

## Consultatie Omgevingswet-AMvB's

<i>datum</i>	16 september 2016	<i>project</i>	
<i>vestiging</i>	Arnhem	<i>betreft</i>	DGMR-inspraakreactie Omgevingswet-AMvB's
<i>uw kenmerk</i>	-	<i>versie</i>	
<i>ons kenmerk</i>		<i>contactpersoon</i>	ing. M.H.M. (Michel) van Kesteren
<i>verwerkt door</i>	KS MHE	<i>e-mail/telefoon</i>	ks@dgm.nl/088 346 78 00

### DGMR-inspraakreactie Omgevingswet-AMvB's

L.S.,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de op 1 juli jl. gepubliceerde ontwerpversies van de 4 Omgevingswet-AMvB's. Hierbij treft u onze consultatie-bijdrage aan.

Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Ook bepaalt Het Besluit, voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is. Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels over veiligheid, gezondheid en duurzaamheid bij (ver)bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de inhoudelijke kaders voor overheidsorganen, waarbinnen zij hun taken en bevoegdheden op het terrein van de fysieke leefomgeving uitoefenen. Het Omgevingsbesluit tenslotte, regelt de procedurele zaken en gaat onder andere over welk orgaan dat bevoegd gezag is en wie moet(en) als adviseur(s) betrokken zijn bij de besluitvorming.

De samenhang tussen de Omgevingswet en de 4 AMvB's is ons voldoende helder, ondanks de omvang van het documentenpakket dat ter consultatie is aangeboden. Het geeft ons echter wel aanleiding om, vanuit onze decennialange praktijkervaring in de milieu-, bouw- en brandveiligheidsadvisering, een aantal opmerkingen te maken.

#### Normenkader Geluid en beschermingsniveau

Het nieuwe normenkader is een vereenvoudiging van de huidige normenkaders; de vereenvoudiging daarvan is geënt op het principe van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

Centraal in de Omgevingswet staan de omgevingswaarden. De Memorie van Toelichting (MvT) beschrijft het doel van de omgevingswaarde geluid als: *het beschermen van de gezondheid*. En voor wat betreft de afweging staat in de MvT dat: *bij geluidniveaus boven de voorkeurswaarde een gemotiveerde afweging is te maken tussen de verschillende betrokken belangen waaronder gezondheid, maar ook economie, woningbouw en mobiliteit, waarbij tevens in ogenschouw wordt genomen of maatregelen ter beperking van de geluidbelasting op de gevel mogelijk en doelmatig zijn*. Uitgangspunt is volgens de MvT: *het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit onder het nieuwe stelsel gelijkwaardig blijft aan het huidige niveau* [onder 2.2, gelijkwaardige bescherming].

Wij hebben u in onze consultatie-bijdrage (gedateerd 17 mei jl.) op het ontwerp van de Aanvullingswet geluid geadviseerd te analyseren of de Aanvullingswet al dan niet leidt tot een lager beschermingsniveau (door het toestaan van hogere geluidbelastingen en/of door de wijziging van de dosismaat) en welke onderdelen daarvoor bepalend zijn. Dit omdat het onze verwachting was dat de beoogde regeling zal gaan leiden tot een lager beschermingsniveau bij geluidsgevoelige functies.

Ook lezing van de ontwerp-AMvB's verandert dit niet. Wij verwachten dat het beschermingsniveau dat de Omgevingswet en de uitvoeringssystematiek biedt op onderdelen niet gelijkwaardig is aan het huidige niveau uit de Wgh/Wabo/Activiteitenbesluit. Ik wil daarvan een aantal voorbeelden noemen:

Het Besluit kwaliteit leefomgeving beschrijft de beoogde wijziging in het regime voor het beoordelen van piekgeluidsniveaus vanwege bedrijfsmatige activiteiten. In bijlage XV bij de artikelen 5.44, 5.49 en 5.54 van het Bkl staan de standaard geluids- en trillingswaarden op de gevel van geluidsgevoelige gebouwen en op de geluidsgevoelige locaties.

