

***‘De omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland’***

**Toetsing van:**

**Afstudeeronderzoek**

**RE441C**

**Hogeschool Leiden Opleiding HBO-Rechten**

Luuk Spruit – s1077777 J. van de Vorstenbosch

Reguliere kans

RE4D 2015/16, blok 16

# Voorwoord.

“*I’m motivated by the lack of doubt*” zingt Anthony Kiedis in het nummer ‘Wet Sand’ van de Red Hot Chili Peppers (Stadium Arcadium, 2006). Vanaf het eerste moment dat ik deze regel hoorde was ik er door gegrepen. Jaren later kan ik hem echt op mijzelf toepassen. Door het gebrek aan twijfel over het onderwerp was ik extra gemotiveerd om dit onderzoek af te ronden. De keuze voor het onderwerp van het onderzoek dat voor u ligt is namelijk zeer bewust gemaakt. Na mijn stageonderzoek bij de gemeente Uithoorn over de inhoud en de impact van de Omgevingswet wist ik zeker dat ik hiermee verder wilde gaan. Zodoende kwam ik terecht bij de provincie Zuid-Holland waar ik met veel plezier en toewijding mijn onderzoek en studie afrond.

Mijn dank gaat uit naar iedereen die mij daarbij in meer of mindere mate heeft geholpen. Mijn begeleiders bij de provincie en mijn begeleiders vanuit de Hogeschool Leiden. Ook wil ik de collega’s bij de provincie bedanken voor iedere keer dat zij belangstelling toonden in mijn onderzoek. Verder dank ik alle respondenten die hebben bijgedragen aan dit onderzoek. Medewerkers van verschillende gemeenten, een provincie en bij Zuid-Holland zelf, wiens input onmisbaar was voor dit onderzoek. Ik heb met hen zeer boeiende gesprekken mogen voeren.

Ook wil ik iedereen bedanken die aanwezig was bij de bijeenkomsten van het IPO ‘Dummy Omgevingsverordening’, met in het bijzonder de twee afstudeerders van de provincies Noord-Holland en Friesland. Zij hebben dit onderzoek een stuk leuker gemaakt.

Tot slot dank ik u, de lezer van dit onderzoek en rest mij niets anders dan u veel leesplezier toe te wensen.

*Luuk Spruit, 15 juni 2016*

# Samenvatting.

Het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet staat op dit moment op begin 2019. Met de Omgevingswet krijgt de provincie Zuid-Holland een aantal nieuwe instrumenten die voor een deel lijken op de huidige, maar ook nieuwe elementen bevatten. De omgevingsverordening is er hier een van. Omdat nog veel onbekend is over hoe de omgevingsverordening er uit moet gaan zien is er bij de provincie Zuid-Holland behoefte aan kennis over de punten waar al wel iets over te zeggen valt. De thema’s die in dit onderzoek zijn meegenomen zijn: bestuurlijke en maatschappelijke context, bestuurlijke afwegingsruimte, het subsidiariteitsbeginsel en integraliteit.

Dit onderzoek bestaat uit een theoretisch en een praktijkgericht onderdeel. Voor het theoretische deel is een overzicht gemaakt van alle nieuwe instrumenten van de provincie en welke huidige instrumenten hierin opgaan. Ook is beschreven op welke wijze de omgevingsverordening doorwerkt op het niveau van gemeenten. Voor het praktijkgedeelte is gekeken naar de rol van de thema’s volgens verschillende partijen. Aan de hand van deze thema’s zijn interviews gevoerd met gemeenten, een andere provincie en enkele medewerkers van de provincie Zuid-Holland zelf.

Voor alle taken en instrumenten geldt dat het subsidiariteitsbeginsel in acht moet worden genomen. Volgens dit beginsel ligt de bevoegdheid voor het uitvoeren van de taken en bevoegdheden op grond van de wet in principe bij gemeenten. Wanneer de provincie van mening is dat er sprake is van een provinciaal belang dat zij doelmatiger en doeltreffender kan behartigen kan zij, met voldoende motivatie, bepalen dat de provincie deze taken en bevoegdheden kan uitvoeren. In het geval van een nationaal belang kan het Rijk, onder dezelfde voorwaarden, de taken en bevoegdheden uitvoeren.

In de omgevingsverordening kunnen algemene regels, instructieregels en omgevingswaarden worden opgenomen. Algemene regels hebben betrekking op het gebruik van de fysieke leefomgeving en zijn gericht tot burgers en bedrijven. Door middel van instructieregels kan de provincie regels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen zodat zij kunnen voldoen aan de bij omgevingsverordening gestelde omgevingswaarden of andere doelstellingen. Omgevingswaarden zijn doelen voor gewenste staat van de fysieke leefomgeving. Er kan bijvoorbeeld een maximaal toelaatbare hoeveelheid van een bepaalde stof worden opgenomen.

De omgevingsverordening is belangrijk voor gemeenten, deze werkt namelijk door op gemeentelijk niveau. Niet alleen door middel van instructieregels. Ook de omgevingswaarden zijn voor de gemeente van belang. Wanneer in een bepaalde gemeente een omgevingswaarde overschreden dreigt te worden dient de gemeente een programma vast te stellen om weer aan de waarde te voldoen.

De gekozen thema’s zijn er belangrijk in het nieuwe stelsel. Om een goede omgevingsverordening vast te stellen dient de provincie deze thema’s in acht te nemen. Allereerst moet worden gekeken naar de bestuurlijke context. De relatie tussen het bestuur en het ambtelijk apparaat speelt een rol. Maar ook de sturingsfilosofie van de organisatie. Om gemeenten zekerheid te bieden is het noodzakelijk dat de omgevingsvisie en de omgevingsverordening op één lijn zitten en één sturingsfilosofie uitademen.

In een veelzijdige provincie als Zuid-Holland zijn ook de maatschappelijke vraagstukken waar de verschillende gemeenten en de provincie zelf mee worstelen erg verschillend. Het is voor de provincie zaak op zicht te hebben op de verschillende vraagstukken en waar nodig met gemeenten te sparren en mee te denken over een oplossing.

Omdat het subsidiariteitsbeginsel een grote rol speelt binnen het nieuwe omgevingsrecht zal de provincie bepaalde verantwoordelijkheden moeten loslaten. Deze komen bij de gemeenten te liggen. Gemeenten hebben ook behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte om zelf hun vraagstukken aan te pakken. Zij ervaren de provincie nu soms als te sturend.

Om in het nieuwe stelsel integrale afwegingen te maken moeten zo veel mogelijk mensen bij die afweging worden betrokken. Niet alleen intern, maar ook extern. Intern gaat het om verschillende beleidsvelden. Extern gaat het om alle verschillende partners van de provincie, onder andere gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten.

Voor alle thema’s geldt dat de provincie in gesprek moet met haar partners. Gemeenten hebben de provincie graag als gesprekspartner. Ze zien dit ook als een positief punt in de relatie. Door het gesprek aan te gaan komen belangen boven tafel en kan samen aan een oplossing worden gewerkt.

# Inhoudsopgave.

**Voorwoord 3**

**Samenvatting 5**

**Afkortingenlijst 9**

**1. De Omgevingswet 11**

**1.1 Inleiding 11**

**1.2 Beschrijving 11**

**1.3 Aanleiding 13**

**1.4 Doelen 13**

**1.5 Conclusie 14**

**2. Probleemanalyse 15**

**2.1 Inleiding 15**

**2.2 Thema’s 15**

**2.3 Kennisvraag 18**

**2.4 Doelstelling 19**

**2.5 Centrale vraag en deelvragen 19**

**2.6 Operationaliseren van begrippen 20**

**2.7 Methoden van onderzoek 21**

**2.8 Leeswijzer 22**

**3. Taken en instrumenten 23**

**3.1 Inleiding 23**

**3.2 Taken 23**

**3.3 De omgevingsvisie 26**

**3.4 De omgevingsverordening 28**

3.4.1 Algemeen direct bindende regels 30

3.4.2 Omgevingswaarden 30

3.4.3 Instructieregels 31

**3.5 Plan of programma 32**

3.5.1 Programmatische aanpak 34

**3.6 De omgevingsvergunning 34**

**3.7 Het projectbesluit 36**

**3.8 Conclusie 39**

**4. Doorwerking op gemeentelijk niveau 41**

**4.1 Inleiding 41**

**4.2 Subsidiariteitsbeginsel 41**

**4.3 Van provincie naar gemeente 43**

4.3.1 Doorwerking omgevingswaarden 43

4.3.2 Doorwerking instructieregels en instructies 44

4.3.3 Maatwerkregels 46

4.3.4 Overige doorwerking 47

**4.4 Conclusie 48**

**5. Rol van de thema’s 49**

**5.1 Inleiding 49**

**5.2 Bestuurlijke context 49**

**5.3 Maatschappelijke vraagstukken 50**

**5.4 Bestuurlijke afwegingsruimte 51**

**5.5 Decentraal tenzij 52**

**5.6 Integraliteit 53**

**5.7 Overige aandachtspunten 54**

**5.8 Conclusie 56**

**6. Conclusies 57**

**6.1 Inleiding 57**

**6.2 Aandachtspunten 57**

**6.3 Verantwoording 58**

**7. Aanbevelingen 59**

**7.1 Inleiding 59**

**7.2 Blijf in gesprek 59**

**7.3 Loslaten en vasthouden 59**

**7.4 Afhankelijkheid 60**

**7.5 Spreid de kennis 60**

**Literatuurlijst 61**

**Bijlagen 61**

# Afkortingenlijst.

**De in dit onderzoek gebruikte afkortingen en hun betekenis.**

ABRvS Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

AMvB Algemene Maatregel van Bestuur

avv Algemeen verbindend voorschrift

Awb Algemene wet bestuursrecht

BA Bestuursrecht Actueel

B&W (College van) Burgemeester en Wethouders

Chw Crisis- en herstelwet

GS Gedeputeerde Staten

HMC Hoge milieuhindercategorie

IenM (Ministerie van) Infrastructuur en Milieu

IPO Interprovinciaal Overleg

KING Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten

MvT Memorie van Toelichting

NSL Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Ow Omgevingswet

PAS Programmatische Aanpak Stikstof

PS Provinciale Staten

ROm Ruimtelijke Ordening magazine

UOV Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure

VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VRM Visie Ruimte en Mobiliteit

VWEU Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

Wabo Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wm Wet milieubeheer

Wro Wet ruimtelijke ordening

# Hoofdstuk 1.

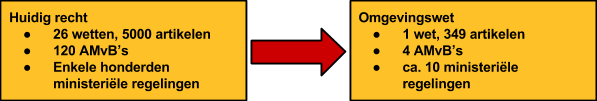
De Omgevingswet

## 1.1 Inleiding

Om de rest van dit onderzoek volledig te kunnen begrijpen is het noodzakelijk om een beeld te hebben van de context waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. Dat betekent dat de Omgevingswet als geheel moeten worden toegelicht. In dit hoofdstuk wordt daarom beschreven wat de Omgevingswet en de stelselherziening precies inhouden. Ook worden de aanleiding en de doelen van de Omgevingswet beschreven. Na het lezen van dit hoofdstuk zou men voldoende achtergrondinformatie moeten hebben om de rest van het onderzoek te kunnen begrijpen.

## 1.2 Beschrijving

Wanneer alles volgens plan verloopt, treedt het stelsel van de nieuwe Omgevingswet begin 2019 in werking.[[1]](#footnote-1) Deze wet houdt een volledige herziening van het omgevingsrecht in. 26 wetten worden teruggebracht naar 1 en ongeveer 5000 wetsartikelen worden er 349. Daarnaast wordt het aantal AMvB’s teruggebracht van ongeveer 120 naar 4 en het aantal ministeriële regelingen van enkele honderden naar 10. Een operatie van enorme omvang waarbij veel verschillende actoren zijn betrokken of belangen bij hebben. Denk aan de overheden op de verschillende niveaus. Maar ook aan burgers en het bedrijfsleven als de initiatiefnemers, elk met hun eigen belangen.



Naast de juridische omslag van de Omgevingswet moet er ook een cultuuromslag plaatsvinden. De rol van de overheid verschuift van regulerend naar faciliterend en ontwikkelend.[[2]](#footnote-2) Bij vergunningverlening verandert de houding van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’. Een verschil in opvatting waardoor veel meer mogelijk zou moeten zijn. Deze houding is meer op vertrouwen gebaseerd. Initiatiefnemers krijgen makkelijker doorgang voor hun project. Dit komt mede doordat zij met één vergunningsaanvraag bij één loket, meerdere activiteiten kunnen aanvragen.[[3]](#footnote-3) Ook kunnen zij vaker volstaan met een melding.

De stelselherziening betekent met name voor overheden een grote omschakeling. Zij krijgen niet alleen te maken met een cultuuromslag, ze krijgen ook te maken met een aantal nieuwe taken en zes kerninstrumenten.[[4]](#footnote-4) Deze instrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving (het omgevingsplan voor gemeenten, de waterschapsverordening, en de omgevingsverordening voor provincies), algemene rijksregels voor activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.

Deze instrumenten zijn weliswaar nieuw, voor een groot deel lijken ze ook op de huidige instrumenten. Zo bestaat het gemeentelijke omgevingsplan uit alle huidige bestemmingsplannen en regels uit de verordeningen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Zo gaan bijvoorbeeld de huidige kapverordening en de monumentenverordening op in het omgevingsplan.[[5]](#footnote-5) Per gemeente wordt één omgevingsplan vastgesteld (artikel 2.4 Ow). Voor provincies is de omgevingsverordening een nieuw instrument. Hier gaan de huidige verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving in op. Voor het vaststellen van de nieuwe instrumenten wordt zo veel mogelijk uitgegaan van de bestaande bevoegdheden.

Het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer aangenomen op 1 juli 2015.[[6]](#footnote-6) Met een overweldigende meerderheid van 144 stemmen is het wetsvoorstel goedgekeurd.[[7]](#footnote-7) Alleen GroenLinks en de Partij voor de Dieren stemden tegen. Dit toont aan dat het voorstel voor de Omgevingswet erg breed wordt gedragen. Op 15 maart 2016 is het voorstel door de Eerste Kamer behandeld, die op 22 maart over het voorstel heeft gestemd.[[8]](#footnote-8) Ook de Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel aangenomen met een meerderheid van 69 stemmen.[[9]](#footnote-9) Ook hier stemden GroenLinks en de Partij voor de Dieren tegen.

Het nieuwe stelsel bevat naast de Omgevingswet zelf ook een viertal AMvB’s en een viertal aanvullingswetten. De AMvB’s zijn: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.[[10]](#footnote-10) Via de aanvullingswetten gaan de bestaande regels voor geluid, bodem, grondeigendom en natuur op in de (nu nog) lege hoofdstukken van de Omgevingswet.[[11]](#footnote-11)

## 1.3 Aanleiding

Het huidige omgevingsrecht is niet zonder gebreken. Het gebrek aan samenhang is een van de grootste knelpunten uit het huidige omgevingsrecht. De grote hoeveelheid wet- en regelgeving maakt het voor zowel de burgers en bedrijven als de overheid moeilijk om mee te werken. Vooral initiatiefnemers met grote projecten lopen tegen problemen aan.[[12]](#footnote-12) Het huidige omgevingsrecht is niet als een stelsel ontworpen. Wanneer behoefte was aan regelgeving op een bepaald vlak werd een nieuwe wet toegevoegd. Het nieuwe stelsel is ontworpen als stelsel met regelgeving die bedoeld is om op elkaar aan te sluiten.

