

**GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING**  
**PUBLIEKE GEZONDHEID & ZORG**  
**ALGEMEEN BESTUUR**  
**9 december 2016**

**Agendapunt 11**  
**Omgevingswet en gezondheid**

**Inleiding**

Het beschermen van gezondheid heeft in de Omgevingswet een prominente plek gekregen, want het in stand houden en bereiken van een gezonde fysieke leefomgeving is een belangrijke doelstelling van de wet. Gemeenten hebben hiermee een grotere rol gekregen in het realiseren van een gezonde leefomgeving. “Gezondheid” moet vanaf het begin worden meegenomen in de integrale afweging tussen alle belangen die spelen om een goede fysieke leefomgeving te realiseren in de te maken omgevingsvisie, programma en het omgevingsplan. Het gezondheidsbelang is ook een extra weigeringsgrond voor vergunningverlening. In bijlage 1 is meer informatie over de Omgevingswet opgenomen.

De operatie van invoering van de Omgevingswet is een behoorlijke opgave en wordt wel vergeleken met de invoering van de drie decentralisaties in het sociale domein.

**Advies Gezondheidsraad**

Ook de Gezondheidsraad<sup>1</sup> ziet in de nieuwe Omgevingswet kansen om de publieke gezondheid effectiever te beschermen en te bevorderen. De Raad adviseert in haar rapport ‘Meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid’ om het begrip positieve gezondheid nader te laten uitwerken voor het nieuwe omgevingsbeleid. Ook wordt gepleit om de gezonde situatie uitgangspunt te maken voor beleid en om in de regelgeving striktere normen op te nemen, gebaseerd op gezondheidskundige advieswaarden. De Gezondheidsraad schrijft dat het van belang is de betrokkenheid van regionale diensten zoals de GGD te waarborgen om lokaal een goede afweging te kunnen maken.

**Positieve gezondheid**

Onder positieve gezondheid wordt verstaan; het vermogen van mensen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven. De ruimtelijke inrichting kan faciliteren en voorwaarden scheppen om gezond op te groeien, gezond volwassen te blijven en gezond en vitaal oud te worden.

**Landelijke nota gezondheidsbeleid 2016-2019**

Eind 2015 is de Kamerbrief Landelijke nota gezondheidsbeleid 2016-2019 verstuurd. Deze landelijke nota, die het kader vormt voor lokale nota’s Volksgezondheid, roept gemeenten op om in gemeentelijke nota’s gezondheidsbeleid aan te geven hoe aan preventie en gezondheid van hun burgers gewerkt gaat worden en hoe daarbij de verbinding wordt gemaakt met de andere domeinen.

**Domeinen combineren**

De dagelijkse leefomgeving moet gezond en veilig zijn, uitnodigen tot bewegen, kans bieden op zelfredzaamheid en participatie. Nu gemeenten verantwoordelijk zijn voor zowel het

---

<sup>1</sup> Om meer gezondheidswinst te behalen, heeft de staatssecretaris van Infrastructuur & Milieu de Gezondheidsraad gevraagd te adviseren over een afwegingskader om gezondheid mee te wegen in het beleid. Dat advies is te lezen in het rapport ‘Meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid’ (Gezondheidsraad 20 juli 2016).

sociaal domein, gezondheid en fysieke leefomgeving, ligt er een uitgelezen kans om deze werelden te combineren. Het is logisch om de GGD daarbij te betrekken.

### **Inzet GGD ten behoeve van Omgevingswet past bij missie GGD**

Uit het voorgaande is duidelijk dat de GGD van waarde kan zijn voor gemeenten bij de activiteiten ter voorbereiding van de Omgevingswet. De nieuwe wet biedt de GGD goede mogelijkheden om vanuit preventie vorm te geven aan publieke gezondheid en veiligheid. De VNG stelt in haar ledenbrief<sup>2</sup> van 24 mei 2016 dat voor een integrale aanpak en optimaal gebruik van de bestuurlijke afwegingsruimte intensieve samenwerking in de regio nodig is. Genoemd worden de samenwerking met omgevingsdienst, GGD, brandweer en medeoverheden zoals provincie en waterschap.

Dat vraagt wel wat van de GGD maar dit past helemaal in de *nieuwe missie van de GGD*: ‘GGD Groningen werkt met overtuiging aan de gezondheid en veiligheid van alle burgers in onze regio. Preventie, gezondheidsbevordering en gezondheidsbescherming zijn onze kerntaken, die wij dagelijks in samenwerking met onze opdrachtgevers actief vorm en inhoud geven’.

### **Vorbereiding GGD**

Omdat GGD'en een goede bijdrage kunnen leveren bij de voorbereiding van de Omgevingswet, is het team Medische Milieukunde (MMK) van de GGD sinds begin 2015 op landelijk niveau actief bij het inspraakproces van de wet, de AMvB's en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Onderling hebben de GGD'en veelvuldig contact over de Omgevingswet, waarbij het gaat om kennisontwikkeling, meediscussiëren, taakverdeling en samenwerking.

GGD Groningen is in toenemende mate zowel gevraagd als ongevraagd actief op het thema Omgevingswet.

