



WHITEPAPER

Gezondheid in de Omgevingswet. Het coronavirus en cultuurverandering.

AUTEUR

prof. dr. Frans Tonnaer

emeritus hoogleraar omgevingsrecht

Inleiding

Als de coronacrisis iets heeft duidelijk gemaakt dan is het wel dat de zorg voor de publieke gezondheid een centrale plaats verdient in het brede takenpakket van de overheid. Maar ook dat van de overheid onder deze omstandigheden een stevig bestuurlijk optreden wordt verwacht zowel op centraal niveau (regering) als decentraal (veiligheidsregio's). Zelfs als dat tijdelijk leidt tot beperkingen van grondwettelijke vrijheden. En als dat gebeurt, zoals dat thans het geval is, dan worden de getroffen maatregelen breed gewaardeerd en opgevolgd.

Deze vorm van overheidsoptreden roept spanning op met het neoliberale gedachtengoed, waarbij de overheid vooral gezien wordt als schepper en handhaver van markten en concurrentie als garantie van individuele vrijheid. Thans staan niet het individuele nut, markt en welvaart centraal, maar de collectieve verantwoordelijkheid, het gemeenschapsgevoel en de zorg voor het algemeen welzijn. Dat doet eerder denken aan het Rijnlandse dan aan het Angelsaksische overheidsmodel. Als het virus op het Europese vasteland niet een gamechanger wordt naar een meer collectivistisch overheidsmodel, dan is op z'n minst de verwachting gerechtvaardigd dat het virus het thema van de publieke gezondheid, van de rand naar het centrum van de maatschappelijke aandacht heeft verplaatst. En daarmee de individuele verantwoordelijkheid van mensen voor elkaars welzijn, naast de collectieve verantwoordelijkheid daarvoor van de overheid. En die plaats komt het bestaansaspect van de gezondheid ook toe, waar het naast veiligheid en sociale zekerheid, meer te maken heeft met de bestaanszekerheid dan met de bestaanskwaliteit van mensen.

Traditioneel wordt de gezondheidszorg eerder geplaatst in het sociaal-culturele domein (welzijn/people) waar het de leefwijze van mensen betreft dan in het fysieke domein (welbevinden/planet) waarin de komende Omgevingswet zich manifesteert. De problematiek van het onderzoek naar een medicijn tegen het coronavirus en de maatregelen ter beperking van de verspreiding, zijn vooral te plaatsen in het eerste domein (welzijn/people). Maar mogelijk ook in het derde sociaal-economische domein (welvaart/profit), waar het de productie en distributie betreft van geneesmiddelen en andere middelen (mondkapjes, beschermende kleding, beademingsapparatuur e.d.) ter bestrijding van het virus en ter bescherming ertegen. Toch bevat de Omgevingswet wel degelijk de nodige instrumenten ter bescherming en bevordering van de gezondheid en vormt dit onderwerp prominent onderdeel van de doelstellingen van de nieuwe wet. Als we focussen op het virus dan kan gedacht worden aan maatregelen in de fysieke leefomgeving, met name waar het publiek toegankelijke plaatsen betreft. Zeker als de gevolgen van de virusverspreiding zich langere tijd zullen voordoen – en er is alle aanleiding dat te verwachten – dan zullen onder 'het nieuwe normaal' fysieke maatregelen die thans op de noodwetgeving gebaseerd zijn, zoals het anderhalvemeterbeleid, een basis in de reguliere regelgeving moeten krijgen. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid van gebiedsbeperkingen en de inrichting en het gebruik van publiek toegankelijke plaatsen en gebouwen, maar ook aan scholen, speelgelegenheden en sportaccommodaties.

In deze bijdrage ga ik in brede zin in op de plaats van de gezondheid in de Omgevingswet en de mogelijkheden van verwerking en uitwerking van het thema gezondheid via enkele daarvoor relevante kerninstrumenten. Al spreekt de regelgeving doorgaans in afwerende zin van het beschermen van de gezondheid, hierna zal ik ook ingaan op de mogelijkheden in stimulerende zin van het bevorderen van de gezondheid die daar meestal in begrepen zijn. Waar mogelijk wordt specifiek aandacht gegeven aan maatregelen in verband met de coronacrisis.

Gezondheid en de doelstellingen van de Omgevingswet c.a.

Was het onderwerp van de gezondheid oorspronkelijk tamelijk verborgen opgenomen in de brede waaier van de doelstellingen die zowel de bescherming als de benutting van de fysieke leefomgeving bevatte, mede vanwege de lobby van de GGD/GHOR Nederland, kreeg het onderwerp en de organisatie als adviseur een duidelijke plaats in de wet. Bij de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede Kamer in de zomer van 2015 werd een amendement aangenomen waarin bescherming van de gezondheid een aspect werd waarmee in ieder geval rekening moet worden gehouden bij het stellen van regels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (art. 2.1, lid 4). Deze regels horen primair thuis in het (gemeentelijke) omgevingsplan. Ook werd in het wetsartikel dat de grondslag legt voor rijksregels voor milieubelastende activiteiten, de bepaling ingevoegd dat alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid moeten worden getroffen (art. 4.22, lid 2, onder b). De bedoeling van de indieners was om de gezondheid een volwaardige rol te geven bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet over individuele projecten. Daarbij werd primair aan het omgevingsplan gedacht, zonedig ter uitvoering van instructieregels van Rijk en provincies, maar ook aan omgevingsvergunningen bij afwijking van dat plan. Aldus werd het omgevingsplan expliciet een instrument voor de bevordering van de volksgezondheid en werd nog meer afstand genomen van het bestemmingsplan als instrument van de ruimtelijke ordening. Via het amendement moest tevens worden verzekerd dat ook in de rijksregels de bescherming van de gezondheid, naast andere aspecten, een plaats kreeg.¹ Het gevolg daarvan is dat voor het belang van de gezondheid in de Omgevingswet een 'dubbel slot' is opgenomen. In de bepaling betreffende de uitwerking en begrenzing van taken wordt naast diverse andere taken, zoals de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, het beschermen van de gezondheid genoemd, terwijl met deze bescherming bovendien nog eens rekening moet worden gehouden bij de evenwichtige functietoedeling (art. 2.1, lid 3 en lid 4).