Verschillende sectoren uit de leefomgeving zijn in verschillende wetten geregeld, elk met hun eigen termijnen, systematiek en terminologie, waardoor wetten elkaar soms tegenspreken.[[13]](#footnote-13) Deze complexiteit leidt tot ontoegankelijkheid, onoverzichtelijkheid, onvoorspelbaarheid en een gebrek aan samenhang.[[14]](#footnote-14) Het is dus niet zo dat de verschillende knelpunten los van elkaar kunnen worden gezien. Vaak leidt het een tot het ander.

Het huidige omgevingsrecht sluit niet goed aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen, zoals de wens om duurzaamheid, bijvoorbeeld in de vorm van groene energie. Bovendien is er onvoldoende ruimte om rekening te kunnen houden met regionale verschillen, de behoefte aan maatwerk bij concrete projecten en de behoefte om belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij de besluitvorming over projecten.[[15]](#footnote-15) Steden in de Randstad hebben met andere ontwikkelingen te maken dan kleine dorpen op het platteland. In de ene regio is er sprake van bevolkingskrimp terwijl andere regio’s bijvoorbeeld te maken hebben met economische verschillen of een groeiende agrarische sector.[[16]](#footnote-16)

## 1.4 Doelen

De herziening heeft twee maatschappelijke doelen en vier verbeterdoelen.[[17]](#footnote-17) De maatschappelijke doelen worden door de wetgever zo belangrijk gevonden dat ze in de Omgevingswet zelf zijn opgenomen (artikel 1.3 Ow).

Maatschappelijke doelen

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

1. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
2. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Verbeterdoelen

1. Het omgevingsrecht moet inzichtelijk, voorspelbaar en makkelijk in het gebruik zijn.
2. De leefomgeving moet op een samenhangende manier centraal staan in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. Een actieve en flexibele aanpak moet overheden meer afwegingsruimte bieden om doelen voor de leefomgeving te bereiken.
4. De besluitvorming over projecten in de leefomgeving moet sneller en beter.

Deze doelen moeten ruimte bieden voor initiatieven en moeten zorgen voor een gezond, prettig en veilig leef- en werkklimaat voor bedrijven en burgers. De Omgevingswet biedt mogelijkheden om gebieden die tekortschieten op het punt van veiligheid, gezondheid en goede leefomgevingskwaliteit te verbeteren. De verbeterdoelen worden voornamelijk behaald door het harmoniseren en samenvoegen van wetgeving. De samenhang van het stelsel moet het gebruiksgemak voor burgers, bedrijven en de overheid vergroten. Naast deze doelen moet het nieuwe stelsel ook beter aansluiten op Europese regelgeving.

## 1.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is een korte omschrijving gegeven van de Omgevingswet en het nieuwe stelsel. De Omgevingswet biedt een raamwerk dat de hele fysieke leefomgeving zal regelen. De inhoudelijke regels zullen in de bijbehorende AMvB’s worden opgenomen. Verder komt er nog een aantal aanvullingswetten. Het omgevingsrecht wordt herzien vanwege de problemen in het huidige stelsel. Er zijn veel verschillende wetten en overige regelingen. Dit zorgt voor complexiteit en gebrek aan samenhang. De twee maatschappelijke doelen en de vier verbeterdoelen moeten onder andere ruimte geven aan duurzame ontwikkeling en initiatieven.

# Hoofdstuk 2.

Probleemanalyse

## 2.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich specifiek op de nieuwe omgevingsverordening voor provincies. Dat wordt het document waarin provincies algemene regels kunnen vastleggen die doorwerken op gemeenteniveau. Provincies stellen straks één omgevingsverordening op waarin alle regels over de fysieke leefomgeving zijn opgenomen (artikel 2.6 Ow). Nu kennen provincies wel al verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving, maar deze hebben niet de brede reikwijdte van de nieuwe omgevingsverordening.

In de omgevingsverordening komen inhoudelijke regels over de leefomgeving. Op landelijk niveau wordt dit onder andere bepaald door de AMvB’s die bij het stelsel van de Omgevingswet horen. Deze AMvB’s zijn echter nog in opbouw en kunnen dus niet bij dit onderzoek worden meegenomen. De omgevingsverordening is echter op meer fronten dan alleen de inhoud anders dan de huidige verordeningen. Belangrijke thema’s voor de omgevingsverordening zijn integraliteit, decentralisatie en afwegingsruimte. Ook spelen het waarborgen van kwaliteit en rechtszekerheid, en de faciliterende en regisserende overheid een rol. Daarnaast zijn ook de maatschappelijke en bestuurlijke context van belang. Deze bepalen uiteindelijk voor een groot deel de inhoudelijke regels van de omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland en hoe de provincie het nieuwe omgevingsrecht in gaat.

De voorgenoemde thema’s worden in het onderzoek meegenomen en worden hieronder toegelicht, waarbij wordt aangegeven welke rol deze thema’s spelen binnen de stelselherziening. Binnen het huidige omgevingsrecht spelen deze thema’s geen, of een minder grote, rol. Dat betekent dat overheden voordat de Omgevingswet in werking treedt hier een flinke inhaalslag in moeten maken. Zo zijn ze goed voorbereid op de stelselherziening.

## 2.2 Thema’s

De nieuwe instrumenten van de Omgevingswet hebben een integraal karakter. Zij benaderen de fysieke leefomgeving als één geheel. Dat betekent dat aspecten als bodem, lucht en water, maar ook bouwwerken en infrastructuur allemaal bij processen worden betrokken. Door deze aspecten al aan de voorzijde bij een proces te betrekken wordt meteen duidelijk welke impact een bepaald initiatief heeft op de omgeving. Op deze manier kan een goede, integrale afweging worden gemaakt. Zo is er ruimte voor duurzame ontwikkeling, en zijn factoren als de invloed op het milieu en de hinder die omwonenden ondervinden meegenomen in de afweging.

Niet alleen de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving, ook de verschillende betrokken partijen moeten in een zo vroeg mogelijk stadium bij het proces worden betrokken. Dit geldt voor zowel de interne als de externe partijen. Op deze manier wordt duidelijk wat de impact van een bepaald project is op andere belanghebbenden. Zij kunnen als het ware meewerken aan de besluitvorming. Verder zullen bij het opstellen van een omgevingsverordening alle verschillende beleidsvelden vanaf het begin bij het proces moeten worden betrokken. Op deze manier wordt de integraliteit gewaarborgd. Er zal binnen organisaties op een andere manier moeten worden gewerkt. Integraliteit vraagt om meer samenwerking en samenwerking op een andere manier dan de huidige.

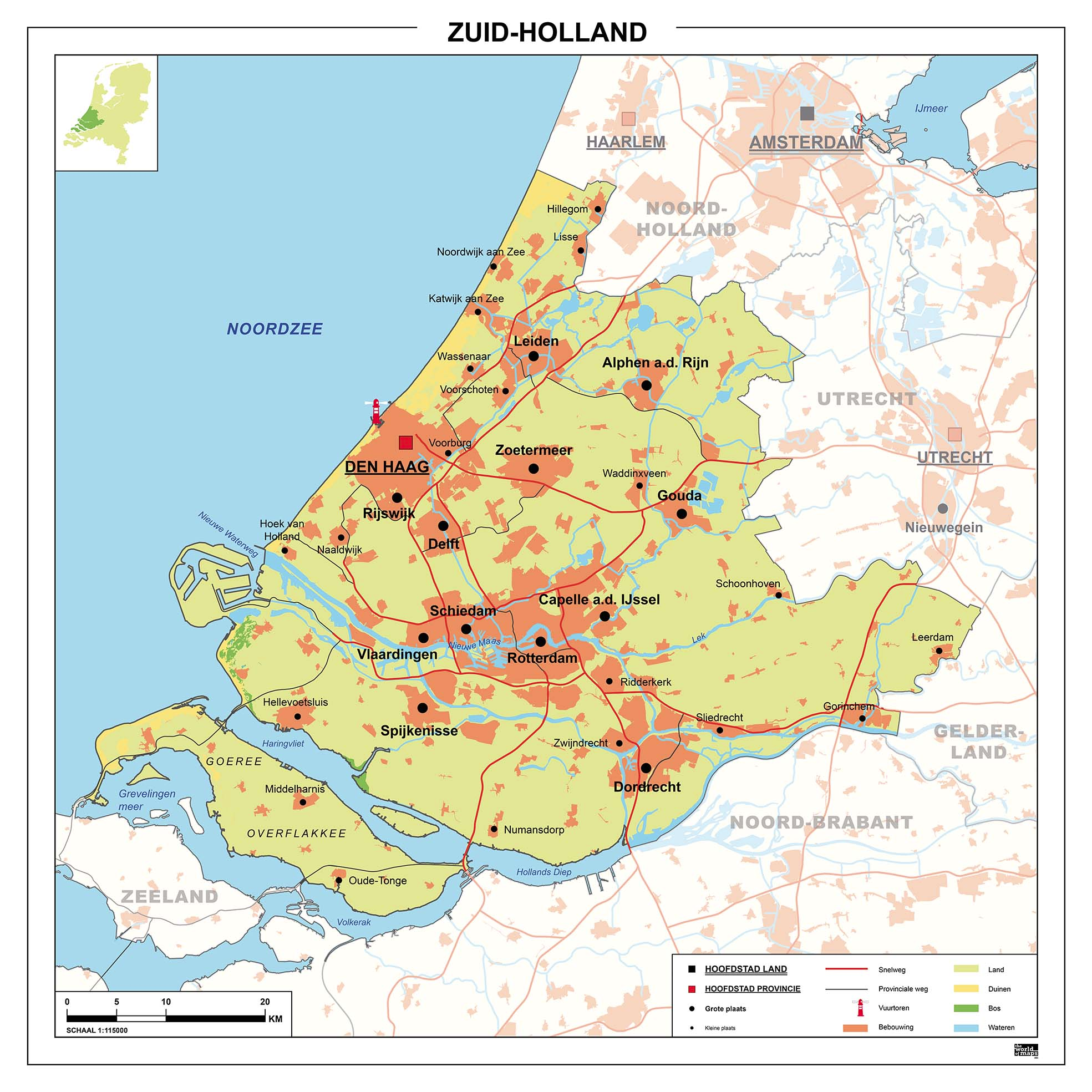
Het is met name die verandering in de werkwijze - van sectoraal naar integraal - die veel aandacht zal vergen. De nieuwe werkwijze staat min of meer haaks op de huidige en vereist een andere manier van denken. Het samenbrengen van de regels over de fysieke leefomgeving in een gebiedsdekkende regeling bevordert inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving.[[18]](#footnote-18) Voor initiatiefnemers is in het gemeentelijke omgevingsplan voor ieder aspect van de fysieke leefomgeving direct te zien wat er op een bepaalde plaats mogelijk is.

De cultuuromslag en de verandering in de werkwijze hebben als gevolg dat overheden moeten loslaten. Sommige verantwoordelijkheden komen bij lagere overheden of bij burgers te liggen. Loslaten wordt door bestuurders vaak als lastig ervaren. De werking van de Omgevingswet berust voor een groot deel echter op het principe van uitnodigingsplanologie waarbij initiatieven vanuit de samenleving komen. Deze initiatieven vinden door de faciliterende rol van de overheid en de nieuwe houding ten aanzien van vergunningverlening (ja, mits) makkelijker doorgang. Daarvoor is dus wel vereist dat bestuurders leren loslaten.

Loslaten betekent vertrouwen hebben in initiatiefnemers en andere overheden.[[19]](#footnote-19) De overheid moet erop kunnen vertrouwen dat een initiatiefnemer zich aan de gestelde regels houdt. Initiatiefnemers krijgen op deze wijze zo veel mogelijk regie over de activiteiten die zij uitvoeren. Dit moet ook leiden tot een toename in het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid. Burgers kunnen en mogen steeds meer, en worden ook mondiger. De overheid moet daarop inspelen. Met de Omgevingswet worden daar stappen in gezet. Verder moeten overheden meer vertrouwen krijgen in elkaar. Provincies moeten ook de belangen van gemeenten behartigen. Bijvoorbeeld in situaties als de uitbreiding van Schiphol of de Rotterdamse haven waar vaak sprake is van tegenstrijdige belangen.

Het loslaten van verantwoordelijkheden is een uitvloeisel van het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel (decentraal tenzij) speelt bij de Omgevingswet een grote rol. Gemeenten staan dicht bij de burger en krijgen daarom de hoofdrol.[[20]](#footnote-20) Desalniettemin krijgen ook de provincies en het Rijk belangrijke taken. Bepalingen die zij opstellen kunnen doorwerken op het beleid van een lagere overheid. Provincies hebben een bepalende rol. Zij zijn namelijk de verbindende factor tussen Rijk en gemeenten.

Ondanks dat decentralisatie in het kader van de Omgevingswet belangrijk is, is de fysieke leefomgeving een onderwerp van dermate grote omvang dat bepaalde aspecten wel door het Rijk of door provincies moeten worden geregeld. Denk bijvoorbeeld aan delen van de infrastructuur, water en natuur.[[21]](#footnote-21) Dit zijn zaken die vaak de gemeentegrenzen overschrijden, en in sommige gevallen zelfs de grenzen van provincies. Het is dan belangrijk dat dit door een hogere overheid wordt opgepakt. Zo kan er op een meer efficiënte wijze doelmatig beleid worden opgesteld.



Bij de invulling van de instrumenten komt een aantal zaken kijken. Zuid-Holland is de meest dichtbevolkte provincie van Nederland met ruim 3,5 miljoen inwoners op een gebied van ongeveer 3.000 km2.[[22]](#footnote-22) In de provincie ligt een groot deel van de Randstad. Verder heeft de provincie universiteiten in Leiden, Delft en Rotterdam. De haven van Rotterdam is de grootste van Europa en staat in de top tien van havens wereldwijd.[[23]](#footnote-23) De provincie heeft veel natuur, bijvoorbeeld in de vorm van een kuststrook met duinlandschap, polders, de Bollenstreek en het Groene Hart. Daartegenover staat dat er in de provincie ook veel stedelijk gebied is, met Den Haag en Rotterdam als grootste steden. 

Al deze verschillende elementen spelen een grote rol in de fysieke leefomgeving. Voor de provincie Zuid-Holland is het van groot belang dat zij haar nieuwe taken en instrumenten op een goede en evenwichtige manier invult. Zo kunnen de verschillende belangen worden behartigd. Een goede invulling van de nieuwe taken en instrumenten op een manier waarop een balans wordt gevonden tussen de verschillende belangen sluit aan bij de missie en visie van de provincie Zuid-Holland.[[24]](#footnote-24)

## 2.3 Kennisvraag

De komst van de Omgevingswet en de veranderingen die deze met zich meebrengt betekent veel voor organisaties zoals de provincie Zuid-Holland. Voor provincies betekent de Omgevingswet dat er met nieuwe instrumenten moet worden gewerkt. Verder krijgen provincies een aantal nieuwe taken waaraan zij invulling moeten geven. Intrigerende factor hierbij is de verbindende rol die provincies spelen tussen het Rijk enerzijds en gemeenten anderzijds. Deze rol is bepalend voor de wijze waarop met de nieuwe taken en instrumenten moet worden omgegaan. Het subsidiariteitsbeginsel speelt zoals gesteld een grote rol bij het stelsel van de Omgevingswet.

