt opgezet.

- In hoofdstuk 2 gaan we in op het relevante instrumentenkoffer vanuit de Omgevingswet. Hierbij worden de kenmerken en doelen van de Instrumenten beschreven en zal worden aangegeven welk instrument voor welke overheid relevant is in dit beleidsveld.
- In hoofdstuk 3 gaan we in op de basisaanpak voor de inzet van instrumenten uit de Omgevingswet ten behoeve van het borgen/realiseren van ruimte voor economische activiteiten. Deze sluit aan op de beleidscyclus van de Omgevingswet en zorgt er voor dat instrumenten in de goede volgorde en context worden ingezet.
- In Hoofdstuk 4 gaan we in op de manier waarop het relevante instrumentarium van de Omgevingswet het beste gebruikt kan worden om de beschreven maatregelen vanuit het beleidsveld ruimte voor economie door te voeren. Waar dat mogelijk is zullen hierbij ook actuele voorbeelden worden betrokken.

In de bijlagen

2. OMGEVINGSWET

2.1 Het instrumentenkoffer uit de Omgevingswet

In de Omgevingswet is ten behoeve van de uiteindelijke evenwichtige toedeling van functies aan locaties, als uitwerking van het streven naar een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met een passende balans tussen economische ontwikkeling en bescherming van die leefomgeving, het volgende instrumentenkoffer beschikbaar.



Deze instrumenten vormen samen delen van het (gemeentelijk en provinciaal) systeem van instrumenten uit de Omgevingswet en zijn door middel van de beleidscyclus aan elkaar gerelateerd.



Beleidsinstrumenten

Een beleidsmatig instrument is in de systematiek van de Omgevingswet zelfbindend voor het bevoegd gezag dat dit beleid vaststelt. Derden hoeven zich er niet direct aan te houden en het bevoegd gezag mag gemotiveerd afwijken van het beleid. Beleidsmatige instrumenten geven vooral welke ambities men heeft en naar welke doelen men onder welke voorwaarden streeft.

- De beleidskapstok met de algemene doelstellingen voor de fysieke leefomgeving worden beschreven in de **Omgevingsvisie c.q. Nota Ruimte** (de opvolger van onder andere de structuurvisie). In de omgevingsvisie, die vormvrij is en alleen Rijk, gemeente of provincie zelf bindt, vindt de integratie en algemene afweging plaats van de ambities op de verschillende beleidsvelden die invloed hebben op de fysieke leefomgeving. De omgevingsvisie geeft duidelijkheid over de doelen voor en de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving voor een gemeente of provincie (het wat en waarom). Het is van belang om in de omgevingsvisie aan te geven welke doelen men nastreeft op het gebied van economie en ruimte voor economie. De omgevingsvisie vormt de beleidskapstok en daarmee ook de onderbouwing voor de nadere uitwerking in de andere instrumenten.
- Het algemene beleid uit de omgevingsvisie kan gebiedsgericht en themagericht worden uitgewerkt in vrijwillige programma's. In een **omgevingsprogramma** worden ook uitvoeringsmaatregelen benoemd waarmee beleidsambities gerealiseerd kunnen worden (het hoe). Het programma vormt de beleidsmatige basis voor omgevingswaarden in het omgevingsplan en instructieregels in een algemene maatregel van bestuur/omgevingsverordening. Het programma is zelfbindend voor het vaststellend orgaan.
- Zowel een omgevingsvisie als een programma kunnen een basis vormen voor het verlengen van voorkeursrechten op gronden (al dan niet gevestigd op grond van de Wvg)(gemeente verkoop gronden) en voorzienbaarheid van maatregelen (voorkomen nadeelcompensatie – voorheen planschade). Ze vormen het toetsingskader voor initiatieven die afwijken van het regulerende kerninstrument: het omgevingsplan.

Regulerende instrumenten

De uitvoering van beleid vindt plaats via de regulerende instrumenten van de Omgevingswet, met name het omgevingsplan.

- In het **omgevingsplan** (de opvolger van het bestemmingsplan) en **omgevingsverordening** (provincie/Waterschap) zijn bindend de gebruiksmogelijkheden van gronden en bouwwerken vastgelegd: wat mag waar en onder welke voorwaarden. Het omgevingsplan is het kerninstrument van de Omgevingswet: de uitwerking van het beleid in regels over het gebruik van de leefomgeving, die bindend zijn voor alle partijen. De omgevingsvisie en eventuele omgevingsprogramma's vormen de beleidsmatige onderbouwing voor het omgevingsplan. Een gemeente heeft 1 omgevingsplan voor het gehele grondgebied. Vanaf 1-1-2024 zijn onder meer alle bestemmingsplannen opgenomen in het (tijdelijk) omgevingsplan. Uiterlijk 1-1-2032 moeten gemeenten dit tijdelijk deel hebben verwerkt tot een omgevingsplan dat aan alle eisen uit de Omgevingswet en diens uitvoeringsregelgeving voldoet.
- In het omgevingsplan kunnen specifieke maatregelen/zaken worden geregeld door het in samenhang opnemen van omgevingswaarden en/of instructieregels. Het gaat hier niet om het stellen van een omgevingswaarde of instructieregel in het omgevingsplan, maar om het beïnvloeden van de inhoud van het omgevingsplan door een dergelijk middel. Deze middelen werken als volgt:
 - o **Een omgevingswaarde** beschrijft de nagestreefde concrete kwaliteit of norm voor de fysieke leefomgeving op een bepaalde plaats en een bepaald moment. Bijvoorbeeld dat wanneer een deel van een bepaald bedrijventerrein wordt getransformeerd naar wonen dit binnen bijvoorbeeld 5 jaar gecompenseerd moet worden door bedrijventerrein met een vergelijkbare kwaliteit binnen dezelfde gemeente. Een omgevingswaarde is bindend voor het vaststellend orgaan. Door middel van de instructieregel (zie onder) kan een hoger bestuursorgaan de instructieregel door laten werken naar de gemeentelijke praktijk. Een gemeente kan ook omgevingswaarden opnemen in het omgevingsplan zonder dat er sprake is van een aanwijzing van een hoger bestuursorgaan. Een dergelijke, vrijwillige omgevingswaarde is ook bindend voor het vaststellend orgaan en kan bindend worden gemaakt voor derden worden als deze vervat wordt in een algemene regel in het omgevingsplan (zie bijlage 2).
 - o **Een instructieregel** is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan (bijvoorbeeld het Rijk of een provincie) aan een ander bestuursorgaan (provincie of gemeente) bindend oplegt dat moet worden voldaan aan een omgevingswaarde of een andere bepaling over de uitoefening van een taak of verantwoordelijkheid. Door middel van instructieregels kan een hogere overheid aan een gemeente opleggen dat iets wel/niet in het omgevingsplan geregeld moet worden en desgewenst ook de manier van regeluren voorschrijven. Een instructieregel moet gericht zijn op het algemeen belang en zou vergelijkbaar met 30% sociale woningbouw bij nieuwbouw in gemeente, gericht kunnen worden op het borgen of beschermen van betaalbare bedrijfsruimte.

In het navolgende is een overzicht gegeven van de kenmerken en doelen van deze instrumenten.

Tabel 2.1 - Overzicht: kenmerken en doelen relevante Omgevingswet instrumenten

	BELEIDSMATIG KARAKTER	
	Kenmerken	Doelen
OMGEVINGSVISIE	<ul style="list-style-type: none"> • De omgevingsvisie is vormvrij. • Geen richtlijnen m.b.t. inhoud en onderwerpen. • De omgevingsvisie is zelfbindend. 	<ul style="list-style-type: none"> • In principe kunnen in een omgevingsvisie alle strategische doelen en ambities met betrekking tot de fysieke leefomgeving worden opgenomen. • Ter concretisering van het bovenstaande kunnen in een omgevingsvisie bijvoorbeeld doelen en ambities over de volgende onderwerpen worden opgenomen: <ul style="list-style-type: none"> o Het streven naar een gezonde woon-werkbalans. o Afwegingskaders over ruimtegebruik. o Criteria voor ruimtegebruik. o Ruimtereserveringen.
PROGRAMMA	<ul style="list-style-type: none"> • Het vrijwillig programma is vormvrij. • Geen richtlijnen m.b.t. de inhoud en onderwerpen van/in een vrijwillig programma. • Het vrijwillig programma is zelfbindend. • Kan gebruikt worden om beleid voor de fysieke leefomgeving, uit te werken en uitvoeringsmaatregelen te benoemen waarmee beleidsambities gerealiseerd kunnen worden, zowel gebiedsgericht als thema gericht. • Beleidsmatige basis voor omgevingswaarden in het omgevingsplan en instructieregels in een algemene maatregel van bestuur/ omgevingsverordening. • Programma is zelfbindend voor het vaststellend orgaan. • Programma is niet vrijblijvend: doelen moeten behaald worden en maatregelen moeten uitgevoerd worden. Dat betekent dat in een programma concrete doelen moeten worden gesteld en monitoring van het doelbereik plaats moet vinden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerking van het beleid (uit de omgevingsvisie) van het Rijk, provincie of gemeente voor werklocaties/bedrijventerreinen (gebiedsgericht of thematisch). • Programma kan worden uitgewerkt in het omgevingsplan (gemeente) en de omgevingsverordening. (provincie).

	REGULEREND KARAKTER	
	Kenmerken	Doelen

OMGEVINGSPLAN

- Het omgevingsplan legt bindend de gebruiksmogelijkheden van gronden en bouwwerken vast.
- De regels in het omgevingsplan binden niet alleen het bevoegd gezag, maar ook derden.
- De gemeenteraad is het bevoegd gezag, dus die bepaalt wat en hoe in het omgevingsplan vastgelegd worden.
- Omgevingsplan wordt getoetst aan vastgesteld beleid en regelgeving van hogere overheden.
- Het omgevingsplan kent een overgangsfase waarin het een tijdelijk deel heeft dat (geleidelijk) vervangen wordt door een nieuw deel. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan bestaat uit de besluiten die aangewezen worden door artikel 4.6 van de Invoeringswet Omgevingswet (waaronder bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen), (delen van) verordeningen die over de fysieke leefomgeving gaan en de bruidsschat (voormalige rijksregels die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gedecentraliseerd zijn naar gemeenten en overwegend betrekking hebben op milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten). Ruimtelijke mogelijkheden die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet toegekend zijn aan werklocaties zitten daarmee in belangrijke mate in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.
- In het omgevingsplan worden eisen en randvoorwaarden voor het gebruik van gronden en bouwwerken voor iedereen dwingend vastgelegd.
- Ter concretisering van het bovenstaande kunnen in een omgevingsplan bijvoorbeeld bepalingen worden opgenomen over:
 - o De minimale en maximale milieubelasting van te vestigen bedrijven (bedrijfsactiviteiten) op bedrijventerreinen (mengen/ontmengen);
 - o De aard van de activiteiten op terreinen (bijvoorbeeld watergebonden, bepaald ruimtebeslag e.d.)
 - o De intensiteit van het ruimtegebruik op een bedrijventerrein (bebouwingspercentage, maatvoering, etc.);
 - o Randvoorwaarde voor de omvang en het gebruik van locaties en bouwwerken.

OMGEVINGSWAARDE

(Zie ook bijlage 2 en 3)

- Een omgevingswaarde beschrijft de nagestreefde daadwerkelijke/concrete kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving op een bepaalde plaats + bepaald moment (bevat altijd een norm).
- Legt beleidsdoelen bindend vast door middel van meetbare resultaten, gekoppeld aan een resultaat- of inspanningsverplichting.
- De omgevingswaarde is tenzij gekoppeld aan een instructieregel zelfbindend – kan niet gelden voor een andere overheidslaag (of omliggende gemeenten of provincies) en vereist monitoring.
- Koppeling aan een instructieregel legt een omgevingswaarde op aan andere overheidslagen.
- Een omgevingswaarde kan wel bindend voor derden worden gemaakt als deze vervat wordt in een algemene regel in het omgevingsplan.
- Een omgevingswaarde kan voor veel – objectief meetbare – doelen (denk aan bijvoorbeeld 30% sociale woningbouw) worden gebruikt, maar alleen door de overheidslaag die daar over gaat (subsidiariteitsprincipe).
- Een omgevingswaarde maakt beleidsdoelen “hard” en meetbaar, maar legt deze niet op aan andere overheden, tenzij deze is gekoppeld aan een instructieregel.

REGULEREND KARAKTER (VERVOLG)	
Kenmerken	Doelen
INSTRUCTIEREGEL/-BESLUIT <ul style="list-style-type: none"> • Een instructieregel is een algemene regel waarmee een bestuursorgaan aan een ander bestuursorgaan aangeeft hoe dat orgaan een taak of bevoegdheid moet uitoefenen – zodat wordt voldaan aan een omgevingswaarde - via het omgevingsplan/programma. Leent zich voor herhaalde – algemene toepassing. Een instructiebesluit is eenmalig toepasbaar. • Gericht op algemeen belang (bijv. het beschikbaar hebben van betaalbare woningen of bedrijfsruimte) • Er moet altijd kritisch worden nagegaan of niet onnodig afwegingsruimte bij het decentraal bestuur wordt weggenomen: doelvoorschrift i.p.v. middelvoorschrift + uitzonderingen onder voorwaarden omschrijven. • Er zijn meerdere soorten instructieregels, van zacht naar hard: betrekken bij – rekening houden met – in acht nemen. Bepaal per opgave welk type instructieregel ingezet moet worden. • Houd rekening met financiële effecten van een instructieregel/-besluit en eventuele compensatie daarvan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Directere sturing op het ruimtegebruik op werklocaties/bedrijventerreinen, bijvoorbeeld het bereiken van een bepaalde mate van menging/ontmenging. • Reserveren van ruimte voor nieuwe werklocaties/bedrijventerreinen (al dan niet voor specifieke vormen van bedrijvigheid). • Reserveren van ruimte voor specifieke bedrijvigheid op bestaande werklocaties/bedrijventerreinen. • Beschermen van (de oppervlakte) van bestaande werklocaties/bedrijventerreinen.

2.2 Welk instrument door welk bevoegd gezag/bestuursorgaan

De instrumenten van de Omgevingswet kennen ieder een eigen bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is het bestuursorgaan dat een instrument vast mag stellen en de inhoud/werking van het instrument mag wijzigen. De bestuursorganen in onderstaande tabel treden op als bevoegd gezag.

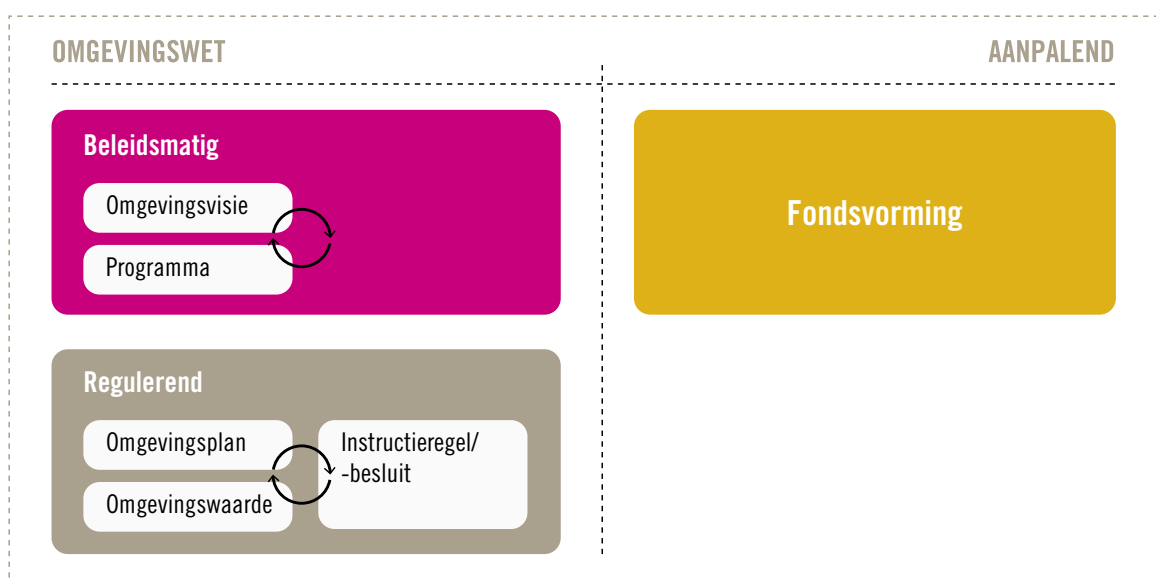
Instrument	Bevoegd gezag										
	Gemeente		Provincie			Waterschap		Rijk			
	B&W	Raad	GS	PS	DB	AB	Bestuursorgaan				
Omgevingsvisie	X		X							M	X
Programma	X		X		X						X
Omgevingsplan	X										
Omgevingswaarde	X	X	X	X							X
Instructieregel/-besluit				X							X

2.3 Fondsvorming

Zoals aangegeven is een van de oorzaken voor een (toekomstig) gebrek aan (bepaalde soorten) ruimte voor bedrijven dat een woonfunctie in veel gevallen meer opbrengt dan een bedrijfsfunctie. Hierdoor kan financiële ondersteuning nodig zijn om extra ruimte te realiseren voor bedrijven of om bedrijven meer te mengen met wonen, waardoor er ruimte op bedrijventerreinen ontstaat. Deze financiële ondersteuning kan voortkomen uit daarvoor ingestelde fondsen

Fondsen kunnen worden ingesteld om de financiering van beleidsmatig gewenste en in een vastgestelde omgevingsvisie of programma beschreven kwaliteitsmaatregelen te bewerkstelligen. In essentie houdt fondsvorming in dat vanuit bijdragen van initiatiefnemers van een ontwikkeling, geld in een 'spaarpot' wordt gereserveerd voor besteding aan een gedefinieerd doel. Voor de bestedingen van het geld uit het fonds dienen vooraf gestelde en bekende criteria bepaald te zijn, zodat degene die de bijdrage 'aan de voorkant' doet, op de hoogte is van hetgeen waarvoor zijn/haar bijdrage (mede) bedoeld is en welke doelen (lees: projecten) (mede)gefinancierd worden vanuit het fonds.

Fondsvorming is een instrument dat kan worden ingesteld in combinatie met instrumenten uit de Omgevingswet en als autonoom instrument ingezet kan worden (aanpalend instrument in onderstaande figuur).



Om bovenstaande maatregelen uit te voeren/te borgen kunnen Omgevingswetinstrumenten en fondsvorming worden ingezet als interventie op onder andere de marktwerking. Het uitgangspunt hierbij is dat steeds begonnen wordt met een poging tot beleidsmatige sturing. Als dat onvoldoende werkt kan, mits er voldoende beleidsmatige onderbouwing aan gegeven is, een dwingender interventie uit worden gevoerd. De inzet van Omgevingswetinstrumenten moet dus steeds in de context van hun plaats op een interventieladder worden gezien.

2.4 Tijdelijk deel van het omgevingsplan en voorrangsregels

Tijdelijk deel omgevingsplan

Tabel 2.1 beschrijft dat het omgevingsplan deels bestaat uit een tijdelijk deel. Regels in het tijdelijk deel voldoen nog niet aan alle eisen uit de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regeling). Naast het tijdelijk deel bestaat het omgevingsplan uit een nieuw deel. Het nieuwe deel van het omgevingsplan bevat regels die wel aan alle eisen uit de wet en uitvoeringsregelgeving voldoen.