Gezondheid heeft als gevolg van het amendement, naast milieu, een meer prominente plaats verworven in drie van de vier uitvoerings-amvb's: het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In het Bkl betreft het de beoordeling van andere besluiten die op basis van de wet worden genomen. Zo zijn in dat besluit omgevingswaarden opgenomen betreffende maximale blootstelling aan luchtverontreiniging, waterverontreiniging en geluidsbelasting alsmede beoordelingsregels inclusief monitorverplichtingen voor milieubelastende activiteiten en 'wateractiviteiten'. In het Bal hebben de regels betreffende milieubelastende en lozingsactiviteiten mede het oogmerk de bescherming van de gezondheid, voorafgegaan door specifieke zorgplicht inhoudende dat voor deze activiteiten alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen (art. 2.11 Bal). In het Bbl zien de regels voor het gebruik van bestaande gebouwen, het realiseren van nieuwbouw en verbouwen van bestaande bouwwerken alsmede de uitvoering van sloopwerkzaamheden, onder meer op de bescherming van de gezondheid. Als de anderhalvemetermaatschappij meer structurele maatregelen nodig maakt voor publiek toegankelijke gebouwen of bijvoorbeeld gebouwen met een onderwijs-, sport- of logiesfunctie, dan is hier een wettelijke basis aanwezig voor bestaande gebouwen (H3) en nieuwbouw (H4).

In diverse artikelen van deze uitvoeringsbesluiten is de bescherming van de gezondheid opgenomen naast milieuzorg. Men kan dit laatste aspect natuurlijk ook zien in functie van het eerste. In die gevallen waarin milieuzorg ziet op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving met het oog op het welzijn van de burgers, betreft het tevens hun gezondheid. In het Bkl worden (in Bijlage I) onder milieuverontreinigende activiteiten ook activiteiten verstaan die de gezondheid van de mens kunnen aantasten. In dat verband kan gewezen worden op het met de Invoeringswet aan de Omgevingswet toe te voegen artikel 1.7a, dat een strafrechtelijk verbod behelst op gedragingen die aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en dus ook voor de gezondheid, hebben of kunnen hebben.

Ten slotte moet hier nog worden vermeld dat in de Omgevingswet is bepaald dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning altijd, dus los van andere beoordelingscriteria, kan weigeren als er sprake is van "ernstig nadelige of mogelijk ernstig nadelige gevolgen voor de gezondheid" (art. 5.32).

¹ Amendement Smaling c.s., Kamerstukken II 33 962, 2014/15, nr. 150, aangenomen op 1 juli 2015.

Gezondheid in de omgevingsvisie

Nu zijn ‘bescherming en bevordering van de gezondheid’ ruime begrippen die nadere invulling behoeven vooraleer er daadwerkelijk iets mee kan worden gedaan. De eerste plaats waar de gezondheid in het omgevingsbeleid thuis hoort is de omgevingsvisie, waarvan de vaststelling als zelfbindend document verplicht is voor zowel Rijk, provincies als gemeenten. De wet kent niet expliciet de verplichting om de gezondheid onderdeel van de beleidsdoelen van deze visie te maken, maar bepaalt wel in artikel 3.3 dat in de omgevingsvisie rekening moet worden gehouden met een viertal aan het EU-recht ontleende milieubeginselen, waaronder het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Deze beginselen en vooral het voorzorgsbeginsel, dat maatregelen eist bij de vrees voor ernstige of onomkeerbare schade, ook al is sprake van onvoldoende wetenschappelijke zekerheid daaromtrent, zijn dus in te zetten mede ter bescherming en bevordering van de gezondheid. Maar dan moeten de besturen die de omgevingsvisie vaststellen zich wel voldoende bewust zijn van deze wettelijke verplichting. In de praktijk zie ik dat nog niet zo terug. Door gezondheid een duidelijke plaats te geven in deze visie kan daarnaar verwezen worden bij het nemen van concrete besluiten zoals bij omgevingsvergunningen maar ook bij de planvaststelling. De omgevingsvisie dient dan als ondersteuning bij de motivering van dergelijke besluiten die dan minder uitgebreid hoeft te zijn.