Omdat de omgevingsverordening voor provincies een nieuw instrument is, is het belangrijk dat zij zich nu al voorbereiden. Temeer omdat er hier geen overgangsrecht voor zal zijn.[[25]](#footnote-25) De huidige verordeningen zullen niet automatisch de status van omgevingsverordening krijgen, zoals dat bij de bestemmingsplannen wel het geval is in de overgang naar het omgevingsplan. Reden hiervoor is dat provincies minder verordeningen hebben. Het zou dus makkelijker moeten zijn om alle omgevingsgerelateerde regels te integreren.

Het ontbreken van overgangsrecht benadrukt voor provincies de noodzaak om nu al naar de omgevingsverordening te kijken. Op dit moment zijn er ook nog geen echte omgevingsverordeningen opgesteld, al wordt hier langzaamaan meer mee geëxperimenteerd door andere provincies. Zij hebben namelijk sterk behoefte aan kennis over hoe zij met de omgevingsverordening om zullen moeten gaan. Omdat het belangrijk is om vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet al voorbereid te zijn, wil de provincie Zuid-Holland dat er nu al onderzoek wordt gedaan naar de omgevingsverordening. Wat betreft de inhoudelijke invulling is de provincie nog afhankelijk van het Rijk. Over de in paragraaf 2.2 genoemde thema’s kan echter wel al wat worden gezegd.

De provincie is op zoek naar een kader voor de omgevingsverordening waarin de thema’s zijn opgenomen. Dit onderzoek zal zich uiten in de vorm van een advies waarin per thema een aantal aandachtspunten wordt genoemd. Hierin zal worden aangegeven hoe de thema’s het beste kunnen worden meegenomen in de omgevingsverordening. De provincie kan dit advies gebruiken als handreiking bij het opstellen daarvan.

## 2.4 Doelstelling

Op basis van de voorgaande probleemanalyse is een doelstelling geformuleerd. Deze doelstelling is toegespitst op de probleemanalyse en op de kennisvraag van de provincie Zuid-Holland. De doelstelling luidt als volgt:

*Het doel van dit onderzoek is de provincie Zuid-Holland te adviseren over hoe zij het beste de thema’s mee kan nemen in de nieuwe omgevingsverordening, door te bekijken wat de verschillen zijn tussen de huidige en de nieuwe taken en instrumenten, een wetsanalyse en literatuuronderzoek uit te voeren, de bestuurlijke en maatschappelijke context te bestuderen, en verschillende partijen te interviewen over hoe zij de invulling van de verordening zien.*

## 2.5 Centrale vraag en deelvragen

Met behulp van de probleemanalyse en de doelstelling zijn een centrale vraag en een aantal deelvragen opgesteld. De deelvragen zijn er op gericht om de centrale vraag te kunnen beantwoorden en zijn opgedeeld in theoretische- en praktijkgerichte vragen. Verder zijn ze gegroepeerd per onderwerp.

De centrale vraag luidt als volgt:

*Op welke wijze kan de provincie Zuid-Holland de thema’s het beste meenemen in de nieuwe omgevingsverordening, volgens een wetsanalyse, literatuuronderzoek, een analyse van de bestuurlijke en maatschappelijke context, en interviews met verschillende partijen?*

Theoretische deelvragen

**Huidige en toekomstige taken en instrumenten**

1. *Wat zijn de huidige taken en instrumenten van de provincie Zuid-Holland?*
2. *Wat zijn de taken en instrumenten van de provincie Zuid-Holland volgens de Omgevingswet?*
3. *Hoe verhouden de huidige en de toekomstige taken en instrumenten van de provincie Zuid-Holland zich tot elkaar?*

**Doorwerking**

1. *Op welke wijze werkt de omgevingsverordening de provincie Zuid-Holland door op gemeentelijk niveau?*

**Thema’s**

1. *Welke rol spelen de thema’s in de omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland volgens literatuuronderzoek?*

Praktijkgerichte deelvragen

1. *Welke rol spelen de thema’s in de omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland volgens gemeenten binnen de provincie Zuid-Holland?*
2. *Welke rol spelen de thema’s in de omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland volgens andere provincies?*
3. *Welke rol spelen de thema’s in de omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland volgens de provincie zelf?*

## 2.6 Operationaliseren van begrippen

In de probleemanalyse en de daarop volgende doelstelling en vragen worden begrippen gebruikt waarvan de definitie wellicht niet voor iedereen even duidelijk zal zijn. De betekenis van enkele begrippen kan bepalend zijn voor de uitkomst van het onderzoek. Daarom zal in deze paragraaf van deze begrippen een definitie worden gegeven.

1. Bestuurlijke afwegingsruimte

In dit onderzoek (zie hoofdstuk 5) wordt uitsluitend gekeken naar de bestuurlijke afwegingsruimte tussen verschillende bestuurslagen. Met andere woorden, de ruimte die gemeenten van provincies krijgen of nodig hebben, de ruimte die provincies aan gemeenten bieden en de ruimte die provincies van het Rijk krijgen of nodig hebben.

1. Bestuurlijke context

Alle bijkomende aspecten op het gebied van bestuur. Denk aan politieke aspecten en de relatie tussen provincie enerzijds en het Rijk, gemeenten en waterschappen anderzijds. Ook de relatie ambtelijk versus bestuurlijk speelt hier mee.

1. Faciliterende overheid

Een overheid die initiatieven vanuit de samenleving laat komen en helpt met het verwezenlijken hiervan. De overheid stelt als het ware een kader waarbinnen initiatiefnemers mogen werken. Hiertegenover staat een regulerende overheid.

1. Loslaten

Het afstaan van verantwoordelijkheden aan andere partijen.

1. Maatschappelijke context

Alle bijkomende aspecten op het gebied van de maatschappij. Denk aan de behoefte aan duurzame ontwikkeling en ruimte voor regionale verschillen. Hierbij horen ook maatschappelijke vraagstukken die spelen zoals de behoefte aan meer woonruimte, de kwaliteit daarvan, de energietransitie, etc.

1. Regulerende overheid

Een regulerende overheid legt alles met betrekking tot het gebruik van de fysieke leefomgeving nauwkeurig vast. Initiatiefnemers hebben op deze manier weinig bewegingsvrijheid. Hiertegenover staat de faciliterende overheid.

1. Thema’s

De verschillende aspecten die in dit onderzoek worden behandeld. Dit zijn: integraliteit, decentralisatie, afwegingsruimte, waarborgen van kwaliteit en rechtszekerheid, de faciliterende rol van de overheid en de bestuurlijke en maatschappelijke context.

1. Verschillende partijen

Voor dit onderzoek is onder meer gesproken met mensen binnen de provincie Zuid-Holland, met mensen van andere gemeenten, met mensen van andere provincies en met andere afstudeerders. Hierover meer in paragraaf 2.7 van dit hoofdstuk.

1. Welke rol spelen

Hiermee wordt bedoeld wat bepaalde partijen van de thema’s vinden. Positief of negatief. De waarde die ze er aan hechten. Hoe iets moet worden aangepakt. Welke belangen er spelen. Kortom vrijwel alles wat bij een bepaald thema komt kijken.

## 2.7 Methoden van onderzoek

Voor het theoretisch gedeelte van dit onderzoek is veel gebruik gemaakt van literatuur. Omdat het onderzoek zich richt op nieuwe wetgeving zijn vooral de bijbehorende Kamerstukken veel gebruikt. De memorie van toelichting beslaat 629 pagina’s en is daarmee erg volledig. Hierin wordt veel achtergrondinformatie gegeven over de aanleiding van de stelselherziening, de doelen van het nieuwe stelsel, de nieuwe taken en instrumenten en dergelijke. Ook wordt per artikel uit de Omgevingswet een toelichting gegeven. Omdat de wet zelf ook veel is gebruikt bleek deze toelichting erg zinvol. De toelichting biedt informatie over het waarom van een artikel. Wat de bedoeling van de wetgever was bij het opstellen van het artikel.

Nog iets meer achtergrondinformatie bood de bundel over de Omgevingswet van advocatenkantoor Stibbe. De bundel behandelt vrijwel alle aspecten van het nieuwe stelsel op een begrijpelijke manier. Alle stukken zijn geschreven door advocaten van Stibbe en bieden weliswaar veel dezelfde informatie als de memorie van toelichting. Ze geven ook dat beetje extra zoals een vergelijking met de huidige wetgeving.

Die vergelijking met de huidige wetgeving kon ook worden gemaakt door de zogenaamde was-wordt lijst. Deze lijst hoort bij een verkennend onderzoek van KING, Royal HaskoningDHV en Rijkswaterstaat. In dit overzicht is voor (vrijwel) alle huidige instrumenten opgenomen welke instrumenten die in het nieuwe stelsel worden. Ook wordt er kort beschreven wat de grootste veranderingen zijn en wie het bevoegd gezag is.

Voor het praktijkgedeelte van dit onderzoek zijn interviews gevoerd met verschillende partijen: gemeenten, een andere provincie en mensen binnen de provincie Zuid-Holland zelf. Het gaat om de gemeenten Den Haag, Dordrecht, Midden-Delfland, Voorschoten en Teylingen, de provincie Noord-Holland en drie medewerkers van de provincie Zuid-Holland. Voor wat betreft de gemeenten is er gekozen voor een spreiding tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. Dit biedt een representatiever beeld dan alleen maar grote of kleine gemeenten. De provincie Noord-Holland heeft een aantal overeenkomsten met Zuid-Holland. Beide zijn grote kustprovincies met zowel hele grote als kleine gemeenten. Ook speelt in beide provincies een situatie met veel tegenstrijdige belangen. In Noord-Holland is dat Schiphol, in Zuid-Holland is dat de haven van Rotterdam.

Naast deze interviews is er ook gebruik gemaakt van bijeenkomsten van het IPO waarin een handreiking omgevingsverordening wordt opgesteld. Deze sessies hebben niet zo zeer inhoud gegeven aan dit onderzoek. Wel boden ze structuur en richting. Bij de eerste bijeenkomst heb ik kennisgemaakt met een afstudeerder bij de provincie Friesland en een bij Noord-Holland. Met hen was af en toe contact over de voortgang van het onderzoek. Ook konden we elkaar helpen op inhoudelijk en procedureel vlak, bijvoorbeeld voor het plannen van een interview.

## 2.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 worden de instrumenten van de provincie volgens de nieuwe wetgeving toegelicht. Hierbij is aangegeven welke huidige instrumenten hier in opgaan en is een korte vergelijking gemaakt. Hierbij horen deelvragen 1, 2 en 3. In hoofdstuk 4 wordt toegelicht hoe de provinciale omgevingsverordening doorwerkt op het omgevingsplan van gemeenten. Hierbij hoort deelvraag 4. De thema’s die in dit onderzoek centraal staan worden uitgewerkt in hoofdstuk 5. Aan de hand van interviews met verschillende partijen en literatuur worden deze thema’s een voor een behandeld. Bij dit hoofdstuk horen deelvraag 5, 6, 7 en 8. In hoofdstuk 6 volgen de conclusies waarna in hoofdstuk 7 een aantal aanbevelingen wordt gegeven. Tot slot volgen de literatuurlijst en de bijlagen. In de bijlage zijn een lijst met respondenten, de vragenlijsten voor de verschillende partijen en de uitgewerkte interviews opgenomen.

# Hoofdstuk 3.

Taken en instrumenten

## 3.1 Inleiding

Het stelsel van de Omgevingswet brengt voor alle bestuurslagen nieuwe instrumenten met zich mee. Het stelsel kent een zestal kerninstrumenten en een aantal ondersteunende instrumenten. De ondersteunende instrumenten bestaan onder andere uit gedoogplichten, digitalisering en regels voor toezicht en handhaving. De nieuwe instrumenten lijken voor een deel op de huidige, maar er zijn ook verschillen. De nieuwe instrumenten hebben een integraal karakter en staan meer met elkaar in verbinding. Dit is een belangrijk verschil met de huidige situatie. Zo bepaalt een omgevingsvisie hoe de omgevingsverordening eruit gaat zien. Het omgevingsplan van gemeenten is vervolgens weer daar van afhankelijk. Er is echter geen planhiërarchie. De verordening van de provincie staat niet hoger dan het gemeentelijke omgevingsplan.

In dit hoofdstuk wordt per nieuw instrument van de provincie behandeld welke van de huidige instrumenten hierin opgaan, wat het nieuwe instrument inhoudt en worden beide kort met elkaar vergeleken. Waarin verschillen ze van elkaar? En wat zijn de overeenkomsten? Eerst wordt een toelichting gegeven van de verschillende taken die bestuursorganen volgens de Omgevingswet hebben. De instrumenten zijn onder meer bedoeld ter uitoefening van deze taken.

Bij dit hoofdstuk horen deelvraag 1 tot en met 3.

## 3.2 Taken

In artikel 1.6 Ow staat een belangrijke taak genoemd, namelijk dat iedereen voldoende zorg draagt voor de fysieke leefomgeving. Deze zorgplicht geldt dus niet alleen voor overheden, maar ook voor burgers en bedrijven. Artikel 2.1 lid 1 Ow stelt vervolgens dat bestuursorganen bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden de doelen van de Omgevingswet in acht moeten nemen. Lid 2 stelt dat daarbij rekening moet worden gehouden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en de belangen die rechtstreeks betrokken zijn. Hier blijkt ook het integrale karakter van de Omgevingswet uit.

Waar deze taken dan betrekking op kunnen hebben wordt genoemd in lid 3. Dit is een niet uitputtende lijst waarin onder meer het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu, de kwaliteit van bouwwerken en het beheer van infrastructuur. Het beschermen van de gezondheid moet volgens lid 4 in ieder geval worden meegenomen bij het toewijzen van functies aan locaties. Dit is volgens de wetgever dus extra belangrijk.

Bij het uitoefenen van de taken is het ook belangrijk dat bestuursorganen rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Bestuursorganen kunnen dit ook op elkaar afstemmen en zelfs taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen (artikel 2.2 Ow). Voor de uitoefening van taken en bevoegdheden geldt verder nog het ‘decentraal tenzij’ principe (artikel 2.3 Ow). Wanneer mogelijk worden taken door een zo lokaal mogelijk bestuursorgaan uitgevoerd.