Het in tabel 2.1 genoemde tijdelijk deel van het omgevingsplan heeft een bijzondere status omdat de regels in dit tijdelijk deel na vaststelling van de omgevingsplanwijziging hun rechtskracht behouden, maar (op termijn) toch aangepast moeten worden. Zoals beschreven in tabel 2.1 kennen de regels in het tijdelijk deel een uiteenlopende herkomst en inhoud. Artikel 22.6, lid 1 van de Omgevingswet bepaalt dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet de regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan niet meer aangevuld of gewijzigd kunnen worden. Wijzigingen in het tijdelijk deel als gevolg van de omzetting van een ontwerpbesluit naar een definitief besluit zijn hiervan uitgezonderd. Regels in het tijdelijk deel die betrekking hebben op een locatie (zoals een werklocatie) kunnen alleen in hun totaliteit (dus alle regels uit het tijdelijk deel die betrekking hebben op die locatie) vervallen. Het is niet mogelijk om een deel van de regels uit het tijdelijk deel die betrekking hebben op de werklocatie te laten vervallen. De stelregel voor wijzigingen in de regels van het tijdelijk deel is alles of niets.

Als er aan het deel van een omgevingsplan dat betrekking heeft op een werklocatie in het kader van bijvoorbeeld het beschermen of mengen/ontmengen regels toegevoegd moeten worden zonder dat de inhoud van regels uit het tijdelijk deel aangepast moeten worden, deze regels uit het tijdelijk deel overgenomen worden in het nieuw deel. Daarna moeten de regels opnieuw vastgesteld worden, ook de regels die inhoudelijk ongewijzigd afkomstig zijn uit het tijdelijk deel.

Met die nieuwe vaststelling worden de regels uit het tijdelijk deel verwijderd en worden zij onderdeel van het nieuw deel van het omgevingsplan. Op die manier ontstaat locatie-voor-locatie het nieuwe deel van het omgevingsplan. De vertaling van regels uit het tijdelijk deel naar het nieuw deel is door de omvang van het tijdelijk deel en door mogelijke afwegingen over de inhoud van regels in het tijdelijk deel een omvangrijke opgave.

Vorrangsregel

Om ontwikkelingen mogelijk te maken zonder steeds met de omvangrijke opgave van omzetting van regels uit het tijdelijk deel naar het nieuw deel van het omgevingsplan geconfronteerd te worden is het principe van de voorrangsregel bedacht. Een voorrangsregel wordt toegevoegd aan het nieuw deel van het omgevingsplan en bepaalt dat regels uit dat nieuw deel voorgaan op regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Met voorrangsregels kan bepaald worden dat het nieuw deel van het omgevingsplan bouw- en gebruiksmogelijkheden introduceert die afwijken van regels uit het tijdelijk deel.. Een voorrangsbeplating zorgt voor juridische wijziging van regels uit het tijdelijk deel zonder die regels uit dat tijdelijk deel technisch gezien te schrappen. Een voorrangsbeplating kan zowel betrekken hebben op één specifieke regel uit het tijdelijk deel als op meerdere regels uit dat tijdelijk deel. Dat houdt in dat een voorrangsregel bijvoorbeeld kan verklaren dat een vergunningplicht uit de bruidsschat (hoofdstuk 22 van een omgevingsplan) niet geldt voor een specifieke activiteit of dat bouw- en gebruiksmogelijkheden die geboden worden in meerdere bestemmingsplannen uit het tijdelijk deel verboden worden. Wijzigingen die met voorrangsregels doorgevoerd worden in het omgevingsplan wijzigen bouw- en gebruiksmogelijkheden en kunnen daarmee schadeveroorzakende besluiten worden (net als andere wijzigingen van het omgevingsplan).

Een voorrangsregel kan als volgt geformuleerd worden: In afwijking van het bepaalde in [een artikel/onderdeel of meerdere artikelen/onderdelen van het tijdelijk deel] geldt voor [een locatie zoals een werklocatie, een onderdeel van/activiteit op een werklocatie of alle werklocaties in een gemeente] dat [afwijking/wijziging/aanvulling als gevolg van de regels die met de voorrangsbeplating aan het nieuw deel toegevoegd worden].

Het beschermen, mengen/ontmengen, intensiveren en compenseren zijn ingrepen die zowel met generieke wijzigingen als door middel van specifieke wijzigingen van regels in het tijdelijk deel doorgevoerd kunnen worden. Het beschermen van een werklocatie voor bedrijven met een hoge milieubelasting tegen vestiging van bedrijven met een lage milieubelasting kan bijvoorbeeld door het wijzigen/schrappen van een regel uit het tijdelijk deel die de lage milieubelasting toelaat. In dat geval kan een voorrangsregel betrekking hebben op één regel in het tijdelijk deel. Dat is een specifieke wijziging van het tijdelijk deel. Een generieke wijziging van het tijdelijk deel kan aan de orde komen als aan meerdere bestemmingsplannen die onderdeel zijn van het tijdelijk deel regels toegevoegd moeten waarmee voor alle werklocaties in een gemeente bepaald wordt dat bepaalde activiteiten niet meer plaats mogen vinden om te ontmengen of dat bepaalde op het gebied van energietransitie in één keer op alle grootschalige werklocaties toegelaten worden. Dit zijn theoretische voorbeelden die illustreren dat voorrangsregels naar gelang de te gebruiken instrumenten en de lokale situatie op maat gemaakt kunnen worden. Het voorbeeld van een mogelijke formulering laat ook zien dat de tekst tussen blokhaken zo specifiek of algemeen gemaakt kan worden als wat vereist is om de gemeentelijke ambities te bereiken.

Vorrangsregels zijn wijzigingen van het omgevingsplan. Dergelijke wijzigingen worden in beginsel vastgesteld door gemeenteraden. Als bijvoorbeeld een instructie(regel) van een hogere overheid het vraagt, kan een voorrangsregel gebruikt worden om de inhoud van die instructie(regel) te verwerken in het omgevingsplan. Wederom geldt dan dat de voorrangsregel delen van het tijdelijk deel van het omgevingsplan wijzigt om daarmee te voldoen aan de inhoud van de instructie(regel). In een dergelijk geval kan zonder volledige vervanging van het tijdelijk deel relatief snel worden voldaan aan beleid en regelgeving van een hogere overheid.

Bovenstaand principe van voorrangsregels is louter een principe. De voorbeelden die in hoofdstuk 4 gegeven worden van uitwerking voor voorrangsregels zijn ook louter voorbeelden. De voorrangsregels zijn hierbij enigszins uit de context van andere regels in het nieuw deel van het omgevingsplan (regels over toepassingsbereik, normaddressaat, algemene regels over activiteiten, vergunningplichten, beoordelingsregels bij vergunningsplichten, etc.) gehaald. Bij het uitwerken van voorrangsregels in omgevingsplannen is het van groot belang om de regels daar wel in de context te plaatsen en aan te laten sluiten bij die context. Het principe en de voorbeelduitwerkingen worden dan mogelijk anders geformuleerd.

3. BASISAANPAK

Om te komen tot een uitvoeringsgerichte inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet gericht op ruimte voor economie is het van belang om 3 stappen te doorlopen. De in het navolgende beschreven drietraps aanpak helpt niet alleen om tot een gestructureerde en uitvoeringsgerichte aanpak te komen, maar zorgt er ook voor dat met deze aanpak de te nemen maatregelen via het instrumentarium van de Omgevingswet beleidsmatig is onderbouwd. Deze aanpak sluit bovendien aan bij de aanpak/beleidscyclus van de Omgevingswet.

Figuur 2.1 - Basisinzet inzet instrumenten Omgevingswet



3.1 Ambities/doelen

Om deze ambities in de fysieke leefomgeving te realiseren, is het als eerste stap nodig om deze vast te leggen in ruimtelijk beleid.

De eerste stap is het formuleren van beleidsdoelen of ambities: wat willen we bereiken? Deze stap vormt de algemene beleidsbasis voor de aanpak. Door te formuleren welke ambities een gemeente of provincie nastreeft op het gebied van ruimte voor economie wordt duidelijk gemaakt vanuit welke achtergrond de ruimtelijke afweging van economische functies ten opzichte van andere functies zoals wonen, natuur etc. wordt gemaakt. Onder de Omgevingswet is de omgevingsvisie hiervoor het geijkte instrument voor zowel Rijk als provincies als gemeenten. De omgevingsvisie geeft de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving weer. Het is logisch dat de gewenste economische ontwikkeling van een gebied en als uitwerking daarvan, de manier waarop wordt omgegaan met ruimte voor werken/bedrijven, één van die hoofdlijnen is. Het is gewenst de beleidsdoelen ten aanzien van economie en ruimte voor economie op te nemen in de omgevingsvisie.

Vanuit het Programma “**Ruimte voor Economie**” kunnen twee met elkaar samenhangende basis ambities worden geformuleerd die in de gemeentelijke of provinciale omgevingsvisie kunnen worden verwerkt.

1. Het zorgdragen voor **voldoende ruimte** voor alle gewenste (en vanuit de economie noodzakelijke) soorten bedrijven, zodat bedrijven zich kunnen blijven ontwikkelen (ook qua circulariteit): op de juiste plek, met de juiste kwaliteiten/kenmerken, met de juiste prijs/betaalbaarheid, efficiënt en intensief en duurzaam gebruikt.
2. Het zorgdragen voor een **gezonde woon-werkbalans**. Bij wonen hoort ook werken. Het is belangrijk dat op een aanvaardbare afstand van woningen ook voldoende werkgelegenheid in alle (relevante) categorieën voor de woonachtige beroepsbevolking, zodat de arbeidsmarkt goed functioneert en er geen sprake hoeft te zijn van onwenselijk grote woonwerkafstanden. Wanneer er grotere hoeveelheden woningen worden gebouwd hoort daar ook extra ruimte voor economie/werken bij!

Deze basis-ambities of algemene beleidsdoelen kunnen zowel in de omgevingsvisie, als in een vrijwillig programma verder worden uitgewerkt naar meer specifieke doelen – gebieden en kwaliteiten.

Te denken valt hierbij aan:

- Het vastleggen van de hoeveelheid bedrijventerrein in een aantal categorieën (kavelgrootte milieucategorie, soort bereikbaarheid e.d.);
- het vastleggen van de noodzakelijke toename van de hoeveelheid bedrijventerrein in relatie tot de toename van het aantal inwoners/woningbouw;
- het vastleggen van de betaalbaarheid van bedrijfsruimte (vergelijkbaar met de betaalbaarheid van woningen bij nieuwbouw – 30% sociale huurwoningen).

Een omgevingsvisie gaat daarmee over “het wat” – de doelen, een programma over “het hoe” van het beleid – hoe deze doelen kunnen worden bereikt. Het programma fungeert bijvoorbeeld als vertaling van beleid in de omgevingsvisie naar een toetsingskader voor nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast moeten de doelen in een programma te monitoren zijn op uitvoering (in de tijd).

Betaalbare bedrijfsruimte

Het beschermen of ontwikkelen van betaalbare bedrijfsruimte is momenteel niet mogelijk omdat bedrijfsruimte sinds 2018 als niet-DAEB-activiteit is bestempeld. Het dwingend opleggen van het realiseren/beheren van betaalbare bedrijfsruimte vergelijkbaar met woningbouw (minimaal 30% sociale huur) is hierdoor momenteel nog niet mogelijk.

Sinds 2018 mogen corporaties geen bedrijfsruimte onder de marktprijs aanbieden. Waar voor de financiering van DAEB-activiteiten geleund kan worden op een garantiefonds (het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, WSW), kan dit dus niet voor bedrijfsruimte.

Door het toenemende tekort aan betaalbare bedrijfsruimte worden er momenteel ideeën ontwikkeld om het voorzien in betaalbare bedrijfsruimte, bijvoorbeeld in woonwijken, opnieuw aan te merken als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB), zodat deze betaalbare bedrijfsruimten door corporaties ontwikkeld en beheerd/verhuurd kunnen worden.

Alternatief zou kunnen zijn om als gemeente een werkcorporatie of stedelijke investeringsmaatschappij in het leven te roepen, die de te ontwikkelen betaalbare ruimte in exploitatie neemt. Dit wordt momenteel onderzocht.

Probleem bij betaalbare bedrijfsruimte is dat er nog geen goede criteria zijn voor:

- Enerzijds wat een betaalbare prijs is voor een bedrijfsruimte (het object)
- Anderzijds welke criteria aangehouden moeten worden om in aanmerking te komen voor deze ruimte (de doelgroep)

Voorkomen moet immers worden dat (gesubsidieerde) bedrijfsruimte wordt ingenomen door bedrijven die dat helemaal niet nodig hebben.

3.2 Maatregelen

Om de in de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma beschreven doelen te bereiken zal een groot aantal maatregelen nodig zijn. Wanneer we ons in deze handreiking beperken tot maatregelen die direct te maken hebben met gebruik van de fysieke leefomgeving dat wordt geregeld onder de Omgevingswet, dan kunnen de volgende **maatregelen** voor het gebruik van de ruimte worden ingezet.

MAATREGELEN

BESCHERMEN
MENGEN/ONTMENGEN
INTENSIVEREN



COMPENSEREN
MAKEN VAN EXTA RUIMTE

Beschermen

Om voldoende ruimte voor werklocaties/bedrijventerrein te behouden, kan als eerste stap worden gewerkt aan het beschermen van gebieden/bepaalde soorten bedrijfslocaties. Dit is onder andere nodig geworden omdat de regulerende werking van “de markt” op (steeds meer) soorten werklocaties/bedrijventerreinen onvoldoende werkt. Met name in hoogstedelijk gebied (o.a. G4-gemeenten), maar ook daarbuiten blijken panden of locaties meer waard als ze gebruikt worden voor wonen dan als bedrijfsruimte. Ook beleidsmatig is er een grotere druk om woonruimte te realiseren, dan om bedrijfsruimte te behouden.

Een aantal soorten bedrijventerreinen is niet gemakkelijk te realiseren of te verplaatsen. Het betreft bijvoorbeeld locaties die geschikt zijn voor vervoer over water, maar ook locaties waar bedrijven gevestigd zijn met hetzij een groot ruimtebeslag en/of bedrijven die een grote milieubelasting veroorzaken op de omgeving en een ruime zonerings/afstand nodig hebben ten opzichte van met name woonlocaties. Dit soort locaties is schaars en het realiseren van dit soort locaties kost gemiddeld genomen veel meer tijd dan het realiseren van woongebieden.

Daarnaast zijn bedrijven vaak geworteld in gebieden/op locaties vanwege beschikbaarheid van personeel; (niet zelden vergroeid met het bedrijf), de nabijheid en bereikbaarheid van markt en toeleveranciers. Het verplaatsen van bedrijven leidt tot kapitaalvernietiging van het productieproces en -locatie.

Ook betaalbare - kleinschalige betaalbare werklocaties zijn kwetsbaar gebleken. In grote steden waren van oudsher veel betaalbare kleinschalige werklocaties aanwezig in de begane grond van oudere woongebouwen. Door de sterke stijging van de waarde van woningen en het grote woningtekort, zijn deze ruimten als woning (veel) meer waard geworden dan als bedrijfsruimte, waardoor deze ruimten massaal zijn omgezet in woningen. Hierdoor neemt de hoeveelheid betaalbare bedrijfsruimte in stedelijk gebied snel af, terwijl deze wel nodig is voor o.a. het MKB en startups.

Door het gebruik van de ruimte op dit soort bedrijventerrein en bedrijfslocaties expliciet te beschermen en daarmee te voorkomen dat deze worden omgezet in andere functies (vooral wonen), kan voorkomen worden dat deze vaak voor wonen aantrekkelijke locaties (aan het water) worden getransformeerd naar woongebieden of gemengde gebieden, waardoor er een moeilijk oplosbaar tekort ontstaat aan dit soort moeilijk te realiseren en vervangen werklocaties. Mogelijk dat dit aspect bij de omschakeling naar circulaire economie extra belangrijk wordt.

Voorbeeld:

De provincie Noord Holland heeft in de omgevingsverordening bedrijventerreinen van provinciaal belang aangewezen. Het gebruik van deze vooral watergerelateerde bedrijfslocaties wordt beschermd door ongewenst gebruik in de vorm niet watergebonden of van minder milieubelastende bedrijven te verbieden.

Mengen/ontmengen

In Nederland is de ruimtebehoefte de komende jaren groter dan de beschikbare ruimte. Optimaal ruimtegebruik is daarom noodzakelijk, zoals het realiseren van een bepaalde menging van lichte bedrijfsfuncties in een gebieden met overwegend woningen.

Dat heeft meerdere voordelen:

- Er blijft op werklocaties/bedrijventerrein voldoende ruimte over voor zwaardere of specifieke bedrijvigheid die zich niet laat mengen met andere functies of bepaalde kwaliteiten nodig heeft;
- stedelijke gebieden worden levendiger door het mengen van wonen en werken;
- er ontstaat meer werkgelegenheid op korte afstand van wonen in stedelijk gebied, wat zorgt voor een betere woonwerkbalans.

Door waar mogelijk bedrijven te mengen met wonen in gemengde woongebieden en door er voor te zorgen dat er op bedrijventerreinen die geschikt zijn voor hogere milieucategorieën zo min mogelijk ruimte wordt ingenomen door bedrijven of functies die gemengd kunnen worden met wonen of ook op meer algemene bedrijventerreinen terecht kunnen, kan nog veel ruimte worden gecreëerd op deze kostbare en schaarse bedrijventerreinen.

Omdat grond op bedrijventerreinen en gebouwen op bedrijventerreinen relatief goedkoop was, wordt deze grond ook veel gebruikt door bedrijven die niet persé op bedrijventerreinen gevestigd hoeven te worden, maar die graag gebruikmaken van goedkope huisvesting.

Denk hierbij aan sportscholen, grote winkels zoals meubelwinkels, kringloopwinkels e.d., kantoren enzovoort. Deze bedrijven zijn hier veelal gevestigd vanwege de beschikbaarheid van goedkope ruimte in een periode dat er leegstand en ruimte in overvloed was op deze terreinen. Deze periode is voorbij, de leegstand op bedrijventerreinen is inmiddels vrijwel afwezig/gedaald tot onder de frictieleegstand.

De urgentie bedrijventerreinen intensiever te gebruiken en om wonen en werken waar mogelijk te mengen is hoog door de toenemende ruimtedruk. Omdat de druk op de ruimte zo hoog is, is mengen een manier om toch het gewenste volume voor wonen en werken te realiseren. De werkgelegenheidsgroei die de verstedelijkingsgebieden met zich brengen dient zoveel mogelijk op de bestaande, binnenstedelijke (voormalige) bedrijventerreinen te blijven. Daarnaast brengen ook de energietransitie én de transitie naar een circulaire economie extra een ruimtevraag met zich.

De noodzaak voor zorgvuldig en intensief ruimtegebruik geldt zeker voor bedrijventerreinen met specifieke kwaliteiten of kenmerken, zoals watergebonden bedrijventerreinen of bedrijventerreinen geschikt voor bedrijven met een hoge milieubelasting. Hier moet vermeden worden dat hier ook bedrijven gevestigd zijn c.q. gevestigd blijven die geen gebruik maken van de kwaliteiten of en lage milieubelasting hebben en daarmee ook op een algemener bedrijventerrein terecht kunnen.

Dit mengen van wonen en werken waar het kan en ontmengen van soorten bedrijvigheid waar het gewenst is zal geleidelijk en daarmee langdurig proces zijn, van enerzijds het voorkomen dat bedrijven, die niet op een bepaald terrein thuis horen zich hier (opnieuw) kunnen vestigen en anderzijds stimuleren dat dat er ruimte beschikbaar komt omdat bedrijven die gemengd kunnen worden met wonen, verplaatsen. Financiële ondersteuning (bijvoorbeeld in de vorm van een verplaatsingsfonds) kan hierbij helpen/noodzakelijk zijn.