In haar brief van 23 april jl. aan de Voorzitter van de Tweede Kamer constateert minister Ollongren dat het coronavirus op indringende wijze duidelijk heeft gemaakt dat gezondheidsbevordering en -preventie ook in onze leefomgeving nadrukkelijk de zorg moet hebben. Al zijn de mogelijkheden daarvoor reeds in het ontwerp van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) onderkend, in de definitieve visie zal dat waar nodig worden aangescherpt.² Zij ziet de NOVI als een levend instrument dat bij de vaststelling niet eindigt, maar juist begint aan de hand van een bijbehorende uitvoeringsagenda. Het kabinet beoogt de (economische) ontwikkeling van de leefomgeving samen te laten gaan met versterking van te beschermen waarden. Als zodanige waarden worden genoemd: gezondheid, leefomgevings- en milieukwaliteit, waterveiligheid, cultureel erfgoed en natuur en landschap. Het kabinet ziet ook in dat beschermen en ontwikkelen (als dubbele doelstelling van de Omgevingswet) niet altijd samen kunnen gaan en beschouwt veiligheid, gezondheid en duurzaamheid als *basale randvoorwaarden* voor alle maatschappelijke activiteiten. In de inleiding heb ik op dat punt onderscheid gemaakt tussen de aspecten die de bestaanszekerheid betreffen en aspecten aangaande de bestaanskwaliteit. De bijzondere ambitie van het kabinet is om voor veiligheid en gezondheid in de leefomgeving in 2050 te komen tot verwaarloosbare risico's voor mens en milieu. De realisering van zo'n doelstelling vergt niet minder dan een compleet andere inrichting van onze samenleving!

Al is er volgens de minister nu in het algemeen een basisbeschermingsniveau gerealiseerd voor een aantal gezondheidsbedreigende stoffen zoals NO_x en fijnstof, het kabinet streeft voortdurend naar een permanente verdere verbetering van de luchtkwaliteit opdat in 2030 voldaan wordt aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

Voor het kabinet wordt steeds duidelijker dat de realisering van nieuwe richtinggevende keuzes op rijksniveau alleen samen met de decentrale overheden aangepakt kunnen worden. In dat verband wordt gesproken van een voor elke regio's specifieke strategie. Tegen die achtergrond is de eindopmerking in de brief van de minister helder, dat wordt ingezet op de vaststelling van het NOVI in het najaar van dit jaar zodat ze, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, reeds wordt vastgesteld. Daarbij is kennelijk nog niet verwerkt dat de inwerkingtreding van de wet later zal plaatsvinden dan 1 januari 2021. Het kabinet neemt hier het voortouw in de beleidsontwikkeling, in elk geval waar het landelijk de bescherming en bevordering van de gezondheid betreft. Men mag dan ook verwachten – en ten minste ervan uitgaan – dat de ‘richtinggevende keuzen’ die het kabinet maakt hun verdere vertaling en uitwerking vinden op regionaal en lokaal niveau. Dat betekent dat deze beleidslijnen op de eerste plaats worden doorgetrokken in de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies en vervolgens in de (provinciale) omgevingsverordeningen en de omgevingsplannen maar ook in de waterschapsverordeningen. Wat overigens niet hoeft in te houden dat op die niveaus klakkeloos het rijksbeleid wordt uitgevoerd. Integendeel: het is de bedoeling dat het Rijk de lijnen en kaders aangeeft die

² Brief van 23 april 2020, Kamer, *Kamerstukken II*, 2019/20, 34 682, nr. 48.

door de provincies, gemeenten en waterschappen verder worden uitgewerkt met inachtneming van de specifieke regionale en lokale gegevens. Zonder deze regionale en lokale uitwerking kan een rijksbeleid niet effectief zijn omdat het immers op die schaal zijn uitwerking en doorwerking moet vinden! Het is echter nog onduidelijk of daarin de noodzakelijke doorvertaling van de Rijksdoelstellingen heeft plaatsgevonden of nog gaat plaatsvinden. Op dit moment wordt door de provincies hard gewerkt aan hun omgevingsvisies op basis van de Omgevingswet en de verwachting is dat de meeste provincies die ten tijde van de inwerkingtreding van de wet (1 januari 2022?), voorzien van eigen accenten, ten minste op hoofdlijnen gereed zullen hebben. Ook wordt voortvarend gewerkt aan de provinciale omgevingsverordeningen als normatieve uitvoeringsinstrumenten van die visies. Van de gemeenten kan dat (nog) niet gezegd worden al is wel meer dan de helft begonnen met het opstellen van een omgevingsvisie. In het overleg van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is afgesproken dat gestreefd wordt naar vaststelling uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet.³ Voor de omgevingsplannen hebben de gemeentebesturen zoals het er nu naar uitziet meer tijd: tot 1 januari 2029 en het is de verwachting dat ze die tijd ook hard nodig hebben om tot plannen te komen die aan de wettelijke eisen voldoen.⁴

Gezondheid in het omgevingsplan

Bij de evenwichtsoefening die het bestuur moet uitvoeren als het een omgevingsplan volgens de eisen van de wet gaat vaststellen, moet het dus in ieder geval rekening houden met het belang van de bescherming van de gezondheid. Het is te hopen – en te verwachten – dat vanwege de coronacrisis scherper aandacht zal worden besteed aan de gezondheidsaspecten bij de functietoedeling. De crisis heeft zoals gezegd onmiskenbaar tot gevolg dat het publieke bewustzijn van de gezondheid, als centraal element in de bestaanszekerheid van mensen, is aangescherpt en de verwachting is dat dit zal doorwerken bij de toedeling van functies aan locaties. Door dit verhoogde bewustzijn mag er een verschuiving in het evenwicht bij de functietoedeling in die richting worden verwacht. Als er ergens onder de nieuwe wet een ‘paradigmawisseling’ kan worden verwacht die gevolgen heeft voor de inzet van de wettelijke instrumenten, dan is het wel op dit punt. In het voorgaande heb ik gewezen op de mogelijkheden van de instrumenten op rijksniveau. De crisis zal ook impact hebben op de functietoedeling in het omgevingsplan. Daarbij moet het gebruiksdoel van een bepaalde locatie worden vastgesteld, mede aan de hand van de functiekenmerken van die locatie: de geschiktheid ten behoeve van het doel waarvoor ze wordt gebruikt. Er moet volgens de wet dus een evenwicht zijn tussen de verschillende gebruiksdoeleinden die aan de diverse locaties worden toegekend.