Daaruit maken wij op dat u met de nieuwe regeling beoogt dat geen normen voor piekgeluidsniveaus voor de dagperiode meer zullen gelden en dat voor de avond- en nachtperiode deze zijn opgerekt. Dat maakt het voor bedrijven met beperkingen van activiteiten in de avond- en nachtperiode mogelijk zonder deze beperkingen bedrijfsactiviteiten (zoals het gebruik van een uitrit) uit te voeren. Gelet op onze adviespraktijk gaat dit zeker tot meer geluidhinder voor omwonenden leiden.

Het loslaten van de dagnorm voor piekgeluiden is onzes inziens niet wenselijk. De situaties waarin dit anno 2016 voorkomt, heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid op te treden (uitvoering VTH-taken). Als de nu beoogde wijzigingen doorgang vinden, zal dat niet meer het geval zijn. Wij verwachten dat het oprekken van de normen voor piekgeluidsniveaus zal leiden tot een aanzienlijke toename van de ervaren geluidhinder bij omwonenden.

In hoofdstuk 5 van het Bkl staan instructieregels ten behoeve van de (gemeentelijke en provinciale) Omgevingsplannen. Paragraaf 5.1.4.2. behandelt "Geluid en trillingen". Wij maken daaruit op dat in een omgevingsplan geen normen kunnen worden gesteld voor het geluid veroorzaakt door de inzet van motorvoertuigen of helikopters voor spoedeisende medische hulpverlening, ongevallenbestrijding, brandbestrijding, gladheidbestrijding en het vrijmaken van de weg na een ongeval (art. 5.48, onder a), en dat dit ook geldt voor onversterkt menselijk stemgeluid (art. 5.48 onder b).

Het roept bij ons de volgende vraag op: op welk moment in de besluitvorming maakt een gemeente de afweging over de wenselijkheid van functies of functiemenging? De gemeente krijgt meer afwegingsruimte om zowel strenger als soepeler te zijn, en dus ontstaat er een meer gedifferentieerd beschermingsniveau in de rijksregels en de omgevingsplannen. Daarmee is geen gelijk beschermingsniveau gegarandeerd.

Volgens de Memorie van Toelichting vindt deze afweging plaats bij een functietoewijzing aan een locatie. In de MvT staat: *"Bij het toedelen van functies aan locaties betreft de gemeente al het geluid vanwege de toegelaten bedrijfsmatige activiteiten. Dat omvat ook het geluid van hulpvoertuigen en menselijk stemgeluid, waaraan op grond van artikel 5.49 van dit besluit in het omgevingsplan geen eisen mogen worden gesteld. Het goed scheiden van functies (goede ruimtelijke ordening) moet voorkomen dat die geluiden tot hinder kunnen leiden. Het feit dat er in het omgevingsplan geen regels mogen worden opgenomen over het geluid, betekent dus niet dat die geluidbronnen bij de toepassing van dit artikel buiten beschouwing mogen blijven."*

Voor bestaande (stedelijke) locaties en gebieden biedt dit geen of onvoldoende handvat. En de vraag rijst of de Omgevingswet hiermee niet andermaal toch weer dubbele onderzoeken en afwegingskaders introduceert. Eén via het ruimtelijke spoor (=functietoewijzing van de locatie) en één via het milieuspoor (toets aan Bijlage XV)). Ons beeld van het oogmerk van de Omgevingswet was dat juist een einde komt aan deze dubbele toets- en afwegingsprocessen.

