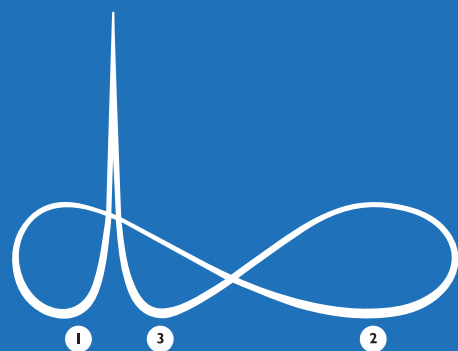




Topsector Logistiek

Met recht een verduurzaming van de bouwlogistiek

Kansen door gemeentelijke regulering



Inhoud

1	INLEIDING	5
1.1	Wat is duurzame bouwlogistiek?	5
1.2	Duurzame bouwlogistiek als gemeentelijke opgave	6
1.3	Aanpak en Leeswijzer	7
2	JURIDISCHE TOOLBOX VOOR DE VERDUURZAMING VAN DE BOUWLOGISTIEK	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Juridische kaders voor maatregelen die de bouwlogistiek verduurzamen	9
2.3	Maatregelen voor het verkeer	11
2.4	Maatregelen voor transportmiddelen	13
2.5	Maatregelen bij de bouwlocatie	15
3	RECHTSONTWIKKELING: DE OMGEVINGSWET	17
3.1	Instrumentarium Omgevingswet: een nieuwe toolbox	18
3.2	Wat verandert er?	22
3.3	Afweegruimte	23
4	DE PRAKTIJK: MET RECHT AAN DE SLAG	25
4.1	Hoe duurzame bouwlogistiek te realiseren	25
4.2	Organiseer de uitvoeringspraktijk	27
4.3	Conclusie	27
5	BIJLAGE - TOELICHTING OP GANGBARE JURIDISCHE INSTRUMENTEN	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Het bestemmingsplan	29
5.3	De autonome verordenende bevoegdheid	29
5.4	Vergunningen	31
5.5	Feitelijk handelen, beleid en het verkeersplan	31
5.6	Contractering bij grondtransacties en gemeentelijke bouwopdrachten	31
5.7	Overige ondersteunende instrumenten Omgevingswet	34



1.1 Wat is duurzame bouwlogistiek?

In 2050 moet Nederland de emissie van broeikasgassen in transport en mobiliteit met 60% hebben verlaagd ten opzichte van 1990. De Topsector Logistiek en Connexx hebben berekend dat de CO₂-prestatie van de Nederlandse logistiek in 2050 met een factor 6 moet zijn verbeterd. Dat raakt ook de bouwsector en de logistieke keten van de bouw in stedelijke gebieden. Bouwlogistiek is het organiseren van transport van mensen, materieel en bouwmaterialen van en naar de bouwplaats. Die logistiek zorgt voor CO₂-uitstoot, leidt tot vervuiling van de leefomgeving en zorgt daarom voor overlast voor omwonenden.

Duurzame bouwlogistiek gaat over het duurzaam organiseren van dit transport voor zowel de mensen als de natuur als de economische belangen. Dat is mogelijk met een heel pakket aan maatregelen waarmee de belangen van *people, planet* en *profit* (3P) worden verenigd en onderling versterkt. Inhoudelijk zijn die belangen gebaat bij goede bereikbaarheid, schone luchtkwaliteit, aanvaardbare geluidsniveaus, voldoende veiligheid, circulariteit, leefbaarheid en omgevingskwaliteit. Passende maatregelen om dat optimaal te bereiken zijn bijvoorbeeld door het reduceren van het aantal transporten, het werken met slimme hubs voor de op- en overslag van bouwmaterialen, de inzet van emissieloze vrachtwagens en het gebruik van fietskoeriers voor kleine (spoed)bestellingen.



1.2 Duurzame bouwlogistiek als gemeentelijke opgave

Op het gebied van bouwlogistiek zijn er meerdere best practices bekend die kunnen worden ingezet om de logistiek in de bouw duurzamer, efficiënter en veiliger in te richten. Op dit moment worden deze best practices nog onvoldoende toegepast door de markt. Parallel daaraan heeft de gemeentelijke overheid eveneens een aandeel in het stimuleren van slimme en duurzame logistieke oplossingen in de bouw, door ambities te formuleren, beleid te maken en maatregelen voor te schrijven en die waar nodig te handhaven. Dit whitepaper gaat over die gemeentelijke opgave en is geschreven vanuit bestuursrechtelijk perspectief. Het gaat hier om de bestuurlijk-juridische mogelijkheden waarmee Duurzame bouwlogistiek kan worden versneld en geborgd. Het gaat hier niet om de gemeente in de rol van opdrachtgever voor een bouwproject en dus niet om de aanbestedingsfase (EMVI). Hierover is al wel eerder een publicatie uitgebracht.¹

Er is niet één context voor de gemeentelijke regulering van de bouwlogistiek. Verschillende situaties vragen om verschillende maatregelen. Zo spelen er bij een kleine particuliere verbouwing deels andere juridische vraagstukken dan bij een omvangrijk bouwproject. De bevoegdheid van de gemeente om beleid te formuleren en regels te stellen is niet oneindig: voor ieder overheidshandelen is een wettelijke grondslag vereist en is er sprake van een doelbinding (geen regels voor een ander doel dan de grondslag). Wat dit betreft is er sprake van een juridisch vraagstuk, omdat bouwlogistiek niet expliciet wettelijk is geregeld. Het is daarom zoeken naar de geschikte grondslag voor bestuursrechtelijke regulering van maatregelen die de bouwlogistiek verduurzamen.

In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. Daarmee verandert het bestuursrechtelijk kader voor de gemeentelijke regulering van de bouwlogistiek. Dit whitepaper gaat óók over die toekomstige situatie in aanvulling op de analyse van de huidige gemeentelijke opties.

¹ *Slimme logistiek? Gemeenten toon eens lef.* Door: René Postulart en Marjolijn Tausch. Te vinden op: www.logistiekindebouw.nl/sites/default/files/Cobouw%20Bouwlogistiek%2012%20okt%202017.pdf

1.3 Aanpak en Leeswijzer

Deze whitepaper concentreert zich op de bestuursrechtelijke regulering van duurzame bouwlogistiek, met een focus op het Nederlands bestuurs- en omgevingsrecht. Met dat recht heeft de gemeente een *juridische toolbox* tot haar beschikking voor de regulering van de verduurzaming van de bouwlogistiek. Het is telkens wel de vraag, welke *tool* geoorloofd én geschikt is om maatregelen te kunnen treffen. De toepassing van iedere *juridische tool* is afhankelijk van kaders en voorwaarden. Er moet sprake zijn van een wettelijke grondslag voor de regulering, het bestuur moet bevoegd zijn om de regels te stellen en maatregelen te treffen en er mag geen sprake zijn van schending van belangrijke rechtsbeginselen zoals rechtszekerheid en evenredigheid.

Hoofdstuk 2 beschrijft de meest gangbare instrumenten uit de *toolbox* en koppelt die aan de feitelijke maatregelen die dankzij het juridische instrumentarium ingezet kunnen worden voor de verduurzaming van de bouwlogistiek. Bij elke maatregel wordt toegelicht óf en hóe de gemeente daar beleid op kan formuleren en er een verplichtende of stimulerende regel aan kan verbinden. Het resultaat van dit hoofdstuk is een overzicht van de *quick win* maatregelen die de gemeente kan implementeren om middels bouwlogistiek te verduurzamen.

Hoofdstuk 3 gaat over de impact van de Omgevingswet op de mogelijkheid tot regulering van duurzame bouwlogistiek. Deze wet treedt naar verwachting in 2021 in werking en voorziet in een integrerend juridisch stelsel met doelstellingen en kerninstrumenten. Het is de vraag hoe dit nieuwe stelsel ook toepasbaar is voor de verduurzaming van de bouwlogistiek en wat dit toevoegt aan de huidige *toolbox*.

Hoofdstuk 4 vat de resultaten samen en bevat aanbevelingen voor het versterken van de mogelijkheden in het huidige en het toekomstige recht, vanuit het perspectief dat in de gemeentelijke praktijk vrij eenvoudig en goed regels gesteld zouden moeten kunnen worden over duurzame bouwlogistiek.



2.1 Inleiding

Voor het reguleren van bouwlogistiek bestaat niet één eenduidig of expliciet wettelijk kader en dat geldt ook voor de verduurzaming van die logistiek. Ondanks dit tekort aan één eenvoudige wettelijke grondslag, kunnen gemeenten de logistiek wel op indirecte wijze reguleren, als onderdeel van het ruimtelijk beleid, het milieubeleid en het beleid voor verkeer en vervoer.

De regels die bij al dat beleid nodig zijn voor de juridische borging (rechtszekerheid, evenredigheid) en voor de juridische uitvoering (regelstelling, handhaafbaarheid), worden opgenomen in de plaatselijke verordeningen. De meest gangbare instrumenten die het gemeentebestuur kan inzetten - bij wijze van een *toolbox* - om de beleidsambities voor de verduurzaming van de bouwlogistiek te realiseren en juridisch te borgen, zijn:

- De algemene plaatselijke verordening (APV);
- De bouwverordening;
- Het bestemmingsplan;
- Beleidsprogramma's zoals een verkeersplan of milieubeleidsplan;
- Vergunningen;
- Overeenkomsten zoals convenanten.

In de bijlage worden de juridische aspecten van deze instrumenten kort toegelicht. Onderstaande analyse gaat over hun praktische toepasbaarheid in gemeentelijke situaties, om bepaalde maatregelen voor duurzame bouwlogistiek juridisch mogelijk te maken.

2.2 Juridische kaders voor maatregelen die de bouwlogistiek verduurzamen

Een gemeente kan concrete maatregelen treffen voor de verduurzaming van de bouwlogistiek, zoals rijtijdenbeleid, routing, milieuzonering of verplichte inzet van schone transportmiddelen. De juridische grondslag daarvoor verschilt per situatie: bij elke maatregel gaat het om de vraag of en hoe de gemeente daar beleid op kan formuleren en er een regel aan kan verbinden die verplichtend (gebod/verbod) of stimulerend (richtinggevend) is.