Zien we dit vanuit het doel van de bescherming of de bevordering van de gezondheid, dan mag verwacht worden dat als gevolg van een maatschappelijke cultuurverandering vanwege de crisis scherpere keuzen worden gemaakt dan voorheen. Niet meer vanzelfsprekend zal zijn dat bepaalde ‘schurende’ functies geacht worden zich zonder meer onderling wel verdragen. Denk aan de gevolgen van industriële emissieveroorzakende activiteiten voor naburige ziekenhuizen, zorgcentra en scholen, maar ook voor woonwijken. Dat betekent dat de behoefte zal toenemen om in die gevallen passende maatregelen te nemen en dat geldt zowel voor brongerichte als voor effectgerichte maatregelen. Genoemd kunnen bijvoorbeeld worden maatregelen ten aanzien van intensieve veehouderij (zoönosen, Q-koorts, vogelgriep, ammoniakproblematiek) en andere bedrijfsmatige activiteiten (stikstofoxiden), maar ook betreffende de vervoerssector (CO₂- en fijnstofemissies), elektromagnetische velden (stralingsrisico's) en andere bronnen die de gezondheid van mensen, zeker in kwetsbare omstandigheden kunnen bedreigen. Gaat het in de genoemde voorbeelden vooral om verontreinigingen e.d. via de lucht, gezondheidsbedreigingen doen zich ook voor in de vorm van verontreiniging van het oppervlaktewater, het grondwater en de bodem. Het verhoogde besef van gezondheidsrisico's zal naar verwachting leiden tot een sterkere roep om vergroting van de onderzoeksinspanningen op het punt van kennis van dosis-effectrelaties en, al of niet op basis van nieuwe verworven kennis, te treffen meer ingrijpende maatregelen. Dat alles met het uiteindelijke ambitieuze doel van het kabinet om in 2050 tot

³ Invoeringswet Omgevingswet *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, Memorie van Toelichting, p. 87.

⁴ Zie daarover mijn eerdere Whitepapers: *Van bestemmingsplan naar omgevingsplan: reculer pour mieux sauter* (24 december 2019, *PRO* 2020-02, p. 4-7), en: *Is de Omgevingswet too big to fail?* (17 februari 2020, *PRO* 2020-02, p. 8-11).

verwaarloosbare risico's voor mens en milieu te komen. Daar is dus nog tijd voor, maar er is nog een behoorlijke weg te gaan en hoe eerder die weg wordt ingeslagen, hoe groter de kans dat die doelstelling ook wordt gerealiseerd!

Mijn verwachting is dat de coronacrisis ertoe zal leiden dat de bereidheid van de bedrijfstakken en sectoren om in dergelijke situaties te investeren in emissiebeperkende en andere maatregelen ter bescherming van de gezondheid zal toenemen. De crisis heeft geleid tot bezinning op wat echt belangrijk wordt gevonden en heeft ons geleerd dat, als het erop aan komt, gedragsverandering wél mogelijk is. Dat besef zou er wel eens toe kunnen leiden dat ook de bereidheid van de gemeenschap toeneemt om bedrijven, die niets anders rest dan te stoppen omdat niet aan strengere eisen kan worden voldaan, geheel of gedeeltelijk te compenseren, anders dan de druk te weerstaan op instandhouding van de bestaande normen. Waar nu forse bijdragen worden verleend ter bestrijding van de gevolgen van de crisis, zou het toegenomen besef van het belang van de gezondheid ertoe kunnen leiden dat ook de bereidheid toeneemt om omvangrijke financiële offers te brengen. Men mag verwachten dat er ook meer druk zal komen om (bedrijfs)economische processen 'om te turnen' als dat ertoe leidt dat de volksgezondheid naar een hoger niveau wordt getild.

Omgevingswaarden

De Omgevingswet voorziet in geschikte instrumenten voor de vormgeving en uitvoering van het beleid gericht op bescherming en bevordering van de gezondheid. Hier wordt bijzondere aandacht gevraagd voor het instrument van de *omgevingswaarde*: in objectieve termen uitgedrukte doelstellingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Omgevingswaarden betreffen de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of concentratie of depositie van stoffen. Omgevingswaarden kunnen resultaatsverplichtingen, inspanningsverplichtingen of andere verplichtingen inhouden, zoals een verzaamd gewicht bij de belangenafweging. Omgevingswaarden hebben normatieve kracht maar binden alleen het bestuur. Wel kunnen ze via beoordelingsregels doorwerken bij de vergunningverlening of via omzetting in de planregels. Gelet op hun concrete, op de fysieke leefomgeving gerichte karakter, lenen ze zich er niet voor om er rechtstreeks gezondheidsdoelstellingen in uit te drukken. Wel kunnen ze indirect, via normen ter verbetering van de omgevingskwaliteit, voor dat doel worden toegepast. Gedacht kan worden aan normen voor luchtkwaliteit, externe veiligheid, geluidshinder, geur, trillingen, bodemkwaliteit etc. Omgevingswaarden kunnen worden opgenomen in de regelingen op de drie overheidsniveaus. Voor het Rijk zijn deze te vinden in het Bkl. Hier bieden de rijksnormen ruimte voor provincies en gemeenten tot nadere aanscherping (lucht, externe veiligheid) en in andere gevallen ook een bandbreedte waarin zowel naar boven als naar beneden van de normen kan worden afgeweken. Aldus krijgen decentrale overheden meer mogelijkheden om eigen afwegingen te maken en in bepaalde gebieden een zwaarder accent te leggen bij de bescherming en bevordering van de gezondheid van hun burgers dan waarvan de rijksregels uitgaan.