De voornaamste provinciale taken voor de fysieke leefomgeving worden genoemd in artikel 2.18 lid 1 Ow. De provincie heeft in ieder geval de volgende taken:

1. De gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van de taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel),
2. Het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden,
3. Het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden, met het oog op het winnen daarvan voor de bereiding van drinkwater,
4. Op het gebied van het beheer van watersystemen en het zwemwaterbeheer:
   1. Het beheer van watersystemen, voor zover dat aan de provincie is toegedeeld bij omgevingsverordening (artikel 2.18 lid 2 Ow) of bij ministeriële regeling (artikel 2.20 lid 3 Ow),
   2. Het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen, met uitzondering van de primaire waterkeringen,
   3. Het nemen van beheersmaatregelen zoals bedoeld in artikel 2 lid 7 van de zwemwaterrichtlijn[[26]](#footnote-26)
5. Het behoeden van de staat en de werking van de volgende infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur:
   1. Burgerluchthavens van regionale betekenis,
   2. Lokale spoorweginfrastructuur,
   3. Wegen in beheer bij de provincie

In deze opsomming valt een aantal zaken op. Met name onderdeel a laat zien dat de provincie boven gemeenten en waterschappen staat. De provincie moet net als nu als gebiedsregisseur optreden.[[27]](#footnote-27) Hierbij controleert de provincie gemeenten en waterschappen en zorgt ervoor dat de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in goede banen wordt geleid. Het subsidiariteitsbeginsel wordt hierbij expliciet genoemd. Hieruit blijkt het belang van een lokale aanpak.

In samenhang met het subsidiariteitsbeginsel valt op dat de provincie vooral verantwoordelijk is voor zaken die het gebied van gemeenten en waterschappen overstijgen. Voor deze taken geldt dat lagere overheden hier niet altijd de capaciteit voor hebben. Een provinciale aanpak is dan doelmatiger en doeltreffender. Ook hierbij geldt dus ‘decentraal tenzij’. Dit beginsel komt in de stelselherziening steeds weer terug. Dit beginsel bestaat in het huidige stelsel ook al. In het nieuwe stelsel wordt hier meer de nadruk op gelegd. In paragraaf 4.2 wordt dieper ingegaan op dit beginsel.

Het ‘doelmatiger en doeltreffender’ kan interessante vraagstukken opleveren. Wanneer de provincie van mening is dat zij een bepaald onderwerp moet regelen omdat dat doelmatiger en doeltreffender zou zijn, zal zij dit goed moeten motiveren ten opzichte van gemeenten en waterschappen. Dit zou tot conflicten kunnen leiden wanneer bijvoorbeeld een gemeente van mening is dat zij dit zelf beter kan doen dan de provincie.

De provincie is vrij om te bepalen welk soort regels ze stelt om de taken te vervullen. Er kan worden gekozen voor instructieregels, algemene regels, vergunningplichten voor bepaalde activiteiten of een combinatie.[[28]](#footnote-28) Dit biedt provincies flexibiliteit. Dat is belangrijk om goede keuzes te maken.

Samenwerking is erg essentieel bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden volgens de Omgevingswet. Tussen overheden onderling, maar ook samenwerken met andere partijen zoals burgers en het bedrijfsleven. Dit wordt co-actorschap genoemd.[[29]](#footnote-29) De provincie heeft ook als taak om samenwerking tussen gemeenten te bevorderen.[[30]](#footnote-30) Samenwerking tussen gemeenten leidt vaak tot een effectievere aanpak van vraagstukken.

Door samen te werken kunnen ideeën en oplossingen worden uitgewisseld. Luisteren naar de samenleving is eveneens van belang. Door het betrekken van burgers en bedrijven bij beleids- en besluitvorming wordt duidelijk welke invloed dit op hen zal hebben. Zij hebben als gebruikers van de fysieke leefomgeving een goed beeld van wat er speelt. Tegelijkertijd kunnen zij ook hun belangen aangeven. Deze zijn nodig om een integrale afweging te maken.

Burgerparticipatie wordt gezien als een van de zaken die door de Omgevingswet meer moet worden gefaciliteerd.[[31]](#footnote-31) Mensen die wonen en werken in een bepaald gebied hebben er baat bij dat de kwaliteit van de omgeving goed is. Zij zijn vaak bereid om zich in te zetten voor de ontwikkeling van dat gebied.[[32]](#footnote-32) Op deze wijze leidt burgerparticipatie tot meer vertrouwen in de overheid en draagvlak voor projecten. Dat draagvlak is belangrijk. Wanneer men vooraf hun mening kan geven door middel van bijvoorbeeld een zienswijze, kan dat leiden tot minder bezwaren wanneer het besluit er eenmaal ligt. Burgerparticipatie kost tijd aan de voorkant, maar scheelt tijd aan de achterkant.

Een belangrijke taak van overheden, zowel nu als in het nieuwe stelsel, is dus het stimuleren van burgerparticipatie. Dit is niet zo zeer een taak op zich, maar meer iets dat moet worden gedaan bij de voorbereiding van beleid en besluiten. Dit vraagt om een andere manier van werken. Burgers en bedrijven moeten in een zo vroeg mogelijk stadium bij het traject worden betrokken. In de huidige situatie wordt dit als onvoldoende beschouwd.

Bij het opstellen van de taken is door de wetgever bewust gekozen voor een ruime definiëring. Dit zou anders leiden tot lange opsommingen met beschrijvingen die elkaar kunnen overlappen. Hierbij kunnen de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen strikt worden gescheiden, wat kan leiden tot ingrijpende veranderingen van de organisatie.[[33]](#footnote-33) Veranderingen waarbij taken en bevoegdheden op een andere manier moeten worden ingedeeld. Dit vindt de regering niet wenselijk. Een ruime afbakening zal wel zorgen voor vragen over hoe bepaalde begrippen moeten worden ingevuld. Hier zal te zijner tijd een rechter zich over moeten buigen.

## 3.3 De omgevingsvisie

De omgevingsvisie komt in de plaats van de huidige structuurvisie uit de Wet ruimtelijke ordening (artikel 2.2 lid 1 Wro). Maar ook het regionaal waterplan (artikel 4.4 lid 1 Waterwet), het milieubeleidsplan (artikel 4.9 Wet milieubeheer), het verkeer- en vervoerplan (artikel 5 Planwet verkeer en vervoer) en de structuurvisie ‘+’ (artikel 2.19a Crisis- en herstelwet) gaan op in de omgevingsvisie.[[34]](#footnote-34) De provinciale omgevingsvisie wordt vastgesteld door de Provinciale Staten (artikel 3.1 lid 2 Ow).

De provincie Zuid-Holland heeft de visie op de fysieke leefomgeving nu vastgelegd in de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM).[[35]](#footnote-35) Dit is een structuurvisie zoals bedoeld in de Wro. Verder bestaan er een cultuurvisie en een milieuvisie. Deze visies zullen niet rechtstreeks opgaan in de omgevingsvisie. De zaken die hierin zijn vastgelegd doen dat wel.

De omgevingsvisie is, zoals de naam doet vermoeden, de integrale visie van de provincie op de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Dit maakt dat de omgevingsvisie een bredere reikwijdte heeft dan de huidige structuurvisie.[[36]](#footnote-36) In de omgevingsvisie worden alle verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving in samenhang meegenomen.[[37]](#footnote-37) Hiermee wordt bedoeld dat de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving als één worden benaderd. De omgevingsvisie is geen ‘optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen’.[[38]](#footnote-38) Om die reden stellen bestuursorganen ook maar één omgevingsvisie vast. Met meerdere visies op verschillende onderdelen van de leefomgeving gaat de integraliteit verloren.

In de omgevingsvisie kan het bestuursorgaan de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen binnen zijn grondgebied opnemen. De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document.[[39]](#footnote-39) De visie van het bestuur komt dus ook terug in de omgevingsvisie. Zo heeft de provincie Zuid-Holland als visie om in balans te zijn. Een balans tussen welzijn en welvaart. Verder moeten de leefomgeving, infrastructuur en economie duurzaam en evenwichtig worden gevormd. De provincie heeft hierbij een verbindende rol tussen Rijk en gemeenten.[[40]](#footnote-40) De provincie staat hier tussenin en moet dus zorgen dat bepaalde wensen vanuit het Rijk zich ook vertalen naar het handelen van gemeenten.

De omgevingsvisie bindt alleen het vaststellende bestuursorgaan en heeft verder geen juridische doorwerking. De omgevingsvisie is verplicht voor het Rijk, provincies en gemeenten. In de eerste instantie bestond deze verplichting niet voor gemeenten. Middels een amendement is dit aan de Omgevingswet toegevoegd.[[41]](#footnote-41) De indieners vonden het belangrijk dat ook de gemeente een integrale visie op haar grondgebied heeft.

Deze bestuurlijke visie zal waarschijnlijk terugkomen in de omgevingsvisie van de provincie Zuid-Holland. De omgevingsvisie moet volgens de wet in ieder geval de volgende aspecten bevatten (artikel 3.2 Ow):

1. Een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,
2. De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
3. De hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

In de omgevingsvisie moet volgens artikel 3.3 Ow verder rekening gehouden worden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze beginselen komen voort uit artikel 191 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Hiermee is de omgevingsvisie dus ook afgestemd op Europese regelgeving.

De omgevingsvisie is dus een langetermijnvisie op de fysieke leefomgeving. Door de wetgever zijn geen eisen gesteld aan de inhoud of aan de vorm.[[42]](#footnote-42) Belangrijkste is dat de visie integraal is. Integraal betekent ook dat rekening moet worden gehouden met belangen van anderen. Op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel moeten bestuursorganen daarom ook rekening houden met de omgevingsvisies van andere bestuursorganen. Voor wat betreft de invulling zijn bestuursorganen ook relatief vrij. Niet ieder aspect van de fysieke leefomgeving hoeft tot in detail te worden geregeld. Op bepaalde aspecten kan meer de nadruk worden gelegd.[[43]](#footnote-43) Het betreffende bestuursorgaan krijgt die vrijheid.

Voor het vaststellen van de omgevingsvisie is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing, dat blijkt uit artikel 16.26 Ow. De Omgevingswet stelt in artikel 16.23 dat niet alleen belanghebbenden hun zienswijze op de omgevingsvisie naar voren kunnen brengen, maar dat een ieder dit kan doen. Omdat de omgevingsvisie slechts een visie is en daarmee alleen het vaststellende bestuursorgaan bindt, staat er tegen de vaststelling van een omgevingsvisie geen rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.[[44]](#footnote-44)

## 3.4 De omgevingsverordening

Een belangrijk instrument van de provincie is de omgevingsverordening. Deze wordt vastgesteld door de Provinciale Staten (artikel 2.6 Ow). De omgevingsverordening valt onder het kopje ‘decentrale regelgeving’ van de zes kerninstrumenten. Hierbij horen verder het omgevingsplan voor gemeenten en de waterschapsverordening voor de waterschappen. In deze instrumenten kunnen de bestuursorganen algemene regels voor de fysieke leefomgeving opnemen op decentraal niveau. De omgevingsplannen en de verordeningen zijn gebiedsdekkende regelingen. Voor het gehele grondgebied van het bestuursorgaan geldt één regeling.[[45]](#footnote-45) De verordening heeft juridische doorwerking. Dit komt verder aan bod in hoofdstuk 4.

De provincie heeft nu nog meerdere verordeningen waarover de regels zijn verspreid, waaronder de Verordening ruimte 2014[[46]](#footnote-46) en de Provinciale milieuverordening.[[47]](#footnote-47) Deze verordeningen gaan op in de nieuwe omgevingsverordening. In de omgevingsverordening komen drie soorten regels[[48]](#footnote-48), welke later in deze paragraaf worden toegelicht: a) algemeen direct bindende regels, b) omgevingswaarden en c) instructieregels.

Een omgevingsverordening heeft veel voordelen. Om te beginnen zijn alle regels voor de fysieke leefomgeving in één document te vinden. Dit maakt het voor alle betrokken partijen makkelijker om mee te werken. Wanneer alle regels op een plaats zijn te vinden is het eenvoudiger om te zien wat er op een bepaalde locatie mogelijk is. Om een integrale omgevingsverordening op te stellen moet er kritisch worden gekeken naar huidige regels. De integratie van de huidige regels in een nieuwe verordening zal leiden tot minder regels. Dubbelingen en tegenstrijdigheden komen op deze wijze naar voren en kunnen worden geschrapt.[[49]](#footnote-49)

Het is voor de omgevingsverordening belangrijk dat deze flexibiliteit biedt. Per regel kan worden bepaald voor welk gebied deze geldt, net als dat per gebied kan worden bepaald welke regels daar gelden. Bij de wijziging van regelgeving hoeven niet meer meerdere verordeningen te worden aangepast zoals in het huidige stelsel. Omdat er nog maar één verordening is, hoeft alleen deze te worden aangepast. Dit maakt de omgevingsverordening een dynamisch document.[[50]](#footnote-50) De flexibiliteit blijkt ook uit de mogelijkheid om het vaststellen van bepaalde delen van de omgevingsverordening te delegeren aan gedeputeerde staten (artikel 2.8 Ow).

Net als de omgevingsvisie is ook bij de omgevingsverordening de UOV van toepassing (artikel 16.32 Ow). Ook hierbij geldt dat op grond van artikel 16.23 Ow zienswijzen door een ieder kunnen worden ingediend. Bij de omgevingsverordening staat er ook geen rechtsbescherming open. Dat komt omdat er in een omgevingsverordening algemeen verbindende voorschriften (avv’s) zijn opgenomen. Uit artikel 8:3 lid 1 Awb blijkt dat tegen dergelijke besluiten geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld.[[51]](#footnote-51)

### 3.4.1 Algemeen direct bindende regels

In de omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de Omgevingswet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 4.1 lid 1 Ow). Deze regels zijn gericht tot bedrijven en burgers. Belangrijk aspect hiervan is het subsidiariteitsbeginsel (artikel 4.1 lid 2 jo. 2.3 Ow). De bevoegdheid tot het stellen van algemene regels ligt in beginsel bij de gemeente.

Met deze regels kan worden bepaald op welke wijze men gebruik mag maken van de fysieke leefomgeving. Er kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld waaruit blijkt dat het verboden is om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten (artikel 4.4 lid 1 Ow). Volgens artikel 4.8 Ow zijn gedeputeerde staten in deze het bevoegd gezag.

### 3.4.2 Omgevingswaarden

Met omgevingswaarden kan de provincie de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een bepaald onderdeel daarvan vastleggen als beleidsdoel. Deze doelen moeten worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins objectieve termen (artikel 2.9 lid 3 Ow). Concreet kan hierbij worden gedacht aan de maximaal toelaatbare concentratie van een bepaalde stof (artikel 2.9 lid 2 Ow). De provincie moet op grond van artikel 2.13 Ow in ieder geval omgevingswaarden opstellen met betrekking tot andere dan primaire waterkeringen en de gemiddelde overstromingskans per jaar. Omgevingswaarden worden vastgesteld met de doelen van de Omgevingswet in het achterhoofd (artikel 2.9 lid 1 Ow).