Het is algemeen bekend dat het recht voorziet in de mogelijkheid om regels te stellen ter uitvoering van overheidsbeleid. Tegelijkertijd perkt het recht die mogelijkheden in, om willekeur of onzorgvuldigheid van bestuur te vermijden. Dit betekent dat het gemeentebestuur wel mogelijkheden heeft om met juridische middelen te handelen, maar daarbij wel gebonden is aan juridische kaders en voorwaarden. Een gemeente kan dus niet zomaar uit goede bedoelingen regels stellen om bouwlogistiek te verduurzamen.

De essentie van het juridische kader voor de verduurzaming van de bouwlogistiek door een gemeentelijke regeling is dat daarvoor:

- Een passende wettelijke grondslag moet bestaan;
- Een bevoegdheid moet zijn toegekend om de regels te stellen en de maatregelen te treffen;
- Geen sprake moet zijn van schending van belangrijke rechtsbeginselen zoals voor doelmatigheid, legaliteit, specialiteit en territorialiteit;
- Het gemeentelijke beleid en de gestelde regels uitvoerbaar en naleefbaar moeten zijn, tegen aanvaardbare kosten.

De inhoud van gemeentelijke regels is afhankelijk van de inhoud van hogere regelgeving, vanwege een *normenhiërarchie*. Dat wil zeggen dat Europese normen voorgaan op nationale regels, daarna komen rijkregels, dan provinciale regels en daarna is er pas ruimte voor gemeentelijke regels.

Een bijkomende vraag is telkens, hoe exclusief een wettelijke regeling is. Een *lex specialis* is een wet over een specifiek onderwerp, die dat onderwerp zodanig uitputtend regelt dat er geen ruimte bestaat voor een andersluidende regeling op basis van een andere algemenere wet. De Wegenverkeerswet geeft bijvoorbeeld specifieke en uitputtend bedoelde regels over routing en doorstroming van verkeer en over rijtijdenbeperkingen. Dit staat in de weg voor 'eigen' gemeentelijke regels in de APV voor deze onderwerpen.

Ook moet rekening gehouden worden met de regels omtrent bouwen uit het Bouwbesluit en de Bouwverordening (zie ter informatie de bijlage 1). Het gaat in dat besluit niet expliciet om logistieke regels, maar wel om een verbod op hinder en overlast op de bouwplaats en vanuit de bouwplaats. Indirect kan daarmee ook een deel van de bouwlogistiek worden gereguleerd. Aanvullend daarop kan de gemeente in de eigen Algemene plaatselijke verordening regels stellen omtrent bouwlogistiek, bijvoorbeeld een vergunningplicht voor bepaald type (zwaar) transport², of regels voor bedrijfsmatige of particuliere bouwactiviteiten³. Voor dit gemeentelijke beleid gelden echter wel juridische kaders en voorwaarden, die kort zijn aangegeven in de bijlage (onder 5.4).

Er is een veelheid aan maatregelen denkbaar voor de verduurzamingsdoelstelling. Binnen bovengenoemde kaders en voorwaarden kan de gemeente die verduurzaming aanzienlijk versnellen, door regels te stellen die de maatregelen verplicht maken of op zijn minst sterk bevorderen. Soms is er wel enige creativiteit voor nodig, of lef om de grens van het kader op te zoeken, maar daarmee is dan wel direct sprake van een *quick win* voor de duurzaamheid van de logistiek. Deze snel haalbare resultaten staan centraal in dit hoofdstuk, terwijl de uitleg bij de middellange termijn juridische mogelijkheden in het volgende hoofdstuk 3 aan bod komen.

Om de huidige mogelijkheden te ordenen en praktisch inzichtelijk te maken, worden de maatregelen in drie rubrieken gecategoriseerd.

- 1 Maatregelen voor het verkeer;
- 2 Maatregelen voor transportmiddelen;
- 3 Maatregelen bij de bouwlocatie.

2 Vergelijkbaar met de taxi-vergunning voor personenvervoer.

3 Zoals verplichte wijzen van aan- en afvoer van producten c.q. afvalstoffen.

2.3 Maatregelen voor het verkeer

Verkeer van en naar de bouwplaats is een onderdeel van bouwlogistiek waar met gangbare *juridische tools* - vaak relatief eenvoudig - veel winst te behalen is, uit oogpunt van verduurzaming. Het is bekend dat er veel onnodige verkeersbewegingen plaatsvinden, zoals vrachtwagens en bestelbusjes die - soms nauwelijks gevuld - af en aan rijden om spoedbestellingen af te leveren. Maar ook ongecoördineerd transport van afzonderlijke leveranciers is de normaalste zaak van de sector. Door ieder overbodig transport ontstaan echter nadelige gevolgen voor de leefomgeving, met name voor de luchtkwaliteit en voor de bijdrage aan CO₂-emissies. Het is ook problematisch voor de verkeersdruk en hinder in het stedelijk gebied. Naast deze onnodige effecten voor *planet en people* is het duurzaam inrichten van de logistiek ook vanuit de *profit* gedachte een *must*: de logistieke kosten zijn soms meer dan 20 procent van de totale bouwkosten.⁴ Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het bouwverkeer tot ruim 30% van het totale stedelijke vrachtverkeer uitmaakt. Daarbij is de gemiddelde beladingsgraad erg laag, soms slechts 30%.⁵

Met de verduurzaming van de bouwlogistiek door middel van verkeersmaatregelen zijn dus meerdere doelen gediend: minder overlast voor de omgeving, minder luchtvervuiling door fijnstof, minder bijdrage aan CO₂-emissies, efficiënter bouwen tegen lagere kosten (minder ritten naar de bouwplaats, minder kilometers van bouwverkeer).⁶

De *quick win* maatregelen zijn:

- Aparte toe- en afritten creëren, specifiek voor bouwverkeer of juist voor alle overig verkeer met afscheiding van de bouwlogistiek;
- Wegen of toe- en afritten (tijdelijk) afsluiten voor alle verkeer, specifiek voor bouwverkeer, of juist voor alle overig verkeer;
- Compassen: eenrichtingsverkeer instellen of aanpassen van de wegrichting of van de toegankelijkheid voor (bouw)verkeer;
- Tijdsvensters: toegang tot wegen op specifieke tijdsvensters beperken om bouwverkeer vanaf een consolidatieplek naar de bouwplaats mogelijk te maken;
- Langzaamroutes instellen;
- Milieuzones instellen in stedelijk gebied;
- Parkeerontheffingen koppelen aan duurzame prestaties;
- Gebruik van los/laadzones in de openbare ruimtes aanwijzen.

De gemeente kan de volgende *juridische tools* inzetten om dit soort verkeersmaatregelen te treffen in verband met duurzame bouwlogistiek:

- Bestemmingsplan;
- Verkeersregeling.

⁴ Walther Ploos van Amstel (Nederlandse Defensie Academie), Vakblad Logistiek, 2010 en RegieRaad Bouw 2004.

⁵ Zie www.greendeals.nl/rotterdam-zet-in-op-slimme-bouwlogistiek/

⁶ Bijvoorbeeld Hotel Amstelkwartier en De Trip, <http://www.logistiek.nl/distributie/artikel/2017/02/slimme-bouwlogistiek-loont-101152162>

In het bestemmingsplan kan de gemeenteraad regels stellen voor verkeersroutes, maar niet ongelimiteerd. Indien sprake is van een plangebied dat is aangewezen onder de Crisis- en herstelwet dan kan dat op basis van de verbrede reikwijdte van het instrument bestemmingsplan.⁷ De gemeente kan in een dergelijk bestemmingsplan regels stellen met het oog op duurzaamheid, onder de voorwaarde dat die doelstelling is opgenomen in de aanwijzing van het gebied als Crisis- en herstelwet⁸ gebied. In dat geval kunnen bijvoorbeeld *verkeerstechnische maatregelen*, een *verplichte routing* of een *voorkeursnet voor bouwverkeer* worden geregeld. Ook kan de toegang tot wegen op bepaalde tijden beperkt of verboden worden.

In andere typen gebieden, die dus niet onder de Crisis- en herstelwet vallen, is het toch ook mogelijk om via het bestemmingsplan verduurzamende maatregelen te reguleren. Daarbij geldt wel als voorwaarde dat het motief voor die regels expliciet gebaseerd moet zijn op de goede ruimtelijke ordening. Dat criterium is niet vanzelfsprekend hetzelfde als een verduurzamingscriterium. Zolang binnen het ruimtelijk criterium wordt gehandeld, kan de gemeente voorwaardelijke verplichtingen formuleren voor bijvoorbeeld een 'langzaamroute' of een bouwverkeerroute⁹. In geval van een beroepszaak zal de rechter toetsen of de regeling geoorloofd is volgens de maatstaf van goede ruimtelijke ordening.¹⁰ In de praktijk komt dat neer op het aanvoeren van een deugdelijke motivering voor de regeling, omdat de gemeente relatief veel beleidsruimte heeft om via het bestemmingsplan regels te stellen. Er is veel geschreven over de maatstaf van goede ruimtelijke ordening, met als kern dat het afhankelijk is van de omstandigheden van het geval wat hier precies onder valt en welke beperkingen dat oplevert voor de regels die een gemeente kan stellen. Maar de marginale rechterlijke toetsing van het brede criterium zorgt ervoor dat de gemeente binnen die contextuele bandbreedte wel degelijk allerlei regels kan stellen om de bouwlogistiek duurzaam te reguleren.¹¹

In de praktijk zijn reeds goede voorbeelden bekend van een regeling van het duurzaamheidsbeleid via het bestemmingsplan en de daaraan te koppelen omgevingsvergunning voor het bouwen en afwijken. De gemeente Amsterdam vereist dat voorafgaand aan de start van bouwprojecten een Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en Communicatie plan (afgekort tot BLVC plan) wordt opgesteld.¹² In het BLVC plan wordt bijvoorbeeld een bouwroute opgenomen (zoals een aan- en afvoerroute) of wordt uitgewerkt hoe het logistiek proces zo doeltreffend en duurzaam mogelijk wordt georganiseerd en gemonitord. Het BLVC-plan wordt in een vergunningvoorschrift verplicht gesteld, voorafgaand aan de start van het bouwproject, waarbij maatregelen, verantwoordelijkheden en afspraken rondom Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en Communicatie tijdens de hele bouw worden vastgelegd. In de planvormingsfase kan de gemeente hier reeds om verzoeken, om samen met de aanvrager van de vergunning in 'vooroverleg' alvast tot het meest geschikte pakket aan maatregelen te komen.