Al worden de normen uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden, dat wil niet zeggen dat er geen 'zachte' waarden mee gediend kunnen worden. Aangezien omgevingswaarden onder meer de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving bepalen, kunnen ze niet alleen bijvoorbeeld inhouden dat het aantal vervoersbewegingen met (vracht)auto's in bepaalde kernen of ook daarbuiten met x% wordt beperkt, maar ook dat het bosareaal of de oppervlakte natuurgebieden in de gemeente over een bepaalde periode met x% wordt uitgebreid. Een soortgelijke benadering kan worden gekozen voor de aanleg van parken en andere groenvoorzieningen of de uitbreiding van sportvoorzieningen. Deze voorzieningen hebben minder te maken met de bescherming van de gezondheid maar kunnen wel bijdragen aan de bevordering van de gezondheid. Voor bepaalde voorzieningen zoals vervoersbeperkingen en uitbreiding van het groenareaal is het denkbaar dat dergelijke percentagens fasegewijs worden aangepast, waardoor een positieve ontwikkeling op basis van het gezondheidsbeleid in de fysieke ruimte min of meer wordt afgedwongen.

Gezondheid en realiseringprogramma's

De wet behelst een verplichting om te monitoren of aan dergelijke omgevingswaarden wordt voldaan. Is dat (nog) niet het geval of dreigt daarvan te worden afgeweken, dan bevat de wet een verplichting, in principe voor B&W, om een *programma* vast te stellen waarmee wordt bewerkstelligd dat de waarden gerealiseerd worden. Programma's kunnen een sectoraal, gebiedsgericht of projectgericht karakter hebben of een combinatie daarvan. Met een programmatische aanpak kan op basis van de wet zelfs tijdelijk van bepaalde normen worden afgeweken. Als we bedenken dat dergelijke programma's ook kunnen worden gebruikt om aan andere beleidsdoelstellingen te voldoen dan die uit de omgevingswaarden, dan is duidelijk dat het programma ook goed als instrument kan dienen om de doelstellingen uit de omgevingsvisie te verwerkelijken. Hierbij gaat het dan niet alleen om de 'indirecte' doelstellingen via verbetering van de omgevingskwaliteit maar ook om meer directe gezondheidsvoorzieningen die een positieve uitwerking hebben op de leefstijl en -wijze van burgers. In dergelijke gezondheidsprogramma's kan een brede waaier van maatregelen worden opgenomen. Naast de eerder genoemde beschermende maatregelen, lenen dergelijke programma's zich uitstekend voor maatregelen die de gezondheid bevorderen. Maar daarvoor moeten de uitgangspunten dan wel een plaats vinden in de omgevingsvisie met eventuele ondersteunende regulering in het omgevingsplan. Als voorbeelden noem ik het stimuleren van meer beweging in de buitenlucht van ouderen in wijken met bewoners op gevorderde leeftijd, maar ook het plaatsen van speelvoorzieningen voor kinderen in wijken waar met name jonge gezinnen zich vestigen, het uitbreiden van wandel- en fietsroutes, het aanleggen van groene verbindingen tussen de stad en omliggende groene gebieden, en – na de coronacrisis, of onder gebruiksbependingen – het inrichten van ontmoetingsplaatsen in de openbare ruimte. In het omgevingsplan kunnen de nodige (meervoudige) functies voor die gebieden meer specifiek worden vastgelegd, voorzien van de toepasselijke regels voor de inrichting van het gebied en het gebruik van de voorzieningen.

Gezondheidszorgplicht

Hier wijs ik op de mogelijkheid om in het omgevingsplan als overkoepelende norm een *zorgplicht* betreffende de gezondheid op te nemen, af te leiden van de zorgplicht zoals die is opgenomen in de Omgevingswet (art. 1.7). Het betreft dan een algemene zorgplicht van burgers die gericht is op de gezondheid van anderen en die de individuele verantwoordelijkheid benadrukt van burgers jegens hun naasten. Daarmee wordt het te gemakkelijk afschuiven van rechtsplichten en rechtsaanspraken richting overheid voorkomen of beperkt. Indirect is een dergelijke zorgplicht ook een instrument voor het bestuur in het gezondheidsbeleid. Zo'n *gezondheidszorgplicht* zou – als variant op artikel 1.7 Ow – als volgt kunnen luiden: Van zo'n zorgplicht zou dan een signaalwerking uit kunnen gaan die de bewustwording van eigen

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

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

verantwoordelijkheid jegens de gezondheid van anderen versterkt. Ze biedt een gedragsleidraad bij het ontbreken van (duidelijke) voorschriften (vangnetfunctie) en kan voorkomen dat het bestuur wettelijke handavingsinstrumenten moet inzetten (preventieve functie). Tevens biedt ze het bestuur een maatstaf voor de beoordeling van het gedrag van burgers (beoordelingsfunctie) en ze zou in bijzondere gevallen een rechtvaardigingsgrond kunnen vormen voor bestuurlijke handhaving bij strijd met deze zorgplicht. Aldus krijgt de zorgplicht nog meer de eigen plek in het komende vernieuwde omgevingsrecht die aan dit instrument op decentraal niveau toekomt. Met zo'n gezondheidszorgplicht wordt nader invulling gegeven aan de beoogde accentverschuiving van de collectieve naar de individuele verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen in het nieuwe omgevingsrecht. Het is hier niet de plaats om dat verder uit te werken, maar het onderwerp verdient dat wel.⁵

⁵ Zie in dat verband mijn bijdrage: *Zorgplicht: omgevingsrechtelijk instrument van de toekomst?* TO 2019/af. 3, p.