M.b.t. “ontmengen” kan geleerd worden van de aanpak en het gebruik van Omgevingswetinstrumenten gericht op het compacter maken van centrumgebieden. Het beleid is hier gericht op het in bepaalde voormalige delen van een centrumgebied saneren van de mogelijkheid om winkels (opnieuw) te vestigen dit is vergelijkbaar met het voorkomen dat zich op bedrijventerreinen opnieuw bedrijven vestigen die hier vanuit zorgvuldig ruimtegebruik niet meer gewenst zijn, omdat ze gemengd kunnen worden met wonen. (Zie ook 4.2)

Intensiveren

De vele ruimteclaims en de schaarse ruimte vragen om een efficiënt en zo intensief mogelijk ruimtegebruik. Naast het mengen/ontmengen zodat het juiste bedrijf op de juiste plek zit, is er op veel bedrijventerreinen nog verbetering van het ruimtegebruik mogelijk. Dat verbeterde ruimtegebruik door intensivering van het ruimtegebruik zou in samenhang met de maatregelen voor energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie (toekomstbestendige bedrijventerreinen) kunnen plaatsvinden.

Om optimaal en efficiënt gebruik van de beschikbare ruimte op bedrijventerreinen te stimuleren kan ook worden ingezet op het realiseren van gezamenlijke voorzieningen, zodat niet alle bedrijven ruimte vragende voorzieningen zoals parkeren, individueel hoeven te realiseren. Zoals het PBL aangeeft is hiervoor een verbeterde organisatiegraad van bedrijven op deze terreinen een randvoorwaarde.

Het intensiveren van bedrijventerreinen is nodig en vermindert het tekort. Het is bij bestaande terreinen wel een geleidelijk en daarmee langdurig proces zijn, waarbij financiële ondersteuning noodzakelijk kan zijn.

Compenseren

Wanneer er toch een dringende noodzaak is om bedrijventerreinen/bedrijfsruimte te transformeren naar (vooral) wonen kan – om te voorkomen dat de beschikbare hoeveelheid bedrijfsruimte afneemt – als voorwaarde worden gesteld dat de te transformeren ruimte voor bedrijven “elders” in de gemeente/regio gecompenseerd wordt.

Dit lijkt eenvoudig, maar is het helemaal niet. Immers, essentieel hierbij is dat de het compensatiegebied zoveel mogelijk in dezelfde periode beschikbaar is als waarin de transformatie plaatsvindt en dat de compensatie in dezelfde gemeente/regio plaatsvindt. Wanneer dit niet blijkt te kunnen is er geen alternatief voor bedrijven die door de transformatie elders ruimte moeten zoeken en is compenseren dus geen realistische optie.

De provincie Zuid-Holland schrijft in de omgevingsverordening voor dat voor dat een bedrijventerrein van milieucategorie 3.1 of hoger en watergebonden bedrijventerreinen, dat getransformeerd wordt, volledig gecompenseerd moet worden. Hieraan liggen bestuurlijke woon werkafspraken ten grondslag.

Ontwikkelen

Naar verwachting zal er de komende periode, onder andere door de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en wijzigingen van de openbare ruimte ten behoeve van aanpassingen aan het veranderende klimaat (klimaatadaptatie) een extra ruimtevrage op bedrijventerreinen ontstaan. Maar ook in verband met bevolkingsgroei is extra ruimte voor bedrijven nodig zijn. Hiervoor zal extra ruimte voor werken gerealiseerd moeten worden, onder andere in combinatie nieuwe gemengde stedelijke gebieden. Daarnaast zullen nieuwe terreinen moeten worden gerealiseerd voor bedrijvigheid die niet gemengd kan worden of moeten bestaande terreinen uitgebreid worden. Belangrijk is om op deze terreinen problemen van bestaande terreinen te voorkomen door vooraf af te bakenen dat deze terreinen intensief worden gebruikt en door de juiste doelgroepen (geen bedrijven die gemengd kunnen worden met wonen, indien mogelijk meerlaags en met gezamenlijke voorzieningen e.d.).

De Utrechtse BAR-code

Wanneer de ruimte monofunctioneel gebruikt wordt, kunnen ambities stapelen en daardoor gaan knellen. De intelligente barcode maakt slim gebruik van de beschikbare ruimte door functies te combineren (dus ook wonen en werken) en ruimte multifunctioneel te gebruiken. Dit is niet alleen ruimte-efficiënt maar kan ook zorgen voor meer kwaliteit omdat er kruisbestuivingen ontstaan tussen verschillende functies.



Mix van maatregelen

Om de in het beleid vastgelegde doelstellingen vanuit ruimte voor werk te realiseren zal in de meeste gevallen een mix van maatregelen worden ingezet. Specifieke werklocaties zullen worden beschermd, op bestaande bedrijventerreinen zal worden gewerkt aan mengen/ontmengen en intensiveren, bepaalde locaties/terreinen zullen toch worden getransformeerd en worden gecompenseerd en andere terreinen zullen worden ontwikkeld/uitgebreid eventueel in combinatie met een aangescherpt beleid m.b.t. het gebruik van die locaties/terreinen (het juiste bedrijf op de juiste plek). Daarnaast zal bij de ontwikkeling van gebieden niet alleen naar wonen worden gekeken qua programma, maar zal (levendig) stedelijk gebied worden ontwikkeld met een mix van functies, waaronder werken (zoals met de BAR-code in Utrecht gebeurt) in plaats van monofunctionele woongebieden. Een aantal gemeenten, waaronder Deventer is daar actief mee gestart. Ook de gemeenten van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) werken met een strategie werklocaties waarin een mix van maatregelen wordt benoemd (zie [transformatiewijzer_werklocaties.pdf \(mrdh.nl\)](https://www.mrdh.nl/transformatiewijzer_werklocaties.pdf))

4. TE GEBRUIKEN INSTRUMENTEN OM MAATREGELEN UIT TE VOEREN

In dit hoofdstuk combineren we de geschetste maatregelen met de beschikbare instrumenten van de Omgevingswet. We beschrijven hoe de geschetste maatregelen kunnen worden ondersteund of gerealiseerd door de inzet van instrumenten uit de Omgevingswet. Dit is de hoofdvraag van deze handreiking.

Zoals beschreven bij de aanpak, gaat het hierbij vrijwel altijd over het in samenhang inzetten/gebruiken van een aantal instrumenten: een combinatie van het uitwerken en borgen van beleid en regulering van het gebruik van gronden en gebouwen. We beschrijven hierbij, indien van toepassing, de mogelijkheden op provinciaal en op gemeentelijk niveau. Om de mogelijkheden voor en inhoud van regelingen/waarden goed te kunnen bepalen is het behulpzaam om een aantal stappen te doorlopen. Deze zijn beschreven voor een aantal van de in het navolgende beschreven situaties in bijlage 1.

4.1 Beschermen

Het beschermen van (bepaalde) bedrijventerreinen of werklocaties is een manier om de aanwezige hoeveelheid terrein te borgen. Het beschermen kan betrekking hebben op soorten terreinen, zowel in omvang als in het gebruik ervan (voorkomen dat ongewenst gebruik - bijvoorbeeld door bedrijven die mengbaar zijn met wonen of bedrijven die bepaalde kenmerken van het terrein zoals bereikbaarheid via water niet nodig hebben, mogelijk is).

Gemeenten hebben op dit vlak veel (beleids-) vrijheid. Ze kunnen er zelf voor kiezen om bepaalde bedrijventerreinen beleidsmatig en/of via het omgevingsplan te beschermen of niet. Zij kunnen er ook voor kiezen om bepaalde terreinen of soorten bedrijfslocaties niet meer te beschermen of juist te transformeren.

Deze beleidsvrijheid van gemeenten kan door provincies of door het Rijk vanuit algemeen (provinciaal belang of Rijksbelang) op basis van een vastgestelde omgevingswaarde in combinatie met een instructieregel worden beperkt. Deze instructieregel (of indien het maar een of een beperkt aantal gemeenten of locaties betreft een instructiebesluit) dwingt gemeenten om zich te conformeren aan dit algemeen belang en aanpassingen of afwijkingen van het omgevingsplan te toetsen aan deze instructieregel.

Maatregel: beschermen	
Instrument	te gebruiken voor maatregel
Beleidsontwikkeling/borging	
Omgevingsvisie	X
Programma	X
Regulering	
Omgevingsplan	
Omgevingswaarde	X
Instructieregel/-besluit	
Fondsvorming	

PROVINCIE

Provincies zijn verantwoordelijk voor het regionaal economisch beleid en waar bedrijventerreinen en kantorenparken mogen worden aangelegd. Hierdoor is de provincie verantwoordelijk voor de regionale planning en programmering van de grotere bedrijventerreinen en andere grotere werklocaties.

Wanneer op provinciaal niveau wordt gekozen voor het beschermen van bepaalde soorten bestaande werklocaties/ bedrijventerreinen, dan is stap 1, het beleidsmatig in de omgevingsvisie of een vrijwillig omgevingsprogramma duiden van:

- Het doel van het beschermen (waarom doen we dat);
- de waarde van de te beschermen soort locaties;
- om welke locaties het gaat (op kaart/kenmerken);
- de wijze waarop zij beschermd moeten worden in de provinciale omgevingsvisie en/of een vrijwillig programma;

Stimuleren/inspireren

Voor de beleidsmatige borging (en doorwerking) is essentieel dat wordt toegelicht waarom men welk soort werklocaties wil beschermen en waar die zich bevinden. Het kan daarbij gaan om de bescherming van werklocaties in het algemeen maar ook om de bescherming van werklocaties op specifieke locaties/voor specifieke doelgroepen. De uitvoering van dit beleid vindt in principe plaats door gemeenten. Dit vereist dat is beschreven wat voor acties gemeenten uit kunnen/moeten voeren om het beleid voldoende te kunnen betrekken in hun afwegingen.

Als gemeenten dit beleid, eventueel met hulp of ondersteuning van de provincie serieus betrekken bij hun afwegingen over beleid en/of regelgeving, worden de werklocaties/bedrijventerrein op decentraal niveau voldoende beschermd. Aanvullende acties door de provincie zijn dan niet noodzakelijk.

Opleggen

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor het regionaal economisch beleid en de regionale planning en programmering van de grotere bedrijventerreinen en andere grotere werklocaties leggen provincies in hun verordening regels vast voor de omvang ligging en eventueel het gebruik van voor grotere bedrijventerreinen en andere grotere werklocaties. Gemeenten moeten hun beleid en wijzigingen of afwijkingen van het omgevingsplan hieraan toetsen.

Wanneer gemeenten het beleid uit de provinciale omgevingsverordening of het programma niet (voldoende) uitvoeren, kan de provincie kiezen voor het opleggen van de uitvoering van het beleid door de inzet van een instructieregel of -besluit. Inzet van de instructieregel kan noodzakelijk zijn als alle/vele gemeenten in de provincie het provinciaal beleid onvoldoende betrekken bij hun afwegingen, dan wel wanneer de provincie er, vanuit haar verantwoordelijkheid, zeker van wil zijn dat haar beleid in alle gemeenten wordt uitgevoerd.

De instructieregel is een vertaling van het provinciaal beleid naar een algemene regel in de omgevingsverordening van een provincie. Via de omgevingsverordening gaat de instructieregel doorwerken naar gemeenten. Afhankelijk van de afwegingsruimte die in de instructieregel wordt geboden is de instructieregel dwingend of minder dwingend voor gemeenten. De provincie toetst immers actief wijzigingen van het omgevingsplan aan de instructieregeling. Hier moet immers aan worden voldaan.

Wanneer het provinciaal beleid slechts betrekking heeft op een of enkele gemeenten, kan overwogen worden om te werken met een **instructiebesluit**.

Het instructiebesluit richt zich zoals aangegeven op specifieke gemeenten en is een separaat besluit. Vertaling van het beleid in de omgevingsverordening is daarom niet nodig. Vertaling van het beleid naar het besluit is wel nodig om aan gemeenten concreet duidelijk te maken wat er van hen verwacht wordt en waarom dat verwacht wordt.

Het instructiebesluit is bedoeld als proactief middel. Het is niet het uitgangspunt dat dit wordt ingezet nadat geconstateerd is dat provinciaal beleid onvoldoende betrokken wordt bij gemeentelijke afwegingen. In dat geval wordt het besluit immers reactief ingezet. In dat soort situaties verdient de inzet van een instructieregel de voorkeur. Immers provincies toetsen omgevingsplanwijzigingen aan deze instructieregels, waaraan moet worden voldaan.

Voorbeeld van uitwerking toepassing omgevingswaarde – instructieregel voor beschermen bestaand bedrijventerrein (provincie)

Deze voorbeelduitwerking heeft betrekking op een bedrijventerrein dat centraal in het buitengebied gelegen is. Het bedrijventerrein biedt enerzijds ruimte aan complexe industrie waar de provincie bevoegd gezag voor is. Anderzijds biedt het bedrijventerrein ruimte aan een hoogspanningsstation, watergebonden bedrijvigheid en diverse bedrijvigheid in lichtere milieucategorieën.

Ondanks de ligging in het buitengebied is de afstand tussen het bedrijventerrein en bestaande woongebieden niet groot. De afstand tussen het bedrijventerrein en de woongebieden is echter groot genoeg om hinder van activiteiten op het bedrijventerrein te voorkomen. Omdat het terrein goed functioneert wordt ingezet op het behoud van het terrein en de activiteiten die daar nu plaatsvinden door het geheel te beschermen.

Het beschermen gaat enerzijds om het beschermen van de huidige oppervlakte die bedoeld is voor de complexe industrie en anderzijds om het beschermen van de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven die veel milieuhinder veroorzaken. De bereikbaarheid van het terrein is goed en uit verkeersmodellering blijkt dat deze autonoom ook goed blijft. Bescherming van de bereikbaarheid of andere kwalitatieve aspecten speelt daarmee geen rol.

Algemeen

In dit voorbeeld is een omgevingswaarde uitgewerkt in combinatie met een instructieregel. De omgevingswaarde richt zich op de provincie als bevoegd gezag voor het complex bedrijf en als wegbeheerder. Regulering van dergelijke functies en activiteiten valt binnen de invloedssfeer van de provincie en dus kan de provincie, indien gewenst, zich er omgevingswaarden voor opleggen. De omgevingswaarden gaan in dit geval over de oppervlakte en milieuhinder voor complexe bedrijven.

De omgevingswaarden worden gecombineerd met een instructieregel die zich richt tot gemeenten. Die instructieregel geldt voor de delen van het bedrijventerrein waar de provincie geen bevoegd gezag is maar de gemeenten. De instructieregel is gericht op het borgen van de vestigingsmogelijkheden op dit specifieke bedrijventerrein voor bedrijvigheid die grotere vormen van milieuhinder met zich brengen en om de multimodale ontsluiting van het bedrijventerrein, voor zover dit tot de gemeentelijke invloedssfeer behoort, te borgen.

De instructieregel is in dit verband aanvullend op de omgevingswaarde en geeft de provincie sturingsmogelijkheden op de delen van het bedrijventerrein waar de provincie niet direct bevoegd gezag voor is omdat er geen sprake is van de aanwezigheid van een complex bedrijf of provinciale weg. Zowel de omgevingswaarde als de instructieregel worden opgenomen in de omgevingsverordening en gaan van daaruit doorwerken naar het omgevingsplan.

Uitwerkingsniveau

- Deze uitwerking geeft weer hoe uitwerking 1 van een omgevingswaarde (de invulling/normering) plaats kan vinden.
- Uitwerking 2 heeft betrekking op de procesmatige componenten van een omgevingswaarde en moet van geval tot geval door het bevoegd gezag zelf gemaakt worden.

Gecombineerde inzet

Hoewel in dit geval gekozen is voor de gecombineerde inzet van een omgevingswaarde en instructieregel kan in dit specifieke voorbeeld ook uitsluitend met instructieregels gestuurd worden. Het zijn immers die instructieregels die voor doorwerking naar lagere overheden zorgen en de inhoud van de hier gepresenteerde omgevingswaarde is ook als instructieregel te verwoorden. In dit voorbeeld is ervan uitgegaan dat de provincie, op basis van beleidsmatige overwegingen, de opgaven dermate belangrijk vindt dat een omgevingswaarde de voorkeur geniet wegens de dwingender werking. In dit specifieke geval volstaan uitsluitend aanvullende maatregelen zoals subsidies niet om de gewenste doorwerking naar lagere overheden te bewerkstelligen. Daarnaast voorzien deze aanvullende maatregelen niet in een zogenoemde stok achter de deur in gevallen waarin een overheid sturend moet optreden.

Uitwerking

Omgevingswaarde

0.1 Toepassingsbereik

De regels in [naam structurelement titel/afdeling/paragraaf] zijn van toepassing op een bedrijventerrein voor een complex bedrijf dat aangeduid is met het [naam werkingsgebied].

0.2 Normering omgevingswaarde

1. Een bedrijventerrein als bedoeld in artikel 0.1 behoudt minstens de oppervlakte voor dergelijke bedrijven zoals die bestond op 1 januari 2024 [kies eventueel andere objectief te maken periode/moment].
2. Een bedrijventerrein als bedoeld in artikel 0.1 behoudt minstens de mogelijkheden tot uitoefening van milieubelastende activiteiten met bijbehorende milieuhinder zoals die bestond op 1 januari 2024 [kies eventueel andere objectief te maken periode/moment].

3. Een weg naar het bedrijventerrein als bedoeld in artikel 0.1 heeft een I/C-waarde die niet hoger is dan 0,8.
Toelichting: De I/C-waarde is de verhouding tussen de verkeersintensiteit (I) en de capaciteit (C) van een weg. De verkeersintensiteit en de capaciteit om dat verkeer af te wikkelen moeten in balans zijn. Een I/C-waarde die hoger is dan 0,8 geeft aan dat de verkeersintensiteit (soms) dermate groot is dat de capaciteit van de weg om het verkeer af te wikkelen onvoldoende is en er files ontstaan.

0.3 Verplichting behalen omgevingswaarde

Aan de regels als bedoeld in artikel 0.2 wordt uiterlijk op [kies objectief te bepalen moment] voldaan door provinciale staten van [provincie].

Instructieregel

1.1 Toepassingsbereik

De regels in [naam structurelement titel/afdeling/paragraaf] zijn van toepassing op bedrijventerrein waarvan de geometrische begrenzing is vastgelegd in [structurelement].

1.2 Normstelling

1. Een omgevingsplan voor een bedrijventerrein als bedoeld in artikel 1.1 laat bedrijven toe met de grootst mogelijke gebruiksruimte op het gebied van geluid en geur met dien verstande dat de toegelaten gebruiksruimte moet passen bij de omgeving van het bedrijventerrein.
2. Een omgevingsplan voor een bedrijventerrein als bedoeld in artikel 1.1 voorziet in een verbod op (bedrijfs-) woningen, detailhandel, kantoren en andere niet-industriefuncties voor zover dergelijke functies de vestiging van bedrijven als bedoeld in lid 1 kunnen beperken.
3. Een omgevingsplan voor een bedrijventerrein als bedoeld in artikel 1.1 voorziet in een voldoende multimodale ontsluiting van het bedrijventerrein.
4. Etc.

Een voorbeeld van een **instructieregel** voor het beschermen van industrieterrein is art 6.30 van de omgevingsverordening Noord-Holland, waarin de provincie de gemeenten in het Noordzeekanaal gebied dwingend een aantal regels oplegt voor het gebruik van een de ruimte op bepaalde bedrijventerreinen waar bedrijvigheid in milieucategorie 4.1 of hoger is toegestaan en/of die bereikbaar zijn over water (haven gerelateerde activiteiten).

