

Urban Matters,  
People Matter

# AT OSBORNE LEGAL SERVICES

Ordenen artikelen Omgevingswet Provincie Limburg:  
Notitie Gezondheid in de Omgevingswet



**AT OSBORNE**

# AT OSBORNE LEGAL SERVICES

Ordenen artikelen Omgevingswet Provincie Limburg:  
Notitie Gezondheid in de Omgevingswet

Eefje Remijn, Lieke Fransen

7 juni 2021



**AT OSBORNE**

## Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Wat is een gezonde leefomgeving?	4
3. Gezondheidsregels in de Omgevingswet	5
3.1 Prominente plek voor gezondheid in de wet	5
3.2 Gezondheidsbescherming	6
3.3 Gezondheidsbevordering	7
4. Instrumenten gezonde fysieke leefomgeving	8
4.1 Omgevingsvisie	8
4.2 Omgevingsverordening	10
4.3 Omgevingsprogramma	11
4.3.1 Omgevingswaarden	11
4.4 Omgevingsvergunning	12
4.5 Projectbesluit	13
4.6 Reactieve interventie en advies- en instemmingsbevoegdheid	13
4.6.1 Reactief interventiebesluit	13
4.6.2 Advies- en instemmingsbevoegdheid	14
5. Conclusie	15

## 1. Inleiding

Een belangrijk uitgangspunt van het stelsel van de Omgevingswet is de realisatie en het behoud van een gezonde fysieke leefomgeving. Dit blijkt uit het doel van de Omgevingswet: Een balans creëren (en in stand houden) tussen een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en deze leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen voor maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet worden wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, natuur en water gebundeld als basis voor de integrale benadering van de fysieke leefomgeving. Overheden kunnen met verschillende instrumenten uitoefening geven aan het thema gezondheid. In deze notitie gaan we in op de rol van de provincie: Hoe en waar kan de provincie bij haar taakuitoefening invulling geven aan de opdracht van de Omgevingswet om meer rekening te houden met gezondheid? Waar wordt in de Omgevingswet en de bijbehorende besluiten het aspect gezondheid expliciet vermeld en op welke wijze kun je uit de samenhang van de wet met haar uitvoeringsbesluiten een duidelijke opdracht voor het bestuursorgaan lezen dat het belang van gezondheid een belang is dat zij geacht wordt te dienen? Vrij vertaald: als de provincie maatregelen wil treffen, gericht op het verbeteren van de gezondheid, anders dan sec gekoppeld aan de gestelde (milieu)normen, vindt zij daarvoor in de Omgevingswet dan ook een wettelijke grondslag?

In sectie 1 definiëren we de gezonde leefomgeving. In sectie 2 gaan we in op de gezondheidsregels in de Omgevingswet. Hierin maken we onderscheid tussen gezondheidsbescherming en gezondheidsbevordering. In sectie 3 beschrijven we de instrumenten uit de Omgevingswet waarin gezondheidsambities kunnen worden vastgelegd. We sluiten in sectie 4 af met een conclusie.





## 2. Wat is een gezonde leefomgeving?

Door veel partijen, zoals het RIVM en de GGD, wordt een gezonde leefomgeving als volgt gedefinieerd. Er is sprake van een gezonde leefomgeving als:

- 1 de druk op gezondheid door omgevingsfactoren zoals geluid, lucht, geur en externe veiligheid zo laag mogelijk is;
- 2 de kwaliteit van de fysieke omgeving als prettig wordt ervaren en bijdraagt aan de feitelijke en ervaren gezondheid;
- 3 de fysieke omgeving uitnodigt tot gezond gedrag.

Het gaat dus niet alleen om een omgeving die inwoners beschermt tegen negatieve effecten van de milieukwaliteit, maar ook om een omgeving die de gezondheid van inwoners bevordert. Deze definitie sluit ook aan bij de definitie van de WHO van gezondheid waarin gezondheid niet slechts de afwezigheid van ziekte is, maar een toestand van volledig lichamelijk, mentaal en sociaal welbevinden.

In het milieubeleid zijn voor milieufactoren normen of grenswaarden opgesteld. Voor veel milieufactoren geldt echter, dat deze normen niet volledig beschermen tegen negatieve effecten op de gezondheid. Ook onder de normen of grenswaarden kunnen gezondheidseffecten optreden. Dit geldt bijvoorbeeld voor luchtkwaliteit, maar ook voor geluid en geur. Wordt in een omgeving aan alle milieunormen voldaan, dan hoeft er nog geen sprake te zijn van een gezonde leefomgeving.