- MMK GGD is het afgelopen jaar actief betrokken vanuit GGD GHOR NL en RIVM om mee te denken over inhoud en proces.
- MMK GGD is gevraagd om input te leveren over de inhoud van landelijke websites.
- De GGD heeft met succes een zienswijze ingediend op de Omgevingsvisie van de provincie Groningen.
- De GGD is bij de gemeente Groningen betrokken bij de voorbereiding van de Omgevingsvisie, maakt deel uit van de projectgroep Omgevingswet en is betrokken bij de Impactanalyse.
- De GGD maakt deel uit van het overleg met contactpersonen implementatie Omgevingswet in de provincie Groningen en wordt door de deelnemers bevestigd.
- De GGD heeft op het ambtelijk vooroverleg publieke gezondheid van juni 2016 de ambtenaren volksgezondheid in een korte notitie geïnformeerd over het belang van ‘gezondheid’ in de Omgevingswet en de relatie met positieve gezondheid.
- De GGD is onlangs door de gemeente Stadskanaal gevraagd om ambtenaren bij te praten en om te participeren in een breed overleg over de Omgevingswet.
- Op 30 november a.s. heeft VGG een bijeenkomst georganiseerd over de Omgevingswet bij de provincie Groningen. De VNG geeft hier onder meer een presentatie.

De belangrijkste instrumenten van de Omgevingswet voor gemeenten zijn; omgevingsvisie, programma, omgevingsplan en omgevingsvergunning. Veelal beginnen gemeenten het proces met het maken van een impactanalyse om een goed beeld te krijgen van wat de

---

<sup>2</sup> Ledenbrief VNG van 24 mei inzake Financieel akkoord en andere ontwikkelingen Omgevingswet (kenmerk: ECFD/U201600601)

Omgevingswet voor de gemeentelijke organisatie betekent. De GGD kan in de voorbereiding de nodige ondersteuning bieden. Het gaat er om dat het instrumentarium zo adequaat mogelijk is gericht op het beschermen en bevorderen van de gezondheid. Wanneer gemeenten en andere partners de GGD willen betrekken in hun voorbereiding op de komst van de Omgevingswet, dan vraagt dit intern om meer capaciteit.

### **Landelijke bewegingen rondom GGD en Omgevingswet**

GGD GHOR NL is bezig met een inventarisatie onder de GGD'en en hun betrokkenheid bij de gemeentelijke processen rondom de Omgevingswet. Veel gemeenten zijn echter net begonnen met het vormen van een beeld van wat de Omgevingswet voor hen zal gaan betekenen. Grotere gemeenten zijn al iets verder in het proces. Kijkend naar de rol van de GGD hierin dan valt op dat de gemeente Utrecht een aantal GGD'ers fulltime heeft opgenomen in het proces rondom de ontwikkeling van de Omgevingsvisie, het programma, het Omgevingsplan en de Omgevingsverordening.

Om goed voorbereid te zijn moeten ook de Groningse gemeenten bedenken of en hoeveel inzet van GGD Groningen nodig is in het proces. Het is raadzaam om op korte termijn het beeld duidelijk te krijgen. De GGD moet er immers voor zorgen dat de benodigde capaciteit deskundig en beschikbaar is.

Samengevat kan GGD Groningen de gemeenten desgewenst het volgende bieden:

- Aandragen suggesties hoe gezondheid en veiligheid kan worden meegenomen in de implementatie van de Omgevingswet.
- Positieve gezondheid inbrengen in het omgevingsbeleid en het sociaal domein.
- Inbreng leveren aan het integrale lokaal gezondheidsbeleid.

Omdat GGD Groningen bezig is met de planning van haar activiteiten voor 2017, zouden we graag van de gemeenten willen weten welke betrokkenheid van de GGD op de bovengenoemde activiteiten gewenst is. In de ambtelijke voorbereidingsgroep 3 november jl. heeft een eerste inventarisatie plaatsgevonden (bijlage 2). Deze zal de komende periode nog verder aangevuld worden.

In het Algemeen Bestuur PG&Z 9 december a.s. zal er, naast deze notitie, een presentatie geven worden over gezondheid in de Omgevingswet en staan we stil bij de ondersteuning van GGD Groningen hierin.

***Kan het Algemeen Bestuur PG&Z instemmen met de ondersteuning van GGD Groningen ten aanzien van gezondheid en veiligheid in het gemeentelijk proces ten behoeve van de voorbereiding op de Omgevingswet?***

## Bijlage 1

### Doel Omgevingswet<sup>3</sup>

- Het in stand houden en bereiken van een gezonde fysieke leefomgeving.
- Het realiseren van doelmatig beheer en gebruik van die fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies.

Om dat te bereiken kent de Omgevingswet vier verbeterdoelen:

- 1) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- 2) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- 3) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- 4) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet is een kaderwet. De nadere uitwerking vindt plaats in vier AMvB's. Zo worden in de Omgevingswet 26 wetten (samen goed voor 4.700 artikelen), 117 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ca. 120 ministeriële regelingen samengevoegd tot 1 wet met 349 artikelen, 4 AMvB's en zo'n 10 ministeriële regelingen. De Omgevingswet is nog volop in de maak; volgens planning is eind 2018 alle wet- en regelgeving afgerond.