Artikel 6.30 Industrieterreinen van provinciaal belang in het Noordzeekanaalgebied

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het werkingsgebied Industrieterrein van provinciaal belang, wordt de hoogst mogelijke milieucategorie van de staat van bedrijfsactiviteiten niet verlaagd.
2. Het omgevingsplan voorziet, indien bedrijven met milieucategorie 4.1 of hoger van de staat van bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan, alleen in een nieuwe activiteit of wijziging van een bestaande activiteit:
 - a. ten behoeve van de energietransitie of circulaire activiteiten en bedrijven; of
 - b. ten behoeve van havengebonden activiteiten of havengerelateerde activiteiten
3. In afwijking van het tweede lid is het tijdelijk gebruik van gronden toegestaan, indien het gebruik:
 - a. de benodigde fysieke en milieugebruiksruimte voor de energietransitie, circulaire activiteiten en bedrijven of havengebonden activiteiten of havengerelateerde activiteiten niet beperkt; en
 - b. ten hoogste vijf jaar duurt

GEMEENTE

Als gemeenten een werklocatie/bedrijventerrein willen beschermen, geldt voor hen ook dat als eerste stap de noodzaak, aard en locatie van de te beschermen bedrijventerreinen of werklocaties beleidsmatig gemotiveerd moet worden. De beleidsmatige onderbouwing wordt opgenomen in een omgevingsvisie en/of programma (soort terrein, locatie of totale omvang van de beschikbare ruimte op bedrijventerreinen). Het beleid moet geborgd worden door de visie of het programma vast te stellen.

Bij een gemeente werkt het echter anders dan bij een provincie. De gemeente neemt zelf – in het omgevingsplan – de besluiten over het gebruik van gronden en gebouwen. Een gemeente kan dus zelf bepalen hoe men “de toedeling van functies aan locaties” voor de bedrijfsactiviteit doet en dus ook of men juist wel of niet ruimte geeft voor het transformeren van een bedrijfslocatie/bedrijventerrein naar andere functies zoals wonen.

Een gemeente kan wel vanuit het geformuleerde beleid het vaststellen van een omgevingswaarde overwegen die bijvoorbeeld bepaalt dat de bestaande oppervlakte aan werklocaties/bedrijventerrein niet af mag nemen en die vastleggen in een algemene regel in het omgevingsplan, zodat de omgevingswaarde doorwerkt naar derden, maar ook zodat de gemeente goed moet onderbouwen dat men afwijkt van het eigen beleid.

Door middel van een voorrangregel (zie paragraaf 2.4 van deze rapportage) kan het beschermen van (bepaalde) bedrijventerreinen of werklocaties indien gewenst snel vorm krijgen. Zoals beschreven in paragraaf 2.4 kan de voorrangregel op basis van de precieze gemeentelijke behoefte aan bescherming van een bedrijventerrein of werklocatie geformuleerd worden. De beleidsvrijheid is groot en daarmee zijn de formuleringsmogelijkheden voor een voorrangsbepaling ruim. Dit geldt in principe ook voor andere regels in het omgevingsplan. Wel moet aangetoond worden dat regels in het omgevingsplan voldoen aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, dat voldaan wordt aan instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving en dat besluiten van hogere overheden niet doorkruist worden. Stel dat een bestemmingsplan dat onderdeel is geworden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan regels stelt aan een bedrijventerrein voor watergebonden activiteiten maar ook niet-watergebonden activiteiten toelaat, dan kan dit met een voorrangregel gewijzigd worden. Onderstaand fictief voorbeeld laat zien hoe zoiets uitgewerkt kan worden. Het vertrekpunt van dit voorbeeld is dat de voorrangsbepaling de bestemmingsomschrijving ongewijzigd laat en gebruiksregels van het bestemmingsplan wijzigt.

Bestemmingsomschrijving ‘bestemmingsplan Bedrijventerrein X’

Artikel 3.1 Bedrijventerrein

De voor ‘Bedrijventerrein’ aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 2: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- b. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 3.1: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- c. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 3.2: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- d. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 4.1: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 4.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- e. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 4.2: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 4.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- f. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijfswoning’: uitsluitend een bedrijfswoning;
- g. kantoren;
- h. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- i. nutsvoorzieningen.

Artikel 3.2 Gebruiksregels

Tot een gebruik strijdig met de in artikel 3.1 genoemde bestemming wordt in ieder geval gerekend het gebruik van gronden en bebouwing voor:

- a. Bevi-inrichtingen;
- b. de opslag van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk;
- c. verhuur van opslagunits;
- d. opslag van goederen voor de voorgevelrooilijn.

Vorrangsbepaling

Artikel X.X Vorrangsbepaling gebruiksregels

In afwijking van het bepaalde in artikel 3.2 van het 'bestemmingsplan Bedrijventerrein X' dat onderdeel is van het tijdelijk deel van dit omgevingsplan wordt aan artikel 3.2 een sub e toegevoegd, luidende:

- e. niet-watergebonden bedrijfsactiviteiten.

De voorrangsbepaling in dit voorbeeld voegt één bepaling toe aan het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein X' en merkt daarmee alle niet-watergebonden bedrijfsactiviteiten aan als strijdig gebruik. Daarmee wordt bereikt dat het bedrijventerrein in kwestie alleen gebruikt kan worden voor watergebonden bedrijfsactiviteiten. Hoewel een dergelijke bepaling relatief snel geformuleerd en vastgesteld kan worden, wordt nogmaals benadrukt dat een dergelijke bepaling een schadeveroorzakend besluit kan zijn (bijvoorbeeld omdat bestaande activiteiten verboden worden) en daarmee gedegen onderzoek naar de effecten van een dergelijke bepaling nodig is.

4.2 Mengen/ontmengen

De urgentie om bedrijventerreinen optimaler te gebruiken door activiteiten die ook gemengd kunnen worden met wonen uit te sluiten of te saneren is hoog door de toenemende ruimtedruk. Dat geldt ook bedrijventerreinen met schaarse specifieke kenmerken (zoals een hoge milieubelasting of bereikbaarheid over water). Voor deze terreinen zou voorkomen moeten worden dat bedrijven die deze kenmerken niet nodig hebben zich hier vestigen. Bij bestaande bedrijven waar deze bedrijven al gevestigd zijn, zou een proces in gang gezet moeten kunnen worden waardoor dit soort bedrijven wordt gestimuleerd wordt om te verplaatsen naar andere bedrijventerreinen of locaties, zonder deze specifieke kenmerken dan wel via een "uitsterfregeling" te laten verdwijnen.

Dit mengen van wonen en werken waar het kan en ontmengen van soorten bedrijvigheid waar het gewenst is zal een geleidelijk en daarmee langdurig proces zijn, van enerzijds het voorkomen dat zich bedrijven, die niet op een bepaald terrein thuis horen zich hier (opnieuw) kunnen vestigen enerzijds en anderzijds stimuleren dat dat er ruimte beschikbaar is zodat bedrijven die gemengd kunnen worden met wonen, verplaatsen. Financiële ondersteuning kan hierbij als stimulans noodzakelijk zijn.

Maatregel: mengen/ontmengen	
Instrument ▼	te gebruiken voor maatregel
Beleidsontwikkeling/borging	
Omgevingsvisie	X
Programma	X
Regulering	
Omgevingsplan	X
Omgevingswaarde	X
Instructieregel/-besluit	X
Fondsvorming	X

Andere aanpak milieuzonering van bedrijven/activiteiten

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden het ruimtelijk- spoor (VNG-handreiking Bedrijven en milieuzonering 2009) en het milieu spoor: tot 1 januari 2024 Activiteitenbesluit -> vanaf 1 januari 2024 de Bruidsschat gekoppeld in het omgevingsplan. Dit heeft tot gevolg dat het VNG-systeem met een staat van bedrijfsactiviteiten en milieucategorieën 1-2-3.1-3.2 – 4 enz.) dat gemeenten vrijwillig toepassen en is verwerkt bij allerlei landelijke en provinciale regelingen, komt te vervallen.

Dit maakt dat het niet meer mogelijk is om bedrijventerreinen te "zoneren" op basis van minimale of maximale milieucategorieën gekoppeld aan een vrij algemeen toegepaste staat van bedrijfsactiviteiten.

Dit kan worden opgelost door in het omgevingsplan in de begripsomschrijving voor (soorten) bedrijven een onderscheid te maken in

- activiteit (functie) 'bedrijf' in enge zin: "een activiteit gericht op het produceren, bewerken, herstellen, installeren of inzamelen van goederen, evenals verhuur, opslag en distributie van goederen en eventueel ondergeschikte detailhandel, die vanwege de geluidsproductie of geuruitstootvermogen niet gemengd kunnen worden met de activiteit wonen.
- en bedrijven zoals detailhandel, horeca, zelfstandige kantoren, leisure etc. die wel gemengd kunnen worden met de activiteit wonen.

Het reserveren van ruimte specifiek voor de zwaardere milieuhinderlijke bedrijven kan vanuit het principe 'voldoende ruimte voor het juiste bedrijf op de juiste plek' door gemeenten worden geregeld door in het omgevingsplan extra voorwaarden te verbinden aan de vestiging van relatief lichte milieuhinderlijke bedrijven op bedrijventerreindelen die door de grotere afstand tot de woonbebouwing vooral geschikt zijn voor de zwaardere milieuhinderlijke bedrijven. Het is voor die zwaardere bedrijven over het algemeen namelijk lastig om geschikte bedrijfspercelen te vinden.

Voor de gronden op deze terreinen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende bepalingen:

- Alleen kade – of watergebonden activiteiten bij recht.
- Bedrijven met een minimale oppervlakte van 2.000 m² bij recht.
- Alleen bepaalde milieubelastende activiteiten (Bal) bij recht.
- bedrijven met een minimaal opgesteld motorisch vermogen van een minimaal aantal kW bij recht.

Bedrijven die hier niet aan voldoen kunnen dan alleen met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijking van het omgevingsplan) worden toegelaten, als het bedrijf qua aard en omvang passend is voor vestiging op het betreffende deel van het bedrijventerrein.

PROVINCIE

Wanneer op provinciaal niveau wordt gekozen voor het stimuleren van het mengen/ontmengen van bepaalde soorten bestaande werklocaties/bedrijventerreinen, dan is stap 1 om beleidsmatig in de omgevingsvisie of een omgevingsprogramma te omschrijven:

- Het doel van het mengen/ontmengen (waarom doen we dat – om te zorgen dat het juiste bedrijf op de juiste plaats is gevestigd);
- om welke locaties het gaat (op kaart/kenmerken);
- de wijze waarop/onder welke voorwaarden men wil mengen (bedrijven in een woongebied) en ontmengen (bedrijven die niet gemengd kunnen worden met wonen, op een bedrijventerrein c.q. het reserveren van een bedrijventerrein voor bepaalde activiteiten die relatief veel milieuhinder veroorzaken).

Zie bijvoorbeeld: [Provinciaal Programma Wonen en werken 2023 \(provincie-utrecht.nl\)](https://www.provincie-utrecht.nl)

Nieuwe locaties

Gemeenten kunnen worden gestimuleerd om voor nieuwe bedrijventerreinen of uitbreidingen van bestaande bedrijventerreinen een minimale milieubelasting vast te leggen, zodat deze locaties gereserveerd worden voor zwaardere bedrijvigheid (bedrijven met activiteiten die minimaal een bepaalde milieubelasting veroorzaken waardoor een bepaalde minimale afstand tot woningen of andere geluidsgevoelige activiteiten noodzakelijk is).

Opleggen

Als een beleidsmatige borging alleen onvoldoende is, kan ook in dit geval de inzet van een instructieregel of instructiebesluit overwogen worden (vergelijkbaar met het beschermen). Instructieregels/-besluiten voor nieuwe terreinen kunnen zich bijvoorbeeld richten op het bepalen dat op nieuwe terreinen of een uitbreiding van bepaalde terreinen vanuit een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het algemeen belang van zorgvuldig ruimtegebruik uitsluitend activiteiten met een bepaalde minimale mate van milieuhinder/milieubelasting gevestigd mogen worden. Dit kan van belang zijn in verband met het reserveren van ruimte voor circulaire economie.

In dit geval is de inzet van een omgevingswaarde, voor zover dit mogelijk zou zijn, niet noodzakelijk omdat op provinciaal niveau met instructieregels en instructiebesluiten voldoende gestuurd kan worden op menging van bedrijfsactiviteiten/-functies met andere activiteiten/functies.

Fondsvorming

Fondsvorming zou hier, aanpalend aan Omgevingswetinstrumenten ingezet kunnen worden om menging mogelijk te maken. In de omgevingsverordening kan namelijk bepaald worden dat een bijdrage aan een fonds nodig is als niet voldaan kan worden aan de instructieregels over menging. Dat fonds kan gebruikt worden om op andere locaties de uitkoop van gebiedsvreemde functies mogelijk te maken.

GEMEENTE

Nieuwe locaties

Gemeenten kunnen bij het wijzigen van het omgevingsplan voor nieuwe bedrijventerreinen vastleggen dat hier activiteiten tot een bepaalde minimale milieubelasting worden uitgesloten, zodat bepaalde locaties gereserveerd worden voor zwaardere bedrijvigheid – activiteiten die minimaal een bepaalde milieubelasting veroorzaken waardoor een bepaalde minimale afstand tot woningen of andere geluidsgevoelige activiteiten noodzakelijk is. Lichtere bedrijvigheid laat zich immers beter mengen met bijvoorbeeld het wonen in 'gemengde gebieden met wonen'. Het betreft bijvoorbeeld bedrijvigheid die een milieubelasting vanuit geluid hebben die als daggemiddelde lager ligt dan 50 dB(A) en geen geur uitstoot hebben (in 'rustige woongebieden' is in het algemeen geen sprake van functiemenging).

Ook hier geldt dat de beperking van het gebruik van de ruimte moet beleidsmatig worden onderbouwd en geborgd in de omgevingsvisie of een programma. In dit beleid moet bij het voorschrijven van een minimale milieubelasting beschreven worden wanneer afwijkingen van dit beleid ten behoeve van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties mogelijk zijn. Hierdoor wordt voorkomen dat toepassing van een minimale milieuhinder leidt tot negatieve impact op de economische keten (ketenbedrijven), provinciale doelstellingen (verduurzaming) en onlogische zonerings op een terrein.

Als voorzien is in voldoende beleidsmatige borging kunnen in het omgevingsplan, op een vergelijkbare manier als in de omgevingsverordening, regels worden gesteld over het mengen op nieuwe en bestaande werklocaties/bedrijventerreinen. Net als in de omgevingsverordening kan in het omgevingsplan bepaald worden dat (specifieke) nieuwe werklocaties/bedrijventerreinen alleen bedoeld zijn voor bedrijfsactiviteiten die een bepaalde milieubelasting met zich brengen.

Het uitdrukken van een bepaalde minimale hoeveelheid milieuhinder als omgevingswaarde vergt waarschijnlijk het formuleren van meerdere omgevingswaarden (één per milieu- of hinderaspect) en die vervatten in een regel. Bijvoorbeeld stellen dat de geluidbelasting niet onder een bepaalde norm mag komen, waarbij de norm geldt als omgevingswaarde. Daarbij rijst dan wel de vraag of die milieuaspecten echt als omgevingswaarde uitgedrukt moeten worden gelet op het feit dat het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) al afwegingsruimte op het gebied van milieunormen biedt die gebruikt kan worden om de minimale hoeveelheid milieuhinder te borgen. Het op deze manier stellen van ondergrenzen aan de milieu- en hinderbelasting vergt tevens een analyse van landelijke en provinciale normen voor die belasting omdat die in veel gevallen al werken als ondergrens.

Nieuwe situaties

Een gemeente kan voor nieuwe bedrijventerreinen in het omgevingsplan extra voorwaarden verbinden aan het vestigen van relatief licht milieuhinderlijke bedrijfsactiviteiten. Dit voor bedrijventerreindelen die door de grotere afstand tot de woonbebouwing vooral geschikt zijn voor de zwaardere milieuhinderlijke bedrijven.

Voor de gronden binnen bepaalde delen van de zone 'verruimd' kunnen bepalingen worden opgenomen zoals:

- alleen kade – of watergebonden activiteiten bij recht (bij watergebonden terreinen);
- alleen bepaalde milieubelastende activiteiten, die zijn benoemd in het Ba1, bij recht;
- bedrijven met een minimaal opgesteld motorisch vermogen van @@ kW bij recht;
- bedrijven met een minimale oppervlakte, van bijvoorbeeld 5.000 m, bij recht.

Bedrijfsactiviteiten die hier niet aan voldoen kunnen dan alleen met een omgevingsvergunning op grond van het omgevingsplan worden toegelaten, als het bedrijf qua aard en omvang passend is voor vestiging op het betreffende deel van het bedrijventerrein.

Voorals reguliere regels in het omgevingsplan onvoldoende effect geven of onvoldoende dwingend worden gevonden, kan overwogen worden om de regels te koppelen aan omgevingswaarde. Dit vergt het formuleren van de mate van menging (of het gebrek daaraan) als omgevingswaarde (vergelijkbaar met de Utrechtse BAR-code). In het geval van bijvoorbeeld een woonwijk kan bepaald worden dat er per oppervlakte-eenheid sprake moet zijn van een bepaald percentage/bepaalde oppervlakte aan bedrijfs- en niet-bedrijfsfuncties.

Fondsvorming

Op gemeentelijk niveau geldt ook dat fondsvorming als aanpalend middel naast de inzet van de Omgevingswetinstrumenten ingezet kan worden. De inzet van het fonds is dan in principe hetzelfde als op provinciaal niveau: in het omgevingsplan wordt bepaald dat een storting in een fonds plaats moet vinden als niet voldaan wordt aan de omgevingsplanregels over het mengen. Ook in dit scenario geldt dat fondsvorming op gemeentelijk niveau moeilijker is door de beperktere ruimte om elders een nieuwe werklocatie te realiseren. Het instellen van een intergemeentelijk of provinciaal fonds lijkt in dat verband logischer.

Bestaande bedrijventerreinen

Ook op bestaande terreinen kan toegewerkt worden naar het “ontmengen” van deze terreinen, zodat op deze terreinen zo veel mogelijk ruimte beschikbaar komt voor die soorten bedrijven waarvoor het terrein (beleidsmatig) is bedoeld.

Instructieregels/-besluiten voor bestaande terreinen kunnen een uitsterfconstructie voor gebiedsvreemde activiteiten introduceren (al vereist dit een solide beleidsmatige onderbouwing om voorzienbaarheid te creëren). Bij het mengen hoeft een instructieregel/-besluit zich niet uitsluitend te richten op werklocaties/bedrijventerreinen, maar kan ook betrekking hebben op de ontwikkeling van een nieuw woongebied. In een dergelijk geval kan bepaald worden dat nieuwe woningbouwontwikkeling alleen toegestaan worden als er sprake is van een bepaalde mate van functiemenging tussen woonfuncties en bedrijfsactiviteiten.

Bij het “ontmengen” van het gebruik van bestaande bedrijventerreinen kunnen we leren van de aanpak en het gebruik van Omgevingswetinstrumenten gericht op het compacter maken van centrumgebieden. Het beleid is geoperationaliseerd naar het toepassen van een regeling waarbij in bepaalde delen van een centrumgebied, waar winkels of horeca niet meer zijn gewenst te voorkomen dat in panden die niet meer als zodanig worden gebruikt door het saneren van de (niet gebruikte) gebruiksmogelijkheden voor detailhandel en en/of horeca.