Voor een gezonde leefomgeving is het dan ook niet voldoende om alleen te kijken naar wat de provincies moeten doen om te voldoen aan deze normen of grenswaarden. Van belang is vooral om de mogelijkheden te onderzoeken die er zijn om de milieubelasting zo laag mogelijk en onder de normen te krijgen en te houden. Dit draagt ook bij aan een zo gering mogelijke ziektelast en een zo hoog mogelijk welbevinden en ervaren gezondheid. Tot slot hebben besluiten die bijdragen aan een omgeving die uitnodigt tot gezond gedrag ook impact op een gezonde leefomgeving.



## 3. Gezondheidsregels in de Omgevingswet

### 3.1 Prominente plek voor gezondheid in de wet

Het thema gezondheid komt duidelijk op een aantal plekken in de wet terug. We zetten hieronder de desbetreffende artikelen op een rij.

In artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet) staat:

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

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

In artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden) wordt in het derde lid, onder b, bepaald dat:

“Bij de op grond van deze wet gestelde regels kan de toepassing van het eerste en tweede lid worden uitgewerkt of begrensd. Deze uitwerking of begrenzing kan in ieder geval betrekking hebben op:

- b. het *beschermen van de gezondheid*.”

Vervolgens staat in het vierde lid van datzelfde artikel:

“Bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt in ieder geval rekening gehouden met het belang van het *beschermen van de gezondheid*.”

Aangezien de evenwichtige functietoedeling in principe uitsluitend een zaak is van het omgevingsplan (zie art. 4.2) is daarmee bepaald dat de bescherming van de gezondheid in elk geval in dat plan geregeld moet worden.

Tot slot wordt in artikel 4.22, waarin behalve de grondslag van de rijksregels voor milieubelastende activiteiten en de bescherming van de gezondheid als een van de te regelen onderwerpen worden genoemd, ook in het tweede lid onder b vermeld dat:

"alle passende *preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid* moeten worden getroffen"

Gezondheid heeft dus een volwaardige plek en rol gekregen bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. We kunnen concluderen dat op basis van de bovenstaande artikelen het beschermen van de gezondheid als volwaardig belang bij het uitoefenen van taken en bevoegdheden moet worden meegewogen. Wat dient echter te worden verstaan onder het beschermen van de gezondheid?

We hebben hiervoor al geconstateerd dat een gezonde leefomgeving meer is dan het voldoen aan normen of grenswaarden. Ook het welbevinden en de ervaren gezondheid zijn van belang voor een gezonde leefomgeving. We zetten daarom verder uiteen welke regels van de Omgevingswet effect hebben op de gezondheidsbescherming, maar ook effect hebben op gezondheidsbevordering. Hiervoor zijn de vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's): het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit (Ob) nader bekeken.

## 3.2 Gezondheidsbescherming

In diverse artikelen van de AMvB's is de bescherming van de gezondheid opgenomen (naast de bescherming van het milieu). Hieronder beschrijven we kort per AMvB waar deze gezondheidsbeschermende regels zijn opgenomen.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is een grondslag opgenomen om, al dan niet in relatie met de zorgplicht, bij een omgevingsplan maatwerkregels vast te stellen. Die maatwerkregels kunnen gesteld worden met het oog op de belangen als bedoeld in het Bal (art. 2.12, lid 3) en daartoe behoort dus ook de bescherming van de gezondheid.

In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn de regels onder meer op de bescherming van de gezondheid gericht. Het betreft voorschriften voor het gebruik van bestaande gebouwen (Hfst. 3), het realiseren van nieuwbouw

(Hfst. 4) en verbouwen van bestaande bouwwerken (Hfst. 5), het gebruik van bouwwerken (Hfst. 6) alsmede het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden (Hfst. 7). Hier worden zeer uiteenlopende gezondheidsaspecten genoemd zoals wering van vocht, luchtverversing, afvoer verbrandingsgassen, bescherming tegen ongedierte, daglichttoetreding, bescherming tegen galm en geluid vanuit andere ruimten, van buiten of van bouwwerkinstallaties.