7 Zie in algemene zin over verbrede reikwijdte: RvS 25-04-2018 Gorinchem ECLI:NL:RVS:2018:1398.

8 www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/crisis-en-herstelwet/

9 Zie ECLI:NL:RVS:2017:353 (RvS 8 februari 2017, Goeree Overflakkee) ro. 15 e.v.

10 Zie ECLI:NL:RVS:2014:4796 ro.4 en 5.1 en ECLI:NL:RVS:2012:BW7636 ro. 2.20.2 en 2.20.3 en RvS 24-5-2017 inzake bestemmingsplan Best ECLI:NL:RVS:2017:1351 ro. 8.2 (beleidsruimte bij het open criterium van 'goede RO').

11 Zie ECLI:NL:RVS:2014:4796 ro.4 en 5.1 en ECLI:NL:RVS:2012:BW7636 ro. 2.20.2 en 2.20.3 en RvS 24-5-2017 inzake bestemmingsplan Best ECLI:NL:RVS:2017:1351 ro. 8.2 (beleidsruimte bij het open criterium van 'goede RO').

12 In Amsterdam is dit reeds sinds 2002 verplicht.

Daarnaast kan de gemeente ook ‘zachte’ maatregelen nemen die stimulerend of faciliterend werken, zoals het ter beschikking stellen van bepaalde infrastructuur (overslagterminals en consolidatiecentra op handige *hub* punten). Hiernaast kan de gemeente ook kiezen voor *feitelijk handelen*: hierbij worden er geen regels gesteld, maar zorgt de gemeente bijvoorbeeld voor bebording van de gewenste aanvoerrote om knelpunten te ontlasten (wijzigen verkeerssituatie, omleidingen). Er kunnen ook speciale toe- en afritten gemaakt worden om het hoofdwegennetwerk te ontlasten.

2.4 Maatregelen voor transportmiddelen

Het bouwverkeer gebeurt met allerlei typen voertuigen. Uit oogpunt van verduurzaming valt hier winst te boeken, door gebruik te maken van schone en stille transportmiddelen.

In diverse gemeenten zijn milieuzones ingesteld om bepaalde typen voertuigen te weren, zoals dieselloertuigen van een bepaalde leeftijd of uitstootklasse. Het doel van die zonering is het bestrijden van luchtverontreiniging. Niets wijst erop dat de verduurzaming van de binnenstedelijke (bouw)logistiek niet ook een doelstelling kan zijn om milieuzonering in te stellen. Het beleidsdoel van ‘luchtkwaliteit’ verruimt dan tot het doel van ‘logistieke duurzaamheid’. Recent heeft de minister van BZK aangekondigd dat zij beperkingen gaat stellen aan de gemeentelijke beleidsruimte om milieuzones in te stellen. Die beleidsruimte wordt beperkt tot een zonering van Euro 2 of 3 dieselloertuigen. Deze beperking focust op luchtmissie door voertuigen, maar duurzame bouwlogistiek is een breder motief dan dat. Ons pleidooi is daarom dat een milieuzonering die specifiek ziet op duurzame bouwlogistiek wél mogelijk is en moet blijven.

De juridische grondslag voor de milieuzonering is de Wegenverkeerswet 1994 (WVV 1994) in combinatie met het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) en het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990). Uit jurisprudentie is inmiddels bekend dat het college van BW de bevoegdheid heeft tot het vaststellen van verkeersbesluiten (bebording, inrijverbod bepaalde typen voertuigen) die *de facto* een zone instellen. Ook is uit die rechtspraak bekend dat het beleidsmotief voor die besluiten niet beperkt is tot verkeersveiligheid: het motief kan ook het milieubeleid zijn.¹³ Het college heeft beoordelingsruimte om met een combinatie van verkeersbord, opschrift en onderbord een beperkte toelating tot de milieuzone te regelen. Dit kan zich op *alle* voertuigen richten, maar het is uitdrukkelijk ook mogelijk om een geslotenverklaring te regelen voor bepaalde soorten weggebruikers.

Maatregelen ten aanzien van voertuigen

De gemeente kan een verbod opleggen om bepaalde vervuillende voertuigen te gebruiken. Dit is niet zomaar mogelijk, vanwege juridische kaders en voorwaarden. Recentelijk kwam dit tot uiting in de zaak inzake bierfietsen (Rb. Amsterdam 31-10-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7934, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder). Dat ging niet letterlijk over bouwlogistiek, maar de zaak is illustratief voor de wijze waarop een gemeente regels kan stellen voor het gebruik van bepaalde typen transportmiddelen.

¹³ ABRvS 8 februari 2017, milieuzone Utrecht, ECLI:NL:RVS:2017:300

Het verbod op bierfietsen zag op het voorkomen van baldadig gedrag, openbare dronkenschap en geluidsoverlast door de gebruikers van de fietsen. Dit motief voor de regulering is een ander onderwerp dan de hogere regeling (Wegenverkeerswet, met oogmerk van verkeersveiligheid). Dat leidde in de uitspraak tot het rechterlijk oordeel dat de gemeente de autonome bevoegdheid heeft regels te stellen voor typen voertuigen als die tot overlast kunnen leiden. De grondslag hiervoor is artikel 149 jo. 121 Gemeentewet, niet de Wegenverkeerswetgeving. Dit verschaft de gemeenteraad de taak en bevoegdheid om met inachtneming van hogere regels het gewenste niveau van orde en rust op het gemeentelijk grondgebied te bepalen en te beïnvloeden door middel van normstelling.

Naast de autonome verordenende bevoegdheid ten aanzien van voertuiggebruik heeft de gemeente ook een aanvullende bevoegdheid. Ook dit kwam in de zaak Bierfiets naar voren. In art. 2a WVV is namelijk uitdrukkelijk bepaald dat het gemeentebestuur een aanvullende verordenende bevoegdheid heeft om regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin de WVV voorziet.¹⁴ Dat betreft regels waaraan (mede) verkeersmotieven ten grondslag liggen, zoals verkeershinder en verkeersonveilige situaties. Concreet betekent dit voor het reguleren van bouwlogistiek dat de gemeente in een Algemene plaatselijke verordening regels kan stellen die wel/mede betrekking hebben op verkeersveiligheid. Dit kan desgewenst als aanvulling op haar autonome verordenende bevoegdheid om regels te stellen vanwege een ander motief dan verkeersveiligheid (149 jo. 121 Gemw).

Voor bouwlogistiek kunnen deze twee varianten zich ook voordoen: de gemeente kan bepaalde voertuigen verbieden vanuit milieuoogpunt¹⁵, maar ook vanwege de veiligheid. Er is hier wel een complicatie: wanneer het verbod ziet op de toelating van voertuigen op de weg, moet ook gekeken worden naar art. 21 en 22 WVV (typegoedkeuring)¹⁶. Wanneer de gemeente een verkeersbesluit neemt, kan er ook strijd zijn met artikel 2 jo. 18 WVV en art. 21 jo. 26 van het Besluit Administratieve bepalingen inzake Wegverkeer (BABW)¹⁷. Dit zal aldus per situatie beoordeeld moeten worden.

Uit een oudere zaak (Schiermonnikoog, HR 23 december 1980, NJ1981/171) volgt dat wanneer een verbod 'algemeen en diep' ingrijpt in het normale verkeer, aangenomen moet worden dat sprake is van schending met hogere regelgeving. Dit wordt beoordeeld aan de hand van criteria als: om hoeveel voertuigen gaat het, om welk gebied (grootte) gaat het, wordt er een beperking opgelegd aan het normale verkeer op de weg.¹⁸

In de zaak overweegt de Hoge Raad: Het stelsel van de WVV en de uitvoeringsvoorschriften van die wet, brengt met zich mee dat eenieder vrij is aan het verkeer deel te nemen onder andere met motorrijtuigen en bromfietsen. Daarmee is onverenigbaar een door een gemeentelijke wetgever zelfstandig en buiten genoemde voorschriften om uitgevaardigd verbod. Daaraan doet niet af, dat het verbod blijkens zijn plaatsing in de APV beoogt het karakter van het eiland te beschermen. Een zo algemeen en diep in het normale verkeer op de wegen ingrijpend verbod, zij het met een ontheffingsmogelijkheid, is mitsdien onverbindend wegens strijd met de WVV.¹⁹

14 Rb. Amsterdam 31-10-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7934, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder.

15 Rb. Amsterdam 31-10-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7934, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder ro. 5.

16 Rb. Amsterdam 31-10-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7934, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder

17 Rb. Amsterdam 31-10-2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:7934, m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder

18 Schiermonnikoog, HR 23 december 1980, NJ1981/171

19 Schiermonnikoog, HR 23 december 1980, NJ1981/171

2.5 Maatregelen bij de bouwlocatie

De gemeente kan maatregelen voorschrijven die zich richten op de bouwlocatie. Afhankelijk van de noodzaak en complexiteit van het bouwproject kan een gemeente besluiten tot het verplicht stellen van, dan wel aanbevelen tot het werken met een bouwcoördinator. Ook kan een overlegstructuur met de stakeholders en toeleveranciers verplicht worden gesteld, met het oog op afspraken over duurzame logistiek ter plaatse. Dit kan de onderlinge afstemming tussen partijen bij de bouwlocatie over hun logistiek bevorderen. Immers: overlast, milieuschade en kosten kunnen voorkomen worden door efficiënte en goede onderlinge afspraken.

De gemeente kan de deelname aan dit participerend beleid voor de bouwlocatie via de APV aanjagen door voorwaarden aan parkeervergunningen te laten verbinden over de overlegstructuur met stakeholders bij het parkeren. Ook kan de gemeente regels stellen voor duurzaam handelen op de bouwplaats, door bedrijven en eventueel ook voor particuliere bouwactiviteiten. Samengevat, gaat het om deze mogelijkheden:

- Indieningsvereisten voor de bouwvergunningaanvraag, zoals een verplicht participatie- en overlegplan als voorwaarde voor de vergunningaanvraag;
- Parkeervergunningvoorschriften met verplichting tot overleg, verslaglegging, duurzaamheidsprestaties als voorwaarde om te mogen parkeren;
- Rechtstreeks werkende regels voor de logistiek bij een bouwactiviteit voor degene die de bouwactiviteit ter plaatse verricht, zoals een verplichting om de aan- en afvoer van producten en afvalstoffen duurzaam te organiseren.

Ook kan worden verkend of er korting kan worden gegeven op de precario (belasting) indien bepaalde duurzaamheidsmaatregelen worden genomen. Het is echter niet zeker of dit binnen de juridische kaders past, omdat het *precario* een doelgebonden belasting is die niet vanzelfsprekend te vermengen is met duurzaamheidsdoeleinden. Dit vereist nader juridisch onderzoek.