Bij bestaande bedrijventerreinen kan worden gewerkt met een “uitsterfregeling voor ongewenst gebruik”. Het dan bijvoorbeeld het verbieden van de opvolgend gebruik met functies die ook gemengd kunnen worden met wonen. Om duidelijkheid te bieden wordt daarbij geadviseerd om zo specifiek mogelijk te zijn in het verbieden van het ongewenste opvolgende gebruik: benoem bij voorkeur concrete activiteiten/gebruiksvormen in plaats van onspecifieke categorieën.

Belangrijke elementen van deze aanpak zijn:

- Het opstellen van een visie op het gebied (omgevingsvisie of in een specifieke gebiedsvisie/gebieds- of thematisch programma) waarin wordt onderbouwd waarom het belangrijk is om locaties met milieugebruiksruimte te reserveren voor activiteiten die dat nodig hebben. In deze visie moet op een kadastrale ondergrond worden aangegeven welke locaties het betreft. Op deze wijze wordt voorzienbaarheid gecreëerd met het oog op het voorkomen van nadeelcompensatie (voorheen planschade)
- Op basis van deze visie kunnen “uitsterfregelingen” voor een wijziging van het omgevingsplan worden uitgewerkt.
- Op locaties die ten tijde van het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan niet in gebruik zijn voor de in de visie omschreven ongewenste activiteiten, vervallen deze gebruiksmogelijkheden voor ongewenste activiteiten na 2 jaar.

- Op locaties die ten tijde van het vaststellen de wijziging van het omgevingsplan wel in gebruik zijn voor de in de visie omschreven ongewenste activiteiten, vervallen deze pas na het veranderen van die situatie. Dit is het geval indien er gedurende 2 jaar sprake is van leegstand of indien er gedurende 2 jaar wel een gewenste activiteit gevestigd is geweest.

Wanneer deze regelingen worden toegevoegd aan het omgevingsplan, dan kan dit in de vorm van voorrangregels.

Deze voorrangregels:

- Laten het bestaande stelsel van regels in stand.
- Zijn afwijkende regels, in aanvulling op de bestaande regels.
- Bepalen dat bepaalde regels van het tijdelijk deel buiten beschouwing blijven.

Met deze voorrangregels kan geregeld worden dat op locaties waarop een ongewenst gebruik gedurende een minimale periode (veelal 1 of 2 jaar) niet aan de orde is, opvolging/het opnieuw in gebruik nemen van een perceel door beleidsmatig ongewenst gebruik niet meer wordt toegestaan. Op deze wijze kan een bedrijventerrein geleidelijk “verkleuren” naar gebruik met de gewenste activiteiten.

Anders dan in een bestemmingsplan mag het overgangsrecht in het omgevingsplan op maat worden gemaakt en dat biedt de mogelijkheid om voor bestaande werklocaties/bedrijventerreinen de genoemde uitsterfconstructie voor gebiedsvreemde activiteiten in te stellen.

Voor het omgevingsplan geldt ook dat het zich kan richten op menging op werklocaties/bedrijventerreinen, maar ook op de menging van bedrijfsfuncties/-activiteiten met andere activiteiten. In het omgevingsplan kunnen daarmee regels worden gesteld over de menging van bedrijfsactiviteiten met bijvoorbeeld woonactiviteiten. Om geen grote risico's op nadeelcompensatie te creëren kunnen die regels het beste gesteld worden voor nieuwe gebieden.

Mengen of ontmengen kan ook bereikt worden met een voorrangregels. Het fictieve voorbeeld van het ‘bestemmingsplan Bedrijventerrein X’ uit paragraaf 4.1 wordt hier wederom gebruikt om te laten zien hoe een voorrangregel tot ontmenging kan leiden. Het principe achter het voorbeeld van deze tweede voorrangregel is dat de voorrangregel ingrijpt op de bestemmingsomschrijving. Die bestemmingsomschrijving laat namelijk bedrijfsactiviteiten toe in lagere milieucategorieën. Dit zijn bedrijfsactiviteiten met een lichtere milieubelasting. De regeling heeft betrekking op een bedrijventerrein voor watergebonden bedrijfsactiviteiten waarmee het voorstelbaar is dat op dit bedrijventerrein vooral bedrijfsactiviteiten met een zwaardere milieubelasting uitgevoerd worden. Als de voorrangbepaling de lichtere milieucategorieën (bijvoorbeeld categorieën 2n en 3.1) schrapt of verbiedt, ontstaat er ontmenging omdat het terrein alleen nog gebruikt kan worden voor bedrijfsactiviteiten met een zwaardere milieubelasting (milieucategorie 3.2 en hoger).

Bestemmingsomschrijving ‘bestemmingsplan Bedrijventerrein X’

Artikel 3.1 Bedrijventerrein

De voor ‘Bedrijventerrein’ aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- j. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 2: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- k. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 3.1: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- l. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 3.2: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- m. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 4.1: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 4.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- n. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijf tot en met categorie 4.2: bedrijven uit ten hoogste milieucategorie 4.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage X onderdeel uitmaakt van deze regels.
- o. ter plaatse van de aanduiding ‘bedrijfswoning’: uitsluitend een bedrijfswoning;
- p. kantoren;
- q. water en waterhuishoudkundige voorzieningen;
- r. nutsvoorzieningen.

Voorrangsbepaling

Artikel X.X Voorrangsbepaling bestemmingsomschrijving

In afwijking van het bepaalde in artikel 3.1 van het 'bestemmingsplan Bedrijventerrein X' dat onderdeel is van het tijdelijk deel van dit omgevingsplan worden in artikel 3.1 sub a en sub b geschraapt.

4.3 Intensiveren

Het intensiveren van bedrijventerreinen is qua aanpak volledig vergelijkbaar met het mengen/ontmengen van bedrijventerreinen. Dat betekent dat de voorbeelduitwerkingen voor het mengen/ontmengen ook toegepast kunnen worden op het intensiveren.

De urgentie om bedrijventerreinen optimaler en dus de beschikbare ruimte intensiever te gebruiken is hoog door de toenemende ruimtedruk. Dat geldt ook voor bedrijventerreinen met schaarse specifieke kenmerken (zoals een hoge milieubelasting of bereikbaarheid over water). Bij bestaande bedrijven, zou een proces in gang gezet moeten kunnen worden waardoor bedrijven hun terrein intensiever gaan gebruiken waardoor ruimte vrij komt. De uitgangspunten en doelstellingen voor intensiveren dienen te worden vastgelegd in de omgevingsvisie van gemeenten of provincies.

Op basis van deze beleidsuitgangspunten kunnen omgevingswaarden worden vastgelegd in een omgevingsplan of verordening waaraan moet worden voldaan bij ontwikkelingen die vergunningplichtig zijn, al dan niet in combinatie met een afwijking of aanpassing van het omgevingsplan. Op deze wijze kan intensivering worden afgedwongen bij bedrijven die zich ontwikkelen. Echter zien we in de praktijk hiervan nog geen voorbeelden die al opgenomen zijn in een omgevingsplan.

Intensiveren is een langdurig en intensief proces. "inhoudelijk" staat de aanpak voor het intensiveren van bedrijventerreinen nog in de kinderschoenen. De gemeente Tilburg experimenteert momenteel met het stimuleren van zorgvuldig en intensief ruimtegebruik door bedrijven aan te bieden dat de gemeente gratis een "eerste stedenbouwkundig ontwerp" maakt voor bedrijven die zich willen vestigen of verplaatsen op een aantal terreinen die men actief wil verbeteren.

Maatregel: intensiveren	
Instrument	te gebruiken voor maatregel
Beleidsontwikkeling/borging	
Omgevingsvisie	X
Programma	X
Regulering	
Omgevingsplan	X
Omgevingswaarde	X
Instructieregel/-besluit	X
Fondsvorming	X

4.4 Compenseren

Ook voor compenseren geldt dat de noodzaak en randvoorwaarden geborgd dienen te zijn in vastgesteld beleid in een omgevingsvisie of een programma.

Maatregel: compenseren	
Instrument	te gebruiken voor maatregel
Beleidsontwikkeling/borging	
Omgevingsvisie	X
Programma	X
Regulering	
Omgevingsplan	X
Omgevingswaarde	X
Instructieregel/-besluit	X
Fondsvorming	X

PROVINCIE

De beleidsmatige borging gaat hier over het formuleren van de onderbouwing voor een toekomstige inspannings- of resultaatsverplichting op basis waarvan een omgevingswaarde vastgesteld kan worden. Onvoldoende naleving van het beleid betekent op provinciaal niveau ook in dit geval dat een instructieregel of instructiebesluit ingezet kan worden. De inzet van een omgevingswaarde is in dit geval niet raadzaam omdat de omgevingswaarde niet door kan werken naar andere overheden en omdat de compensatieopgave op provinciaal niveau voldoende hard geformuleerd kan worden in een instructieregel of -besluit. Een instructieregel kan namelijk bepalen dat transformatie van een werklocatie/bedrijventerrein alleen toegestaan is als voorafgaand daaraan/uiteindelijk na een bepaalde periode na transformatie elders een nieuw terrein met vergelijkbare omvang gerealiseerd is. De provincie Zuid-Holland hanteert deze regeling al in de omgevingsverordening (art 7.52) voor bepaalde typen bedrijventerreinen.

Als compensatie van getransformeerd bedrijventerrein gewenst is, terwijl een interventie door middel van een instructieregel/-besluit ongewenst is, kan ook de inzet van fondsvorming overwogen worden. Compensatie via fondsvorming houdt in dat transformatie van een werklocatie/bedrijventerrein mogelijk is na een geldelijke vergoeding. Die vergoeding wordt in een fonds gestort zodat daarmee elders gronden voor nieuwe werklocaties/bedrijventerreinen aangekocht kunnen worden en/of de hogere kosten van alternatieve locatie te compenseren en betaalbaarheid te garanderen. Een dergelijk fonds kan los van de Omgevingswet ingesteld worden en bijvoorbeeld als flankerend middel naast het beleid uit de omgevingsvisie en/of een programma ingezet worden.

Voorbeeld van compensatie in Zuid-Holland:

<https://raad.dordrecht.nl/Documenten/2a-Toelichting-Bijlage-19-Notitie-compensatie-bedrijven-Maasterras-1.pdf>

Omgevingsverordening Zuid Holland, Art 7.52 bedrijven (15 december 2021)

6. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op een bestaand bedrijventerrein als bedoeld in het eerste lid of het vierde lid en dat gehele of gedeeltelijke wijziging naar andere activiteiten dan bedrijven mogelijk maakt, verantwoordt in de motivering op de welke wijze binnen de regio compensatie van de toegedeelde functies van bedrijventerrein zal plaatsvinden of al heeft plaatsgevonden.
7. Compensatie van bedrijventerreinen als het bedoeld in het zesde lid is nodig bij:
 - a. een bedrijventerrein met een in een milieuzonering vastgelegde gebruiksruimte voor geluid en geur van een geluidruimtezone 2 en een geurruimte zone 2, of milieucategorie 3, en een oppervlakte van meer dan 1 hectare;
 - b. een bedrijventerrein met de hoogst mogelijke in een milieuzonering vastgelegde gebruiksruimte voor geluid en geur, of milieucategorie 4 of hoger;
 - c. een geluidgezoneerd bedrijventerrein; en
 - d. een watergebonden bedrijventerrein.
8. Het zesde en zevende lid is van overeenkomstige toepassing bij verlaging van de in een milieuzonering vastgelegde gebruiksruimte voor geluid en geur, of de verlaging van de milieucategorie.
9. Compensatie als bedoeld in het zesde en zevende lid, kan achterwege blijven, als is aangetoond dat na transformatie voldoende bedrijventerrein in de regio beschikbaar zal blijven. Hierbij wordt rekening gehouden met zowel de kwantitatieve als kwalitatieve behoefte.
10. Compensatie van het feitelijke gebruik en vierkante meters voor vierkante meter is mogelijk, mits het gaat om locaties die zijn opgenomen in een regionale bedrijventerreinvisie die de instemming heeft een gedeputeerde staten en wordt voldaan aan de in die visie vastgelegde evenwichtige balans in vraag en aanbod.
11. In afwijking van het zesde tot en met tiende lid zijn nieuwe woningen of transformatie naar woningbouw uitgesloten op bedrijventerreinen die zijn aangewezen als 'bedrijventerrein, niet te transformeren'.

GEMEENTE

Op gemeentelijk niveau vereist compensatie ook een beleidsmatige onderbouwing. Die onderbouwing moet in principe aan dezelfde eisen voldoen als de onderbouwing van het nut en de noodzaak tot bescherming van bestaande werklocaties/ bedrijventerreinen.

Als de beleidsmatige beschrijving van compensatie onvoldoende is, kan een gemeente in het omgevingsplan bepalen dat transformatie van werklocaties/bedrijventerreinen alleen toegelaten is als voorafgaand daaraan/uiteindelijk na een bepaalde periode na transformatie elders een nieuw terrein met vergelijkbare omvang gerealiseerd is. Op gemeentelijk niveau is naleving van een dergelijke bepaling echter moeilijker dan in een gehele provincie omdat het gebied waar compensatie plaats kan vinden kleiner is. Bij een gebrek aan ruimte kan bijvoorbeeld wel in het omgevingsplan bepaald worden dat compensatie plaats kan vinden door het storten van een vergoeding in een fonds. In plaats van fysieke compensatie vindt dan financiële compensatie plaats. Met die financiële compensatie kan elders in een gemeente (of in samenwerkende gemeenten als er sprake is van een intergemeentelijk fonds) grond aangekocht worden voor een nieuwe werklocatie/bedrijventerrein. Een dergelijke constructie kan op provinciaal niveau ook in een omgevingsverordening toegepast worden.

Gemeenten kunnen in het omgevingsplan de compensatie-eis ook vormgeven als omgevingswaarde. Die omgevingswaarde kan bijvoorbeeld geformuleerd worden als de oppervlakte (gemeten in een bepaalde eenheid) die de bedoeld is voor de uitoefening van (specifieke) bedrijfsactiviteiten (bijvoorbeeld bedrijfsactiviteiten in een specifieke milieucategorie of een specifieke activiteit zoals logistiek). Vervolgens kan in een algemene regel in het omgevingsplan bepaald worden dat de oppervlakte van werklocaties/bedrijventerrein niet mag afnemen ten opzichte van die oppervlakte op een bepaald moment in de tijd.

Regels over compensatie van de oppervlakten voor bedrijventerreinen of werklocaties zijn geen gebruikelijk onderwerp in bestemmingsplannen die onderdeel geworden zijn van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. De reden hiervoor is dat veel bestemmingsplannen tot stand kwamen in een periode waarin het gebrek aan ruimte voor bedrijventerreinen/werklocaties minder groot was dan nu. Om die reden kunnen regels over compensatie van oppervlakteverlies in veel gevallen toegevoegd worden aan het nieuw deel van het omgevingsplan zonder regels in het tijdelijk deel met behulp van voorraangsregels aan te hoeven passen. Voorkeur gaat allereerst uit naar het oplossen met behulp van (plan)regels in plaats van het regelen met behulp van een omgevingswaarde.

Net als provincies kunnen gemeente een fonds instellen, al dan niet als flankerend middel naast een omgevingsvisie en/of programma, om compensatie te realiseren als inzet van het omgevingsplan ongewenst is.

BIJLAGE 1 UITWERKING NADERE TOELICHTING OP DE AFWEGING VOOR HET KIEZEN VAN DE RELEVANTE INSTRUMENTEN VANUIT DE OMGEVINGSWET

UITWERKING CASUS BESCHERMEN BESTAAND BEDRIJVENTERREIN

Algemene toelichting

Het beschermen van de ruimte voor werken kan betrekking hebben op het beschermen van de bestaande ruimte voor bedrijventerreinen/werklocaties, dit is het kwantitatieve aspect van beschermen. Beschermen heeft ook een kwalitatief aspect en dat heeft betrekking op bijvoorbeeld het beschermen van bepaalde vormen van aanwezige bedrijvigheid, bereikbaarheid of betaalbaarheid van locaties. Voor deze casus wordt uitgegaan van bescherming van zowel een kwantitatief als kwalitatief aspect. Bescherming heeft twee componenten: de bescherming van het bedrijventerrein zelf en de bescherming van de omgeving tegen ongewenste effecten van bedrijvigheid. Van beide voorbeelden van beschermen wordt een casus uitgewerkt.

In deze casus staat een bedrijventerrein centraal dat in het buitengebied gelegen is. Het bedrijventerrein biedt enerzijds ruimte aan complexe industrie waar de provincie bevoegd gezag voor is. Anderzijds biedt het bedrijventerrein ruimte aan een hoogspanningsstation, watergebonden bedrijvigheid en diverse bedrijvigheid in lichtere milieucategorieën. Ondanks de ligging in het buitengebied is de afstand tussen het bedrijventerrein en bestaande woongebieden niet groot. De afstand tussen het bedrijventerrein en de woongebieden is echter groot genoeg om hinder van activiteiten op het bedrijventerrein te voorkomen. Omdat het terrein goed functioneert wordt ingezet op het behoud van het terrein en de activiteiten die daar nu plaatsvinden door het geheel te beschermen. Het beschermen gaat enerzijds om het beschermen van de huidige oppervlakte die bedoeld is voor de complexe industrie en anderzijds om het beschermen van de vestigingsmogelijkheden voor bedrijven die veel milieuhinder veroorzaken. De bereikbaarheid van het terrein is goed en uit verkeersmodellering blijkt dat deze autonoom ook goed blijft. Bescherming van de bereikbaarheid of andere kwalitatieve aspecten speelt daarmee geen rol in deze casus.

OORZAAK

Houding-gedrag

Er is sprake van een houding gericht op het beschermen van het bedrijventerrein in de huidige vorm. Deze houding vertaalt zich in gedrag dat gericht is op die doelstelling en in dat verband wordt de inzet van omgevingswaarden overwogen.

Ontbreken beleid/regelgeving

Bescherming van bedrijventerreinen en milieubelastende activiteiten van provinciaal belang is in het omgevingsbeleid van de provincie als ambitie benoemd. Deze ambitie is vertaald in instructieregels in de omgevingsverordening, maar er is nog geen sprake van omgevingswaarden die gericht op de bescherming van specifieke oppervlakten/milieuhinder ten behoeve van het behoud van bestaande bedrijvigheid.

Onvoldoende personele capaciteit

Er is geen sprake van onvoldoende personele capaciteit.

Onvoldoende urgentiebesef

Er is sprake van urgentiebesef, het belang van het bedrijventerrein is onderkend. Ambtelijk, politiek en bestuurlijk wil men snel overgaan tot bescherming.

Impact op

Deze opgave heeft impact op eventuele vrijkomende kavels op het bedrijventerrein dat benoemd wordt in de casusbeschrijving. Die kavels zijn bij het stellen van een omgevingswaarde niet zonder meer in te nemen door lichtere bedrijvigheid. Door de ligging van het bedrijventerrein en het niet voorzien in intensivering van gebruiksmogelijkheden zijn de effecten op de omgeving verwaarloosbaar.