In het Bbl zijn echter ook zorgplichten opgenomen die te maken (kunnen) hebben met de bescherming van de gezondheid. Het betreft zorgplichten met betrekking tot het functioneren van bouwwerkinstallaties (art. 2.6), de staat van bestaande bouwwerken (art. 3.5), het brandveilige gebruik van bouwwerken (art. 6.4), het verrichten van en bouw en sloopwerkzaamheden (art. 7.4) en het gebruik van mobiele puinbrekers (art. 7.3).

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan omgevingswaarden benoemd. Deze moeten zorgen voor een veilige gezonde fysieke leefomgeving en dragen bij aan een goede omgevingskwaliteit. Deze omgevingswaarden volgen meestal uit Europese richtlijnen, zoals die over geluid, luchtkwaliteit en water. In het Bkl heeft het Rijk in artikel 2.15 omgevingswaarden vastgesteld voor:

- Luchtkwaliteit
- Kwaliteit van oppervlaktewater en het grondwater
- Zwemwaterkwaliteit
- (Primaire) waterkeringen

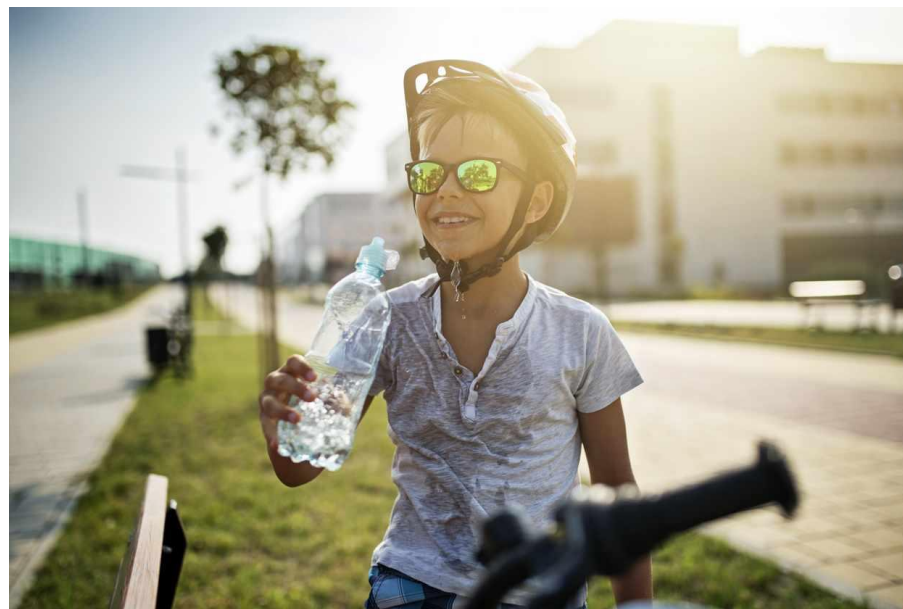
Los van deze omgevingswaarden mogen echter ook voor andere onderwerpen omgevingswaarden worden vastgesteld, zoals bijvoorbeeld geur of trillingen.

In het Omgevingsbesluit (Ob) zijn geen regels opgenomen ter bescherming van de gezondheid.

### 3.3 Gezondheidsbevordering

De Omgevingswet biedt de ruimte om gezondheid in ruime zin op te vatten. Een ruime opvatting van het gezondheidsbegrip maakt het mogelijk een ruimer pallet aan maatregelen dan alleen betreffende de milieuzorg onder de noemer van het beschermen van de gezondheid te brengen. Behalve gezondheidsbeschermende maatregelen, kun je dan ook denken aan gezondheidsbevorderende regels of besluiten.

Gezondheidsbevordering is het gedrag van mensen zodanig stimuleren dat het de gezondheid bevordert en ziektes voorkomt. Ongezond gedrag wordt echter niet alleen veroorzaakt door individuele keuzes (denk aan roken, vet voedsel of alcohol gebruik), maar ook de leef- of werkomgeving heeft invloed op dat gedrag. Door verbindingen te leggen tussen ruimtelijke en maatschappelijke opgaven, creëer je kansen. Immers, bij de afweging van belangen in de fysieke leefomgeving, dient op grond van de Omgevingswet het gezondheidsbelang te worden meegewogen. Enerzijds kun je dan dus denken aan gezondheidsbeschermende maatregelen door de omgevingskwaliteit te verbeteren, anderzijds ook aan gezondheidsbevorderende maatregelen.



Voorbeelden zijn een openbare ruimte zodanig inrichten dat deze uitnodigt tot bewegen, ontmoeten, sporten en spelen. Zowel voor jong als oud. Dat kan gerealiseerd worden door bijvoorbeeld aanleg van groene verbindingen, wandel- en fietsroutes, het creëren van ontmoetingsplaatsen en speel- en sportplekken.