Met deze bepaling verdwijnt ook het onderscheid tussen binnen- en buitenterreinen. Dat is jammer. Dit leidt aan de geluidsluwe zijde, het binnenterrein, ongetwijfeld tot meer geluidhinder. Normen mogen weliswaar komen te vervallen, maar wij vinden dat nog wel een afweging gemaakt zou moeten worden betreffende de aanvaardbaarheid van geluidhinder door stemgeluid aan een geluidsluwe zijde. Hiermee

kunnen ongelimiteerd binnenterassen bij horecabedrijven ontstaan, buitenspeelplaatsen van kinderdagverblijven en BSO, etc. En laten nu juist deze functies de afgelopen jaren hoog op de geluidhinderoverzichten staan. Een onderwerp waar gemeente zelfs beleid op hebben ontwikkeld naar aanleiding van de rookverboden in de horeca of de toename aan kinderdagverblijven nabij woningen. Daarnaast is de geluidhinder vanwege stemgeluid bij horecabedrijven in essentie niet locatie-specifiek. Een norm stuurt juist de locatiekeuze voor deze functies in het omgevingsplan. Harde normen in het Bkl hiervoor lijken niet gewenst. Het is ons niet duidelijk of in het Bkl een algemeen vangnet is geformuleerd voor dit soort zaken. Een soort algemene zorgplicht, waaruit volgt dat een gemeente alle aspecten die de fysieke leefomgeving beïnvloeden moet betrekken bij het toedelen van functie in het omgevingsplan.

De beoogde verruiming van de geluidswaarden voor piekgeluiden en het uitsluiten van geluidsbronnen gaat naar verwachting tot meer geluidhinder bij de direct omwonenden leiden. De gemeente kan voor deze zaken indirect of direct normen opnemen in het omgevingsplan. Ervaring met hogere waarden beleid (of het ontbreken daarvan) leren dat prioriteiten bij gemeenten prioriteiten soms anders liggen, en dus zal een afwegingkader voor deze bronnen in een deel van de Omgevingsplannen ontbreken. Voor de direct omwonenden wordt deze stelselwijziging dan niet als een gelijkwaardig beschermingsniveau ervaren.

#### Overgangsrecht bestaande vergunning

In het huidige recht worden de normstelling in een omgevingsvergunningen milieu voor inrichtingen hoofdzakelijk door rijksregels bepaald (Wgh/Wm/Abm/Handreiking industrielawaai en Vergunningverlening). De te hanteren normstelling voor de geluidsvoorschriften is hier een voorbeeld van. Voor activiteiten die niet onder de rijksregels vallen wordt de normstelling onder de omgevingswet decentraal in een omgevingsplan geregeld. In de ontwerpbesluiten missen we een regeling voor de bestaande vergunningen en het overgangsrecht. Wat als een hogere normstelling is vergund dan in het omgevingsplan opgenomen? In het huidige milieurecht is de grondslag dat de milieugebruiksruimte behorende bij een eenmaal vergunde activiteit als bestaand recht geldt. Wij adviseren u het aspect bestaand recht en het overgangsrecht specifiek te regelen.

#### Algemene opmerkingen bij (het beoogde beschermingsniveau van) het Bbl:

De hoofdopzet van het Bbl houdt een sterke redactionele wijziging in ten opzichte van het huidige Bouwbesluit. We doelen dan met name op het uiteenrafelen van de voorschriften voor nieuwbouw, bestaande bouw en verbouw. Onze inschatting is dat deze redactionele wijziging een periode van gewenning met zich zal meebrengen die enkele jaren zal duren. Dat is een hoge prijs die moet worden betaald voor verder beleidsneutrale omzetting van de voorschriften. De vraag dringt zich op of dat proportioneel is.

Een groot aantal voorschriften uit hoofdstuk 4 van het Bouwbesluit 2012 ('Technische Bouwvoorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid') zal in het Bbl komen te vervallen. Wij vragen ons af of hiermee kwetsbare bewonersgroepen voldoende worden beschermd. De Woningwet is ooit ingesteld als instrument om kwetsbare groepen in de samenleving te vrijwaren voor verkrotting, verpaupering en onleefbare woonomstandigheden. In dat kader adviseren wij voor inwerking treden van de nu beoogde stelselherziening te onderzoeken en af te wegen of kwetsbare bevolkingsgroepen (en welke dan) worden getroffen door de vergaande deregulering. Kwetsbare bewonersgroepen aan de onderkant van de woonmarkt (in bijvoorbeeld de sociale huursector, studentenhuisvesting, vreemdelingenhuisvesting) moeten aanspraak kunnen blijven maken op huisvesting met een aanvaardbare ondergrens. De bouwwereld opereert niet vraaggestuurd, maar zoekt in onze ervaring altijd het laagst mogelijke kwaliteitsniveau op. Voorschriften op het gebied van daglicht, verplichte buitenruimtes en bergingen, breedte van trappen etc. worden in de praktijk als absolute ondergrens gehanteerd.