Welke meekoppelkansen met (bestaand) beleid en/of andere opgaven zijn er?	<p>Indien nodig kan een relatie gelegd worden met beleid op basis waarvan de instructieregels gesteld zijn teneinde aan te geven waarom er in extra bescherming voorzien moet worden.</p> <p>Vanwege de ruimte die het bedrijventerrein biedt voor een hoogspanningsstation kan ook een relatie met de energietransitie gelegd worden.</p>
Doorwerking vanuit omgevingsvisie	Vanwege de bestaande instructieregels biedt de omgevingsvisie mogelijkheden om zonder grote aanvullende beleidsmatige onderbouwing omgevingswaarden te formuleren. Wel moet beschreven worden waar die omgevingswaarden het bestaande beleid en bestaande regelgeving aanvullen.
Bestuurlijke relevantie	Er is sprake van een bestuurlijke wens tot bescherming van het bestaande bedrijventerrein.
Politieke relevantie	Er is sprake van een politieke wens tot bescherming van het bestaande bedrijventerrein.
Onderdeel van bestaand beleid?	Er is sprake van bestaande beleid ten behoeve van instructieregels. In algemene zin zet dit beleid in op bescherming van bestaande bedrijventerreinen.
Opgave onderkend door samenleving?	Nee, ziet de noodzaak van aanvullende bescherming van het bedrijventerrein niet. Tegelijkertijd is er in die samenleving geen sprake van overwegend negatieve sentimenten jegens het bedrijventerrein. Het terrein in zijn huidige vorm wordt geaccepteerd door de samenleving.
Beschrijving huidige situatie	Zie casusbeschrijving. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat deze uitwerking uitgaat van het stellen van een omgevingswaarde op provinciaal niveau gelet op het feit dat de provincie bevoegd gezag is voor de belangrijkste activiteiten op het bedrijventerrein.
Opgave gericht op ontwikkelen nieuwe situatie?	Nee, het gaat om het behoud van een bestaande situatie.
Opgave gericht op behoud bestaande situatie?	Ja
Gebied waarop opgave betrekking heeft?	Zie casusbeschrijving.
Gebiedsgerichte, locatiegerichte of objectgerichte opgave?	Locatiegericht.
Welke aspecten van de fysieke leefomgeving hebben een relatie met de opgave?	Deze casus heeft een relatie met de bereikbaarheid en dus alle infrastructuur op het bedrijventerrein en de wegen naar dat terrein. Daardoor is er ook een sprake van een relatie met mobiliteit en bredere zin en de ruimte voor (fiets)parkeren.

Wie is bevoegd gezag?	Provincie
Is de opgave meetbaar/ kwantificeer/objectiveerbaar?	De oppervlakte voor complexe bedrijvigheid en de mate van milieuhinder zijn meetbaar, kwantificeerbaar en objectiveerbaar.
Is beschrijven van de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving mogelijk?	Ja, de bestaande en gewenste oppervlakte en mate van milieuhinder kunnen beschreven worden.
Is er sprake van mogelijkheden tot monitoring?	Ja, bestaande en gewenste oppervlakte en mate van milieuhinder kunnen gemonitord worden.
Hoe vindt monitoring plaats?	<p>Monitoring van de invulling van de oppervlakte die bedoeld is voor complexe bedrijvigheid vindt plaats via de bestaande methoden en structuren voor het in regionaal verband programmeren van de behoeften aan bedrijventerrein. De monitoring van de invulling van deze oppervlakten wordt uitgevoerd door de provincie.</p> <p>Monitoring van de ruimteverdeling gelet op de milieuhinder vindt eveneens plaats via de bestaande methoden en structuren voor de regionale bedrijventerreinenprogrammering. De provincie onderzoekt met deze monitoring of de gronden die bedoeld zijn voor bedrijven met grotere milieuhinder ook zodanig gebruikt worden en onderneemt acties in de (regionale) programmering als dit niet het geval blijkt. Daarnaast worden op basis van eventuele klachten (al dan niet via de gemeenten en omgevingsdienst) de effecten van de daadwerkelijke invulling van deze gronden met bedrijven die grotere milieuhinder veroorzaken gemonitord.</p>
Aanvullingen/opmerkingen	N.v.t.
Zijn bestaande wettelijke normen toereikend om de beoogde doelstelling te behalen?	De bestaande wettelijke normen zijn toereikend om milieuhinder op gevoelige functies te voorkomen. Deze wettelijke normen zijn niet toereikend om te borgen dat bepaalde oppervlakte op het bedrijventerrein gereserveerd zijn voor complexe bedrijven. De wettelijke normen zijn ook niet toereikend op het gebied van het reserveren van gronden voor bedrijvigheid die grotere milieuhinder kan veroorzaken.
Kan de beoogde doelstelling behaald worden door het stellen van een kwantitatieve norm?	Ja, er kunnen kwantitatieve normen worden gesteld aan de oppervlakte aan milieuhinder. Dergelijke normen kunnen vervat worden in een omgevingsplanregel.
Welke voorwaarden moeten vanuit wet- en regelgeving nog meer gesteld worden om het doel te bereiken?	De bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor andere vervoersvormen dan de (vracht)auto en betaalbaarheid van het bedrijventerrein is van belang voor een gezonde woon-werkbalans. Deze aspecten kunnen wel als omgevingswaarde uitgewerkt worden, maar hier zijn kanttekeningen bij te maken. In dit geval is de provincie bevoegd gezag wegens de aanwezigheid van een complex bedrijf en beheert de provincie de omliggende N-weg. De provincie kan daarmee omgevingswaarden stellen over bijvoorbeeld de I/C-verhouding van deze weg en daarmee de bereikbaarheid van het bedrijventerrein voor de (vracht)auto borgen. De provincie geeft ook concessies voor openbaar vervoer (bus) en kan daarmee ook enigszins sturen op de bereikbaarheid van het terrein voor de bus. Daarbij is de provincie wel afhankelijk van die visie van de concessiehouder op het laten halteren van een bus. Naast het complexe bedrijf zit er ook bedrijvigheid op het terrein die onder gemeentelijk bevoegd gezag valt en is de gemeente voor een deel wegbeheerder (wegen buiten de N-weg), tevens reguleert de

gemeente het parkeren en fietsen op het terrein. Dit maakt afstemming over eventuele omgevingswaarden die gekoppeld zijn aan bereikbaarheidsaspecten noodzakelijk omdat er veelal sprake zal zijn van een verschil tussen wegbeheerder en bevoegd gezag.

De betaalbaarheid heeft te maken heeft met privaatrechtelijke afspraken die zich doorgaans niet of zeer beperkt lenen voor publiekrechtelijke borging.

Hoe kan de beoogde doelstelling behouden blijven na het behalen?

De beoogde doelstelling kan na het behalen behouden blijven door de omgevingswaarden te laten bestaan en monitoring uit te blijven voeren als onderdeel van de monitoring van de omgevingskwaliteit. Veranderingen in die kwaliteit die te maken hebben met dit bedrijventerrein komen dan snel aan het licht zodat er indien nodig acties ondernemen kunnen worden om weer aan de omgevingswaarde te voldoen.

Wie is primair verantwoordelijk voor het behalen van de doelstelling?

Provincie en gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk.

Wie zijn medeverantwoordelijk voor het behalen van doelstelling?

De provincie is primair verantwoordelijk. Gemeenten zijn secundair verantwoordelijk.

Zijn er (op decentraal niveau) andere juridische instrumenten/ maatregelen (bijvoorbeeld ruimere regels in het omgevingsplan) in te zetten waarmee de doelstelling bereikt kan worden?

De betaalbaarheid is met andere juridische instrumenten dan omgevingswaarden op te lossen, zie eerder. Beleidsmatig zijn er mogelijkheden om te sturen op de multimodale ontsluiting van een bedrijventerrein. Daarmee zijn er beperkte sturingsmogelijkheden op het gebied van bereikbaarheid.

De oppervlakten en mate van milieuhinder voor de complexe bedrijvigheid kunnen in dit geval ook met provinciale instructieregels geborgd worden.

Zijn er (op decentraal niveau) andere niet-juridische instrumenten (bijvoorbeeld subsidies of bestuursakkoorden) in te zetten waarmee de doelstelling bereikt kan worden?

Op decentraal niveau zijn er mogelijkheden om betaalbaarheid te vergroten met subsidies (korting op de leges) die niet onder gevolgklasse 1 van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen vallen.

Welke aanvullende inspanningen kunnen worden ingezet om de doelstelling te bereiken?

Op decentraal niveau kunnen ook bestuursakkoorden gesloten worden over de bereikbaarheid van het bedrijventerrein en de reservering van bepaalde fysieke en milieukundige ruimte voor complexe bedrijven/bedrijven met veel milieuhinder. Deze afspraken zijn echter niet kenbaar voor derden en geven bedrijven dus minder zekerheid over langdurige uitoefening van hun activiteiten dan een publiekrechtelijk vastgelegde keuze in de vorm van een omgevingswaarde of (instructie)regel.

Bedrijven kunnen aangesproken worden op de eigen verantwoordelijk in het zorgen voor een goed transport van medewerkers van en naar het bedrijf.

Welk instrument biedt het meeste meerwaarde gelet op de inspanning die inzetten van het instrument vraagt?

In dit geval zijn aanvullende inspanningen louter aanvullend en is er geen sprake van bestaande wettelijke mogelijkheden die een directe(re) vorm van sturing mogelijk maken. Dat betekent dat in deze casus de inzet van omgevingswaarden en/of instructieregels overwogen moet worden.

UITWERKING VOORBEELD BESCHERMING OMGEVING BESTAAND BEDRIJF

Dit voorbeeld gaat om een relatief nieuw bedrijventerrein bij een kleinere kern. Het terrein ligt op enige afstand van die kern en wordt vrijwel direct ontsloten door een A-weg. Circa 20% van dit bedrijventerrein wordt gebruikt door een voedselproducerend bedrijf. Het gaat om een modern en goed ontsloten bedrijventerrein waar de beperkte milieuhinder die het bedrijf veroorzaakt goed past.

Het bedrijf zorgt voor veel werkgelegenheid in de regio maar brengt ook een huisvestingsvraagstuk met zich omdat veel werkgelegenheid ingevuld wordt door arbeidsmigranten die veelal in particuliere woningen en recreatieparken in de omgeving ondergebracht zijn. Daarnaast procedeert het bedrijf structureel tegen ontwikkelingen in de omgeving waarvan vermoed wordt dat die de exploitatiemogelijkheden van het bedrijf kunnen beperken. Omdat het bedrijventerrein aan de rand van een plattelandsgemeente ligt, doen de effecten van het bedrijf zich ook in omliggende gemeenten voor.

De vraag staat centraal hoe voorkomen wordt dat het bieden van huisvesting aan arbeidsmigranten die voor het bedrijf werken een onevenredig beslag legt op de regionale woningvoorraad en de bruikbaarheid van recreatieparken als locaties voor tijdelijk en recreatief verblijf. Sturing op deze twee aspecten beschermt de omgeving tegen ongewenste effecten van het bedrijf.

OORZAAK

Houding-gedrag

De ambtelijke en bestuurlijke houding jegens het bedrijf is in beginsel positief. Het bedrijf zit op een passende locatie en veroorzaakt geen fysieke hinder in de omgeving. Er is geen sprake van structurele noodzaak tot handhaving of consequente overtredingen. De opstelling van het bedrijf jegens andere, economisch relevante initiatieven roept ambtelijk, bestuurlijk en politiek frustratie op. Dat geldt ook voor de huisvestingsvraagstukken die het bedrijf veroorzaakt. In beginsel is de ambtelijke en bestuurlijke houding gericht op het in minnelijk overleg met het bedrijf tot oplossingen komen. Men zoekt naar mogelijkheden om omgevingswaarden in te zetten als escaleeroptie wanneer er minnelijk geen overeenstemming bereikt wordt.

Ontbreken beleid/regelgeving

Er is geen sprake van het volledig ontbreken van beleid en regelgeving. Er is in de betrokken gemeenten beleid en regelgeving voor kamerverhuur en huisvesting van arbeidsmigranten. Daarnaast is er beleid en regelgeving die gericht is op het inperken van de mogelijkheden tot permanente bewoning van recreatieparken.

Onvoldoende personele capaciteit

Er is geen sprake van onvoldoende personele capaciteit in de betrokken gemeente.

Onvoldoende urgentiebesef

Er is geen sprake van onvoldoende urgentiebesef. Ambtelijk, politiek en bestuurlijk wordt het voorkomen van een onevenredige belasting van de woningvoorraad door het bedrijf als urgente opgave gezien.

Impact op

De beschikbaarheid van de woningvoorraad in de betrokken gemeenten.

Welke meekoppelkansen met (bestaand) beleid en/of andere opgaven zijn er?	Er zijn meekoppelkansen op het gebied van de aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen. En er zijn meekoppelkansen op het gebied van de woningbouwopgave.
Doorwerking vanuit omgevingsvisie	Los van het beleid over het tegengaan van permanente bewoning van recreatieparken en het beleid over huisvesting van arbeidsmigranten alsmede kamerverhuur is er geen doorwerking vanuit de omgevingsvisie.
Bestuurlijke relevantie	Er is sprake van bestuurlijke relevantie. Bestuurlijk wil men de geschetste belasting van de woningvoorraad voorkomen en met de omgevingswaarde een steviger onderhandelingspositie richting het bedrijf creëren.
Politieke relevantie	Er is sprake van politieke relevantie. Net als op bestuurlijk niveau wil men de geschetste belasting van de woningvoorraad voorkomen.
Onderdeel van bestaand beleid?	Nee, het tegengaan van de effecten van het bedrijf op de woningvoorraad is geen onderdeel van het bestaand beleid. Wel kan het bestaande beleid uit de omgevingsvisie (zie eerder) in beperkte zin gebruikt worden als onderbouwing van een eventuele omgevingswaarde.
Opgave onderkend door samenleving?	Ja, de samenleving onderkent de opgave. Dat verklaart mede de bestuurlijke en politieke relevantie.
Beschrijving huidige situatie	Zie casusbeschrijving.
Opgave gericht op ontwikkelen nieuwe situatie?	Nee, het gaat om het behoud van een bestaande situatie.
Opgave gericht op behoud bestaande situatie?	Ja
Gebied waarop opgave betrekking heeft?	De grotere omgeving van het bedrijf.
Gebiedsgerichte, locatiegerichte of objectgerichte opgave?	Gebiedsgericht
Welke aspecten van de fysieke leefomgeving hebben een relatie met de opgave?	De opgave heeft vooral een relatie met het behoud van voldoende woningvoorraad en het gebruik van recreatieparken in de gemeenten.
Wie is bevoegd gezag?	De gemeente waar het bedrijf in ligt en de gemeenten in de regio die te maken hebben met het huisvestingsvraagstuk wegens arbeidsmigranten van dat bedrijf.
Is de opgave meetbaar/kwantificeer/objectiveerbaar?	Dit is lastig. Een te beperkte woningvoorraad is wel meetbaar door markteffecten als koop- en huurprijzen te onderzoeken en door wachttijden voor huurwoningen te onderzoeken. Ook het gebruik van recreatiewoningen is te monitoren. Dit kost echter wel personele capaciteit bij een gebrek aan publiek beschikbare data. Daarnaast is het moeilijk om een te beperkte woningvoorraad direct toe te schrijven aan het bedrijf.
Is beschrijven van de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving mogelijk?	Ja, de gewenste woningvoorraad en beschikbaarheid van woningen kunnen beschreven worden. Dit geldt ook voor het gewenste gebruik van recreatieparken.

<p>Is er sprake van mogelijkheden tot monitoring?</p>	<p>De mogelijkheden tot monitoring zijn beperkt. Gemeenten kunnen zelf het gebruik van recreatiewoningen monitoren omdat dit autonoom al gebeurt. Tegelijkertijd kost dat veel personele capaciteit en dat kan de monitoringsmogelijkheden beperken.</p> <p>De monitoring van de woningvoorraad is bij gebrek aan beschikbare publiek beschikbare data lastig te realiseren. Hier moeten waarschijnlijk gegevens voor ingekocht worden.</p>
<p>Hoe vindt monitoring plaats?</p>	<p>De wijze van monitoring moet nader bepaald worden.</p>
<p>Aanvullingen/opmerkingen</p>	<p>Het voorkomen dat er (onnodig) geprocedeerd wordt tegen mogelijk beperkende ontwikkelingen in de omgeving van het bedrijf is niet iets dat zich leent voor een omgevingswaarde in het bijzonder of regulering in het omgevingsrecht in het algemeen. Als er procedemogelijkheden zijn en een partij acht het gebruik daarvan opportuun, mag dergelijk gebruik vanzelfsprekend niet publiekrechtelijk ingeperkt worden.</p>

UITWERKING CASUS MENGEN/ONTMENGEN – VOORRANGSREGELS

Het mengen/ontmengen van de ruimte voor bedrijventerreinen is een middel om binnen bestaande ruimte voor bedrijventerreinen/werklocaties tot een optimaal en zuinig gebruik van de beschikbare bestaande ruimte te komen. Mengen betekent dat bedrijvigheid gemengd wordt met functies die daarmee te verenigen zijn op locaties waar deze bedrijvigheid geen ruimte inneemt van bedrijvigheid die niet anders dan op specifieke bedrijventerreinen gevestigd kan worden, bijvoorbeeld vanwege hun grootte of milieuhinder. Ontmengen houdt in dat functies die dergelijke vormen van bedrijvigheid (kunnen) belemmeren verwijderd worden van bedrijventerreinen/werklocaties om elders een plek te krijgen.

Onderstaand wordt uitgegaan van een bestaand bedrijventerrein dat gelegen is aan de rand van het stedelijk gebied van een grote Randstedelijke gemeente. Het bedrijventerrein is ontsloten via een N-weg die direct aansluit op A-wegen en daarmee geschikt voor de vestiging van grote(re) logistieke bedrijven. Het terrein is dan ook overwegend benut door dergelijke bedrijven.

Op regionaal niveau is het bedrijventerrein onderdeel van een groter cluster van bedrijventerreinen aan de rand van het stedelijk gebied. Dit cluster wordt begrensd door rijkswegen, spoorwegen, waterwegen en woongebieden. Vanwege deze harde grenzen en de beperkte ruimte in de omgeving is uitbreiding van het bedrijventerrein op korte termijn niet wenselijk.

In het gehele cluster zijn momenteel bedrijven uit milieucategorieën 1 tot en met 5 toegestaan. Op het bestaand bedrijventerrein dat in deze casus centraal staat is bedrijvigheid uit milieucategorieën 3.1 tot en met 4.2 toegestaan. Tegelijkertijd zijn activiteiten toegelaten die in zeer beperkte mate milieuhinder veroorzaken zoals horeca, detailhandel en kantoren. Het zijn deze functies die de ruimte voor de bedrijvigheid die meer milieuhinder veroorzaakt in toenemende mate beperken. Daarmee is de opgave om het bedrijventerrein te ontmengen en in regionaal verband de te verwijderen functies te mengen.

OORZAAK

Houding-gedrag

Houding en gedrag zijn in dit geval gericht op het behoud van de bestaande situatie omdat die op hoofdlijnen goed functioneert. Met het oog op de toekomst van het cluster van bedrijvigheid is men op ambtelijk en bestuurlijk niveau wel doordrongen van de noodzaak om tot een zonerings te komen die de minst milieuhinderlijke functies het dichtste bij woningen plaatst omdat hiermee hinder voorkomen wordt, de ruimte efficiënt geordend wordt en er binnen de bestaande ruimte meer vestigingsmogelijkheden ontstaan voor onderscheidende grote/logistieke bedrijvigheid.

Ontbreken beleid/regelgeving

Er is geen sprake van het ontbreken van beleid en regelgeving. Met bestaand beleid en bestaande regels kan door zowel hogere als lagere overheden in principe al goed gestuurd worden op het zonerings van bedrijvigheid.

Onvoldoende personele capaciteit

Er is geen sprake van onvoldoende personele capaciteit.

Onvoldoende urgentiebesef

Het urgentiebesef is beperkt omdat de huidige situatie goed functioneert. Met het oog op de toekomst ziet men wel dat het beter is om nu acties te plannen om tot een nog betere zonerings te komen dan om dat ad hoc te moeten doen als er echt dringende opgaven ontstaan, maar de opgave heeft in principe geen prioriteit.