Omgevingswaarden richten zich primair tot de overheid. In beginsel zijn ze ook alleen bindend voor het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft opgesteld. Het bestuursorgaan dat de waarde heeft vastgesteld verplicht zich daarmee om zich in te zetten om de gestelde doelen ook daadwerkelijk te behalen.[[52]](#footnote-52) Voor bedrijven en burgers kunnen omgevingswaarden ook belangrijk zijn wanneer deze zijn vertaald naar de voorschriften van een omgevingsvergunning, algemene regels of bijvoorbeeld een maatwerkvoorschrift.[[53]](#footnote-53)

Artikel 2.10 lid 1 Ow bepaalt dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald of de waarde een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich meebrengt. Verder moet worden opgenomen wat het tijdstip is waarop aan de verplichting moet zijn voldaan of de termijn waarbinnen dat moet gebeuren. Ook moet de locatie waarvoor de omgevingswaarde geldt zijn opgenomen. In lid 2 staat vervolgens dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde ook moet worden onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of andere wetten in ieder geval worden ingezet om de doelstelling te halen.

Omgevingswaarden binden weliswaar in beginsel alleen het vaststellende bestuursorgaan, andere bestuursorganen dienen wel rekening te houden met de omgevingswaarden van een hogere overheid. Artikel 2.11 en 2.12 Ow bepalen namelijk dat respectievelijk in het omgevingsplan en de omgevingsverordening geen omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of bij AMvB zijn gesteld. Tenzij hierbij anders is bepaald. Ook kunnen instructieregels worden opgesteld met betrekking tot de gestelde omgevingswaarden.

### 3.4.3 Instructieregels

Artikel 2.22 Ow omschrijft instructieregels als regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Met andere woorden, instructieregels geven instructies aan lagere bestuursorganen (gemeenten en waterschappen) over wat zij wel en niet mogen doen met het oog op de in de omgevingsverordening gestelde omgevingswaarden en andere doelstellingen. Instructieregels richten zich dus niet tot burgers of bedrijven.

In artikel 2.23 wordt een limitatieve opsomming gegeven van de zaken waarvoor instructieregels kunnen worden opgesteld. Instructieregels kunnen worden gesteld over de inhoud, de toelichting of de motivering van programma’s, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen of een projectbesluit.

Provincies hebben een verbindende rol tussen het Rijk en de gemeenten en waterschappen. Deze rol komt onder andere tot uiting in de instructieregels. Soms is het nodig dat bepaalde onderdelen van het nationale omgevingsbeleid verder worden uitgewerkt met het oog op nationale belangen. Wanneer bij AMvB bepaalde instructieregels zijn gegeven kunnen provincies, onder bepaalde daarbij gestelde voorwaarden, in hun omgevingsverordening deze instructieregels verder aanvullen of aanscherpen.

In sommige (bij AMvB bepaalde) gevallen kunnen provincies ook instructieregels stellen die van de AMvB afwijken of hier ontheffingen voor verlenen.[[54]](#footnote-54)

De omgevingsverordening moet flexibiliteit bieden. Dat komt onder meer naar voren in de instructieregels. Er kunnen dwingende en uitputtende instructieregels worden gesteld, maar ook instructieregels die veel mogelijkheden bieden voor afwegingsruimte.[[55]](#footnote-55) Provincies kunnen hierin zelf een keuze maken.

## 3.5 Plan of programma

Op grond van artikel 3.4 Ow kunnen gedeputeerde staten een plan of programma vaststellen. Deze bevatten een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving en

maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

Het programma komt voort uit de huidige structuurvisie (artikel 2.2 lid 2 Wro). Verder gaan het actieplan geluid (artikel 11.12 lid 1 Wet milieubeheer) en het saneringsprogramma industrielawaai (artikel 62 lid 1 Wet geluidhinder) op in het programma. Daarnaast komen er voor de provincie bevoegdheden bij die voortkomen uit het beheerplan uit de Waterwet.[[56]](#footnote-56)

Programma’s zijn een uitwerking van de omgevingsvisie. De doelen uit de visie worden concreet in programma’s. Ze gelden echter alleen voor één of meerdere onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het integrale karakter komt dus niet terug in programma’s. Het onderwerp waarop het programma betrekking heeft wordt uitgewerkt binnen de kaders van de omgevingsvisie.[[57]](#footnote-57) Omdat programma’s een uitwerking zijn van de doelen uit de omgevingsvisie zijn ze vooral gericht op de uitvoering. De nadruk ligt op het bereiken van het doel binnen een bepaalde termijn.[[58]](#footnote-58)

Artikel 3.5 Ow stelt dat een programma, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden uit artikel 2.1 lid 1 (uitoefening van de taken met het oog op de doelen van de wet), voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving de volgende zaken bevat:

1. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
2. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.

Programma’s binden in principe alleen het vaststellende bestuursorgaan.[[59]](#footnote-59) Vanwege dat zelfbindende staat er tegen het vaststellen van een programma geen bezwaar of beroep open. De UOV is echter wel van toepassing.[[60]](#footnote-60)

In beginsel zijn bestuursorganen vrij om te besluiten of zij een programma opstellen. Er is echter een aantal gevallen waarin zij verplicht worden dat te doen. Voor provincies zijn deze gevallen beschreven in artikel 3.8 Ow. Gedeputeerde staten stellen een actieplan vast ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaai voor belangrijke wegen, belangrijke spoorwegen en belangrijke luchthavens van regionale betekenis (allen zoals bedoeld in die richtlijn).

Verder stellen gedeputeerde staten regionale waterprogramma’s op voor de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico’s, de zwemwaterrichtlijn en andere Europese richtlijnen over water waarin provinciaal waterbeleid is opgenomen. Gedeputeerde staten van provincies waarin een Natura 2000-gebied ligt, of wanneer dat gebied in meerdere provincies ligt, gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied grotendeels ligt, stellen voor dat gebied een beheerplan vast. Deze verplichting sluit aan bij het uitgangspunt dat de Omgevingswet beter moet aansluiten op Europese regelgeving.

Omdat programma’s bedoeld kunnen zijn om de omgevingswaarden uit de omgevingsvisie te realiseren kan er ook een verplichting ontstaan wanneer aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan deze omgevingswaarde (artikel 3.10 Ow). Opvallend is dat deze verplichting alleen voor gemeenten is opgenomen (lid 1) en in het geval van watersystemen voor waterschappen en de minister (lid 2). Provincies worden hierbij niet genoemd.

Deze verplichting geldt echter niet alleen voor omgevingswaarden van gemeenten, maar ook voor die van het Rijk en provincies. De verplichting ligt wel bij het college van burgemeester en wethouders (B&W), ongeacht wie de omgevingswaarde heeft opgesteld. Dit sluit aan bij het subsidiariteitsbeginsel. Wanneer bijvoorbeeld een bepaalde omgevingswaarde van het Rijk voor luchtkwaliteit op een aantal plaatsen in een gemeente in de Randstad wordt overschreden zal door de betreffende gemeente een programma dienen te worden vastgesteld.[[61]](#footnote-61)

### 3.5.1 Programmatische aanpak

De programmatische aanpak is een bijzonder onverplicht programma dat is bedoeld voor gebieden waarin omgevingswaarden onder druk staan. Dat kan leiden tot gebrek aan ruimte voor nieuwe activiteiten.[[62]](#footnote-62) Een programmatische aanpak is bedoeld om deze activiteiten meer ruimte te bieden en stuurt aan op het beheer van gebruiksruimte in een bepaald gebied.[[63]](#footnote-63)

In het huidige omgevingsrecht bestaan al het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deze gelden slechts voor specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. De programmatische aanpak kan daarentegen ook voor andere onderdelen worden opgesteld.[[64]](#footnote-64)

In artikel 3.17 lid 1 Ow wordt een aantal eisen gesteld aan een programma bij programmatische aanpak. Zo moet het programma onder andere van de volgende zaken een beschrijving bevatten: het gebied waarvoor het programma geldt, de periode waarop het programma betrekking heeft, de omgevingswaarde of andere doelstelling waarvoor het programma wordt vastgesteld en de maatregelen die bijdragen aan het voldoen aan de omgevingswaarde of het bereiken van de andere doelstelling.

In artikel 3.15 lid 3 Ow is opgenomen dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB wordt bepaald welk bestuursorgaan de programmatische aanpak kan vaststellen.

## 3.6 De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning in het stelsel van de Omgevingswet lijkt in veel aspecten op de huidige uit de Wabo (artikel 2.1). De nieuwe omgevingsvergunning is alleen op veel punten breder. Verder is een aantal vergunningenstelsels uit andere wetten opgenomen.[[65]](#footnote-65) In het nieuwe stelsel ligt echter meer de nadruk op algemene (rijks)regels. Deze vervangen voor een deel de omgevingsvergunning. Er zal vaker worden volstaan met een meldingsplicht.[[66]](#footnote-66)

In de nieuwe omgevingsvergunning gaat niet alleen de huidige omgevingsvergunning uit de Wabo op. Verder gaan onder andere de watervergunning (artikel 6.2 e.v. Waterwet) en de ontgrondingsvergunning (artikel 3 Ontgrondingenwet).[[67]](#footnote-67) Door het integreren van meerdere vergunningenstelsels wordt het met name voor initiatiefnemers met grote projecten eenvoudiger om een vergunning aan te vragen. Nu zijn daar vaak nog meerdere vergunningen voor nodig.

Het aanvragen van een omgevingsvergunning wordt eenvoudiger doordat initiatiefnemers meerdere activiteiten kunnen aanvragen met één vergunning. Desalniettemin kunnen ze er ook voor kiezen om verschillende activiteiten afzonderlijk van elkaar aan te vragen (artikel 5.7 lid 1 Ow). Bij de aanvraag zal de initiatiefnemer zoveel mogelijk te maken krijgen met één loket en één bevoegd gezag. Achter de schermen wordt de aanvraag dan verder verwerkt.[[68]](#footnote-68) De mogelijkheid om meerdere activiteiten tegelijk aan te vragen bestaat volgens de Wabo ook. Hierbij bestaat nog het vereiste van onlosmakelijke samenhang (artikel 2.7 Wabo). De flexibiliteit hiervan wordt vergroot.[[69]](#footnote-69)

Om de activiteiten in de fysieke leefomgeving te reguleren is het voor bepaalde activiteiten niet toegestaan om deze uit te voeren zonder omgevingsvergunning, dat is in het huidige stelsel niet anders. Wanneer men artikel 2.1 Wabo vergelijkt met artikel 5.1 Ow valt een aantal zaken op. In de Wabo wordt het begrip ‘project’. In de Omgevingswet is dit vervangen door het begrip ‘activiteit’. Daarnaast is artikel 2.1 Wabo gericht op bouwen en aanverwante zaken. In de Omgevingswet kan ook een omgevingsvergunning worden aangevraagd voor bijvoorbeeld ontgrondingsactiviteiten en stortingsactiviteiten. Deze activiteiten zijn nu niet vergunningsvrij, maar zijn nog opgenomen in andere wetten.

Van de vergunningplicht uit artikel 5.1 lid 1 en 2 Ow kan op grond van artikel 5.2 Ow binnen bepaalde grenzen worden afgeweken. Wanneer deze afwijking mogelijk is zal in de omgevingsverordening moeten worden opgenomen. Op grond van artikel 5.4 Ow kunnen ook bepaalde activiteiten in de omgevingsverordening worden opgenomen waar eveneens een omgevingsvergunning voor vereist is. Deze activiteiten gelden naast die uit artikel 5.1.

De bevoegdheid om te beslissen op een vergunningsaanvraag ligt in beginsel bij het college van B&W. Dit is zowel het geval wanneer de aanvraag betrekking heeft op één activiteit (artikel 5.8 Ow) als wanneer de aanvraag betrekking heeft op meerdere activiteiten (artikel 5.12 lid 2 Ow). Voor beide gevallen bestaan er uiteraard uitzonderingen.

In geval dat er een vergunning voor één wateractiviteit wordt aangevraagd kan bij AMvB in het belang van een doelmatig waterbeheer worden bepaald dat het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de minister het bevoegd gezag zijn (artikel 5.9 Ow). Bij AMvB worden op grond van artikel 5.10 en 5.11 Ow ook gevallen aangewezen waarin respectievelijk gedeputeerde staten of een daarbij aangewezen minister op de aanvraag beslissen. De activiteiten uit deze artikelen vinden hun oorsprong bij het subsidiariteitsbeginsel. In gevallen wanneer het belang de gemeente overstijgt of wanneer het doelmatiger of doeltreffender is, beslissen gedeputeerde staten of een aangewezen minister.

Bij meerdere aanvragen is in beginsel dus ook het college van B&W het bevoegd gezag. Hierbij is ook het subsidiariteitsbeginsel van belang. Wanneer het college van B&W niet het bevoegd gezag is wordt bij AMvB aangewezen (artikel 5.12 lid 3 Ow). Met het oog op nationale veiligheid kan ook de minister op de aanvraag beslissen (artikel 5.12 lid 4 Ow).

Voor wat betreft de bevoegdheid te beslissen op een vergunningsaanvraag gelden nog enkele andere regels. Artikel 5.14 Ow stelt dat wanneer de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden, op die aanvraag wordt beslist door het daarvoor op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.12 aangewezen bestuursorgaan van de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

De bevoegdheid tot het beslissen op een vergunningsaanvraag kan ook aan een ander bestuursorgaan worden overgedragen op grond van artikel 5.16 lid 1 Ow. Het andere bestuursorgaan moet daar wel mee instemmen. Ten aanzien van het eerste lid kunnen bij AMvB regels worden gesteld over de toepassing daarvan (artikel 5.16 lid 2 Ow).

Wanneer gedeputeerde staten of een minister eenmaal het bevoegd gezag is geweest om te beslissen op een aanvraag, dan blijven zij dat ook (artikel 5.13 Ow). Als na de eerste vergunningsaanvraag nog aanvragen volgen (met bijvoorbeeld een wijziging of uitbreiding) die betrekking hebben op dezelfde locatie, blijft het gezag bevoegd dat dit in de eerste instantie was. Zo heeft de vergunninghouder altijd te maken met één bevoegd gezag en één aanspreekpunt.[[70]](#footnote-70)

## 3.7 Het projectbesluit

Het projectbesluit ligt als het ware in het verlengde van de omgevingsvergunning. Het is een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen waarmee ze complexe projecten met een publiek belang in de fysieke leefomgeving kunnen toestaan. Het projectbesluit biedt een efficiënte procedure voor projecten waarbij een overheidsorgaan verantwoordelijkheden heeft en ook voor private initiatieven.[[71]](#footnote-71) Hiermee sluit het projectbesluit aan op het verbeterdoel dat besluitvorming in het nieuwe stelsel sneller en beter moet.[[72]](#footnote-72)

Op grond van artikel 5.46 lid 1 Ow stelt de minister voor werken met een nationaal belang in ieder geval een projectbesluit vast voor onder andere de volgende projecten: de aanleg van een autoweg, autosnelweg, spoorweg of vaarweg en in bepaalde gevallen de uitbreiding of wijziging hiervan.

Verder stelt het dagelijks bestuur van het waterschap in ieder geval een projectbesluit vast voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer zijn van het Rijk (artikel 5.46 lid 2 Ow).