Het nu voorliggende Bbl geeft bevoegde autoriteiten meer ruimte voor lokale afwegingen. Dit past in de trend om lokaal bevoegd gezag meer beleidsvrijheid te geven. Dit is tot op zeker hoogte voorstelbaar, maar zou naar onze ervaring beter moeten worden gekaderd. Vastgelegd zou in ieder geval (niet limitatief) moeten zijn:

- a Om welke onderwerpen/voorschriften gaat het precies?
- b Wat is de brandbreedte van de lokale beleidsvrijheid?
- c Op welke wijze moet een gemeente de eigen beleidskeuzes vastleggen?
- d Moeten gemeenten ook samenwerken? Bijvoorbeeld binnen gebieden die vallen onder één veiligheidsregio dezelfde veiligheidsvoorschriften, bijvoorbeeld binnen een woningmarktregio dezelfde woningvoorschriften, bijvoorbeeld binnen de gebieden die vallen onder één omgevingsdienst dezelfde milieuvoorschriften etc..

Uitgangspunt zou moeten zijn dat de schijn van lokale willekeur wordt vermeden, en dat transparantie wordt nagestreefd: marktpartijen moeten weten waar iets te vinden is.

Het gelijkwaardigheidsbeginsel is in de nieuwe wetssystematiek uit de AMvB's verplaatst naar het niveau van de Omgevingswet. Dat lijkt ons een goede en juiste keuze. Wij willen u er wel op wijzen dat de huidige formulering kan leiden tot ongewenste onduidelijkheid.

In de Omgevingswet staat gelijkwaardigheidsbeginsel gedefinieerd als: "Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd." Dat is te ruim geformuleerd en zal in de praktijk leiden tot onduidelijkheid. Dat vraagt dan ook om een betere toelichting dan nu in de stukken is weergegeven. Dit is nodig om de geest van de Wet en de kaders voor de gelijkwaardigheidsbeoordeling duidelijk te maken. Daarmee kunnen zowel adviseurs als toetsende instanties weten waarom iets al dan niet als gelijkwaardig kan worden geacht. De toelichting moet daarop nog wel geactualiseerd worden.

Een voorbeeld: als een brandcompartiment slechts een oppervlakte mag hebben van 1.000 m<sup>2</sup>, dan is een gelijkwaardige bepalingsmethode prima, zolang het brandcompartiment maar binnen de 1.000 m<sup>2</sup> blijft. Dat kan de bedoeling niet zijn.

Deze gelijkwaardigheidsbepaling wijkt af van de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit 2012 (artikel 1.3), waar staat: 'ten minste dezelfde mate van veiligheid, gezondheid, ...'.

Qua duurzaamheid zijn de meest recente ontwikkelingen rondom BENG (nog) niet verwerkt en bijna energieneutraal is niet duidelijk gedefinieerd. De uitdaging en kans om ook bestaande woningen mee te nemen in de duurzaamheidslag wordt (nog) niet opgepakt. Voor geluid wordt de mogelijkheid voor maatwerkschriften niet genoemd. Betekent dit ook dat gemeenten/omgevingsdiensten geen aanvullende eisen meer mogen stellen? Voor materiaalgebruik wordt nu ook een eis gesteld, daar waar al jaren een verplichting was om een berekening te maken, maar er een gedoogsituatie ontstond toen er geen handhaving was op deze berekening. Nu worden er gelijke eisen gesteld voor woningen en kantoren, maar ervaring leert dat de methodiek nog voor meerdere uitleg vatbaar is. Is het logisch om dezelfde eisen te stellen? Een nadere toelichting/haalbaarheidsstudie op dit punt is gewenst.