Impact op	Bestaande bedrijven die herplaatst moeten worden, de woonomgeving nabij het bedrijvencluster, de vervoersstromen op wegen en potentiële kandidaten voor vestiging op nieuw ontstane kavels. Daarmee is sprake van een impact op alle aspecten van de fysieke leefomgeving, alleen kan de concrete impact pas bepaald worden als er daadwerkelijk herplaatsing en nieuwvestiging plaats gaat vinden.
Welke meekoppelkansen met (bestaand) beleid en/of andere opgaven zijn er?	Er zijn in ieder geval meekoppelkansen op het gebied van wonen omdat een andere zoning mogelijk tot minder hinder op woningen leidt. Andere meekoppelkansen moeten bepaald worden in concrete gevallen van herplaatsing en nieuwvestiging.
Doorwerking vanuit omgevingsvisie	De omgevingsvisie voorziet niet in de herplaatsing en nieuwvestiging zoals ze in deze uitwerking beschreven worden. Tegelijkertijd bevat de omgevingsvisie wel algemene ambities over het bieden van een gezonde en veilige fysieke woonomgeving alsmede een goed woon- en ondernemersklimaat die zich niet verzetten tegen het voornemen.
Bestuurlijke relevantie	De bestuurlijke relevantie is beperkt tot het besef dat nu acties uitvoeren later tot een beter woon- en ondernemingsklimaat kan leiden dat gemakkelijker in stand gehouden kan worden omdat het nemen van maatregelen die hinder mitigeren niet snel nodig is.
Politieke relevantie	Politiek wordt aan het voornemen geen relevantie toegedicht.
Onderdeel van bestaand beleid?	Nee, het voornemen is geen onderdeel van het bestaand beleid. Het beleid uit de omgevingsvisie kan wel als basis voor het voornemen gebruikt worden.
Opgave onderkend door samenleving?	Nee, de samenleving onderkent de opgave niet.
Beschrijving huidige situatie	Zie casusbeschrijving.
Opgave gericht op ontwikkelen nieuwe situatie?	Nee, het gaat om het behoud van een bestaande situatie. Bedrijven worden waar mogelijk verplaatst naar bestaande bedrijventerreinen.
Opgave gericht op behoud bestaande situatie?	Ja
Gebied waarop opgave betrekking heeft?	Het gehele cluster van bedrijvigheid en de vervangende locaties voor bedrijven.
Gebiedsgerichte, locatiegerichte of objectgerichte opgave?	Gebiedsgericht.
Welke aspecten van de fysieke leefomgeving hebben een relatie met de opgave?	Een aspect van de fysieke leefomgeving dat structureel meespeelt in de hele casus is het voorkomen/beperken van hinder van bedrijvigheid op gevoelige functies. De andere aspecten van de fysieke leefomgeving die met casus te maken hebben worden bepaald bij het concrete voornemen tot herplaatsing/nieuwvestiging van een bedrijf.

Wie is bevoegd gezag?	Gemeente.
Is de opgave meetbaar/ kwantificeer/objectiveerbaar?	Het ruimtegebruik op locaties waar herindeling nodig is en op locaties waar herindeling plaatsvindt is meetbaar. De mate van hinder voor/na herplaatsing is meetbaar. Tevens is de invulling van locaties met (on)gewenste vormen van nieuwe bedrijvigheid ook meetbaar.
Is beschrijven van de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving mogelijk?	Ja, het beschrijven van de huidige staat en kwaliteit alsmede de gewenste staat en kwaliteit na herindeling is mogelijk. Op basis van de verschillen tussen de feitelijk aanwezige en de gewenste situatie kunnen ambities tot herindeling geformuleerd worden en die zijn dan weer leidend voor het vaststellen van voornemens tot herindeling.
Is er sprake van mogelijkheden tot monitoring?	Ja er zijn monitoringsmogelijkheden. Op basis van de mate van milieuhinder op de omgeving, de mate waarin die milieuhinder past op die plek en de mate waarin die milieuhinder ook goed elders ingepast kan worden kan worden bepaald of herindeling nodig is. Tevens kan op basis van fysiek ruimtebeslag van bedrijven bepaald worden of ruimte efficiënt(er) geordend kan worden. Monitoring van de invulling van gronden die gelet op hun grootte overwegend geschikt zijn voor grotere bedrijven vindt plaats via de bestaande methoden en structuren voor het in regionaal verband programmeren van de behoeften aan bedrijventerrein. Hierbij is van belang dat er bij gronduitgifte aandacht wordt besteed aan de grootte van bedrijven en indien nodig en mogelijk wordt meegedacht over de vestigingslocatie. Achteraf zoeken naar mogelijkheden om zeer grote bedrijven te verplaatsen is immers moeilijk.
Hoe vindt monitoring plaats?	Monitoring van de ruimteverdeling gelet op de milieuhinder vindt eveneens plaats via de bestaande methoden en structuren voor de regionale bedrijventerreinenprogrammering. De provincie en gemeenten onderzoeken in deze casus met deze monitoring of de gronden die bedoeld zijn voor bedrijven met grotere milieuhinder ook zodanig gebruikt worden en ondernemen acties in de (regionale) programmering als dit niet het geval blijkt. Daarnaast worden op basis van eventuele klachten (al dan niet via de gemeenten en omgevingsdienst) de effecten van de daadwerkelijke invulling van deze gronden met bedrijven die grotere milieuhinder veroorzaken gemonitord.
Aanvullingen/opmerkingen	N.v.t.
Zijn bestaande wettelijke normen toereikend om de beoogde doelstelling te behalen?	
Kan de beoogde doelstelling behaald worden door het stellen van een kwantitatieve norm?	
Welke voorwaarden moeten vanuit wet- en regelgeving nog meer gesteld worden om het doel te bereiken?	
Hoe kan de beoogde doelstelling behouden blijven na het behalen? Wie is primair verantwoordelijk voor het behalen van de doelstelling?	

Wie zijn medeverantwoordelijk voor het behalen van doelstelling?

Zijn er (op decentraal niveau) andere juridische instrumenten/ maatregelen (bijvoorbeeld ruimere regels in het omgevingsplan) in te zetten waarmee de doelstelling bereikt kan worden?

Zijn er (op decentraal niveau) andere niet-juridische instrumenten (bijvoorbeeld subsidies of bestuursakkoorden) in te zetten waarmee de doelstelling bereikt kan worden?

Welke aanvullende inspanningen kunnen worden ingezet om de doelstelling te bereiken?

Bedrijven die (op termijn) in beeld komen om herplaatst te worden kunnen aangeschreven worden om nut en noodzaak van herplaatsen onder de aandacht te brengen, met de waarborg dat herplaatsen niet zonder formele procedures plaats zal vinden en iets is voor de lange(re) termijn. Daarnaast kunnen deze bedrijven het aanbod krijgen om gebruik te maken van begeleiding door het bevoegd gezag in termen van planologisch en procedureel advies bij het zoeken naar een nieuwe locatie. Het gaat er hier vooral om duidelijk maken dat herplaatsing vrijwillig is en dat het bevoegd gezag met geïnteresseerden mee wil denken.

Fondsvorming kan ook overwogen worden.

Welk instrument biedt het meeste meerwaarde gelet op de inspanning die inzetten van het instrument vraagt?

BIJLAGE 2 HET INSTRUMENT PROGRAMMA - VANUIT DE OMGEVINGSWET

INLEIDING

Het programma is een kerninstrument van de Omgevingswet dat gebruikt kan worden om beleid voor de fysieke leefomgeving, uit te werken en uitvoeringsmaatregelen te benoemen waarmee beleidsambities gerealiseerd kunnen worden. Voor dit onderzoek is een vrijwillig programma een logische variant omdat andere vormen van het programma volgen uit een verplichting (in regelgeving van de Europese Unie of uit regelgeving van de Rijksoverheid) dan wel een programmatische aanpak bevatten.

Een programma is een instrument dat een beleidsmatige basis biedt voor hetgeen bijvoorbeeld via omgevingswaarden in het omgevingsplan is opgenomen, of via instructieregels in een algemene maatregel van bestuur dan wel omgevingsverordening bepaald wordt. Een programma is bindend voor het vaststellend orgaan, maar doelen moeten behaald worden en maatregelen moeten uitgevoerd worden. Doelen en maatregelen kunnen effecten hebben op anderen (bijvoorbeeld andere overheidslagen) en daarom is het raadzaam om met deze anderen afspraken te maken en indien nodig vast te leggen in overeenkomsten.

JURIDISCHE GRONDSLAG

Artikel 3.4 van de Omgevingswet biedt de juridische grondslag voor het instrument programma. Dat artikel bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en een minister programma's vast kunnen stellen. Het desbetreffende bestuursorgaan mag het programma in iedere vorm naar eigen inzicht inrichten. Bij dit inrichten is de verhouding tussen het bestuursorgaan en het vertegenwoordigend orgaan een aandachtspunt, zie onder 'voorwaarden voor toepassen instrument'.

Artikel 3.5 van de Omgevingswet schrijft voor wat een programma minimaal moet bevatten. De paragraaf 'doel van het instrument programma' gaat in op deze minimale eisen.

Vervolgens schrijft artikel 3.6 verplichte programma's voor de gemeente voor. Een programma gericht op bedrijventerreinen, woon-werklocaties of de woon-werkbalans wordt hier niet genoemd, waaruit dus het eerdergenoemde vrijwillige karakter van het programma voor bedrijventerreinen e.d. blijkt.

DOEL INSTRUMENT PROGRAMMA

Artikel 3.5 Omgevingswet bepaalt dat een programma:

1. Een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving bevat.
2. Maatregelen bevat waarmee één of meer omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving bereikt kunnen worden.

Een programma is in beginsel bedoeld voor de verdere uitwerking en doorwerking van beleid (uit de omgevingsvisie). In dat opzicht fungeert het programma als uitvoeringsgericht beleid waarmee de inhoud van de omgevingsvisie gerealiseerd kan worden. In die hoedanigheid is het programma te vergelijken met bijvoorbeeld bestaande beleidsvisies voor bijvoorbeeld het revitaliseren van bedrijventerreinen die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet toegepast worden in de ruimtelijke ordening.

In een programma kan ook beleidsontwikkeling plaatsvinden, voor zover deze ontwikkeling gericht is op het behalen van strategische beleidsdoelen met behulp van uitvoeringsgericht beleid. Het doel van het programma is het verwoorden van dit uitvoeringsgericht beleid en het prioriteren van acties waarmee dit beleid gerealiseerd kan worden. Tevens kan in het programma beschreven worden welke financiële, economische, organisatorische, juridische, maatschappelijke en politiek-bestuurlijke randvoorwaarden nodig zijn voor het realiseren van dit uitvoeringsgerichte beleid. Het programma kan ook dienen om acties ter realisatie van het uitvoeringsgerichte beleid met behulp van een planning aan elkaar te relateren en de doorlooptijden van de acties te bepalen.

VOORWAARDEN VOOR TOEPASSING

Het programma kent een motiveringsvereiste voor participatie (artikel 10.8 Omgevingsbesluit), dat maakt het nodig om vroegtijdig relevante burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden (en eventuele andere derden) te identificeren en te bepalen hoe zij in de totstandkoming van het programma betrokken worden.

Een programma kan in regionaal verband voorbereid worden, ook met partijen die niet op kunnen treden als bevoegd gezag. Na de gezamenlijke voorbereiding moet een programma door de individuele bestuursorganen vastgesteld worden. Zowel bestuursorganen uit dezelfde bestuurslaag als bestuursorganen uit verschillende bestuursorganen kunnen deelnemen aan het in regionaal verband voorbereiden van een programma. Als meerdere bestuursorganen gezamenlijk een programma voorbereiden, betekent dit niet dat zij taken of bevoegdheden overdragen. Het in regionaal verband voorbereiden van een programma ligt vooral voor de hand voor opgaven die gemeentegrenzen overstijgen en vragen om samenhangend beleid.

Als in een programma afwegingen plaatsvinden die niet expliciet in een omgevingsvisie gemaakt zijn of als het programma betrekking heeft op een onderwerp dat niet expliciet beschreven is in de omgevingsvisie, kan het programma een integrale beschouwing van de effecten van het voornemen op de fysieke leefomgeving bevatten. Op basis van die beschouwing kunnen keuzes worden gemaakt. De afweging kan dan in een later stadium aan de omgevingsvisie toegevoegd worden. Dit past in het cyclisch denken en de beleidscyclus van de Omgevingswet. Belangrijk is wel dat de afweging dan ook ter consultatie en instemming aan het vertegenwoordigend orgaan (het bevoegd gezag voor vaststelling van de omgevingsvisie) voorgelegd wordt. In die beleidsafweging worden bij voorkeur andere sectorale belangen zo integraal mogelijk betrokken zodat de desbetreffende afweging later verwerkt kan worden via de beleidscyclus.

REIKWIJDTE

Programma's kunnen sectoraal of thematisch zijn en kunnen zich richten op zowel specifieke gebieden (mits deze onderdeel zijn van het grondgebied van het vaststellend orgaan) als op specifieke opgaven. Het instrument is dus op maat te maken voor het bereiken van specifieke opgaven. Het bevoegd gezag stelt een programma vast om bepaald beleid uit te voeren. Binnen de kaders van het orgaan dat het beleid vastgesteld heeft, richt het programma zich dus op het behalen van specifieke opgaven.

Als instrument om ambities uit de omgevingsvisie te realiseren heeft het programma een uitvoeringsgericht karakter waarbij de looptijd doorgaans gericht is op de korte(re) tot middellange termijn van circa 1-10 jaar. Deze periode is een vuistregel, het bevoegd gezag kan zelf een periode vaststellen en de Omgevingswet stelt geen beperkingen aan de looptijd van een programma. Evenwel kan het programma ook ingezet worden als visievormend instrument, maar bij voorkeur vindt visievorming plaats in de omgevingsvisie (zie de kanttekening over 'voorwaarden voor toepassen instrument').

TOEPASSINGSMOGELIJKHEDEN

Het programma kent een grote mate van vormvrijheid. Doelen, maatregelen en afspraken die in het programma vastgelegd worden, moeten worden gevold door acties om ze te realiseren. Met behulp van monitoring moet bijgehouden worden of dit realiseren plaatsvindt dan wel of aanvullende acties nodig zijn om het realiseren conform planning plaats te laten vinden.

In een programma kunnen doelen, maatregelen en afspraken over fysieke over zowel fysieke als procedurele ingrepen opgenomen worden. Dat betekent dat het mogelijk is om in een programma een bepaald gebied aan te wijzen voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein. Een programma kan ook gebruikt worden om procesafspraken te maken over de regionale verdeling van bedrijventerreinen en de termijn waarop eventuele locatiekeuzes die daaruit volgen gerealiseerd worden.

Keuzes die in een programma gemaakt worden kunnen voorafgaand, aansluitend of op een later moment verwerkt worden in de omgevingsvisie en/of het omgevingsplan.

BEPERKINGEN

Een programma kan op grond van artikel 16.36 Omgevingswet plan-mer-plichtig zijn als het programma kaderstellend is (voor projecten of besluiten die zijn aangewezen als mer-(beoordelings-)plichtig, artikel 16.43 Omgevingswet). Het opstellen van een project-MER komt aan de orde als een project of maatregel uit een programma mogelijk gemaakt wordt met een instrument zoals de omgevingsvergunning. De verplichting om een project-mer te doorlopen rust op het besluit dat de realisatie van het project of de maatregel daadwerkelijk mogelijk maakt. Een synergievoordeel kan behaald worden door informatie die nodig is voor het opstellen van het plan-MER (voor een programma) of de resultaten van een plan-MER zo vorm te geven dat zij ook gebruikt kunnen worden bij het maken van een project-MER.

Tegen een ontwerp van een programma kunnen zienswijzen ingediend worden. Beroep tegen het besluit tot vaststelling van een programma is uitsluitend mogelijk tegen delen van een programma die specifieke directe rechtsgevolgen scheppen. Dit geldt voor programma's die een rechtstreekse grondslag voor activiteiten bieden (bijvoorbeeld de vrijstelling van het vergunningvereiste uit beheerplannen voor Natura 2000-gebieden) en waarvoor het verlenen van een toestemming niet nodig is om de inhoud van het programma te realiseren.

Het vaststellen van beleid brengt ook de (morele) plicht met zich om het beleid uit te voeren (beginselen van behoorlijk bestuur). Doet een overheid dat niet, dan kan zij (voor de rechter) worden aangesproken op het niet uitvoeren van beleid.

Bij voorkeur wordt strategisch beleid (in de omgevingsvisie) in samenhang gezien en afgewogen om vervolgens integrale ambities vast te stellen. Hoe minder integraal de ambities gezien worden, hoe lastiger het vertalen van ambities naar doelen en maatregelen wordt. Met andere woorden, het uitwerken van ambities die in een omgevingsvisie te abstract en te weinig integraal zijn in een programma vraagt om meer onderzoek bij het maken van het programma. Als ambities direct in een programma opgenomen worden, is het van belang om niet direct een vertaling naar doelen en maatregelen te maken. Eerst moet een integrale beschouwing van het toekomstig beleid plaatsvinden. Die beschouwing wordt vervolgens (later) verwerkt in de omgevingsvisie omdat een dergelijke beschouwing primair daar plaats moet vinden. Daarna kan de omgevingsvisie vertaald worden in één of meerdere programma's. Kan de afweging niet opgenomen worden in een omgevingsvisie, dan kan het programma gebruikt worden om de integrale beschouwing te maken. De beschouwing vindt dan echter niet volledig in het 'juiste' kerninstrument plaats en kost meer onderzoek.

PROCESSTAPPEN

Op hoofdlijnen begint het opstellen van het programma met het identificeren van de doelen, maatregelen en afspraken met betrekking tot de fysieke leefomgeving die met het programma geadresseerd moeten worden. Er wordt een verkenning uitgevoerd om de mogelijke doelen, maatregelen, afspraken en stakeholders te bepalen. Daarbij kan ook al verkend worden waar en onder welke omstandigheden het inzetten van instructieregels, instructiebesluiten en omgevingswaarden nodig kan zijn, zodat vast toegelicht kan worden, waarom, wanneer en hoe die instrumenten ingezet worden. Tevens moet de looptijd van het programma bepaald worden.

Het opstellen van het programma betekent dat de concrete doelen en maatregelen bepaald moeten worden. En dat de doelen en maatregelen voorzien worden van een planning. Maatregelen en doelen kunnen door de inhoudelijke vormvrijheid van het programma zeer divers zijn en bijvoorbeeld ingedeeld worden in financiële, economische, organisatorische, maatschappelijke, juridische en politiek-bestuurlijke onderwerpen. Bij dit opstellen moet het eerdergenoemde artikel 3.5 Omgevingswet in acht genomen worden en moet indien nodig een MER opgesteld worden.

Tijdens het opstellen van het programma kan participatie zoals bedoeld in artikel 10.8 Omgevingsbesluit plaatsvinden. Omdat de Omgevingswet vraagt om vroegtijdige participatie wordt er in deze rapportage vanuit gegaan dat participatie plaatsvindt voor het ontwerpprogramma ter inzage wordt gelegd. De Omgevingswet ziet zienswijzen op een ontwerpbesluit onder omstandigheden echter ook als participatie¹ zodat participatie ook als onderdeel van deze terinzagelegging plaats kan vinden.

Indien nodig wordt het bevoegd gezag voor de omgevingsvisie waar het programma een uitwerking is voor vaststelling van het programma bij dat programma betrokken als er sprake is van een zodanige concretisering van doelen uit de omgevingsvisie in het programma dat (gedeeltelijke) herijking van de omgevingsvisie nodig is.