Samenwerking

In heel wat gemeentelijke overheidsorganisaties is de gezondheidszorg en meer in het bijzonder het gezondheidsbeleid, als het al niet stiefmoederlijk wordt behandeld, ondergebracht in de sociaal-culturele sector. En die sector staat vaak los van de organisatie van het fysieke domein. Ook op dit punt zou de coronacrisis wel eens kunnen bijdragen aan een cultuurverandering die erop neerkomt dat deze sectoren nauwer gaan samenwerken ter realisering van beleidsdoelstellingen die de beide sectoren evenzeer raken. Uit het voorgaande zal genoegzaam duidelijk zijn geworden dat die samenwerking nodig is voor het werken aan een gezonde leefomgeving. Dat hoeft niet per se te betekenen dat de structuur van ambtelijke organisaties overhoop moet worden gehaald. Integendeel: het is belangrijk om de bestaande structuren met rust te laten en vanuit die vaste structuren te werken aan 'structurele' samenwerkingsverbanden zoals omgevingstafels in de vorm van kennis- of werkgroepen. Cultuurverandering kan ook heel goed en soms nog beter zonder structuurverandering. Daarbij werken beleidsmedewerkers van verschillende organisatieonderdelen in teamverband aan de ontwikkeling en realisering van projecten die leiden tot bescherming van de gezondheid, maar vooral ter bevordering van de gezondheid waarvan eerder enkele voorbeelden zijn genoemd.

Die samenwerking begint met het gezamenlijk ontwikkelen van een gezondheidsparagraaf in de gemeentelijke omgevingsvisie, waarbij zowel de aspecten uit het sociale als uit het fysieke domein een plaats krijgen. Op basis van die visie kan dan parallel worden gewerkt aan de vertaling daarvan in het omgevingsplan en aan het opstellen van een programma waarin de diverse projecten en daaruit voortvloeiende acties een plaats vinden. Uiteraard is dat team dan ook, mogelijk met anderen, betrokken bij de vaststelling van het programma en de realisering van die projecten alsmede de uitvoering van daarmee samenhangende activiteiten. Helemaal mooi zou het zijn als zo'n team ook een rol speelt bij de behandeling van aanvragen om omgevingsvergunning voor activiteiten waarbij gezondheidsaspecten een belangrijke rol spelen. Bij dergelijke aanvragen zal immers een toetsing aan het omgevingsplan en mogelijk ook aan de omgevingsvisie aan de orde zijn. Dat laatste is zeker het geval als het 'buitenplanse' omgevingsvergunningen betreft.

Gelet op de specifieke gezondheidsproblematiek is het noodzakelijk om ook adviseurs als de GGD/GHOR in zo'n team te betrekken. Ook kan gebruik worden gemaakt van externe juridische of andere deskundigheid zoals die bij uiteenlopende adviesbureaus aanwezig is. Anders dan thans vaak het geval is bij de voorbereiding van bestemmingsplannen, zou zo'n samenwerkingsvorm bij het maken van omgevingsplannen, in dit geval vanwege de noodzakelijke intensieve betrokkenheid van de gemeente op ambtelijk niveau, te prefereren zijn boven het geheel extern uitbesteden van dergelijke taken.

Burgerparticipatie

"Inspraak zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht" wordt weleens gezegd. Afrondend wordt nog de aandacht gevestigd op de noodzaak om in de problematiek zoals die hier aan de orde is, ruim gebruik te maken van de mogelijkheid om burgers daarbij te betrekken. En dan niet op de traditionele wijze waarbij in ambtelijke kaders ontworpen voorstellen aan 'inspraak' wordt onderworpen voordat ze aan de bestuurlijke gremia ter vaststelling worden aangeboden. Eerder moet men hier denken aan het inschakelen van burgers in een zo vroeg mogelijk stadium van beleidsontwikkeling. In elk geval bij de voorbereiding van de omgevingsparagraaf in de omgevingsvisie als eerste stap in die ontwikkeling. Datzelfde geldt ook bij de uitwerking daarvan in het omgevingsplan en zou ook moeten gebeuren in het geval dat al vóór de visie aan het plan wordt gewerkt.

Burgerparticipatie is als vorm van directe democratie een welkome aanvulling op de niet altijd optimaal functionerende indirecte democratie via de verkozen raadsleden en nog meer indirect via B&W. En dan zou het niet alleen en zelfs niet primair moeten gaan om het ophalen van opvattingen 'in het veld' over vast te stellen gezondheidsnormen, maar vooral over te treffen voorzieningen. Doel van participatie zou kunnen zijn het aanwerven van aanvullende deskundigheid en mogelijk het verkrijgen van nieuwe verfrissende inzichten. Mijn ervaring bij dergelijke activiteiten is dat er onder de betrokken bevolking vaak

verrassend veel kennis aanwezig is, maar ook dat er aldus uitgesproken opvattingen te vinden zijn over de door het bestuur te varen koers, waarvan in elk geval het kennismaken de moeite waard is. Burgers zijn steeds meer hoger opgeleid en vormen als zodanig steeds vaker gelijkwaardige gesprekspartners met beleidsmedewerkers en externe deskundigen. Daarom zouden in de stadsdelen, wijken of dorpen wervende oproepen gedaan moeten worden om geïnteresseerde burgers aan te moedigen goed geïnformeerd in het beleidsproces te participeren. En dat vergt een andere benadering dan doorgaans bij 'inspraak' het geval is!