De gemeente kan ook praktisch handelen, door transporthubs in te richten en ter beschikking te stellen, zodat het voor bouwondernemers makkelijker wordt om hun logistiek proces duurzaam te organiseren.

Tijdens de bouwfase, na afgifte van de vergunningen, neemt de speelruimte voor de gemeente af om nog te kunnen sturen in het lopende proces van de bouwlogistiek rondom een of meerdere bouwprojecten. Afhankelijk van de opgelegde vergunningvoorschriften én rechtstreeks werkende regels zoals een zorgplicht kan de gemeente nog wel bijsturen in het uitvoeringsproces, via handhaving van de regels en afspraken. Vaak zal het neerkomen op de toepassing en handhaving van verkeerstechnische maatregelen, zoals in de vorige paragraaf besproken is.

Als *ultimum remedium* kan de gemeente overgaan tot het stilleggen van bouwwerkzaamheden, als niet wordt voldaan aan bouwlogistieke regels. Ook kan de gemeente de naleving van bouwlogistieke verplichtingen afdwingen door middel van bestuursrechtelijke handhaving (last onder dwangsom, bestuurlijke boete).



Met de nieuwe Omgevingswet krijgt de gemeente lokale ruimte en afwegingsvrijheid om keuzes te maken over de benutting en bescherming van de leefomgeving. De Omgevingswet vereist dat de fysieke leefomgeving *integraal benaderd* wordt en voorziet in een compacte set van nieuwe instrumenten om dat - bij voorkeur decentraal - te regelen. Met de wet ontstaat ook een modernisering in de houding. Kort gezegd: minder regelgericht en meer casus- en oplossingsgericht werken.

De Omgevingswet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor het integraal beheer van en voor de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het motto van de wet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.

Het motto is vertaald in twee maatschappelijke doelen:

- 1 Een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden;
- 2 De fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen.

Om deze maatschappelijke doelen te halen zijn bij de totstandkoming van de nieuwe wet tevens vier 'verbeterdoelen' geformuleerd.

Die verbeterdoelen zijn:

- 1 De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;
- 2 De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
- 3 De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;
- 4 De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

In dit hoofdstuk wordt specifiek ingegaan op de mogelijkheden van het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet voor het reguleren van de verduurzaming van de bouwlogistiek. Voor een meer generieke uitleg van het nieuwe wettelijke stelsel wordt naar andere literatuur verwezen.²⁰

²⁰ *Recht voor de Groene Ruimte*, mr. dr. F H Kistenkas, mr. dr. H C Borgers en mr. M E A Kistenkas, Wageningen Academic Publishers, 2017.

3.1 Instrumentarium Omgevingswet: een nieuwe *toolbox*

Met de Omgevingswet krijgt de gemeente in feite een nieuwe *toolbox* om maatregelen te treffen voor de leefomgeving, waaronder ook de bouwlogistiek. In die *toolbox* zitten zes kerninstrumenten. Dat zijn de Omgevingsvisie, het Programma, Algemene regels, de Omgevingsvergunning, het Projectbesluit en de Rechtshandhaving.

De Omgevingswet heeft een sterk decentralistisch karakter (zie ook artikel 2.3 lid 1 Ow). Hierbij blijft uiteraard wel het juridisch uitgangspunt gelden dat de gemeente geen regels kan stellen die in strijd zijn met hoger recht. Deze klassieke hiërarchische trits komt tot uitdrukking in artikel 2.11 lid 2 Ow, met van hoog naar laag de Rijksregels, (provinciale) Omgevingsverordening en dan het (gemeentelijk) Omgevingsplan.²¹

In de Omgevingswet wordt uitgegaan van allereerst de visie (Omgevingsvisie), daarna de programmering en algemene regels (waarbij geldt, decentraal tenzij) en daarna de vergunning en het projectbesluit gevolgd door toezicht en handhaving. De instrumenten zullen hieronder toegelicht worden.

3.1.1 De Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie is een integraal, samenhangend strategisch plan voor de gehele fysieke leefomgeving van het betreffende gebied. Dit plan moet worden opgesteld voor het gehele grondgebied van de gemeente, provincie en het Rijk. De omgevingsvisie is richtinggevend bij de omgevingsplannen en de omgevingsverordeningen die een gemeente of een provincie voor een gebied maakt. In de Omgevingsvisie kan de gemeente aldus ambities en voornemens opnemen over duurzame bouwlogistiek. Dit is echter beleid, dus net als onder huidig recht, zal dit nog wel moeten worden uitgewerkt in bijvoorbeeld het Omgevingsplan of de Omgevingsverordening voordat het juridische kracht heeft. De Omgevingsvisie bindt alleen het bestuursorgaan zelf. Wel zal de provincie in zijn omgevingsvisie duidelijk de ambities en het beleid moeten opstellen; de provincie kan namelijk ingrijpen op het handelen van de gemeente middels een instructie (een van de ondersteunende instrumenten die worden uitgelegd in de bijlage), maar alleen wanneer hier een duidelijke basis voor is. Het zou dus aan te raden zijn om ook op provincie niveau de ambities ten aanzien van duurzame bouwlogistiek aan te geven. Het begint allemaal bij de omgevingsvisie.

²¹ Zie *Recht voor de Groene Ruimte*, F.H. Kistenkas, H.C. Borgers en M.E.A. Kistenkas, derde druk, Wageningen Academic Publishers, p. 128-129.

3.1.2 Decentrale algemene regelgeving: het Omgevingsplan

De gemeente werkt de Omgevingsvisie uit in het Omgevingsplan.²² Uitgangspunt is 'decentraal, tenzij': de regulering wordt binnen de kaders van de wet (zoals grenswaarden en maximale waarden voor luchtkwaliteit) zoveel mogelijk overgelaten aan de gemeente.²³ De gemeente kan er via deze weg voor kiezen om dieselloze zones te stellen, wat bijdraagt aan duurzame bouwlogistiek. Hierbij moet de gemeente zich houden aan de gestelde randvoorwaarden vanuit het Rijk en provincies, maar wat nieuw is onder de Omgevingswet is de afwegingsruimte die de gemeente krijgt om tot een goede regionale afweging te komen.

De gemeente heeft onder de Omgevingswet ruimte om bepaalde afwegingen te maken. Hierbij mag natuurlijk geen strijd optreden met hogere regelgeving: binnen de gestelde (rijks)regels heeft de gemeente *afweegruimte* tussen de verschillende belangen. De gemeente is hierbij verantwoordelijk voor de *evenwichtige toedeling van functies* op grond van artikel 2.1 lid 4 van de Omgevingswet. Dit wil zeggen dat de betrokken belangen bij een ruimtelijke ontwikkeling op een evenwichtige manier moeten worden afgewogen en toegedeeld. Hoe dit gebeurt is onder andere afhankelijk van de lokale situaties en de beleidskeuzes van het bestuursorgaan, maar schept wel mogelijkheden voor het realiseren van lokale ambities zoals duurzame bouwlogistiek. De gemeente kan bouwlogistiek en duurzaamheidsoverwegingen op deze manier meenemen.

3.1.3 De Omgevingsvergunning

De Omgevingsvergunning is reeds bekend uit de Wabo en blijft in diezelfde vorm (ongeveer) bestaan in het stelsel van de Omgevingswet.²⁴ De vergunningplicht geldt voor de activiteiten die in artikel 5.1 Omgevingswet genoemd zijn. Met het oog op bouwlogistiek moet dan met name gedacht worden aan de omgevingsplanactiviteit en de milieubelastende activiteit, oftewel een activiteit die schade aan het milieu toebrengt.²⁵

Bij de omgevingsplanactiviteit kunnen voorwaarden worden gesteld om af te mogen wijken van het omgevingsplan. Dit betekent dat bepaalde verkeersbewegingen kunnen worden verboden, zoals een verbod op vieze voertuigen, een quotum aan het aantal verkeersbewegingen, een straffactor voor overbodig verkeer of het verplichten van elektrisch rijden.

22 Zowel de gemeenten als de provincies en waterschappen moeten regels stellen voor de fysieke leefomgeving. Dit gebeurt via de omgevingsverordening (provincie), het omgevingsplan (gemeente) en de waterschapsverordening (waterschap). Het bevoegd gezag werkt de hiervoor besproken Omgevingsvisie uit in een Omgevingsplan, een omgevingsverordening en/of een programma.

23 Voorwaarde is hierbij dat rekening gehouden wordt met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

24 Een omgevingsvergunning is een voorafgaande specifieke beoordeling van een activiteit in de fysieke leefomgeving wanneer het om een afwijking van of aanvulling op de algemeen geldende regelgeving gaat. Met een omgevingsvergunning kunnen burgers en bedrijven (en overheden) toestemming vragen om één of meer activiteiten in de fysieke leefomgeving uit te voeren.

25 Bij het verlenen van een vergunning voor een milieubelastende activiteit worden preventieve maatregelen verplicht gesteld en worden emissie-eisen gesteld op basis van de best beschikbare technieken (BBT). De vergunningplicht is per milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit geregeld in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) en voor de omgevingsplanactiviteit in de wet en in het Omgevingsplan.

3.1.4 Overige instrumenten

Dit paper focust zich op de bestuursrechtelijke mogelijkheden voor duurzame bouwlogistiek. Om de mogelijkheden onder de Omgevingswet zo volledig mogelijk in beeld te brengen, bespreken we kort de andere instrumenten: het programma, het projectbesluit en de Rijksregels.

In het programma wordt door het bevoegd gezag vastgesteld welk pakket aan beleidsvoornemens en maatregelen zal worden ingezet om bepaalde omgevingsdoelen (bijvoorbeeld Omgevingswaarde) te bereiken op het betreffende grondgebied. Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Er zijn vier vormen van programma's: verplichte programma's, niet-verplichte programma's, de programmatische aanpak en het programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. In dit verband is vooral de Omgevingswaarde interessant, die verderop behandeld zal worden. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is decentraal, tenzij. De gemeente kan zo regionaal maatwerk leveren, maar is wel gebonden aan de randvoorwaarden vanuit het Rijk en de provincies. De algemene rijksregels beschermen de fysieke leefomgeving tegen ongewenste gevolgen van activiteiten. Het gaat dan om de activiteiten die concreet in de rijksregels zijn omschreven.