De eisen voor daglicht op verblijfsgebiedniveau zijn vervallen, op een ondergrens van 0.5 m<sup>2</sup> per verblijfsruimte na. Dit onder het mom van deregulering, maar ons inziens past dit totaal niet met de laatste inzichten over het effect van daglicht op productiviteit en gezondheid voor kantoren en senioren en de slechte ervaringen elders in Europa waar daglichtopeningen ten gevolge van energie-eisen vaak te klein zijn geworden.

Daarnaast is het ook compleet tegengesteld aan wat er met de Europese norm EN 17037 wordt beoogd. Het is ook in strijd met wat in de toelichting wordt genoemd bij de algemene uitgangspunten dat het BBL niet tot lagere beschermingniveaus zou mogen leiden.

Nieuw zijn de eisen voor herbestemmingen, logisch gezien de trend van het omzetten van kantoren naar woningen. Op gezondheidsgebied zijn de eisen echter beperkt tot geluid van buiten, waarbij een niveau is gedefinieerd dat relatief hoog is. Logischer zou zijn om aan te haken bij de waarde voor saneringen (38 dB i.p.v. 41 dB). Ook qua energiezuinigheid zou de lat wel wat hoger kunnen gezien de doelstellingen voor 2020. En waarom ook bij onderwijs geen hoger niveau voor bijvoorbeeld daglicht en spui-ventilatie in de lijn van Frisse Scholen?

De kwaliteitsborging is nu nog een open stuk in de Omgevingswet. Wij maken daaruit op dat dit onderwerp nog goed verankerd zal moeten worden in de Omgevingswet. In de beleidscyclus komt toezicht en handhaving wel terug, maar hoe zal dat zijn vanaf 2019?

Verder zijn de bruikbaarheidseisen grotendeels vervallen. Met name bij woongebouwen kan dit tot minder goede woningen leiden, tenzij de markt dit zelf goed gaat oppikken.

### Brandveiligheid artikelsgewijs

- 1 Artikel 5.5: een duidelijke definitie van het begrip 'rechtens verkregen niveau' en 'toegestaan kwaliteitsniveau' is vanuit de praktijk gewenst en misschien wel noodzakelijk. Deze begrippen worden gehanteerd bij het vaststellen van een voorgeschreven niveau voorafgaand aan een verbouwing maar leiden bij de nu in het Bbl omschreven definities tot onduidelijkheden.
- 2 Artikel 6.8: Wij maken uit de stukken op dat de vergunningsplicht voor brandveilig gebruik zal komen te vervallen. Er zijn nu alleen nog categorieën van gevallen waarvoor een melding brandveilig gebruik noodzakelijk is. Dat is een vorm van lastenverlichting (want: voor een melding hoeven geen leges te worden betaald). Maar hoe zit het dan met gemeentelijk toezicht op kwetsbare bewonersgroepen zoals bejaarden, zieken en hulpbehoevende bewoners, studenten etc. Houdt de afschaffing van de gebruiksvergunning in dat er bij afwezigheid van een inkomstenstroom (leges) minder door de gemeente wordt toegezien op wijzigingen in brandveilig gebruik waarvoor tot op heden een vergunning nodig was? Of komt er voor de afhandeling van een gebruiksmelding een soort vergunningsprocedure?
- 3 Artikel 3.36/4.51: *Een bouwwerk is zodanig dat uitbreiding naar bouwwerken op andere percelen beperkt blijft, en dat het bouwwerk geen gevaar oplevert voor het vluchten of hulpverlening bij brand.* Dit lijkt wat ruim geformuleerd. Niet meetbaar is te maken wanneer een bouwwerk geen gevaar oplevert voor hulpverlening bij brand. Sterker nog: ieder gebouw dat in brand staat levert gevaar op voor de hulpverlening. Wij adviseren deze formulering te verduidelijken.
- 4 Artikel 4.53/6.17: Nu NEN 6060 en NEN 6079 zijn aangewezen, zijn er (opgeteld bij het vlammodel uit NEN 6068, en het vereenvoudigde model voor industriegebouwen uit NEN 6068) vier brandoverslagmodellen van kracht. Dat is onwenselijk. Warmtestraling is een fysisch verschijnsel dat zich overal hetzelfde voordoet. Vier verschillende bepalingmethoden doen daar geen recht aan. Overigens is het in het kader van het doel van de verschillende normen wel zeer voorstelbaar dat verschillende toetswaarden worden gehanteerd. Maar dan op basis van een gestandaardiseerde rekenmethode.
- 5 Artikel 4.53/6.17: Nu NEN 6060 en NEN 6079 zijn aangewezen bestaat het risico dat deze als enige vorm van gelijkwaardigheid voor grote brandcompartimenten worden gezien. Wij adviseren u in de toelichting op te nemen dat andere vormen van onderbouwing van gelijkwaardigheid mogelijk blijven.