Het is een hele uitdaging voor de ambtelijke teams die aan de visie en het plan werken om partijen vanuit verschillende achtergronden in bijvoorbeeld ontwerpessies samen te brengen. Dus niet alleen de beleidsmedewerkers van de verschillende betrokken diensten, maar ook experts op het terrein van gezondheid en leefomgeving en bewoners, bedrijven en bestuurders. En vergeet daarbij niet de belangrijke rol op dit punt van de scholen! Ambtenaren krijgen aldus meer een begeleidende dan een leidende rol. Zij moeten het proces stimuleren en bewaken en ervoor zorgen dat de nodige kennis en de aanwezige opvattingen en inzichten in het proces een volwaardige plaats krijgen. Het belang dat mensen met verschillende achtergrond in gezamenlijk overleg voortschrijdende inzichten over een gezonde leefomgeving ontwikkelen en toepassen moet niet worden onderschat! Daarbij verdient het aanbeveling, en kan het onder omstandigheden zelfs noodzakelijk zijn, om nieuwe hulpmiddelen in te zetten of die anders zelf te ontwikkelen. Mooie voorbeelden daarvan vormen de Gelderse Gezondheidswijzer, de Zeelandscan en de Omgevingswijzer van Rijkswaterstaat. Maar ook het door het RIVM ontwikkelde Beoordelingskader gezondheid en milieu en de Gids Gezonde Leefomgeving⁶ kunnen hier worden genoemd. Op gemeentelijke schaal kunnen deze hulpmiddelen toegepast worden aan de hand van lokale gezondheidskaarten waarin zowel gezondheidsgegevens als ruimtelijke gegevens worden verwerkt. Op dit punt is samenwerking tussen verschillende ambtelijke diensten, externe deskundigen, bestuurders en betrokken burgers en instellingen bij uitstek van belang. Daarbij worden niet alleen kennis en inzichten verworven, maar kan ook het maatschappelijke draagvlak voor te treffen maatregelen of te realiseren voorzieningen worden vergroot.

Draagt de coronacrisis ook bij aan een cultuurverandering die noodzakelijkerwijze leidt tot een meer horizontaal functionerend bestuur?

Al met al

Terugblikkend op de voorgaande beschouwing kan worden geconstateerd dat de gezondheid zich mede door toedoen van de Tweede Kamer een belangrijke plaats heeft verworven in de Omgevingswet. In de omgevingsvisie, als het centrale beleidsinstrument van de wet voor de fysieke leefomgeving, zal het kabinet alvast op rijksniveau een ambitieuze doelstelling voor de luchtkwaliteit en daarmee voor de gezondheid opnemen. Die komt erop neer dat over tien jaar op dit voor ons land moeilijke terrein wordt voldaan aan de normen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). De eveneens op te nemen ambitie, om in 2050 voor veiligheid en gezondheid in de leefomgeving te komen tot een verwaarloosbaar risiconiveau voor mens en milieu, is nog een stuk ambitieuzer en vergt een andere inrichting van onze samenleving. Al betreft dat een lange periode, toch lijkt dat doel onrealistisch als niet nu al wordt gewerkt aan een cultuurverandering die tot forse ingrijpen noodzaakt. Dus niet jezelf voortijdig rijk rekenen (vergelijk de PAS), maar de moed en het doorzettingsvermogen tonen om vroegtijdig aan de hand van te ontwikkelen normen de eerste stappen te zetten in de richting van dat doel. Het is gebleken dat, als de nood hoog genoeg is, deze aanpak tot de mogelijkheden behoort. De coronacrisis zou, ondanks de ernstige gevolgen voor de gezondheid van velen, wel eens kunnen zorgen voor het noodzakelijke duwtje in de rug in de goede richting. Het is navrant te moeten stellen dat die crisis dan waarschijnlijk wel langer zal moeten voortduren om een echte paradigmawisseling te kunnen bewerkstelligen.

Ik heb gewezen op de mogelijk juridische basis in drie van de vier uitvoerings-amvb's om meer structurele maatregelen te treffen ten behoeve van de anderhalvemetermaatschappij. Maar ook de decentrale overheden beschikken op basis van de nieuwe wet over geschikte instrumenten voor een

⁶ Te vinden op de Website Gezonde Leefomgeving, ontwikkeld door het RIVM in samenwerking met RWS, GGDGHOR Nederland en het Programma AandeslagmetdeOmgevingswet.

gezondheidsbeleid. Op de eerste plaats zijn daar de provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies waarin het voorgenomen rijksbeleid moet worden doorgetrokken om op regionale en lokale schaal effectief te kunnen zijn. Zonder die doorvertaling is realisering van de ambitieuze Rijksdoelstellingen niet mogelijk en onduidelijk is of daar voldoende aandacht voor is. De provinciebesturen zijn al een behoorlijk eind op weg met de omgevingsvisies en van de gemeenteraden wordt verwacht dat ze binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zo'n visie hebben vastgesteld. Een goede koppeling met de NOVI is dus wel vereist. Maar handen en voeten krijgen deze visies pas bij hun verwerking in de provinciale omgevingsverordeningen en de gemeentelijke omgevingsplannen.