Voor duurzame bouwlogistiek is in dit verband vooral het Besluit Activiteiten Leefomgeving van belang. Hierin worden per activiteit regels gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van de luchtkwaliteit. Emissieregels gelden voor activiteiten. Bij het stellen van een emissieregel voor een activiteit hangt het feitelijk af welke activiteit het betreft: per activiteit zijn de regels in het Bal terug te vinden inclusief een eventuele vergunningplicht voor die activiteit. Bijvoorbeeld art. 5.13 Bal met regels voor ultrafijnstof (PM_{2,5}) vanwege een industriële activiteit.

Bij ingrijpende, ingewikkelde projecten waarbij een publiek belang speelt, kan dit geregeld worden via het projectbesluit. Het betreft dan besluitvorming over maatschappelijke initiatieven van de waterschappen, provincies en het rijk. Een projectbesluit wijzigt direct het Omgevingsplan van de gemeente.

Op 5 september 2018 heeft de regering het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet (Chw) ingediend bij de Tweede Kamer.²⁶ Het wetsvoorstel beoogt onder meer te voorzien in snellere en gemakkelijker procedures om woningbouw te versnellen. Ook overbruggt het wetsvoorstel de periode tot inwerkingtreding van de Omgevingswet (vooralsnog 1 januari 2021) en kan daarom ook worden beschouwd als een transitiewet naar de Omgevingswet. Het projectuitvoeringsbesluit is geregeld in afdeling 6 van hoofdstuk 2 Chw en kan worden ingezet voor projecten met een omvang van maximaal 2.000 woningen. Een projectuitvoeringsbesluit versnelt gewenste bouwprojecten die niet binnen het bestemmingsplan passen. In het projectuitvoeringsbesluit wordende planologische toestemming en de benodigde uitvoeringsbesluiten gecombineerd in één besluit.

²⁶ Kamerstukken II 2017/18, 35 013, nrs 1-3

3.1.5 Ondersteunende instrumenten: omgevingswaarde

Naast de kerninstrumenten biedt de Omgevingswet *ondersteunende instrumenten*, zoals de omgevingswaarde. *Omgevingswaarden* leggen de kwaliteit vast die een gemeente, provincie of Rijk voor de leefomgeving wil bereiken. De Rijksomgevingswaarden staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In een omgevingsplan of omgevingsverordening kunnen lokale omgevingswaarden staan. omgevingswaarden binden de overheid, niet de burgers en bedrijven. Toch zullen zij hier veel van merken, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een vergunning.

Omgevingswaarden zijn dus normen voor de kwaliteit die een gemeente, provincie of Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving wil bereiken. Omgevingswaarden kunnen ook volgen uit Europese of andere internationale verplichtingen. Wanneer een gemeente ervoor kiest om een omgevingswaarde vast te stellen, geldt er ook een monitoringsplicht en moet er een programma opgesteld worden.²⁷ In haar document 'Invoeringsondersteuning implementatie Omgevingswet, Den Haag 2017' adviseert het IPO daarom om in plaats van een omgevingswaarde een milieu-kwaliteitseis te stellen. Hieraan kan een gemeente haar duurzaamheidsambities koppelen.

Wat betekent dit voor duurzame bouwlogistiek? Luchtkwaliteit is een onderwerp dat samenhangt met (bouw)logistiek: uitstoot door bouwverkeer draagt bij aan CO₂ en fijnstof in de lucht. Het Rijk stelt verplicht voor de luchtkwaliteit omgevingswaarden op. Dit gebeurt bij AMvB: in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Interessant voor provincies en gemeenten zijn de mogelijkheden om afwijkende en aanvullende omgevingswaarden te stellen met het oog op schone buitenlucht. De provincie en gemeenten mogen ten aanzien van de luchtkwaliteit strengere regels stellen. Het kan namelijk zo zijn dat een provincie of gemeente ambitieuzer duurzaam beleid wil voeren dan vanuit het Rijk wordt opgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzame bouwlogistiek.

De gemeente kan in haar Omgevingsplan in dat geval bijvoorbeeld via omgevingswaarden een emissieplafond instellen voor bepaalde luchtverontreiniging door transportvoertuigen, zolang de regels maar strenger zijn dan de regels in het Bkl en zolang dat plafond gemonitord kan worden en zo nodig geborgd kan worden met maatregelen. Verduurzamen van bouwlogistiek helpt zo mee bij het verbeteren van de luchtkwaliteit. Het instellen van strengere lokale regels in de vorm van omgevingswaarden is relevant in combinatie met andere instrumenten zoals een milieuzone. De strengere waarde wordt dan richtinggevend voor het pakket aan duurzaamheidsmaatregelen. Op deze manier worden de maatregelen voor duurzame bouwlogistiek deel van de aanpak van luchtverontreiniging.

De overige ondersteunende instrumenten zijn opgenomen in de Bijlage onder 5.7.

²⁷ Ook interessant in dit verband is de programmatische aanpak ex art. 3.15 Ow. Bij gemeentelijk omgevingsplan kan een programmatische aanpak worden aangewezen, bijvoorbeeld voor roet of fijnstof overschrijding. Een programmatische aanpak kan gelinkt worden aan het omgevingsplan om de gewenste luchtkwaliteit op termijn te halen en toch ontwikkelingsruimte weg te geven. In die rechtsfiguur wordt enerzijds ontwikkelruimte gegeven maar moet anderszijds op termijn ook de omgevingswaarde worden gehaald.

3.2 Wat verandert er?

De belangrijkste verandering onder de Omgevingswet is de *integrale benadering van de fysieke leefomgeving*. Het is de bedoeling dat bestuurders zich op strategisch niveau gaan inzetten voor het bereiken van de geformuleerde doelen en dit integraal meenemen in hun plannen voor de openbare ruimte. Dit kan bijvoorbeeld via het omgevingsplan.²⁸ Bij het opstellen van dit integrale plan heeft de gemeente beleidsvrijheid en een beoordelingsruimte om lokaal maatwerk te kunnen leveren.

De maatregelen voor verkeer, voertuigen en de bouwlocatie die onder huidig recht zijn, blijven mogelijk. Hiernaast biedt de integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijkheden. De gemeente kan kiezen voor een 'drietrapsraket', waarin de maatregelen samenhangend worden benaderd op opeenvolgend visieniveau, programma-niveau, verordeningniveau en uiteindelijk in de vergunningen, toezicht en handhaving. Onder de Omgevingswet geldt 'decentraal, tenzij' en heeft de gemeente afweegruimte om tot een integrale 3P benadering te komen van de fysieke leefomgeving.

Binnen de door het Rijk en provincies gestelde randvoorwaarden kan de gemeente regionaal maatwerk leveren. Hierbij mag natuurlijk geen strijd optreden met hogere regelgeving: binnen de gestelde (rijks)regels heeft de gemeente afweegruimte tussen de verschillende belangen. De gemeente is hierbij verantwoordelijk voor de evenwichtige toedeling van functies op grond van artikel 2.1 lid 4 van de Omgevingswet: de betrokken belangen bij een ruimtelijke ontwikkeling moeten op een evenwichtige manier worden afgewogen en toegedeeld. Hoe dit gebeurt, is onder andere afhankelijk van de lokale situaties en de beleidskeuzes van het bestuursorgaan, maar schept uiteraard wel mogelijkheden voor het realiseren van lokale ambities zoals duurzame bouwlogistiek: de gemeente kan bouwlogistiek en duurzaamheidsoverwegingen op deze manier meenemen.

Daarnaast hebben provincies en gemeenten de mogelijkheid om afwijkende en aanvullende omgevingswaarden te stellen met het oog op schone buitenlucht. De provincie en gemeenten mogen ten aanzien van de luchtkwaliteit strengere regels stellen dan het Rijk. Het kan namelijk zo zijn dat een provincie of gemeente ambitieuzer duurzaam beleid wil voeren dan vanuit het Rijk wordt opgelegd, bijvoorbeeld ten aanzien van duurzame bouwlogistiek. De gemeente kan in haar Omgevingsplan in dat geval bijvoorbeeld via omgevingswaarden een emissieplafond instellen voor bepaalde luchtverontreiniging door transportvoertuigen. Voorwaarden zijn dat de regels strenger moeten zijn dan de regels in het Bkl en dat plafond gemonitord kan worden en zo nodig geborgd kan worden met maatregelen. Verduurzamen van bouwlogistiek helpt zo mee bij het verbeteren van de luchtkwaliteit. Het instellen van strengere lokale regels in de vorm van omgevingswaarden is relevant in combinatie met andere instrumenten zoals een milieuzone. De strengere waarde wordt dan richtinggevend voor het pakket aan duurzaamheidsmaatregelen. Op deze manier worden de maatregelen voor duurzame bouwlogistiek deel van de aanpak van luchtverontreiniging.

²⁸ Zie de bijlage voor meer informatie over de instrumenten onder de Omgevingswet.

3.3 Afweegruimte

Bij sommige milieunormen is er sprake van een bepaalde afweegruimte. Dat kan interessant zijn voor duurzame bouwlogistiek. Bij emissieregels wordt gebruik gemaakt van een *voorkeurswaarde* en een *maximale waarde*, bijvoorbeeld van fijnstof in de lucht. Binnen deze gestelde grenzen is er beleidsvrijheid voor bestuurders om een op de lokale situatie afgestemde afweging te maken. De uitkomst is aldus afhankelijk van de beleidskeuzes en interpretatie van het bestuursorgaan. Heeft de gemeente een ambitie op het gebied van duurzame bouwlogistiek, dan is hier de ruimte voor.

De afweegruimte wil echter niet zeggen dat de gemeente willekeurige keuzes kan gaan maken binnen die marges. De gemeente is namelijk onder de Omgevingswet verantwoordelijk voor een *evenwichtige toedeling van functies* ex artikel 2.1 lid 4. Dit wil zeggen dat de betrokken belangen bij een ruimtelijke ontwikkeling op een evenwichtige wijze moeten worden afgewogen en toegedeeld: er moet een balans gezocht worden. Ex artikel 2.1 lid 2 Omgevingswet moet het bestuursorgaan tevens bij de plannen rekening houden met de *samenhang* van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Dit wordt ook wel het *doelbereik* genoemd. Op deze manier wordt het bestuursorgaan gedwongen om alle relevante aspecten steeds weer in samenhang te bekijken. Deze redeneerlijn volgt ook uit de verbeterdoelen en maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.