Hoewel er dus in de AMvB's geen concrete regels zijn opgenomen ter bevordering van de gezondheid en een gezonde leefomgeving, biedt de Omgevingswet zelf wel degelijk die aanknopingspunten in de artikelen, zoals opgesomd in de eerste paragraaf.



## 4. Instrumenten gezonde fysieke leefomgeving

Om de Omgevingswet uit te kunnen voeren, heeft de provincie een aantal instrumenten tot haar beschikking. Gezondheidsambities kunnen hierin vastgelegd en uitgewerkt worden. De provincie heeft de volgende instrumenten tot haar beschikking:

- Omgevingsvisie
- Omgevingsverordening
- Omgevingsprogramma
- Omgevingsvergunning
- Projectbesluit
- Reactieve interventie en advies- en instemmingsbevoegdheid

Deze instrumenten worden hierna in relatie tot de mogelijkheden voor het beschermen en bevorderen van een gezonde fysieke leefomgeving besproken.

### 4.1 Omgevingsvisie

In de omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De provincie stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. In een omgevingsvisie staan de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving.

<sup>1</sup> De ontwerp-Omgevingsvisie is 25 augustus 2020 vastgesteld door Gedeputeerde Staten. De tervisielegging en mogelijkheid tot inspraak van de ontwerp-Omgevingsvisie en het bijbehorende plan-MER vond plaats van 7 september tot en met 18 oktober 2020. Besluitvorming over vaststelling van de Omgevingsvisie heeft nog niet plaatsgevonden.

De provincie mag zelf bepalen hoe ze het aspect gezondheid invult in de omgevingsvisie. Het biedt echter kansen om al in de omgevingsvisie de doelen en het kader voor gezondheid aan te geven en helder te maken wanneer dit relevant is. Dan is op voorhand duidelijk welke maatregelen een gemeente bijvoorbeeld moet uitwerken in het omgevingsplan. Ook maakt het de motivering van een omgevingsplan of programma eenvoudiger.

In haar ontwerp provinciale omgevingsvisie (POVI)<sup>1</sup> beschrijft de provincie Limburg onderwerpen zoals wonen, milieu, landschap en cultureel erfgoed. Maar zij benadrukt ook dat het aspect gezondheid en een gezonde leefomgeving in de Omgevingsvisie een belangrijke plek innemen. Hieronder is een aantal passages opgesomd, waarin dat duidelijk in het ontwerp POVI naar voren komt:

- Eén van de drie hoofdpogaven is een “aantrekkelijke, sociale, gezonde en veilige leefomgeving in stedelijk c.q. bebouwd gebied en in landelijk gebied”. Er ligt een uitdaging om de achterstand die Limburg heeft opgelopen op het gebied van (arbeids)participatie, onderwijs en gezondheid<sup>2</sup> in vergelijking met de rest van Nederland in te lopen en de regionale en lokale verschillen die zich ruimtelijk uiten aan te pakken.

<sup>2</sup> Zie onder meer: Regioprofiel Limburg via Planbureau voor de Leefomgeving; Interactieve Gezondheidskaart van de Volkskrant (2019); Eerste integrale effectmeting Sociale Agenda Limburg 2025.