Het is te verwachten dat de coronacrisis ook gevolgen zal hebben voor het in het plan te bepalen evenwicht tussen de aan de verschillende locaties toe te delen functies. Voor alle gemeenten zal deze functietoedeling op termijn in het gehele grondgebied opnieuw bekeken moeten worden! Het zal dan naar mijn stellige verwachting niet meer vanzelfsprekend zijn dat tegenstrijdige functies, zoals industriële activiteiten en vervoersfuncties in relatie tot voor de gezondheid kwetsbare locaties en gebouwen, zonder nadere voorzieningen geacht worden zich onderling wel te verdragen. Dat kan ook niet worden volgehouden tegen de achtergrond van de genoemde Rijksdoelstellingen. Van de diverse bedrijfstakken en sectoren mag verwacht worden dat er forse investeringen met dat doel worden gedaan. Waar dat niet mogelijk is zal de gemeenschap naar verwachting, in het verlengde van de nu getroffen coronamaatregelen, meer bereidheid tonen om de gevolgen van het beëindigen van die activiteiten geheel of gedeeltelijk te compenseren, in plaats van die spanning maar voor lief te nemen. We zijn nog ver af van de situatie waarin sprake is van verwaarloosbare risico's voor mens en milieu van dergelijke activiteiten!

Kort ben ik stil blijven staan bij het voor het Rijk en de decentrale overheden zelfbindende instrument van de omgevingswaarde. Daarmee kan aan gezondheidsdoelstellingen, via de brede band van milieumaatregelen, de noodzakelijke normatieve basis worden gegeven. Aldus kunnen door de decentrale overheden ook voor de 'zachte' waarden zoals natuurontwikkeling normatieve doelstellingen worden geformuleerd. De realiseringsprogramma's zijn wettelijke instrumenten om, bijvoorbeeld naast vergunningverlening voor projecten, verdere uitwerking te geven aan dergelijke doelstellingen en de realisering daarvan te bevorderen en te bewaken. Dat geldt behalve voor de *bescherming* van de gezondheid zeker ook voor van maatregelen ter *bevordering* van de gezondheid. In het omgevingsplan kan een direct tot de burgers en indirect tot het bestuur gerichte overkoepelende norm worden opgenomen in de vorm van een gezondheidszorgplicht naar het model van de zorgplicht van artikel 1.7 van de Omgevingswet. Ik ben ingegaan op de functies van zo'n zorgplicht als instrument van de toekomst in het omgevingsrecht.

Een aanhoudende coronacrisis zou ook weleens kunnen bijdragen aan een ambtelijke cultuurverandering met name op gemeentelijk niveau, door bij de betrokkenen het besef aan te scherpen, dat er meer samenwerking nodig is tussen de afdelingen die zich traditioneel met de fysieke leefomgeving bezighouden en de sociaal-culturele sector, waarin doorgaans de gezondheidszorg is ondergebracht. Het fysieke en het sociale domein overlappen zich daar op het punt van de gezondheid te veel voor en de crisis vestigt de aandacht op dat overlappingsgebied, zo is uit het voorgaande genoegzaam duidelijk geworden. Samenwerking is niet alleen nodig bij het opstellen van de gezondheidsparagraaf in de omgevingsvisie, maar ook bij de vertaling daarvan in het omgevingsplan en bij het opstellen en uitvoeren van realiseringsprogramma's en eventueel ook bij het verlenen van bepaalde omgevingsvergunningen. Van belang is, gelet op het specifieke karakter van de gezondheidsproblematiek, dat er ruimte is om de nodig externe expertise in te brengen bij het maken en uitvoeren van dergelijke plannen en programma's. Maar ook de actieve deelname aan dergelijke exercities door betrokken burgers zou er een nieuwe dimensie aan kunnen toevoegen. Niet alleen, zo heb ik gesteld, als noodzakelijke aanvulling op de indirecte democratie en ter vergroting van het maatschappelijk draagvlak van de maatregelen, maar ook om maatschappelijke kennis en inzichten op dit gebied een welverdiende plaats te geven. Dat komt zowel de kwaliteit van de volksgezondheid als die van de besluitvorming ten goede! Mijn bespiegelingen inzake burgerparticipatie heb ik afgesloten met de vraag of de Coronacrisis zal bijdragen aan een cultuurverandering naar een meer horizontaal functionerend bestuur.

Sdu en de Omgevingswet

De geplande invoeringsdatum van de Omgevingswet (Ow), die was voorzien op 1 januari 2021, is uitgesteld. Een nieuwe datum is nog onbekend. Wel zeker is dat de Omgevingswet er gaat komen. Gezien de omvang en impact is een goede voorbereiding wel van belang. Wij bieden u informatie op maat: van informerend tot, naarmate de invoeringsdatum nadert, de daadwerkelijke toepassing. Elke fase kent een andere informatiebehoefte.

Hoe wij dat doen?

Wij geven support in de aanloop naar de invoeringsdatum toe. Wij bieden u inhoudelijke artikelen (waaronder deze whitepaper) en interessante blogs van onze auteurs, allen expert in hun vakgebied. Ook houden we u op de hoogte van het nieuws, het verschijnen van relevante nieuwe uitgaven en de organisatie van evenementen waarin de Omgevingswet centraal staat.

Dit doen wij allemaal op www.sdu.nl/overheid/omgevingswet

Sdu helpt u verder.