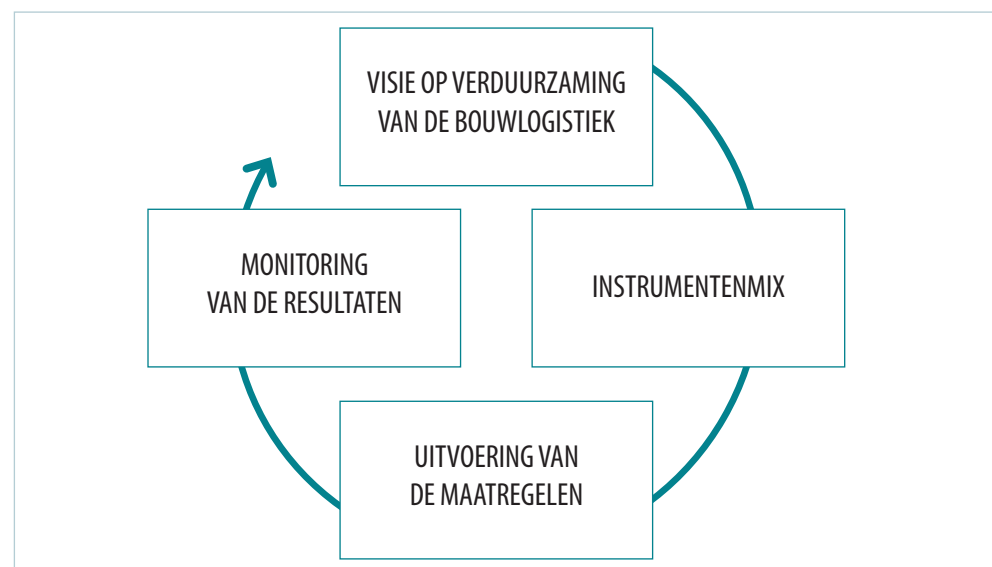


4.1 Hoe duurzame bouwlogistiek te realiseren

Het recht biedt niet één pasklare oplossing voor de verduurzaming van de bouwlogistiek. Het komt erop aan om beleid te voeren op basis van een combinatie van bestaande juridische kaders. Die kaders geven de gemeente een *juridische toolbox* in handen om maatregelen te treffen en te borgen. Sommige van die *tools* zijn relatief eenvoudig toe te passen, anderen vereisen meer lef en doorzettingsvermogen. Met een adequate mix van juridische instrumenten zijn *quick wins* te boeken en kan tevens een integrale en lange termijn oplossing worden gecreëerd.

Elke gemeente heeft een andere lokale context, onder andere vanwege bouwvolumes, verkeersvolumes en stratenpatroon. Het is aan de gemeente om tot een verantwoorde keuze te komen van instrumenten en maatregelen die lokaal effect sorteren, dus die passen bij de lokale context. Op basis van onze praktijkervaring bij een veelheid aan bestuursorganen, onderscheiden wij vier manieren waarop de beleidskeuze tot stand kan komen:

- **Gewoonte (habit).** De gemeente kiest voor dezelfde instrumenten als bij vorige beleidsvraagstukken in de gemeente;
- **Testend (trial and error).** De gemeente kiest zonder veel omhaal voor een instrument en ziet vanzelf of het werkt, of niet;
- **Uitvoerend (pragmatic).** De gemeente stelt een operationeel maatregelenpakket samen en zoekt de bijpassende juridische instrumenten erbij;
- **Expertmatig (analytic).** De gemeente maakt een analyse van de situatie en onderzoekt de bestuurlijke en praktische kans van slagen van combinaties van instrumenten en maatregelen, bijvoorbeeld met een SWOT-analyse.



Wij betogen hier niet dat de éne manier beter is dan een andere, integendeel. Dat hangt af van kwesties als ervaring, complexiteit, cultuur en kosten. Wat bij alle vier de keuze-methoden echter wél een betere werkwijze is, is om de keuze en toepassing van een instrumentenmix op een cyclische wijze te laten verlopen. De inspiratie hiervoor halen wij uit de Omgevingswet: daarin wordt uitgegaan van een beleidscyclus die verloopt van visievorming via het inzetten van juridische instrumenten naar het uitvoeren van maatregelen en het monitoren van de resultaten. Het is een relatief eenvoudig schema, gebaseerd op de bekende plan-do-check-act aanpak van Deming.²⁹

Wanneer de instrumenten gekozen zijn, komt het aan op toepassing. Dit is fase 3 van de beleidscyclus. Door in de praktijk zo spoedig mogelijk praktisch en casuïstisch aan het werk te gaan met de instrumentenmix, in de startfase desgewenst via pilots en op projectmatige basis, ontstaat *versnelling* van de verduurzaming. Immers, in de casuïstiek van een project c.q. pilot wordt de gekozen instrumentenmix concreet en tastbaar gemaakt in een reële situatie. Dit biedt de kans om op microschaal successen te boeken en het biedt ook de kans om van iedere casus te leren, ten bate van elke opvolgende casus.

Als inspiratiebron voor het goed verloop van de toepassing van de gekozen instrumenten in een concrete casus, haken wij aan bij vier elementaire besliscriteria van de Algemene wet bestuursrecht.³⁰ Die criteria kunnen helpen om de instrumenten op een juridisch verantwoorde manier concreet te maken, zelfs op een wijze die 'rechter-proof' is:

- Wat zijn de feiten en welke belangen wegen mee?
- Wat zijn de gevolgen van een potentiële keuze en staan die in verhouding tot het doel?
- Is de keuze uit te leggen; is er een dragende politieke én publieke motivering?
- Is het rechtsgevolg van de keuze rechtmatig en rechtvaardig?

De effectiviteit van een gekozen instrument hangt niet alleen af van de werking van dat instrument zelf, maar zeker ook van het maatschappelijk draagvlak. Dit is in de Omgevingswet een belangrijke reden om serieuze participatie te verlangen bij belangrijke besluiten.

In het kader van de verduurzaming van de bouwlogistiek is het goed de relevante stakeholders bij iedere casus te betrekken.³¹ Bij voorkeur maakt de gemeente die participatie een serieus onderdeel van elke fase van de beleidscyclus. Veel gemeenten hebben hier intussen al wel ervaring mee.³²

Sleutelwoorden voor gemeenten met een ambitie voor de verduurzaming van de bouwlogistiek binnen de gemeente zijn derhalve:

- Cyclisch organiseren: visie-instrumentarium-uitvoering-monitoring;
- Casuïstisch uitvoeren, zodat versnelling in de uitvoering ontstaat en leerproces op gang komt;
- Keuze van juridische instrumentenmix in relatie tot de maatregelen (*quick wins* en lange termijn);
- Lef, durf, doe, overzie de alternatieven en zet in op (vracht)fietsvervoer, elektrisch vervoer en vervoer over water.

29 https://nl.wikipedia.org/wiki/Kwaliteitscirkel_van_Deming

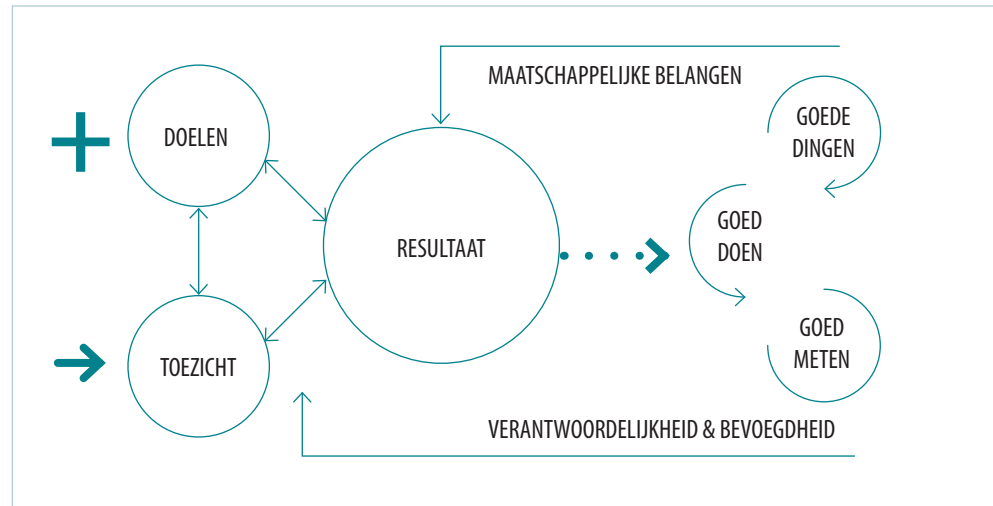
30 Artikelen 3.2, 3.4 en 3:46 Awb.

31 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie

32 <https://praktijkvoorbeelden.vng.nl/databank/burgerparticipatie.aspx>

4.2 Organiseer de uitvoeringspraktijk

Effect ontstaat alleen als al het beleid en alle regels feitelijk worden toegepast en nageleefd. Om dat te bewaken, is een handhavings- en naleefstrategie zeer behulpzaam. Onderdeel daarvan is dat de regels feitelijk en op basis van risicoprofielen afdoende gecontroleerd en gehandhaafd worden, indien ‘spontane naleving’ niet afdoende zeker is. De relatie tussen toezicht en het beleidsdoel van duurzame bouwlogistiek is schematisch aangegeven in het onderstaande figuur.



Vanuit organisatorisch oogpunt zijn bij veel gemeenten meerdere diensten relevant voor de regulering van de bouwlogistiek, zoals o.a. milieu, ruimtelijke ontwikkeling, parkeren en verkeer, infrastructuur en bouwtoezicht. Dit maakt dat de opgave van adequate regulering binnen de gemeente een samenwerkingsvraagstuk is. Het vereist onderling duidelijkheid wie (of welke afdeling) waarvoor verantwoordelijk is en het verlangt commitment van elke unit of beleidsspecialist aan de gezamenlijke opgave van verduurzaming. Bovendien moet een uitvoerende (externe) partij weten waar hij terecht kan met vragen of verzoeken bij de inrichting van de bouwlogistieke keten en de uitvoering van bouwlogistieke activiteiten.

4.3 Conclusie

Deze whitepaper toont aan dat er binnen de huidige wet- en regelgeving instrumenten voor verkeer, voertuigen en bouwlocatie voorhanden zijn die een belangrijke rol kunnen spelen bij de stimulering van slimme bouwlogistiek. Wet- en regelgeving draagt bij aan het verhogen van de compatibiliteit van slimme logistieke oplossingen en het creëren van een gelijk speelveld voor marktpartijen. Daarnaast zal er onder de integrale benadering van de nieuwe Omgevingswet regionaal maatwerk door gemeenten kunnen worden gemaakt. Dit schept mogelijkheden voor het realiseren van lokale ambities op het gebied van duurzame bouwlogistiek.