Na vaststelling van het programma begint de uitvoering van het programma en kan monitoring en (tussentijdse) evaluatie van de voortgang van de uitvoering plaatsvinden. Op basis hiervan kan de inhoud van het programma en/of de wijze van uitvoering bijgestuurd worden.

VOOR- EN NADELEN

Een voordeel van het vrijwillig programma is dat het als beleidsinstrument de kaders kan stellen voor de toepassing van instructieregels, instructiebesluiten en omgevingswaarde. De redenen voor het inzetten van die instrumenten worden hiermee duidelijk gemaakt zodat ze voor eenieder vindbaar zijn.

Een ander voordeel is de afwezigheid van vormvereisten die aan de inhoud van een vrijwillig programma gesteld worden, het bevoegd gezag kan het programma daarmee geheel naar eigen inzicht en wens inrichten.

Het voordeel van een programma in regionaal verband voorbereiden is dat er in overleg beleidsafwegingen gemaakt kunnen worden en op basis van die afwegingen afspraken over de realisatie van dat beleid gemaakt kunnen worden. Als dit overleg goed verloopt, is het inzetten van andere, zwaardere instrumenten niet nodig.

¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, 3, p. 218 en p. 389. En zie ook Staatsblad 2018, 290, p. 131.

Een nadeel van het maken van beleidsafwegingen in een programma is dat zij kunnen leiden tot afwegingen die niet expliciet gemaakt zijn in een omgevingsvisie. In dat soort gevallen is het raadzaam om de afwegingen voor te leggen aan het bestuursorgaan dat de omgevingsvisie vaststelde en dat kan tijd kosten.

De zelfbindendheid van het programma kan een nadeel zijn, uit het programma volgt namelijk geen directe doorwerking van beleidsambities naar andere bestuursorganen. Ook het feit dat er een (morele) inspanningsplicht geldt voor het behalen van de doelen die in een programma gesteld worden kan een nadeel zijn vanwege de impliciete inspanningsplicht die dit met zich brengt en waar de samenleving een bestuursorgaan op aan kan spreken. Dit kan ook leiden tot een noodzaak om de voortgang in de realisatie van de doelen uit het programma te monitoren en ook dat kost inspanningen.

Een eventueel ander nadeel bij het opstellen van het programma is dat de mogelijkheid van een mer-plicht ontstaat.

Als er sprake is van zeer abstracte doelen in een omgevingsvisie die in een programma geconcretiseerd moeten worden, kan de hoeveelheid inspanning en tijd die dit concretiseren kost ook een nadeel zijn omdat het een langere doorlooptijd van het voorbereiden van het programma en/of kosten met zich brengt.

OPZET INVULLING INSTRUMENT PROGRAMMA	THEMA/AMBITIE
Bestaande situatie Recente ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Thematisch/inhoudelijk • Relatie met andere beleidsdocumenten • Evaluatie successen en tegenspoed
Ambitie, strategie en doelen	Doel
Bewustwording- bij ieder onderdeel	<ul style="list-style-type: none"> • Complexiteit • Belang van prioriteitsstelling en toedeling verantwoordelijkheden • Kansen, mogelijkheden, afbreukrisico en extra benodigde inzet
Aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek - planMER • Keuzemogelijkheden+afwegingen • Haalbaarheid, belemmeringen en risico's
Organisatie van het programma	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet personeel gemeente • Verantwoordelijkheden • Samenwerking/taakverdeling
Participatie	Participatie
Afspraken en overeenkomsten	<ul style="list-style-type: none"> • Planning • Middelen • Financiële middelen • Overeenkomsten
Monitoring en evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • Verwachtingen/onzekere factoren • Optionele maatregelen • Monitoring en meetinstrumenten (koppelkansen andere programma's) • Evaluatiemomenten

BIJLAGE 3 NADERE UITLEG VAN HET INSTRUMENT OMGEVINGSWAARDE

INLEIDING, KORTE KENSCHETS INSTRUMENT

De Omgevingswet heeft het over het voldoen aan omgevingswaarden. Een omgevingswaarde is een meetbare of anderszins objectief te bepalen maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteitseisen voor water of lucht en waarden voor de bescherming tegen overstromingen en de veiligheid van waterkeringen. Uit de MvT van de Omgevingswet volgt dat het vereist is omgevingswaarden te stellen voor milieu en waterveiligheid. De meeste kwaliteitsambities voor de fysieke leefomgeving die een bestuursorgaan heeft, hoeven niet te worden vertaald naar een omgevingswaarde¹. Evenwel kan een bestuursorgaan er vrijwillig voor kiezen om dergelijke onverplichte omgevingswaarden alsnog op te nemen. Bij opname in een algemene regel worden dergelijke omgevingswaarden bindend voor derden.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 33962, 12, p. 62; MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 406.

JURIDISCHE GRONDSLAG INSTRUMENT

Er bestaat een onderscheid tussen verplichte omgevingswaarden en niet-verplichte omgevingswaarden. Niet-verplichte omgevingswaarden kunnen autonoom door bestuursorganen aangewezen worden. Verplichte omgevingswaarden zijn door het Rijk bepaald en opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze verplichte omgevingswaarden hebben betrekking op luchtkwaliteit, alsmede op de kwaliteit van het oppervlaktewater, grondwater en zwemwater. We noemen deze waarden dan ook de Rijksomgevingswaarden. Provincies stellen in ieder geval omgevingswaarden vast voor watersystemen. Het voorgaande betekent dat er op dit moment geen sprake is van verplichte omgevingswaarden voor bedrijventerreinen, woon-werklocaties of de woon-werkbalans.

In aanvulling op de verplichte omgevingswaarden kunnen Rijk, provincies en gemeenten autonoom omgevingswaarden vaststellen voor andere onderwerpen dan de lucht- en waterkwaliteit.

DOEL INSTRUMENT

Een omgevingswaarde beschrijft de daadwerkelijke kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving die op een bepaalde plaats en op een bepaald moment moet worden bereikt, nagestreefd of in stand worden gehouden. Omgevingswaarden bieden daarmee de mogelijkheid om de doelen, ambities en opgaven die voortvloeien uit beleid vast te leggen. Er is sprake van een zodanig vastleggen dat het bevoegd gezag moet zorgen voor het behalen van de omgevingswaarden omdat deze gekoppeld zijn aan een inspannings- of resultaatverplichting. Het bindend vastleggen van beleidsdoelen door middel van kwantificeerbare eenheden, gekoppeld aan een resultaat- of inspanningsverplichting is daarmee het doel van dit instrument. Echter heeft deze keuze een behoorlijke impact qua procedure, financiële middelen, menskracht en bestuurlijke consequenties.

VOORBEREIDINGSPROCES IN DE BELEIDSCYCLUS

Aan het inzetten van een omgevingswaarde gaat altijd de vraag vooraf, kunnen de gewenste doelen, ambities en opgaven die voortvloeien uit beleid (eindbeeld) ook met andere instrumenten worden bereikt? De keuze voor de inzet van een omgevingswaarde is nooit het gevolg van een spontane beslissing. Het is een resultaat van een afwegingsproces wanneer de inzet van een omgevingswaarde een toegevoegde waarde heeft (zie verder). **Ruimte voor economie Omgevingswet [11-01-2014]**

Voorafgaand aan dat afwegingsproces heeft het bevoegde gezag in de beleidscyclus een traject doorlopen waarin het in ieder geval een omgevingsvisie heeft opgesteld conform artikelen 3.1 en 3.2 Omgevingswet (uiterlijk 1 januari 2027). In deze omgevingsvisie worden de strategische doelen, ambities en opgaven in – onderlinge - samenhang beschreven. Daarnaast voltooit het bevoegde gezag (uiterlijk 1 januari 2032) het gemeentelijke omgevingsplan. In de – strategische - omgevingsvisie worden geen keuzen gemaakt over het inzetten van omgevingswaarden als oplossingsrichting. Een goede omgevingsvisie zal inzicht geven in de mate van doorwerking van deze visie in de onderliggende Omgevingswetinstrumenten. Dit zal voornamelijk betrekking hebben op de inrichting van het instrument programma's (artikel 3.4 - 3.14 Omgevingswet). Bevoegde gezagen zijn **niet verplicht** om de strategische doelen, ambities en opgaven middels het instrument programma's uit te werken. Dit is een individuele keuze van het bevoegd gezag. Dat betekent dat het vrijwel uitgesloten is dat bevoegde gezagen zonder de inzet van het niet verplichte instrument programma's komen tot omgevingswaarden die doorwerken in een omgevingsplan en/of -vergunning- dan wel maatwerkvoorschriften.

Het Omgevingswetinstrument programma is noodzakelijk in het beleidsproces om de uitwerking van de strategische doelen, ambities en opgaven te activeren in maatregelen die programmatisch uitgewerkt worden (hoe, wat, wanneer, wie, middelen etc.). Dit programma is dan ook het kader voor de afweging van de inzet van omgevingswaarden ten opzichte van het andere bestaande instrumentarium. Daarmee is de eerste stap gezet om te onderzoeken of de inzet van een omgevingswaarde (bindend vastleggen van beleidsdoelen) een toegevoegde waarde heeft.

VOORWAARDEN VOOR TOEPASSEN INSTRUMENT

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. 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 namelijk ook kwalitatieve normen bevatten die het bevoegd gezag bij een concrete beslissing moet toepassen².

² 'Handreiking Bkl', kcbr.nl, p. 35.

Artikelen 2.9 en 2.10 Omgevingswet stellen voorwaarden aan het toepassen van omgevingswaarden:

1. De omgevingswaarde moet de gewenste staat of kwaliteit op een bepaald moment op een bepaalde plaats, de toelaatbare belasting door activiteiten en de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen bepalen. Deze staat of kwaliteit van de leefomgeving moet in meetbare eenheden of anderszins objectieve termen worden uitgedrukt.
2. Daarnaast moet bij de vaststelling de mate van gebondenheid van de vaststellende overheid worden beschreven: een resultaatsverplichting versus een inspanningsverplichting.
3. Tot slot moet worden aangegeven binnen welke termijn de omgevingswaarde moet zijn bereikt en op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is.

Verder brengt het vaststellen van omgevingswaarden een monitoringsplicht met zich. Deze monitoringsplicht volgt uit artikel 20.1 van de Omgevingswet. De monitoringsplicht houdt in dat gecontroleerd en beoordeeld moet worden of er tijdig aan een omgevingswaarde voldaan wordt. Wanneer er sprake is van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde (artikel 3.10 Omgevingswet), is het bevoegd gezag verplicht om een programma (let op; niet het instrument vrijwillig programma) vast te stellen. In het programma worden maatregelen geformuleerd waarmee alsnog aan de omgevingswaarde voldaan kan worden. Deze monitorings- en programmaplicht geldt voor verplichte en niet-verplichte omgevingswaarden.

Een gemeente mag voor onderwerpen waarover Rijk of provincie omgevingswaarden stellen eigen omgevingswaarden stellen als Rijk of provincie het stellen van afwijkende of aanvullende omgevingswaarden toegestaan hebben in een Algemene Maatregel van Bestuur of de omgevingsverordening. Het stellen van omgevingswaarden door de gemeente is ook toegestaan als Rijk en provincie geen omgevingswaarden stellen over het onderwerp waarover de gemeente omgevingswaarden wil stellen. Gemeenten mogen overigens alleen omgevingswaarden stellen als de Omgevingswet hiervoor een bevoegdheid geeft aan gemeenten.

REIKWIJDTE VAN HET INSTRUMENT

Op het gebied van bedrijventerrein, woon-werklocaties en de woon-werkbalans is geen sprake van verplichte omgevingswaarden. Dat houdt in dat voor deze casus omgevingswaarden op vrijwillige basis gesteld kunnen worden. Omdat er sprake is van vrijwillig te stellen omgevingswaarden, is er geen sprake van beperkingen over de inhoud van deze omgevingswaarden. De potentiële toepassing van omgevingswaarden is daarmee breed. Wel is het zaak de beperkingen (zie verder) waar bij het stellen van omgevingswaarden sprake van kan zijn in acht te nemen.

De reikwijdte van het instrument kan op gemeentelijk niveau wel beperkt worden door eventuele toekomstige omgevingswaarden en instructieregels die op rijksniveau of provinciaal niveau gesteld worden. Van een dergelijke inperking is op het moment van schrijven geen sprake.

TOEPASSINGSMOGELIJKHEDEN

Omgevingswaarden kunnen ingezet worden om (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving te beschermen. Daarnaast kunnen omgevingswaarden ontwikkelgericht ingezet worden. Een ontwikkelgerichte omgevingswaarde is bedoeld om een bepaald doel te behalen.

Het toepassen van een omgevingswaarde hangt samen met een doorwerking van die omgevingswaarden in Omgevingswetinstrumenten. Grofweg kan een omgevingswaarde als volgt doorwerken:

1. Vertaling naar een voorschrift in een omgevingsvergunning.
2. Vertaling naar een algemene regel in een Algemene Maatregel van Bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan.
3. Vertaling naar een maatwerkvoorschrift dat verbonden wordt aan een omgevingsvergunning.

Door middel van beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen die volgen uit de Omgevingswet en instructieregels voor omgevingsplannen zorgt het Rijk dat omgevingswaarden ook gelden (in acht worden genomen) voor besluiten van gemeenten, provincies en waterschappen. Op dezelfde manier kan de provincie met instructieregels in de omgevingsverordening zorgen voor inachtneming van omgevingswaarden door gemeenten.

BEPERKINGEN

Omgevingswaarden kunnen van toepassing zijn op een object of een gebied. Een gebied kan zowel het hele ambtsgebied van een bestuursorgaan zijn als een specifiek deel van dit ambtsgebied. Een gebied moet geografisch af te bakenen zijn, dit kan ook een gebied zijn dat uit meerdere locaties bestaat (bijvoorbeeld één omgevingswaarde voor alle verspreid gelegen bedrijventerreinen in een gemeente).

Hoewel het al beschreven is onder de korte kenschets van het instrument wordt hier nogmaals benadrukt dat omgevingswaarden zelfbindend zijn, tenzij ze door opname in een algemene regel bindend worden gemaakt voor derden. Dat een omgevingswaarde zonder opname in een algemene regel zelfbindend is, kan een beperking zijn bij het inhoudelijk sturen van beleid en regelgeving van decentrale overheden.

De monitoringsplicht bij omgevingswaarden en de programmaplicht bij een (dreigende) overschrijding in combinatie met de verplichting om maatregelen uit te voeren teneinde de (dreigende) overschrijding weg te nemen, verplichten het bevoegd gezag tot actie. Hoewel inspannings- en resultaatverplichtingen altijd nageleefd moeten worden, kan het plotseling ontstaan van een (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde het bevoegd gezag nopen tot het uitvoeren van onverwachte handelingen met alle personele en financiële consequenties van dien. Dat kan gezien worden als een beperking.

Het feit dat omgevingswaarden uitgedrukt moeten worden in kwantificeerbare of objectiveerbare eenheden kan ook gelden als een beperking omdat dit betekent dat niet ieder beleidsdoel als omgevingswaarde uitgedrukt kan worden. Zoals beschreven kan doorwerking van kwalitatieve doelen plaatsvinden met behulp van een instructieregel.

Bij opname van een omgevingswaarde in een omgevingsvergunning is een beperking dat de omgevingswaarde die in de vergunning gesteld wordt in beginsel alleen kenbaar is voor het bevoegd gezag en de vergunninghouder. Voor de derdenbelanghebbende is de inhoud en werking van deze omgevingswaarde minder gemakkelijk te achterhalen dan bij de omgevingswaarde die vervat is in een document met (algemene) regels, bijvoorbeeld een Algemene Maatregel van Bestuur of een omgevingsverordening. Dat soort documenten zijn immers publiekelijk beschikbaar. Deze beperking kan opgelost worden door bevoegd gezag en/of vergunninghouder actief te laten communiceren over de omgevingswaarde.






BIJLAGE 4 UITWERKING AFWEGEN EN TOEPASSEN OMGEVINGSWAARDE

1. AFWEGING

De afweging over de inzet van omgevingswaarden kent een aantal stappen. Deze vijf stappen zijn niet wettelijk verplicht maar dragen bij aan een verantwoorde keuze in het voorbereidende afwegingproces. We onderkennen probleem- en kostenanalyse, kenmerken, inzet van wettelijk instrumentarium, inzet omgevingswaarden en uitwerking omgevingswaarden.

Zoals uit de bovenstaande figuur blijkt komt de nut en noodzaak van de mogelijke inzet van omgevingswaarden pas aan de orde in stap 4. Dit impliceert dat de inzet van een omgevingswaarde vraagt om een gedegen en nauwkeurige afweging. Dit is ook nodig omdat de inzet van een omgevingswaarde allesbehalve vrijblijvend is. Onderstaand worden de verschillende stappen in het afwegingskader nader in beeld gebracht.



-  **Probleem- en kansanalyse:** de eerste stap in het afwegingskader is erop gericht om de potentiële omgevingswaarde (thema/gebied) te identificeren en de opgave scherp te krijgen. Is er sprake van een op te lossen probleem en wordt dit politiek/bestuurlijk dan wel vanuit de maatschappij onderkend?
-  **Kenmerken:** In deze stap wordt inzichtelijk gemaakt wat de kenmerken van het thema als omgevingswaarde zijn. De kenmerken zijn ontleend aan de specifieke (wettelijke) eisen die aan een omgevingswaarde in de Omgevingswet zijn gesteld. Daarbij wordt tevens duidelijk wat we willen bereiken met de omgevingswaarde, wat de geografische relevantie is en of en hoe de potentiële waarde meetbaar en te monitoren is.
-  **Inzet wettelijke instrumenten:** In deze stap worden de (juridische) instrumenten in beeld gebracht. Op deze wijze wordt inzichtelijk waar en op welke wijze het thema een wettelijke grondslag kent en of deze grondslag of wettelijk normen toereikend zijn om de doelstelling/opgave uit stap 1 te behalen. Deze stap is noodzakelijk om verderop in het afwegingskader na te kunnen gaan of de aanwijzing als omgevingswaarde een meerwaarde kan bieden.
-  **Inzet omgevingswaarden:** In deze stap wordt nagegaan of de inzet van de omgevingswaarde als instrument daadwerkelijk een meerwaarde heeft. Hierbij wordt tevens nagegaan of nog niet eerder genoemde inspanningen en wettelijke instrumenten kunnen worden ingezet om de beoogde doelstelling/kwaliteit te behalen dan wel te behouden. Het is dus zeer goed mogelijk dat in deze stap blijkt dat de inzet van een omgevingswaarde geen meerwaarde heeft. Gelet op het doorlopen afwegingskader is op dat moment wel sprake van een goed gemotiveerd en herleidbaar oordeel.
-  **Uitwerken omgevingswaarde:** Indien blijkt dat de inzet van een omgevingswaarde wel tot een meerwaarde leidt, dan kan deze verder worden gewerkt. Dit gebeurt aan de hand van twee uitwerkingen:
 - Uitwerking 1; is gericht op de invulling/normering van de omgevingswaarde, naar de waarde/norm zelf, het gebied, type verplichting dat wordt aangegaan, de doorwerking en eventueel schaderisico.
 - Uitwerking 2; is gericht op de beleidsmatige en organisatorische verankering van de omgevingswaarde alsmede de wijze van monitoring en verantwoording. De financiële en organisatorische consequenties maken hiervan deel uit (mensen, middelen). Het is van belang om deze uitwerking in nauw overleg met bestuur/politiek invulling te geven.