De bevoegdheid voor het vaststellen van een projectbesluit ligt op grond van artikel 5.44 lid 1 Ow bij het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of bij de minister die het aangaat. Wanneer het projectbesluit door gedeputeerde staten of een minister wordt vastgesteld, wordt het subsidiariteitsbeginsel in acht genomen (artikel 5.44 lid 2 Ow). Bij een project dat op het grondgebied van meerdere provincies plaatsvindt, zijn gedeputeerde staten van de provincie waarin het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd bevoegd om het projectbesluit vast te stellen (artikel 5.44 lid 4 Ow). In het geval dat de minister die het aangaat besluit samen met gedeputeerde staten van een of meer provincies een project te willen uitvoeren is de minister bevoegd (artikel 5.44 lid 5 Ow).

De oorsprong van het projectbesluit ligt bij het inpassingsplan (artikel 3.26 Wro), het Tracébesluit (artikel 10 Tracéwet) en het wegaanpassingsbesluit (artikel 4 Spoedwet wegverbreding).[[73]](#footnote-73) Deze instrumenten zijn net als het projectbesluit bestemd voor grote projecten.

Het projectbesluit en de instrumenten die hierin opgaan sluiten aan bij een aantal behoeften. Bij grote projecten zijn veel belangen gemoeid. Deze belangen moeten worden meegenomen in de besluitvorming. Dat zorgt voor een groter maatschappelijk draagvlak. Verder bestaat de bestuurlijke wens om het politiek verantwoordelijke bestuursorgaan ook de bevoegdheid om het besluit te nemen te geven. Omdat complexe projecten vaak het grondgebied van meerdere bestuursorganen raken, bestaat ook de behoefte om dergelijke projecten meer beheersbaar te maken. Daarnaast moeten procedures worden gestroomlijnd en tegelijkertijd moet de rechtsbescherming gewaarborgd blijven.[[74]](#footnote-74)

In het projectbesluit worden maatregelen opgenomen die nodig zijn om het project goed uit te voeren. Er kan bijvoorbeeld een omschrijving van project worden gegeven en van de voorzieningen die daarmee samenhangen. Wanneer met het projectbesluit bijvoorbeeld een natuurgebied wordt gerealiseerd kunnen ook regels worden opgenomen die gericht zijn op het beschermen en in stand houden van dat natuurgebied.[[75]](#footnote-75)

Op grond van artikel 5.51 Ow wordt in het projectbesluit aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van het besluit worden betrokken. Ook de resultaten van deze voorbereiding moeten in het projectbesluit worden opgenomen. Evenals mogelijke oplossingen die door derden zijn voorgedragen en het advies van deskundigen over die oplossingen.

Het kan voorkomen dat regels uit het projectbesluit botsen met de regels die zijn opgenomen in het gemeentelijk omgevingsplan. Op grond van artikel 5.52 Ow wijzigt het projectbesluit dan het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt slechts gedeeltelijk gewijzigd. De wijziging heeft alleen betrekking op de realisatie en de instandhouding van het project.[[76]](#footnote-76)

Bij de procedure voor het vaststellen van een projectbesluit komt een aantal zaken kijken. Volgens artikel 5.47 lid 1 Ow geeft het bevoegd gezag kennis van zijn voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving. Ook maakt het bevoegd gezag hierbij bekend of het gaat om het vaststellen van een projectbesluit met of zonder daaraan voorafgaande voorkeursbeslissing. Die voorkeursbeslissing kan het uitvoeren van een project, een oplossing zonder project, een combinatie van deze twee met de uitvoering van andere projecten of het niet uitwerken van een oplossing (artikel 5.49 Ow).

De kennisgeving van dit voornemen is bedoeld om een ieder mogelijke oplossingen voor de opgave in te laten dienen binnen een daartoe gestelde termijn (artikel 5.47 lid 3 Ow). Deze periode van verkenning is belangrijk in het kader van burgerparticipatie. Gedurende de verkenning vergaart het bevoegd gezag niet alleen mogelijke oplossingen uit de samenleving voor de opgave, maar ook informatie over de aard van de opgave en de relevante ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving (artikel 5.48 lid 1 Ow). Zowel de indiener van een oplossing als het bevoegd gezag kunnen ook besluiten advies in te winnen bij een onafhankelijke deskundige (artikel 5.48 lid 2 Ow).

Bij de voorbereiding van het projectbesluit is de UOV uit afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Net als bij de huidige instrumenten staat er daarna alleen beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Er is gekozen voor beroep bij één instantie om vertraging te voorkomen wat vooral voorkomt bij grote projecten.[[77]](#footnote-77)

## 3.8 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de taken en instrumenten van provincies besproken zoals deze volgens het stelsel van de Omgevingswet zullen gaan gelden. De taken voor de provincie bestaan vooral uit het zorg dragen voor de fysieke leefomgeving. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel zijn provincies ook verantwoordelijk voor zaken met een provinciaal belang en zaken die de provincie doelmatiger en doeltreffender kan aanpakken. De nieuwe instrumenten lijken voor een groot deel op de huidige met als voornaamste verschil dat de nieuwe instrumenten ruimer in de opzet zijn. Waar de huidige instrumenten vrij sectoraal worden gebruikt zullen de instrumenten in het nieuwe stelsel (bijna allemaal) betrekking hebben op de fysieke leefomgeving als geheel. Het subsidiariteitsbeginsel speelt ook bij de instrumenten een belangrijke rol. Bijvoorbeeld voor wat betreft de bevoegdheden. Voor de nieuwe instrumenten wordt zoveel mogelijk uitgegaan van de huidige bevoegdheden. Uit de nieuwe instrumenten blijkt ook dat deze zijn ontworpen met de doelen van de Omgevingswet in het achterhoofd.

# Hoofdstuk 4.

Doorwerking op gemeentelijk niveau

## 4.1 Inleiding

Provincies hebben in het nieuwe stelsel een omgevingsverordening. Gemeenten hebben een omgevingsplan. Beiden zijn gebiedsdekkende regelingen waarin algemene regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de fysieke leefomgeving. De relatie tussen de twee is een interessante. In de omgevingsverordening kunnen namelijk verschillende regels worden opgenomen die doorwerken op het omgevingsplan van gemeenten.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan die regels. Welke regels zijn het en op welke wijze werken ze door? Op welke andere manieren werkt de omgevingsverordening door op gemeenten? Eerst wordt een toelichting gegeven op het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel bepaalt wanneer provincies zaken voor gemeenten mogen regelen en wanneer de bevoegdheid bij de gemeente zelf blijft. In dit hoofdstuk wordt deelvraag 4 beantwoord.

## 4.2 Subsidiariteitsbeginsel

Kernbegrip binnen het stelsel van de Omgevingswet is het subsidiariteitsbeginsel. Ook wel het ‘decentraal tenzij’-principe genoemd. Dit principe ligt verankerd in artikel 2.3 van de Omgevingswet:

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
   1. Met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
   2. Voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
   1. Met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of
   2. Voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

Uit dit artikel blijkt dat gemeenten als eerste aan zet zijn voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden volgens de wet. Gemeenten staan het dichtst bij de burger en zijn voor hen het makkelijkst te benaderen. In bepaalde gevallen is het echter niet verstandig om taken en bevoegdheden door gemeenten te laten uitoefenen. Dat kan geval zijn wanneer het provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten kan worden behartigd. Dezelfde stap wordt ook gemaakt van provincie naar het Rijk. In bepaalde gevallen kunnen provincies het nationale belang niet doelmatig en doeltreffend genoeg behartigen. Dan zal de uitoefening van de taken en bevoegdheden door het Rijk worden gedaan.

Wanneer er sprake is van een provinciaal of nationaal belang moet het betreffende bestuursorgaan bepalen. Ditzelfde geldt wanneer zij van mening is dat zij de taken en bevoegdheden doelmatiger en doeltreffender kan uitvoeren. Voor al deze zaken geldt echter dat het betreffende bestuursorgaan moet motiveren waarom zij dit vindt.[[78]](#footnote-78)

Van een provinciaal belang is bijvoorbeeld sprake bij gemeenteoverstijgende problematiek. Denk hierbij aan bedrijfsterreinen, kantoren en woningbouwprogrammering, natuurbescherming en de provinciale infrastructuur. Belangrijk is vooral dat het probleem speelt in twee of meer gemeenten. Maar alleen het feit dat iets gemeenteoverstijgend is, is onvoldoende. Er zijn namelijk ook gevallen te bedenken waarin gemeenten dit zelf kunnen oplossen. Pas wanneer gemeenten dit niet doelmatig en doeltreffend kunnen aanpakken kan de bevoegdheid bij de provincie komen te liggen.[[79]](#footnote-79)

In de Verordening ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland wordt een aantal gevallen aangewezen waarbij sprake is van een provinciaal belang.[[80]](#footnote-80) Zo staat bijvoorbeeld in artikel 2.1.3 van deze verordening dat de (milieu)ruimte voor bedrijven met een hoge milieuhindercategorie (HMC-bedrijven) in de Rotterdamse regio en de Drechtsteden een provinciaal belang is. Ook de verdere ontwikkeling van de Greenport Duin- en Bollenstreek tot een vitale, economisch concurrerende en duurzame greenport is aangewezen als provinciaal belang (artikel 2.1.7). Het behoud van cultuurhistorische en archeologische waarden, waaronder bijvoorbeeld molens, zijn ook aangewezen als provinciaal belang (artikel 2.3.5). Dit zijn slechts enkele situaties waarin sprake is van een provinciaal belang.

Het provinciaal belang en het nationaal belang kunnen in bepaalde gevallen ook overlappen. Dit speelt bijvoorbeeld bij rivieren en windmolenparken. Provincies kunnen instructieregels die zijn opgenomen in AMvB’s aanvullen of uitwerken of in een afwijkende regeling voorzien, onder bij de AMvB gestelde voorwaarden. Met het oog op een nationaal belang kunnen provincies ook gebruik maken van hun bevoegdheid tot het geven van een instructie met een instructiebesluit. Hierbij moet de provincie wel motiveren waarom zij vindt dat er sprake is van een provinciaal belang.[[81]](#footnote-81)

Het handelen van de provincie heeft wel zijn grenzen. Provincies kunnen nationale belangen behartigen voor zover het handelen niet in strijd is met de behartiging van nationale belangen door het Rijk zelf.[[82]](#footnote-82) Dit is al opgenomen in artikel 118 van de Provinciewet.

Wat betreft het subsidiariteitsbeginsel heeft de provincie als middenbestuur een lastige, maar ook interessante taak. Zoals eerder in paragraaf 3.2 is besproken zullen bepaalde (met name de grote) gemeenten vaak van mening zijn dat zij zelf vraagstukken kunnen aanpakken. Zij hebben daar de capaciteiten dan ook voor. Dit zal echter niet bij alle gemeenten het geval zijn. Per geval zal dus goed moeten worden gekeken naar de gemeente, en of een provinciale aanpak doelmatiger en doeltreffender zou zijn. Zo ja, dan zal dat moeten worden gemotiveerd. Dit verschil in grootte maakt het opstellen van algemene regels door de provincie erg lastig. Algemene regels gelden namelijk voor elke gemeente hetzelfde. Er zal dus moeten worden bepaald in hoeverre deze algemene regels gaan en in hoeverre gemeenten zaken zelf kunnen of mogen regelen.

Aan de andere kant van de provincie staat het Rijk. Door middel van AMvB’s kan het handelen van provincies worden begrensd. Ook hierbij zal moeten worden gemotiveerd waarom dat gebeurt. Ook kan de provincie worden opgelegd bepaalde zaken te regelen ten aanzien van gemeenten.

## 4.3 Van provincie naar gemeente

In paragraaf 3.4 en de bijbehorende subparagrafen is een toelichting gegeven van de nieuwe omgevingsverordening en de drie soorten regels die daarin kunnen worden opgenomen (algemene regels, omgevingswaarden en instructieregels). Hiermee kan worden geregeld hoe men gebruik mag maken van de fysieke leefomgeving, worden doelen gesteld met het oog op de kwaliteit van de omgeving en worden instructies gegeven aan gemeenten en waterschappen. Wetsartikelen worden in deze paragraaf alleen opgenomen voor zover ze betrekking hebben op de relatie tussen de provincie en gemeenten.

### 4.3.1 Doorwerking omgevingswaarden

In de provinciale omgevingsverordening kunnen omgevingswaarden worden opgenomen. Deze doelen voor de kwaliteit van de leefomgeving binden in beginsel alleen de provincie zelf. Bij de vaststelling van het omgevingsplan van gemeenten kunnen ook omgevingswaarden worden vastgesteld (artikel 2.11 lid 1 Ow). Deze omgevingswaarden kunnen echter niet worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of AMvB zijn vastgesteld (lid 2). Bij omgevingsverordening of AMvB kan wel anders worden bepaald. Dit artikel geeft gemeenten in beginsel dus weinig vrijheid om omgevingswaarden vast te stellen wanneer deze al door de provincie of het Rijk zijn vastgesteld in respectievelijk een omgevingsverordening of AMvB.

Een omgevingswaarde van de provincie of het Rijk kan ook op een andere manier doorwerken op de gemeente. Dat is het geval wanneer aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan een omgevingswaarde. Dit volgt uit artikel 3.10 lid 1 Ow en is in dit onderzoek in paragraaf 3.5 al eerder toegelicht. Het college van B&W is dan verplicht om een programma vast te stellen dat erop is gericht aan de omgevingswaarde te voldoen. Dit programma geldt tot het moment dat weer aan de omgevingswaarde wordt voldaan.[[83]](#footnote-83)

### 4.3.2 Doorwerking instructieregels en instructies

Door middel van instructieregels kan de provincie regels stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen van gemeenten. Deze regels zijn er om de bestuursorganen te laten voldoen aan de bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of aan andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving (artikel 2.22 lid 1 Ow). Lid 2 van dit artikel voegt hieraan toe dat regels bij besluit van gedeputeerde staten kunnen worden gesteld als deze inhouden: a) de geometrische begrenzing van locaties of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regels ziet, of b) uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.

Op grond van artikel 2.23 lid 1 Ow kunnen instructieregels van provincies slechts over een aantal zaken worden gesteld. Dit is een limitatieve opsomming:

1. De inhoud, toelichting of motivering van:
   1. Een programma van de gemeente op grond van artikel 3.6 Ow of een programmatische aanpak op grond van paragraaf 3.2.4 van de Omgevingswet
   2. Een omgevingsplan
2. De uitoefening van de gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving op grond van artikel 2.16 Ow.

In lid 3 wordt een limitatieve opsomming gegeven voor de instructieregels die over het omgevingsplan kunnen worden gesteld.

1. De uitvoering van taken als bedoeld in artikel 2.16 Ow, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden,
2. In een omgevingsplan opgenomen omgevingswaarden anders dan die onder a bedoeld,
3. Het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2 lid 1 (toedelen van functies aan locaties), of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19 lid 1 (beoordelingsregels voor het verlenen van een vergunning voor een afwijkactiviteit),
4. Het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6 (zie subparagraaf 4.3.3).