- **Klimaatverandering vergroot de kans op overstromingen en wateroverlast, hittegolven en hittestress en langdurige perioden van droogte. Deze klimaatontwikkelingen hebben invloed op onze voedselvoorziening, de leefbaarheid, gezondheid en de natuur.**
- **Een inclusieve, gezonde en veilige samenleving is een van de Limburgse principes op basis waarvan afwegingen worden gemaakt. Dit betekent ook dat gebieden zodanig worden ingericht en ontsloten dat zij mensen uitnodigen tot ontmoeten, recreëren en maatschappelijke betrokkenheid. Dit sluit aan bij het gedachtegoed van Positieve Gezondheid.**
- **Ook de woningkwaliteit en de stagnerende doorstroming op de woningmarkt beïnvloeden de gezondheid. De inrichting van de woon- en leefomgeving speelt ook een rol. Dichtbebouwde stedelijke gebieden krijgen bijvoorbeeld als gevolg van de warmere zomers vaker te maken met hittestress. Ook bereikbaarheid, cultuur, het voorzieningenniveau en de beschikbaarheid van ontmoetingsplekken zijn hierbij belangrijk.**
- **Gezondheid wordt voor een deel beïnvloed door omgevingskwaliteit en milieukwaliteit. Denk aan de luchtkwaliteit, geuroverlast en geluidhinder rondom industrie, wegen of veehouderijen. Dit laatste speelt met name in Noord- en Midden-Limburg. Een gezonde leefomgeving heeft een positieve invloed op gezondheid. Daarom is het van belang om relatief rustige en stille gebieden te behouden en waar mogelijk uit te breiden.**
- **Wonen en leefomgeving: Het streven is om overal in de fysieke leefomgeving minimaal een voldoende fysieke en sociale basiskwaliteit te realiseren. Voor luchtkwaliteit streven we naar een luchtkwaliteit die voldoet aan de huidige wettelijke grenswaarden. Daarbij werkt de provincie binnen haar bevoegdheden en rollen op het vlak van luchtkwaliteit aan een voortdurende verbetering. Voor wat betreft geluid streven naar een acceptabel geluidsniveau langs provinciale wegen en nabij provinciale bedrijven. In samenhang zoeken naar gebiedsgericht en per ontwikkeling naar kansen voor verbetering en streven we naar een hoger kwaliteitsniveau. Dit kwaliteitsniveau is afhankelijk van de omgeving van het desbetreffende gebied. Daarnaast kan de inrichting van de leefomgeving bijdragen aan een gezonde en veilige omgeving die bewegen, ontmoeten, zelfredzaamheid, educatie en een gezonde levensstijl stimuleren.**
- **Bij provinciale opgaven wordt gezondheid vanuit de brede definitie als uitgangspunt meegenomen. De brede definitie gezondheid gaat uit van de gezondheid van groepen en/of de gezondheid binnen gebieden. Daardoor is het gemakkelijker om vraagstukken op lokaal, regionaal, provinciaal niveau te benaderen.**
- **Vanuit de provinciale rol als regisserend en coördinerend middenbestuur streven naar verbindingen leggen tussen opgaven en projecten en de meer kwalitatieve (gezondheids-) aspecten in de omgeving. De meekoppelkansen voor de gezondheid met de grootste maatschappelijke meerwaarde en urgentie worden geagendeerd in de opgave of het project.**
- **Sporten is niet alleen ontspannend, het heeft ook een positief effect op de mentale en fysieke gezondheid. Sportstimulering kan een belangrijke bijdrage leveren aan de gezondheid van de Limburgers.**
- **Zoveel mogelijk Limburgers moeten een kans krijgen om te participeren op de arbeidsmarkt. Enerzijds omdat dit nodig is om economische ambities te realiseren, anderzijds omdat werken bijdraagt aan het terugdringen van verschillen in gezondheid en participatie.**

- Een (snel-)fietsnetwerk als alternatief voor gemotoriseerd vervoer wordt gestimuleerd. Dit dient niet alleen de doorstroming of duurzaamheid, maar draagt ook bij aan de gezondheid en het verbinden van regio's, steden en dorpen, ook over de grens.
- Er was en is nog steeds veel aandacht voor de leefkwaliteit rondom (intensieve) veehouderijen en overige land- en tuinbouwbedrijven. Geuroverlast, fijnstof, ammoniakemissie en mogelijke gezondheidsrisico's zorgen voor maatschappelijke onrust.
- De agrarische sector levert ook een belangrijke bijdrage aan de Limburgse ambitie om via gezonde voeding de gezondheid van de Limburgers te verbeteren.
- Limburg kent een uniek landschap en prachtige natuurgebieden, die qua biodiversiteit uniek is in Nederland. Dat is een belangrijke troef. Voor ons welzijn en onze gezondheid, maar ook vanwege de maatschappelijk en economische waarde. Daarnaast is er steeds meer aandacht voor de positieve effecten van groen in en om de stad op welzijn en gezondheid.
- Gezonde Limburgers, gezond landschap en gezonde natuur horen bij elkaar.

We kunnen concluderen dat het (ontwerp-) POVI duidelijke doelen en ambities stelt op het gebied van gezondheid en een gezonde leefomgeving. Deze zijn met name gericht op het bevorderen van een gezonde leefomgeving. Dit is ook van belang bij het gebruik van de andere instrumenten, zoals het Omgevings-programma, Omgevingsvergunning en de reactieve interventie. Motivering van een besluit vindt immers mede op basis van het POVI plaats.