5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 en 3 van dit white paper is beschreven hoe de gemeente een aantal juridische instrumenten kan inzetten om bepaalde maatregelen voor duurzame bouwlogistiek juridisch mogelijk te maken, bij wijze van een *praktische toolbox*.

In deze bijlage worden - ter informatie - een aantal relevante juridische aspecten van de instrumenten uit die *toolbox* kort toegelicht:

- Het bestemmingsplan;
- De autonome verordenende bevoegdheid;
- Vergunningen;
- Feitelijk handelen, beleid en het verkeersplan;
- Contractering;
- Overige ondersteunende instrumenten omgevingswet.

5.2 Het bestemmingsplan

Op grond van de Wet ruimtelijke ordening kan de gemeente in het bestemmingsplan regels stellen in verband met de ruimtelijke keuze. Ieder bouwplan moet getoetst worden aan het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan ziet echter niet (direct) op regels over uitvoeringsaspecten zoals verkeershinder of onduurzame logistiek, maar puur op de ruimtelijke keuzes. Hieronder valt wél een beoordeling van hinder en milieu-effecten als gevolg van deze ruimtelijke keuzes, wat ook van belang is bij duurzame bouwlogistiek. Ook moet er op grond van artikel 5.16 Wet milieubeheer getoetst worden op luchtkwaliteitseisen, wat weer nauw samenhangt met verkeer (een verkeers- en vervoersplan).

De Crisis- en herstelwet biedt de mogelijkheid een bredere reikwijdte te geven aan een bestemmingsplan. Daardoor kunnen alsnog regels aan het plan worden verbonden die wel direct betrekking hebben op een veilige en gezonde leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit en doelmatig beheer, gebruik en ontwikkelen. Deze variant biedt mogelijkheden en onder de nieuwe Omgevingswet zal deze benadering de boventoon gaan voeren.

5.3 De autonome verordenende bevoegdheid

De gemeente kan zelf regels stellen op grond van artikel 147 jo. 149 Gemeentewet. De autonome *verordenende bevoegdheid* van de gemeente heeft als bovengrens regels die gesteld door hogere regelgevers (zoals de Provincie of het Rijk)³³.

³³ Zie artikel 149 jo. artikel 121 en 122 van de Gemeentewet en W.G. Verkruijsen, Artikel 127, in: Akkermans/Koekoek, *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, W.E.J. Tjeenk Willink - Zwolle, tweede druk 1992, p. 1106 e.v. en Th. Holterman, Artikel 127, in: A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, W.E.J. Tjeenk Willink - Deventer, derde druk 2000, p. 581 e.v.



TOELICHTING OP GANGBARE JURIDISCHE INSTRUMENTEN

Er mogen door de gemeente geen regels gesteld worden die in strijd zijn met hoger recht. Soms zijn de regels van de gemeente een aanvulling op hogere regelgeving. Of dit is toegestaan, is afhankelijk van de strekking van die hogere regel: is deze regel uitputtend bedoeld? Dan mag de gemeente geen regels stellen over hetzelfde onderwerp. In deze context moet er dan bijvoorbeeld naar het Bouwbesluit gekeken worden.

Dan rijst de vraag wanneer er sprake is van *hetzelfde onderwerp*. Dit hangt niet alleen af van de materie die in de verordening - respectievelijk de hogere regelgeving - wordt geregeld, maar ook uit het *motief* waaruit de regelgeving is ontstaan.³⁴ Deze motieftheorie is in de rechtspraak vervolgens genuanceerd. De lagere regelgeving mag de motieftheorie niet gebruiken om de werking van de hogere wetgeving *de facto* onmogelijk te maken door vanuit een ander motief een doorkruisende regeling te treffen.³⁵ Als benedengrens geldt dat de gemeentelijke verordening niet in de 'bijzondere belangen van de ingezetenen' mag treden.³⁶ Dat zou relevant kunnen zijn wanneer de gemeente zich met de logistiek rondom verbouwingen van burgers wil gaan bemoeien.

Maar wat betekent dit over het stellen van regels voor bouwlogistiek in de APV? Bouwlogistiek is nergens expliciet geregeld in een wet. Op het eerste oog lijkt er daarom geen boven- of benedengrens te zijn voor regels in de APV, maar dat is toch niet het geval. Bouwlogistiek hangt wel samen met verschillende andere wetten, die alsnog tot afbakening leiden.

Bij het reguleren van voertuigen voor duurzame bouwlogistiek kan gedacht worden aan een verbod op bepaalde voertuigen of een zonering. Hierbij moet gekeken worden naar regels omtrent luchtkwaliteit. Op dit moment staan deze in de Wet milieubeheer, maar met de komst van de Omgevingswet zullen deze regels te vinden zijn in het Bal (Besluit Activiteiten Leefomgeving) en eventuele omgevingswaarden en emissieregels, waarover later meer.

Bij het reguleren van verkeer kan gedacht worden aan een rijtjengebod of een toegangswegenregeling. Hier is de Wegenverkeerswet van belang.

Ten aanzien van de bouwlocatie kan gedacht worden aan het inzetten van fietskoeriers bij bepaalde locaties of het werken met slimme hubs. Bij regels omtrent de bouwlocatie zijn het Bouwbesluit en de Bouwverordening van belang.

Er kunnen dus regels gesteld worden ten behoeve van duurzame bouwlogistiek in de APV door de gemeente, maar hiervoor moet steeds gekeken worden wat de bestaande wetten hierover zeggen. Ook zijn de regels uit de APV algemeen: zij gelden voor alle ingezetenen. Voor individuele gevallen kan eerder gedacht worden aan de vergunning.

34 Emmense Baliekluyvers, HR 04-03-1952, NJ 1952, 365.

35 HR 23 december 1980, NJ 1981, 171 (APV Schiermonnikoog) en zie ook ABRvS 13 juli 2011, AB 2011, 250 (Blowverbod Amsterdam): lagere regelgeving dient formeel-wettelijke regelgeving tevens niet te dupliceren.

36 HR 12 juni 1962, NJ 1962, 484 (Anticonceptivaverordening Bergen op Zoom). Erg recente rechtspraak is dit niet, maar hierbij dient te worden opgemerkt dat tegenwoordig art. 8 EVRM feitelijk ook deze waarborgen biedt.

5.4 Vergunningen

Een vergunning is een beschikking in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb. Dat wil zeggen dat het bestuursorgaan een beslissing neemt in een specifiek geval en dus geen algemene regel stelt. Voor een bouwproject moet in de meeste gevallen een omgevingsvergunning worden aangevraagd. Bij het verlenen van de vergunning kan de gemeente eisen stellen (bijvoorbeeld in het kader van duurzame bouwlogistiek), maar ook hier geldt dat de gemeente geen eisen mag stellen buiten de wet (zoals we ook bij de APV zagen). Sommige bouwactiviteiten zijn vergunningsvrij, deze zijn te vinden in Bijlage II van het Bor (Besluit omgevingsrecht). Ook dan moet nog voldaan worden aan de regels uit het hiervoor besproken Bouwbesluit.

5.5 Feitelijk handelen, beleid en het verkeersplan

De gemeente kan ten behoeve van duurzame bouwlogistiek ook *feitelijk handelen*. Hierbij kan gedacht worden aan bebording. Ook kan de gemeente *beleidsregels* opstellen inzake duurzame bouwlogistiek. In beleidsregels kan de gemeente bepaalde wensen en ambities opnemen ten aanzien van duurzame bouwlogistiek. Deze zijn echter niet bindend voor de burger, maar zien op beleid. Een voordeel hiervan is de inherente afwijkingsbevoegdheid.

De gemeente kan ervoor kiezen om een verkeersplan op te stellen. Dit is meestal een onderdeel van een visie, waarbij verschillende partijen worden gehoord en een bepaalde ambitie als rode draad wordt gekozen: bijvoorbeeld de bereikbaarheid van een winkelcentrum, wegwerkzaamheden en overlast beperken rond scholen. In een verkeersplan kan de gemeente ook regels opnemen ten behoeve van duurzame bouwlogistiek, zoals zonering of een toegangswegenregeling.

5.6 Contractering bij grondtransacties en gemeentelijke bouwopdrachten

In het geval dat de gemeente zelf opdrachtgever is van een bouwproject en ook bij de verkoop van gronden en gebouwen kunnen veel afspraken worden gemaakt over duurzame bouwlogistiek. Er kan bijvoorbeeld een realisatieovereenkomst gesloten worden, waarin de gemeente met de ontwikkelaar afsprekt dat gebruik dient te worden gemaakt van slimme hubs, fietskoeriers of schone en stille voertuigen. De gemeente kan deze contractuele variant combineren met het beleid voor duurzame bouwlogistiek en met bestuursrechtelijke regels in de APV en het bestemmingsplan.

Een werkvorm waarin dit mogelijk is de constructie met een wijkontwikkelingsmaatschappij. Dit is een vorm van PPS (publiek-private samenwerking) waarbij de gemeente samen met de projectontwikkelaar een onderneming voeren voor een bouwlocatie. In die onderneming kunnen er samen afspraken worden gemaakt over duurzame bouwlogistiek waaronder ook over de investeringskosten. De complexiteit zit hem hier in de verschillende rollen die de overheid kan aannemen: de klassieke overheidsverhouding, de privaatrechtelijke partij, de ondernemersrol.



Maar hoe gaat dit precies in zijn werk? Wanneer de gemeente bouwplannen wil realiseren kan zij voor *actieve grondexploitatie* kiezen: de gemeente verwerft dan de benodigde grond in eigendom.³⁷ Is de grond echter al in eigendom van de projectontwikkelaar en kan deze de gewenste bebouwing zelf realiseren, dan is deze weg niet mogelijk. Dan is er nog de mogelijkheid van *passieve grondexploitatie* op grond van de Grexwet. De gemeente speelt dan slechts een faciliterende rol, terwijl de projectontwikkelaar of particulier de grond in eigendom heeft en ontwikkelt. De gemeente kan dan nog wel gebruikmaken van haar publiekrechtelijke bevoegdheden, door bijvoorbeeld de bestemming aan te passen in het bestemmingsplan.