Bij het opstellen van instructieregels wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan die regels (artikel 2.23 lid 4 Ow). Ook wordt bij de regels bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken. Die kan alleen als de toepassing van de regels niet toereikend is voor, of zelfs in de weg staat aan, het bereiken van de in de wet gestelde doelen (artikel 2.23 lid 5 Ow). Op grond van artikel 2.32 lid 1 Ow kunnen gedeputeerde staten, op verzoek van een bestuursorgaan van een gemeente, ontheffing verlenen van de regels zoals bedoeld in artikel 2.22 lid 1 Ow.

Een instructie is anders dan een instructieregel. Een instructie is bedoeld om de overheidszorg op onderwerpen waarbij sprake is van gedeelde of nauw verbonden verantwoordelijkheid op een proactieve wijze te coördineren. Een instructie wordt niet gegeven in een omgevingsverordening, zoals een instructieregel, maar in een instructiebesluit. In tegenstelling tot de instructieregel richt de instructie zich ook maar tot één of enkele gemeenten.[[84]](#footnote-84) Het instructiebesluit wordt gegeven door gedeputeerde staten (artikel 2.33 lid 1 Ow).

Het instructiebesluit kan op grond van artikel 2.33 lid 2 sub a Ow alleen worden gegeven aan de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2 lid 1, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19 lid 1, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bij het geven van een instructie wordt ook een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels (artikel 2.33 lid 3 jo. 2.23 lid 4 Ow).

De instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan artikelen 124, 124a of 273a van de Gemeentewet (artikel 2.33 lid 4 sub a Ow). Er kan ook geen instructie worden gegeven als deze bedoeld is voor herhaalde uitvoering door meerdere bestuursorganen (artikel 2.35 lid 1 Ow). Een instructie is in beginsel eenmalig en gericht aan één bestuursorgaan. Een instructie moet ook duidelijk en concreet zijn. Gedeputeerde staten kunnen met het instructiebesluit echter wel afwegingsruimte bieden aan het bestuursorgaan aan wie zij het besluit richten.

De bevoegdheid om instructies te geven moet door gedeputeerde staten wel terughoudend worden gebruikt. Alleen wanneer het nodig is, met het oog op een provinciaal of nationaal belang, kan een instructie worden gegeven. Ook hierbij geldt dat artikel 2.3 Ow (het subsidiariteitsbeginsel) van toepassing is. Als gemeenten dit belang op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen is er geen instructie nodig.[[85]](#footnote-85)

Als niet tijdig, niet volledig of niet juist wordt voldaan aan een instructieregel kan niet door middel van een instructieregel of instructie een hernieuwde opdracht worden gegeven. In een dergelijk geval kan er gebruik worden gemaakt van de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten schorsing, vernietiging en indeplaatstreding.[[86]](#footnote-86) Met de laatste wordt bedoeld het nemen van een besluit of het verrichten van een taak in de gevallen dat het bestuursorgaan dat daartoe op grond van een wettelijk voorschrift verplicht is dit niet of niet naar behoren doet.[[87]](#footnote-87) Deze regel geldt ook voor het niet tijdig, niet volledig of niet juist voldoen aan een gegeven instructie.[[88]](#footnote-88) [[89]](#footnote-89)

### 4.3.3 Maatwerkregels

Maatwerkregels zijn algemene regels van een gemeente, waterschap of provincie in aanvulling op of in afwijking van algemene regels van een provincie of het Rijk.[[90]](#footnote-90) Dit wordt geregeld in artikel 4.6 Ow. Op grond van lid 1 kan bij de algemene regels over activiteiten zoals bedoeld in artikel 4.1 Ow worden bepaald dat in het omgevingsplan over de daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.

De in het omgevingsplan gesteld maatwerkregels mogen in beginsel niet afwijken van de regels die gesteld zijn in de omgevingsverordening of van algemene rijksregels. Dit kan alleen wanneer bij die regels is bepaald dat dit mogelijk is. Daarbij kan ook worden bepaald in welke mate en hoe lang kan worden afgeweken (artikel 4.6 lid 3 Ow).

Maatwerkregels zijn bedoeld om lokaal maatwerk te bieden. In bepaalde situaties kan het wenselijk zijn om voor bepaalde locaties regels op te stellen. Deze regels gelden dan voor alle activiteiten op die locatie.[[91]](#footnote-91)

### 4.3.4 Overige doorwerking

Het is voor bestuursorganen ook mogelijk om in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan te treden. Dit mag echter alleen voor zover dat nodig is voor de uitvoering van zijn eigen taken en bevoegdheden (artikel 2.2 lid 3 Ow). Op grond van lid 1 van dit artikel dienen bestuursorganen bij de uitoefening van haar eigen taken en bevoegdheden uit de wet in elk geval rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Dit kan ook op elkaar worden afgestemd. Uit lid 2 volgt dat taken en bevoegdheden ook door bestuursorganen gezamenlijk kunnen worden uitgeoefend. Al kunnen taken en bevoegdheden niet worden overgedragen.

In de omgevingsverordening kan voor bepaalde activiteiten een verbod worden opgenomen (artikel 5.3 Ow). Dit kan een absoluut verbod zijn, er kan ook de mogelijkheid worden geboden om dit verbod op te heffen door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning (artikel 4.4 lid 2 Ow)[[92]](#footnote-92). Ook kan het verboden worden om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten (artikel 4.4 lid 1 Ow). Gemeenten zullen dus de omgevingsverordening in acht moeten nemen bij de vergunningverlening.

Provincies hebben bijzondere betrokkenheid bij het omgevingsplan van gemeenten (artikel 16.21 Ow)

1. Gedeputeerde staten kunnen besluiten dan een onderdeel van een omgevingsplan geen deel daarvan uitmaakt als:
   1. Zij over een onderdeel van het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of
   2. In een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van een zienswijze van gedeputeerde staten.
2. Gedeputeerde staten kunnen alleen gebruik maken van die bevoegdheid voor zover:
3. De bevoegdheid betrekking heeft op die onderdelen van een omgevingsplan die regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, bevatten, en
4. Er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.
5. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan het toekomende bevoegdheden te beschermen.
6. Het besluit wordt bekendgemaakt binnen vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan.

Belangrijk bij dit artikel is dat wederom wordt verwezen naar het subsidiariteitsbeginsel. De bevoegdheid om over het omgevingsplan te beslissen hebben gedeputeerde staten alleen voor de toedeling van functies aan locaties en wanneer er sprake is van een provinciaal belang dat door de provincie op een doelmatiger en doeltreffender wijze kan worden behartigd. Dit belang moet dat teven zijn vastgelegd in een document dat door een bestuursorgaan van de provincie openbaar is gemaakt.

## 4.4 Conclusie

In beginsel ligt de bevoegdheid voor het uitvoeren van taken en bevoegdheden uit de Omgevingswet bij de bestuursorganen van de gemeente. Dit is op grond van het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 2.3 Ow. Het kan echter zo zijn dat er sprake is van een provinciaal belang. Als de provincie dit provinciaal doelmatiger en doeltreffender kan behartigen dan de gemeente komt deze bevoegdheid bij de provincie te liggen. Wanneer er sprake is van een nationaal belang en het Rijk dit doelmatiger en doeltreffender kan behartigen schuift de bevoegdheid door naar het Rijk.

Provincies kunnen verschillende soorten regels opstellen die op verschillende manieren doorwerken op gemeenten. Dit zijn omgevingswaarden, instructieregels en instructies, en maatwerkregels. Provincies kunnen ook de taken en bevoegdheden van hun gemeenten uitvoeren, maar alleen als dat nodig is voor de uitoefening van hun eigen taken en bevoegdheden.

# Hoofdstuk 5.

Rol van de thema’s

## 5.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de nieuwe omgevingsverordening van de provincie Zuid-Holland aan de hand van een aantal thema’s. Deze thema’s zijn bestuurlijke en maatschappelijke context, bestuurlijke afwegingsruimte, het subsidiariteitsbeginsel en integraliteit. In dit hoofdstuk zullen de thema’s worden behandeld met behulp van de input die is geleverd door verschillende partijen. Ook wordt gekeken naar de literatuur. Hiermee worden deelvraag 5 tot en met 8 behandeld. De thema’s zullen een voor een worden besproken. Per thema zullen de partijen aan bod komen.

## 5.2 Bestuurlijke context

Met de Omgevingswet zal op een andere manier moeten worden gewerkt. Dit vereist een behoorlijke cultuuromslag. Bij de ondervraagde gemeenten wordt deze cultuuromslag zowel door het bestuur als door ambtenaren erkend.[[93]](#footnote-93) Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de nieuwe manier van werken aansluit op de manier van werken die het college graag ziet binnen de organisatie.[[94]](#footnote-94) Wel geven gemeenten aan dat ze zich nog aan het voorbereiden zijn op de nieuwe wetgeving. Er zijn ook nog weinig mensen actief mee bezig. Het voorbereiden is vooral iets dat naast de normale werkzaamheden moet worden gedaan.[[95]](#footnote-95) Dit maakt het vooral lastig voor mensen die vast zitten in een bepaald denkpatroon. Hierbij is het belangrijk dat men leert door het te doen.[[96]](#footnote-96)

Ondanks dat gemeenten allemaal positief zijn worden er ook zorgpunten geuit en is men kritisch. Hoe zit het bijvoorbeeld met flexibiliteit en de ruimte die zij van de provincie krijgen?[[97]](#footnote-97) Hierbij wordt ook aangegeven dat flexibiliteit en rechtszekerheid lijnrecht tegenover elkaar staan. Bij alle gemeenten wordt echter aangegeven dat het bestuur met de nieuwe wetgeving nadrukkelijk kansen ziet, bijvoorbeeld om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken (zie paragraaf 5.3).

Bij de provincie Noord-Holland[[98]](#footnote-98) is het bestuur nog vrij neutraal over de Omgevingswet. Dat komt mede doordat ze zich nog niet heel erg hebben ingelezen. Men vindt wel dat bestuurders moeten worden geïnformeerd en is daar daarom ook mee bezig. De meningen van ambtenaren zijn heel verschillend. Er wordt wel meer gelezen dan met de invoering van andere wetten. Ook begint de geest van de Omgevingswet meer te leven. Bij mensen komt meer het besef binnen dat het moment van invoering steeds dichterbij komt. Verder denkt men dat de wet zorgt voor nieuw elan.

Bij de provincie Zuid-Holland ziet het bestuur de Omgevingswet als een belangrijk onderwerp, maar men is nog zoekende naar wat de concrete betekenis van de wet. Nog niet iedereen heeft scherp wat er verandert. Wel wil men er graag mee aan de slag. Bij ambtenaren is het beeld nog erg verschillend. Zij die regelmatig met de Omgevingswet bezig zijn, zijn positief over de wet. Voor anderen staat de Omgevingswet ver van hen af. Het is een opgave om het ook voor deze mensen dichtbij te krijgen. De mensen die positief zijn willen er ook graag mee aan de slag. Verder is men nieuwsgierig, maar is er nog geen beeld van wat er concreet voor hen gaat veranderen.

Het Hoofdlijnenakkoord 2015-2019 speelt een grote rol bij de implementatie van de Omgevingswet als het aankomt op de bestuurlijke context.[[99]](#footnote-99) Ook de missie en visie van de organisatie zijn belangrijk.[[100]](#footnote-100) Zowel het Hoofdlijnenakkoord als de missie en visie bepalen voor een groot deel hoe de provincie Zuid-Holland haar rol als middenbestuur zal invullen in het nieuwe stelsel. Uit de missie blijkt dat de provincie met de samenleving de omgeving wil optimaliseren. Samenwerking met verschillende partijen is ook volgens de visie van groot belang. Uit het Hoofdlijnenakkoord blijkt ook dat de provincie Zuid-Holland actief nadenkt over hoe zij de fysieke leefomgeving en de organisatie wil inrichten. Men wil een bereikbare en verbonden provincie zijn, groen, waterrijk en schoon, en aantrekkelijk en concurrerend. Ook moet de organisatie een goed bestuur en gezonde financiën hebben en toekomstbestendig zijn.

## 5.3 Maatschappelijke vraagstukken

In de vorige paragraaf werd al aangegeven dat de besturen van gemeenten kansen zien om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Voor dit onderzoek is bewust gekozen voor verschillende gemeenten. Zo zijn ook de maatschappelijke vraagstukken die worden aangekaart zeer verschillend. Bij Midden-Delfland spelen vooral de energietransitie, duurzaamheid en het behoud van het landschap en monumentale waarden. Als er windmolens worden geplaatst, dan moeten deze wel in het landschap passen. In Den Haag spelen kwesties als leegstand en overlast. Dordrecht richt zich vooral op de woonkwaliteit in de stad. Ook willen ze met de overige Drechtsteden een maritieme topregio worden. De gemeente Teylingen probeert zo veel mogelijk om sporten en bewegen vanuit huis te stimuleren, maar kijkt ook naar de toekomst, bijvoorbeeld in de vorm van zelfrijdende auto’s in combinatie met vereenzaming op het platteland. Bij Werkorganisatie Duivenvoorde ligt de nadruk op leefbaarheid. Er vindt veel inbreiding plaats waarvoor het binnenstedelijk gebied moet worden geherstructureerd. Voor al deze vraagstukken geldt dat gemeenten het belangrijk vinden om gebruik te maken van burgerparticipatie en om rond de tafel te gaan zitten met hun partners, daaronder valt ook de provincie.[[101]](#footnote-101) Het toepassen van burgerparticipatie brengt maatschappelijke vraagstukken in beeld.[[102]](#footnote-102)

De provincie Noord-Holland is net als Zuid-Holland een grote provincie met zowel grote als kleine steden. De vraagstukken die hier spelen zijn verschillend, maar vertonen op bepaalde punten gelijkenissen. In Noord-Holland heeft men vooral te maken met de overlast en de uitbreiding van Schiphol en kwesties rond het Noordzeekanaalgebied. Verder is er sprake van bevolkingskrimp in de kop van Noord-Holland en moeten er tegelijkertijd 300.000 mensen worden gehuisvest. Deze mensen willen zelf niet in de kop en Noord-Holland wil deze mensen daar ook niet. Dit zijn de vraagstukken waar men tegenaan loopt. De nieuwe wetgeving biedt volgens Noord-Holland echter niet direct mogelijkheden om deze vraagstukken op te lossen. Deze mogelijkheden zijn er onder de huidige wetgeving ook al. Met de nieuwe wetgeving is alles wet duidelijker en concreter opgeschreven wat het makkelijker maakt om mee te werken. Ook geeft het de provincie een aantoonbaar iets om te laten zien dat zij een bepaalde bevoegdheid heeft.