## 4.2 Omgevingsverordening

Er zijn onderwerpen die de provincie moet regelen in de omgevingsverordening en er zijn een aantal onderwerpen die de provincie kan regelen. De Omgevingswet gaat uit van het beginsel 'decentraal, tenzij'. Dit betekent dat de gemeente of het waterschap als eerste aan zet is.



De provincie mag alleen de onderwerpen regelen die van provinciaal belang zijn. Voor een aantal van deze onderwerpen heeft het Rijk instructieregels opgenomen in het Bkl. Daarin staat wat er in de omgevingsverordening moet, kan en mag. In het Bal en in het Bkl wordt een aantal onderwerpen uitdrukkelijk genoemd die de provincie bij omgevingsverordening kan regelen.

Het gaat bijvoorbeeld om de volgende onderwerpen:

- het opnemen van strengere of aanvullende omgevingswaarden met betrekking tot luchtkwaliteit of waterkwaliteit dan in het Bkl;
- het opnemen van instructieregels aan gemeenten of waterschappen over het voldoen aan die omgevingswaarden.

Het provinciebestuur moet motiveren waarom zij het onderwerp regelt en niet overlaat aan de gemeenten. De onderwerpen moeten wel over de fysieke leefomgeving gaan.

De omgevingsverordening biedt dus de mogelijkheid om omgevingswaarden op te nemen die bijdragen aan een gezonde leefomgeving. Het kan bijvoorbeeld gaan om strengere geluids- of luchtkwaliteitsnormen die beogen de gezondheid verder te beschermen dan de ondergrens die het Rijk stelt. Het kunnen ook omgevingswaarden zijn die de gezondheid en gedrag bevorderen. In paragraaf 3.3 wordt dit verder toegelicht.

### 4.3 Omgevingsprogramma

Met het instrument omgevingsprogramma kan een provincie het thema gezondheid verder uitdiepen en uitwerken. In een omgevingsprogramma staan concrete maatregelen waarmee de provincie een omgevingswaarde of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Een programma kan zowel gebiedsgericht als sectoraal worden toegepast. De regels voor het programma staan in afdeling 3.2 van de Omgevingswet. Instructieregels voor programma's staan in hoofdstuk 4 van het Bkl.

Regels voor programma's bij het overschrijden van een omgevingswaarden staan in hoofdstuk 2 van het Bkl.

De wet kent een koppeling van omgevingswaarden aan programma's. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde, dienen Gedeputeerde Staten een programma vast te stellen gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde.

#### 4.3.1 Omgevingswaarden

Een belangrijk instrument uit de Omgevingswet, gericht op bescherming en bevordering van de gezondheid, is de omgevingswaarde: in objectieve termen uitgedrukte doelstellingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Onder andere via omgevingswaarden stelt het Rijk ondergrenzen voor de bescherming van de gezondheid. De omgevingswaarde is een randvoorwaarde die de kwaliteit vastlegt voor de veilige en gezonde fysieke leefomgeving die een overheid ambieert. De omgevingswaarde is kwantitatief meetbaar en is objectief vast te stellen.

Omgevingswaarden binden in principe alleen het vaststellende bestuursorgaan zelf. Ze kunnen doorwerking vinden naar andere bestuursorganen als ze verbonden worden met instructieregels waarop hiervoor bij het Bkl is ingegaan. Via beoordelingsregels kunnen ze ook doorwerken bij de toetsing van omgevingsvergunningen.



Omgevingswaarden kunnen resultaatsverplichtingen, inspanningsverplichtingen of andere verplichtingen inhouden, zoals een verzaamd gewicht bij de belangenafweging (art. 2.10, lid 1, Omgevingswet). Provinciale omgevingswaarden kunnen worden opgenomen in de Provinciale Omgevingsverordening.

Al moeten de normen worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden, wil dat 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 bijvoorbeeld ook inhouden, dat het groen- of natuuroppervlakte wordt uitgebreid of dat er een minimaal aantal sport- of speelvoorzieningen is. Deze hebben effect op een gezonde leefomgeving, omdat dit feitelijk bijdraagt aan een gezonde leefomgeving en gezond gedrag kan bevorderen (denk aan spelen en ontmoeten). Als dergelijke omgevingswaarden in de omgevingsverordening worden opgenomen, betekent het zelfbinding van het bestuur aan die waarden. Het houdt ook in dat gemeenten in hun omgevingsplan rekening moeten houden met deze omgevingswaarden.