De betekenis van de Omgevingswet voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk wordt dus pas echt voelbaar via deze uitvoeringsregelgeving. Het gaat om:

1. Het Omgevingsbesluit (regels voor burgers, bedrijven en bestuursorganen; uitwerking instrumenten van de Omgevingswet in procedures en algemene bepalingen);
2. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (regels voor bestuursorganen; inhoudelijke rijksnormen voor de fysieke leefomgeving, omgevingswaarden (geur, geluid, bodem, omgevingsveiligheid etc.), Rijksinstructieregels over taakuitoefening en bevoegdheden, beoordelingskaders voor omgevingsvergunningen, bepalingen over programma's, programmatische aanpak, monitoring en gegevensbeheer en toegang tot gegevens);
3. Het Besluit activiteiten leefomgeving (regels voor bedrijven en bestuursorganen; uitwerking van rijksregels over activiteiten in inhoudelijke voorschriften);
4. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (regels voor bedrijven en burgers; uitwerking rijksregels over bouwactiviteiten en (asbest)slopen (nu Bouwbesluit)).

Zes instrumenten vormen de kern van de Omgevingswet: omgevingsvisie, programma, decentrale regelgeving (voor gemeenten: het omgevingsplan), algemene rijksregels voor activiteiten, omgevingsvergunning en projectbesluit.

De omgevingsvisie is een – verplicht door de gemeenteraad op te stellen – integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. In een omgevingsvisie dient rekening gehouden te worden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Het programma geeft aan hoe de gemeente de visie of onderdelen daarvan wil realiseren, al dan niet in de vorm van een programmatische aanpak.

---

<sup>3</sup> Bron: Website VNG

Het omgevingsplan is het instrument om de omgevingsvisie uit te voeren. Alle regels die betrekking hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of op de activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen. Ook moeten er voor het gehele grondgebied van de gemeente functies aan locaties toegekend worden (vergelijkbaar met voorheen doeleindeomschrijvingen onder de bestemmingen). De verplichte evenwichtige toedeling hiervan moet plaatsvinden vanuit de zorg voor de fysieke leefomgeving en bijdragen aan de maatschappelijke doelen die zijn geformuleerd in de Omgevingswet. Expliciete aandacht moet er komen voor het aspect gezondheid. De mogelijke motieven voor het toekennen van functies worden aanzienlijk uitgebreid vergeleken met het bestemmingsplan (dat enkel een goede ruimtelijke ordening als motief kent). Daarnaast gaat het omgevingsplan straks in beginsel ook over alle verdere (algemene) gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan heeft dus een integraal karakter en vormt het toetsingskader voor omgevingsvergunningen

Omgevingsvergunningen zijn nodig om activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving te mogen verrichten, zoals bijvoorbeeld bouwen, kappen van bomen, houden van evenementen, gebruik van gronden en andere activiteiten die nu vaak zijn opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Activiteiten die in overeenstemming zijn met het omgevingsplan zijn in principe vergunningsvrij.

Gemeenten worden geadviseerd om een *impactanalyse* op de uitvoeringspraktijk van de Omgevingswet te maken. Deze analyse moet aandacht besteden aan de belangrijkste veranderingen voor de gemeente (huidig - gewenste situatie), de impact van de nieuwe wet op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, de benodigde begeleiding voor de gemeente voor de invoering en de gevolgen in termen van kosten, organisatie en tijd.

## Bijlage 2

### Omgevingswet en stand van zaken van gemeenten      Is inbreng van de GGD gewenst? Inventarisatie Ambtelijk Voorbereidingsgroep 3 november 2016

Gemeente	Is uw gemeente bezig met de voorbereiding van de Omgevingswet?	Wordt het sociaal domein (inclusief volksgezondheid) ook betrokken bij de voorbereiding?	Is uw gemeente ook voornemens om de GGD te betrekken bij de voorbereiding van de Omgevingswet?  <i>Indien ja, dan neemt de GGD contact met uw gemeente op</i>
Appingedam	Ja	Ja/nee	Ja
Bedum			
Bellingwedde			
Delfzijl	Ja	Ja/nee	Ja
Eemsmond			
Groningen	Ja	Ja	Ja
Groote gast <sup>1</sup>	Ja, maar marginaal	Ja	Ja
Haren			
Hoogezand-Sappemeer			
Leek	Ja	Ja	Ja
Loppersum	Ja	Ja/nee	Ja
De Marne			
Marum	Ja, maar marginaal	Ja	Ja
Menterwolde			
Oldambt			
Pekela			
Slochteren			
Stadskanaal	Ja	Ja	Ja
Ten Boer			
Veendam			
Vlagtwedde			
Winsum			
Zuidhorn	Nee	Denk het wel	Denk het wel

<sup>1</sup> besloten is pas verder inhoudelijk met elkaar aan de slag te gaan nadat formeel tot herindeling door gemeenteraden is besloten (medio 2017) en terzake formele werkgroepen worden gevormd.