Meestal gaat hier eerst een vrijwillige, privaatrechtelijke *exploitatieovereenkomst* aan vooraf. De gemeente kan deze echter niet afdwingen. Deze moet niet verward worden met het publiekrechtelijke *exploitatieplan*.³⁸

Een schets van een mogelijk verloop is:

- 1 Er wordt eerst geprobeerd een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten (anterieure overeenkomst), waarin contractsvrijheid geldt en dus ook afspraken gemaakt kunnen worden over duurzame bouwlogistiek, maar wel de mogelijkheid tot bovenplanse verevening bestaat.³⁹
- 2 Indien dit niet lukt, kan een publiekrechtelijk exploitatieplan worden vastgesteld bij het bestemmingsplan, uitwerkingsplan, projectbesluit of besluit tot afwijking van de beheersverordening. In het geval van duurzame bouwlogistiek is dan vooral het hiervoor besproken bestemmingsplan van belang.⁴⁰

Een steeds vaker voorkomende tussenvorm is een *publiek-private samenwerking* tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. Zij verenigen zich dan in één rechtspersoon of bouwconsortium, de WOM (Wijkontwikkelingsmaatschappij). De WOM is grondeigenaar en de gemeente is (plan) wetgever.

Maar mag de gemeente dan altijd kiezen of zij iets via de privaot- of publiekrechtelijke weg wil regelen? Voor de beantwoording van de vraag of de overheid de *privaatrechtelijke* danwel de *publiekrechtelijke* moet of mag bewandelen moet allereerst nagegaan worden of de publiekrechtelijke regeling zélf toestaat dat het privaatrecht wordt gebruikt.

³⁷ Hierbij zijn van belang de onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten, zie in dit verband ook *Recht voor de Groene Ruimte*, F.H. Kistenkas, H.C. Borgers en M.E.A. Kistenkas, derde druk, Wageningen Academic Publishers, p. 54 e.v. (voortaan: RGR).

³⁸ Niet te verwarren met het publiekrechtelijke exploitatieplan. Zie RGR, p. 55.

³⁹ Zie ook 6.4 Wro en p. 56 RGR.

⁴⁰ Zie 6.2.3 ev Bro en p. 56 RGR.



Het Bouwbesluit geeft alle technische voorschriften uit het oogpunt van milieu en betreft aldus een uitputtende regeling.⁴¹ Ingevolge artikel 121 Woningwet is er dan ook geen verdergaande normering toegestaan in een verordening (de APV bijvoorbeeld). Artikel 122 Woningwet voegt toe dat er geen (strengere) duurzaamheidseisen op het gebied van bouw- of woontechnische eisen toegestaan zijn via *privaatrechtelijke weg*. Dit is echter wél toegestaan als er sprake is van gelijkwaardigheid. Dan geldt gewoon weer de contractsvrijheid. Deze bepaling is opgenomen om de monopolie positie van de gemeente te beperken. Ook ziet het Bouwbesluit op woontechnische eisen en *niet* de logistiek, dus eisen rondom duurzame bouwlogistiek zijn wel mogelijk.

Naast wettelijke (publiekrechtelijke) eisen voor duurzaam bouwen voeren veel gemeenten ook zelf beleid voor duurzaam bouwen en kunnen zij dit ook doen voor duurzame bouwlogistiek. Zo stimuleren gemeenten ontwikkelaars en bouwers om woningen duurzaam te bouwen en het proces duurzaam in te richten. Ook kunnen partijen in een project langs privaatrechtelijke weg afspraken maken over de realisatie van doelstellingen voor duurzame bouwlogistiek.⁴²

Ook onder de Omgevingswet blijft de mogelijkheid tot een sturingsmix bestaan. De WOM-constructie kan gebruikt worden, of een realisatie overeenkomst en voorwaarden in het Omgevingsplan. In Flevoland wordt bijvoorbeeld gewerkt met een intentie-overeenkomst gevolgd door een realisatie overeenkomst, waaraan een realisatieplan wordt aangehecht met aanvoerroutes voor bouwerkeer. Het programma kan ook ingezet worden en de opties via de vergunning en het (verkeers)plan blijft ook openstaan.

Onder de nieuwe Omgevingswet zullen regels gesteld worden in het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl). Dit zal in beginsel een uitputtende regeling zijn. Zie artikel 23.7 van het Ontwerp Bbl: 'De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 (Rijksregels bouwwerken: Ontwerp Bbl) zijn gesteld of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5 (omgevingsvergunning en projectbesluit)'. Ten aanzien van de bouw zelf mag de gemeente dan geen regels stellen. Voor de logistiek eromheen geldt hetzelfde als voorheen: hiervoor moet naar de *lex specialis* gekeken worden.

Ook geeft het Ontwerp Bbl de mogelijkheid tot afwijken, waardoor de deur open gezet zal worden naar ambitieuzere duurzaamheidseisen.

⁴¹ De bouwtechnische voorschriften voor duurzaam bouwen staan in de bouwregels. Artikel 5.8 en 5.9 van het Bouwbesluit 2012 (Bb) ziet op milieuprestatiegebouwen. Het Bouwbesluit 2012 bevat voorschriften waarin de 'Bepalingsmethode milieuprestaties gebouwen en GWW-werken' is aangewezen (zie artikel 5.8 en 5.9 van het Bb). Op deze manier kunnen de milieu effecten van het bouwen van een woning of kantoor berekend worden. Deze berekening moet ingediend worden samen met de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor bouwen. Hierbij staat centraal dat de belasting van het milieu door de in het bouwwerk toe te passen materialen wordt beperkt. De uitstoot van broeikasgassen en de uitputting van grondstoffen worden volgens deze methode gekwantificeerd. Dit ziet echter op het bouwproces zelf en niet zozeer op de logistiek eromheen.

⁴² www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/duurzaam-bouwen-en-verbouwen/vraag-en-antwoord/zijn-er-voorschriften-voor-duurzaam-bouwen

5.7 Overige ondersteunende instrumenten Omgevingswet

Een *instructie* is een eenmalige opdracht van een hoger bestuursorgaan aan een lager bestuursorgaan. De instructie kan ook een opdracht zijn om iets niet te doen.

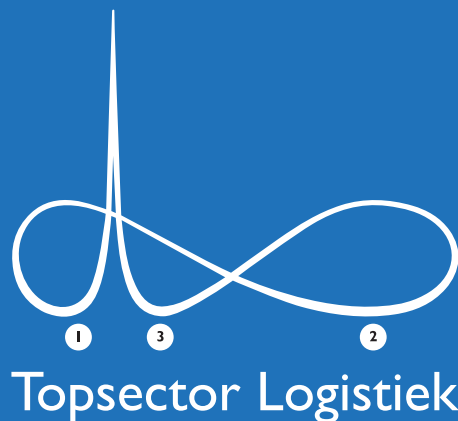
De *instructieregel* is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van de omgevingsvisie kunnen uitvoeren. Zij kunnen met instructieregels aangeven hoe een ander orgaan een taak moet uitvoeren.

Een instructieregel is een soort algemene regel van een hoger bestuursorgaan aan lager bestuursorganen: de gemeente zal dus degene zijn die een instructieregel ontvangt van de provincie, of de provincie van het Rijk. De provincie en het Rijk mogen de instructieregels niet gebruiken voor onderwerpen die tot de zelfstandige taken van een gemeente behoren.

De *maatwerkregel* biedt mogelijkheden om lokaal maatwerk te bieden voor algemene regels van een hoger overheidsorgaan.

Het Rijk kan decentrale overheden de bevoegdheid geven om maatwerkregels te stellen over algemene regels in de algemene maatregel van bestuur. De provincie kan in omgevingsverordening de bevoegdheid geven aan gemeenten en waterschappen. Het decentrale bestuursorgaan, bijvoorbeeld de gemeente, kan met een maatwerkregel de algemene regels verscherpen maar ook versoepelen. Binnen welke bandbreedte dat kan staat in de algemene rijksregels of de omgevingsverordening. Dit biedt kansen voor duurzame bouwlogistiek.

Met een *maatwerkvoorschrift* kan het bevoegd gezag voor concrete gevallen afwijken van algemene regels. Een maatwerkvoorschrift is een specifiek voorschrift voor een activiteit. Het kan dan dus gaan om een specifiek bouwproject. Met het maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag algemeen geldende voorschriften in concrete situaties specifiek maken. Zo kan maatwerk geleverd worden ten aanzien van bouwlogistiek in een specifieke situatie, bijvoorbeeld voor het situeren van een *hub*.



Dit is een uitgave van Topsector Logistiek en Connekt, in samenwerking met AT Osborne.

Topsector Logistiek

In 2010 startte het Kabinet met het topsectorenbeleid. De logistieke sector is een van de negen sectoren waarin Nederland uitblinkt en mondiaal toonaangevend is. De Topsector Logistiek zet zich in voor economische groei en exportkracht. Daarnaast heeft de wereld om ons heen ook de volle aandacht: onze ambitie om te groeien gaat hand in hand met onze ambitie om de logistiek schoner en slimmer te maken. In de stad, waar mensen wonen en werken, gebeurt er heel veel in het kader van de Green Deal Zero Emissie Stadslogistiek. Voor alle bedrijven die zelf hun efficiëntie willen verbeteren en hun uitstoot willen verminderen, is er het succesvolle en aantrekkelijke programma Lean & Green Europe.

Connekt

Connekt is het netwerk waarbinnen ruim 500 bedrijven, kennisinstellingen en overheden hun krachten bundelen om samen te werken aan duurzame verbetering van de mobiliteit in Nederland. Het verbinden van leden en het delen van kennis, kunde en initiatieven op het gebied van Smart & Sustainable Mobility staan hierbij centraal. Connekt voert het secretariaat van de Topsector Logistiek.

Meer weten?

Ben je benieuwd naar wat met recht een verduurzaming van bouwlogistiek in jouw gemeente kan betekenen, neem dan contact op met:

Connekt

015-251 65 65
info@connekt.nl
www.connekt.nl

Heb je vragen over bouwlogistiek of de Topsector Logistiek in het algemeen? Deze beantwoorden we graag! Neem contact met ons op via:

Topsector Logistiek

Programmasecretariaat (Connekt)
Ezelsveldlaan 59
2611 RV DELFT
015-251 65 65
info@topsectorlogistiek.nl

Bij deze whitepaper hoort een kansenkaart die te downloaden is via www.topsectorlogistiek.nl.



AT OSBORNE