Voor zover er geen verplichte omgevingswaarden worden gesteld over een bepaald onderwerp kan het decentrale bestuursorgaan een eigen omgevingswaarde vaststellen voor dat onderwerp en de daarbij horende parameters. Een voorbeeld van een onderwerp dat niet op rijksniveau is geregeld, is nachtdonkerte of hittestress in de gebouwde omgeving. Een voorbeeld specifiek voor de provincie is een omgevingswaarde voor stilte in stiltegebieden in verband met de provinciale taak voor stiltegebieden.

## 4.4 Omgevingsvergunning

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als deze zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Het bevoegd gezag moet motiveren dat er *bijzondere omstandigheden* zijn als ze de aanvraag omgevingsvergunning weigert. Dit staat in artikel 5.32 van de Omgevingswet. Het kan daarbij gaan om onzekere risico's voor de gezondheid. Het bevoegd gezag moet dan goed motiveren waarom het de vergunning uit voorzorg weigert. Denk bijvoorbeeld aan elektromagnetische velden, introductie van nieuwe stoffen of een verband tussen gezondheid en wonen in de buurt van een veehouderij. Het POVI speelt hierbij uiteraard een belangrijke rol. Aangezien hier de gezonde leefomgeving een belangrijke rol heeft, zijn er verschillende aanknopingspunten om een eventuele weigering vanuit het gezondheidsbelang te motiveren.

Voor bestaande vergunningen, richt artikel 5.42 lid 4 van de Omgevingswet zich op het belang van de gezondheid. Het bevoegd gezag kan zo nodig voorschriften wijzigen of de vergunning intrekken. Dit om de gezondheid te beschermen met passende preventieve maatregelen. In paragraaf 8.10.2 van het Bkl is dit verder uitgewerkt. Hier staan de specifieke redenen voor het wijzigen of intrekken van een vergunning.

## 4.5 Projectbesluit

Het projectbesluit is een instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk voor het mogelijk maken van vaak complexe projecten met een publiek belang. Voorbeelden zijn de aanleg of uitbreiding van een snelweg of de versterking van een primaire waterkering. Ook kan het gaan om private initiatieven die samenvallen met het bereiken van publieke doelen voor de fysieke leefomgeving. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van nieuwe natuur of energie-infrastructuur in samenwerking met een private initiatiefnemer. In sommige gevallen is het nemen van een projectbesluit verplicht. De provincie moet een projectbesluit vaststellen voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit door windenergie met een capaciteit van minimaal 5 MW en maximaal 100 MW. Ook de aansluiting van die installatie op een net valt onder het project.



Bij het nemen van een projectbesluit is het vanzelfsprekend dat het gezondheidsbelang wordt meegewogen. Zowel vanuit het oogpunt gezondheids-bescherming als vanuit het oogpunt gezondheidsbevordering.

## 4.6 Reactieve interventie en advies- en instemmingsbevoegdheid

De provincie kan achteraf ingrijpen in besluiten van de gemeente. Dit kan de provincie op twee manieren doen:

- 1 Bij vaststelling of wijziging van het omgevingsplan: het reactief interventie-besluit.
- 2 Bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit: advies en instemming vanwege een provinciaal belang.

We bespreken ze beide kort hieronder.

### 4.6.1 Reactief interventiebesluit

De verantwoordelijkheid voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ligt in de eerste plaats bij de gemeenten. Maar ook de provincie heeft daarbij belangen. Gedeputeerde Staten kunnen alleen gebruikmaken van de reactieve interventiebevoegdheid als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. En als het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan in strijd is met een provinciaal belang (zie artikel 16.21, lid 2, onder a en b, van de Omgevingswet).

Het reactief interventiebesluit moet deugdelijk gemotiveerd zijn. Gedeputeerde Staten moeten in het besluit uitleggen:

- waarom er in dit geval sprake is van strijd met een provinciaal belang;
- uit welk openbaar gemaakt document het belang blijkt;
- waarom een reactieve interventie in dit geval gerechtvaardigd is.

Ook moeten Gedeputeerde Staten in het interventiebesluit motiveren waarom het provinciale belang niet op een andere manier kon worden beschermd (artikel 16.21, lid 3 van de Omgevingswet). Gedeputeerde Staten moeten bijvoorbeeld uitleggen waarom er niet van tevoren instructieregels zijn gesteld ter bescherming van het provinciaal belang. Proactief ingrijpen verdient namelijk de voorkeur boven reactief ingrijpen.