### Regels voor bouw- en sloopwerkzaamheden (hoofdstuk 7 Bbl)

De indeling en opzet van hoofdstuk 7 kent ook een andere opzet in vergelijking met de huidige systematiek. Wat opvalt bij artikel 7.1 is dat u benoemt dat deze afdeling van toepassing is op het

verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken met uitzondering van het mobiel breken van bouw- en sloopafval. Daarmee zijn de mobiele puinbrekers uitgezonderd en gelden hiervoor geen eisen meer. Echter in artikel 7.18 eerste lid stelt u wel voorschriften voor deze installaties (Bedrijfsmatige bouw- en sloopwerkzaamheden en werkzaamheden met een mobiele puinbreker).

In vervolg daarop stelt u in voorschrift 7.24 de afbakening voor maatwerk op. Dit artikel biedt de mogelijkheid tot versoepeling van de waarden uit artikel 7.18. Echter stelt u (artikel 7.18 derde lid) wanneer een *bevoegd gezag over het veroorzaken van geluidhinder bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden beleidsregels, bedoeld in titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht, heeft vastgesteld, is in afwijking van artikel 7.24 geen maatwerkvoorschrift vereist als het verrichten van de werkzaamheden voldoet aan die beleidsregels en het bevoegd gezag ten minste twee werkdagen voor het begin van de overschrijding daarover geïnformeerd is.*

Het is ons niet duidelijk waarom deze termijn van twee dagen is opgenomen. Een aantal gemeenten heeft in de beleidsregels vastgelegd dat een initiatiefnemer vooraf onderzoeksrapportages moeten overleggen ter beoordeling van het geluidsniveau en de beoogde maatregelen om de hinder terug te brengen. Onderdeel daarvan is een communicatiestrategie waarbij de initiatiefnemer tenminste 1 week voor aanvang van de werkzaamheden alle omwonenden dient te informeren. Wij vragen ons af of hiermee voldoende de in artikel 7.2 onder a beoogde bescherming van de gezondheid geboden wordt.

Wij helpen u graag met de verdere uitwerking van de systematiek voor “geluid”. Vanuit onze decennialange praktijkervaring in advies, normcommissies, toegepast onderzoek en softwareontwikkeling, kunnen wij u bijvoorbeeld behulpzaam zijn bij het uitdenken en maken van toepassingsgerichte sturingsmechanismen.

Het staat u vrij onze inspraakreactie, dan wel delen daaruit, publiekelijk kenbaar te maken.

Mede namens mijn collega's Gerard van Kempen, Hendrik-Jan Doevendans, Gertjan Verbaan, Doede Wessels, Raymond Kockx, Patrix Robijn-Meijers, Erik Meijerink, Coen van der Graaf, Dennis Böcker en Hans van Leeuwen,

Met vriendelijke groeten,

ing. M.H.M. (Michel) van Kesteren  
DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V.