Indien in een omgevingsplan onvoldoende rekening wordt gehouden met het gezondheidsbelang (zowel vanuit bescherming als bevordering) biedt het POVI aanknopingspunten om daarmee een reactieve aanwijzing te onderbouwen.

#### **4.6.2 Advies- en instemmingsbevoegdheid**

Met de advies- en instemmingsbevoegdheid kan de provincie voorkomen dat de gemeente een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit verleent als die provinciale belangen doorkruist. Deze bevoegdheid is geregeld in artikel 4.25, lid 1, onder g, en lid 3 van het Omgevingsbesluit. Niet bij alle aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit hebben Gedeputeerde Staten het recht van advies en instemming.

Gedeputeerde Staten moeten vooraf aangeven in welke gevallen een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan hen voor advies en instemming moet worden voorgelegd.

Ze mogen alleen gevallen aanwijzen waarbij sprake is van een provinciaal belang. Dit provinciaal belang moet blijken uit een door de provincie openbaar gemaakt document. Dit volgt uit de verwijzing in artikel 4.25, lid 1, onder g, van het Omgevingsbesluit naar artikel 16.15a, onder d, van de Omgevingswet. Het advies en het besluit over de instemming moeten deugdelijk gemotiveerd zijn. Bij een negatief advies of een besluit waarbij Gedeputeerde Staten instemming onthouden, moeten zij uitleggen:

- waarom er in dit specifieke geval sprake is van strijd met een provinciaal belang;
- uit welk openbaar gemaakt document het belang blijkt en op welke wijze de gemeente daarvan vooraf kennis had kunnen nemen;
- dat dit op de lijst van gevallen staat waarover Gedeputeerde Staten het recht van advies en instemming willen hebben.

Wordt de instemming onthouden? Dan moeten Gedeputeerde Staten ook motiveren waarom het provinciale belang niet op een andere manier kon worden beschermd. Dit staat in artikel 4.38, lid 2 van het Omgevingsbesluit. Gedeputeerde Staten moeten hier bijvoorbeeld motiveren waarom er niet van tevoren instructieregels zijn gesteld ter bescherming van het provinciaal belang.

Indien bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit onvoldoende rekening wordt gehouden met het gezondheidsbelang (zowel vanuit bescherming als bevordering) biedt het POVI aanknopingspunten om daarmee een reactieve aanwijzing te onderbouwen.

## 5. Conclusie

Een gezonde leefomgeving is meer dan het voldoen aan normen en grenswaarden. Ook het welbevinden en ervaren van gezondheid zijn van belang voor een gezonde leefomgeving. We kunnen constateren dat gezondheid een prominente plek heeft in het stelsel van de Omgevingswet. Naast de volwaardige plek en rol van gezondheidsbescherming bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet, heeft het stelsel ook voldoende aanknopingspunten om aan de slag te gaan met gezondheidsbevordering.

In het Bal, Bbl en Bkl zijn verschillende regels ten behoeve van gezondheidsbescherming opgenomen. In tegenstelling tot deze gezondheidsbeschermende regels in de AMvB's, zijn in de AMvB's geen concrete regels opgenomen ter bevordering van de gezondheid en een gezonde leefomgeving. Echter biedt de wet wel aanknopingspunten hiervoor in een aantal artikelen.

Ter uitvoering van de wet, heeft de provincie een aantal instrumenten tot haar beschikking. Ook gezondheidsambities kunnen hierin vastgelegd en uitgewerkt worden. De POVI is een belangrijk instrument voor het vastleggen van ambities met betrekking tot gezondheid en een gezonde leefomgeving. In de ontwerp Omgevingsvisie van de provincie Limburg (2020) heeft dit thema een belangrijke plek ingenomen.

Maar ook de omgevingsverordening, met het opnemen van omgevingswaarden, het omgevingsprogramma, met maatregelen om een omgevingswaarde of ander doel voor de fysieke leefomgeving te bereiken, en de omgevingsvergunning, het projectbesluit, en reactieve interventie en advies- en instemmingsbevoegdheid zijn instrumenten die mogelijkheden bieden voor het beschermen en bevorderen van een gezonde fysieke leefomgeving.





© 2021, AT Osborne  
juni 2021

AT Osborne  
Postbus 168  
3740 AD Baarn  
(035) 543 43 43

[www.atosborne.nl](http://www.atosborne.nl)