De vraagstukken die de provincie Zuid-Holland ziet zijn de energietransitie, verstedelijking, gezondheid en klimaatbestendigheid. Hierbij komt ook nog dat de overheid transparant moet zijn richting de samenleving.[[103]](#footnote-103) Met de Omgevingswet wordt de aanpak van deze vraagstukken niet veel anders dan nu. Wel biedt de Omgevingswet een stok achter de deur doordat regels beter en slimmer zijn opgeschreven. De mogelijkheden om de vraagstukken aan te pakken bestaan onder de huidige wetgeving ook. Men moet echter een ‘expert’ zijn om deze te zien.[[104]](#footnote-104)

## 5.4 Bestuurlijke afwegingsruimte

Om maatschappelijke vraagstukken op een efficiënte wijze aan te pakken is bestuurlijke afwegingsruimte noodzakelijk. Alle gemeenten vinden het noodzakelijk dat de provincie Zuid-Holland die ruimte ook geeft. Er wordt door gemeenten aangegeven dat de provincie Zuid-Holland vrij sturend kan zijn in haar verordeningen. Hiermee ontneemt zij de afwegingsruimte van gemeenten. Het is voor de gemeenten belangrijk dat de provincie met hen het gesprek aangaat en dat de provincie vertrouwen in de gemeenten heeft.[[105]](#footnote-105) Dit gesprek moet plaatsvinden op basis van gelijkheid, maar met respect voor de verschillende rollen.[[106]](#footnote-106) Uit het gesprek moet blijken wat de gezamenlijke thema’s zijn en waar de provinciale belangen liggen.

#### ‘Als we het er over eens zijn dat de burger de basis is voor de stelselherziening, dan moeten we allemaal op dezelfde manier naar die burger kijken. Dat vraagt om een level playing field.’[[107]](#footnote-107)

Volgens de provincie Noord-Holland is het nog onduidelijk welke rol bestuurlijke afwegingsruimte gaat spelen in het nieuwe stelsel. Vooral de rol van provincies is hierbij interessant. De provincie heeft een verbindende rol, maar ook een gemeenteoverstijgende rol. De provincie heeft best een grote rol, maar pakt die rol niet op alle punten. Dit vraagt zowel om een afweging. Ook het Rijk moet zaken afwegen. Noord-Holland heeft behoefte aan afwegingsruimte vanuit het Rijk. Deze ruimte krijgt men niet altijd. Hierover worden vaak discussies gevoerd. Hoe de afwegingsruimte er in het nieuwe stelsel uit gaat zien hangt nog af van de inhoud van de AMvB’s.

Volgens de provincie Zuid-Holland wordt bestuurlijke afwegingsruimte in het nieuwe stelsel niet veel anders dan tegenwoordig. De ruimte die aan gemeenten wordt geboden is er nu vaak ook al. Hier moet alleen goed naar worden gekeken. Verder moet men de vraag blijven stellen waar de ruimte precies zit en waarvoor deze gebruikt wordt. Bij de provincie leeft ook wel het beeld dat gemeenten soms bang zijn dat de provincie geen afwegingsruimte voor ze overlaat.[[108]](#footnote-108) Dit bleek ook uit de gesprekken met gemeenten. De provincie moet echter ook regels stellen om te voorkomen dat er misbruik van de gegeven afwegingsruimte wordt gemaakt. De provincie moet duidelijk zijn in wat zij loslaat en wat niet. Hiervoor is het belangrijk het gesprek met gemeenten aan te gaan.

## 5.5 Decentraal tenzij

Alle gemeenten zijn het er over eens dat het subsidiariteitsbeginsel een positief principe is. Zij vinden het prettig dat het primaat bij de gemeente ligt. Ze wijzen echter wel aan dat voor een goede werking van dit principe het loslaten van verantwoordelijkheden door de provincie een vereiste is. De gemeenten hebben behoefte aan ruimte om zelf zaken te regelen volgens het beginsel. Hiervoor moet de provincie een minder sturende, maar meer toetsende rol aannemen.[[109]](#footnote-109) Daar moet een balans in worden gevonden. Gemeenten erkennen de provinciale rol en het feit dat er soms sprake is van een provinciaal belang. Ze geven aan dat het hiervoor noodzakelijk is om met elkaar het gesprek aan te gaan. Zo kan men de grenzen bepalen. Wel zou de provincie terughoudend moeten zijn in het bepalen van provinciale belangen.[[110]](#footnote-110)

#### ‘De provincie kijkt toch op een grotere schaal dan gemeenten, dus die zou dan ook meer de helikopterview moeten hebben en de benodigde distantie ten aanzien van de lokale belangen.’[[111]](#footnote-111)

Ook de provincie Noord-Holland is het subsidiariteitsbeginsel positief. Het geldt niet alleen voor de provincie, maar ook voor het Rijk. Het beginsel is in de nieuwe wetgeving wat strikter vastgelegd. Gemeenten moeten volgens de provincie weten waar ze aan toe zijn. Dat vraagt om afstemming aan de voorkant, onder andere over de manier van samenwerken. Er moet ook worden bepaald wanneer zaken door de provincie moeten worden geregeld. Er gaan nog wel eens belangrijke zaken naar de gemeenten die eigenlijk voor provincies zijn. Sommige zaken zijn te groot voor gemeenten, die hebben bijvoorbeeld niet de capaciteit. Omdat er binnen Noord-Holland veel verschil in grootte is tussen de verschillende gemeenten maakt dit het lastig om daar een keuze in te maken. Gemeenten als Amsterdam hebben liever dat de provincie verantwoordelijkheden los laat, terwijl kleinere gemeenten liever meer begeleiding krijgen. De provincie Noord-Holland moet leren loslaten, maar verwacht van het Rijk dat zij dat ook doet.

#### ‘Decentraal tenzij geldt niet alleen voor het Rijk, maar ook voor ons.’[[112]](#footnote-112)

Bij de provincie Zuid-Holland is men ook positief over het subsidiariteitsbeginsel al ziet men dit niet als iets nieuws. In het nieuwe stelsel wordt het wel steviger verankerd, met name de motiveringseis.[[113]](#footnote-113) Wel is het lastig om te bepalen wanneer iets precies decentraal mag worden geregeld. De provincie Zuid-Holland heeft een grote verscheidenheid aan gemeenten met hele grote, maar ook hele kleine gemeenten. De vraag leeft of de provincie regionaal, of zelfs gemeentelijk maatwerk kan bieden.[[114]](#footnote-114) Grote gemeenten hebben liever dat de provincie wegblijft, terwijl kleine gemeenten soms bij de provincie aankloppen om hulp. Die hulp moet dan ook worden geboden. De provincie en gemeenten moeten elkaar goed aanvullen. Daarover moeten duidelijke afspraken worden gemaakt.

#### ‘Ik denk dat wij als provincie meer de taak hebben om het gesprek te initiëren, de uitgestoken hand.’[[115]](#footnote-115)

## 5.6 Integraliteit

Integraliteit is een zeer breed onderwerp. Alle gemeenten zijn het echter eens over wat integraliteit betekent. Volgens hen moeten voor een goede integrale afweging alle belangen worden verzameld. Deze moeten vervolgens tegenover elkaar worden gelegd. Welk belang laat men prevaleren? Dat betekent ook dat bepaalde belangen als minder belangrijk worden gezien. Voor een levendige binnenstad is het bijvoorbeeld nodig om wijzigingen aan te brengen op monumentale panden.[[116]](#footnote-116) De belangenafweging moet echter wel worden gemotiveerd. Verder betekent integraliteit voor gemeenten dat iedereen met elkaar moet samenwerken. Daarvoor moet men niet alleen kijken binnen de organisatie, maar ook daarbuiten, soms ook buiten de gemeente. Als mogelijke partners worden de omgevingsdiensten, veiligheidsregio’s, GGD, politie en brandweer genoemd. Ook burgerparticipatie speelt een rol. Binnen de organisatie moet niet alleen aan In de samenwerking moet iedereen gelijk zijn. Integraliteit is ook dat de burger te maken heeft met één loket en dat men achter de schermen met elkaar overlegt.

Noord-Holland is het hier mee eens. Voor een goede integrale afweging moet je weten wat er allemaal speelt. Als je alle belangen in kaart hebt gebracht kun je bepalen welk belang moet prevaleren. Dat kan bijvoorbeeld natuur of economie zijn. Voor een integrale afweging moeten mensen van verschillende afdelingen bij het proces worden betrokken. Bij Noord-Holland vindt men burgerparticipatie ook erg belangrijk. Zij proberen hier veel mee te doen. Zowel in de voorbereiding op de Omgevingswet als bij andere zaken.

#### ‘Integraal betekent voor mij verder kijken dan je neus lang is, om er voor te zorgen dat je kansen benut.’[[117]](#footnote-117)

Voor wat betreft integraliteit is het voor de provincie Zuid-Holland belangrijk om te kijken naar wat er precies integraal moet.[[118]](#footnote-118) Daarbij moet ook worden gekeken naar welke partijen hierin meedoen. Om tot één omgevingsverordening te komen zullen de huidige regels onder de loep moeten worden genomen. Regels moeten op een slimme manier worden samengevoegd. Ook moeten de omgevingsverordening en de omgevingsvisie op één lijn zitten. De documenten moeten één sturingsfilosofie uitademen. Externe partijen gaan niet aan deze stukken meeschrijven. Wel wil de provincie Zuid-Holland in gesprek met gemeenten, maar ook met provincies die nu al experimenteren met deze instrumenten.

## 5.7 Overige aandachtspunten

Als bij gemeenten wordt gevraagd naar wat zij als goede punten in de relatie tussen hun gemeente en de provincie Zuid-Holland ervaren is eigenlijk iedereen het eens. De provincie is volgens hen altijd bereid om het gesprek met ze aan te gaan. Gemeenten zoeken ook makkelijk contact met de provincie.[[119]](#footnote-119) Tijdens dit gesprek kan worden gekeken naar maatschappelijke uitdagingen en de verschillende belangen.[[120]](#footnote-120) Ook mag er een verschil van mening zijn[[121]](#footnote-121), maar men heeft respect en begrip voor de verschillende rollen die er zijn.[[122]](#footnote-122) De provincie ziet ook dat ze met haar gemeenten moet samenwerken. Gemeenten zien de provincie ook graag als meewerkende en meedenkende partner en niet alleen als een overheid die boven hen staat.

#### ‘Ik zie de laatste paar jaren de beweging dat de provincie zich niet alleen maar opwerpt als hogere overheid, maar gaat kijken naar de problemen waar gemeenten of regio’s tegenaan lopen en waar zij als middenbestuur kunnen meekijken en meehelpen om problemen op te lossen.’[[123]](#footnote-123)

Over verbeterpunten voor de provincie zijn gemeenten het ook eens. Volgens hen kan de provincie meer verantwoordelijkheden loslaten en vertrouwen hebben in de gemeenten. Dit kwam al ter sprake bij het bieden van bestuurlijke afwegingsruimte (zie paragraaf 5.4). De provincie moet zorgen dat de uitgangspunten hierover uit de omgevingsvisie niet verloren gaan bij de juridische vertaalslag naar de omgevingsverordening.[[124]](#footnote-124) Als belangrijkste tips worden gegeven dat de provincie het gesprek moet blijven aangaan en meer los kan laten.

Verder blijkt ook dat de gemeenten nog niet heel erg met de Omgevingswet bezig zijn. Er wordt vooral nog nagedacht over het plan van aanpak en wie daarin moeten worden meegenomen. Het is voor gemeenten vooral ook lastig omdat de voorbereiding op de Omgevingswet naast de normale werkzaamheden moet gebeuren. Er is nog te weinig tijd vrijgemaakt om de Omgevingswet de volledige aandacht te kunnen geven.

Bij de provincie Noord-Holland is men nog niet zo ver dat er bekend is hoe de huidige verordeningen worden samengevoegd tot één omgevingsverordening. Dit zal waarschijnlijk een minimumvariant worden van de huidige verordeningen die op het aspect ruimte wat uitgebreider is. Het traject voor de omgevingsverordening loopt hier gelijk op met dat van de omgevingsvisie. Zodra de visie is vastgesteld kan ook de verordening worden vastgesteld.

Er zijn bij de provincie Noord-Holland nog wel veel vragen over wat het nieuwe stelsel voor hen zal gaan betekenen. Bijvoorbeeld over hoeveel afwegingsruimte het Rijk zal bieden in de AMvB’s. Verder zijn veel zaken afhankelijk van hoe de provincie haar rol als middenbestuur invult en wat de sturingsfilosofie van de organisatie is.

Bij de provincie Zuid-Holland vindt men het goed dat de provincie altijd open staat voor het gesprek met gemeenten en andere partijen. Dit gaven gemeenten ook aan als een positief punt in de relatie. Dit kan echter altijd beter en meer gestructureerd. Bijvoorbeeld door het aanstellen van een gezamenlijk aanspreekpunt voor een bepaalde regio.[[125]](#footnote-125) Tijdens het gesprek is er ook ruimte om het oneens te zijn. Dit wordt ook als positief ervaren en werd ook door gemeenten aangegeven. Er wordt ook toegegeven dat de provincie Zuid-Holland soms wat sturend kan zijn richting gemeenten.[[126]](#footnote-126)

Als tip wordt gegeven dat mensen nu meer behoefte krijgen aan inhoud. Er is nog veel onduidelijkheid over de concrete betekenis van de Omgevingswet. Het is daarom belangrijk om zoveel mogelijk mensen te raken. Dat maakt ook dat het meer bij mensen zal gaan leven.

## 5.8 Conclusie

Ondanks de verscheidenheid aan partijen zit vrijwel iedereen op een lijn als het gaat om de onderwerpen die zijn besproken. Dit is goed. Want het geeft aan dat iedereen op dezelfde manier nadenkt en naar de omgeving kijkt. Dat maakt samenwerking tussen partijen makkelijker. Wanneer men het echter oneens is, dan is daar ruimte voor en kan dit op een respectvolle manier worden besproken. Voor alle onderwerpen die zijn besproken wordt het belang van een goed gesprek aangegeven. Omdat voor alle partijen nog veel onduidelijk is over de concrete werking van de Omgevingswet moet men met elkaar in gesprek, om datgene wat kan worden ingevuld al in te vullen. Bijvoorbeeld bestuurlijke afwegingsruimte, het subsidiariteitsbeginsel en integraliteit. Gemeenten hebben wat deze aspecten behoefte aan ruimte en vragen die ook aan de provincie.

De provincie moet echter wel een coördinerende rol houden. Ook moet er maatwerk worden geleverd. Grote gemeenten kunnen zaken vaak zelf afhandelen terwijl kleinere gemeenten daar niet altijd de kennis en capaciteiten voor hebben. De partijen verschillen wel van elkaar als het gaat om maatschappelijke vraagstukken. Vrijwel iedere partij heeft met andere vraagstukken te maken. Dat komt vooral doordat de partijen zo van elkaar verschillen. Over of de Omgevingswet meer mogelijkheden biedt om de vraagstukken aan te pakken verschilt men ook van mening. Volgens sommigen is dat het geval. Terwijl volgens anderen deze mogelijkheden met de huidige wetgeving ook bestaan. Met de Omgevingswet wordt alles echter duidelijker opgeschreven waardoor de mogelijkheden beter zichtbaar zijn.

# Hoofdstuk 6.

Conclusies

## 6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een beschrijving gegeven van het onderzoek naar de impact van de Omgevingswet voor de provincie Zuid-Holland. Er is een overzicht gegeven van alle nieuwe instrumenten voor de provincie. De doorwerking van de omgevingsverordening op de gemeente is beschreven. Verder is de omgevingsverordening behandeld aan de hand van een aantal thema’s. Verschillende partijen hebben hun oordeel gegeven over de reikwijdte van deze thema’s. In dit hoofdstuk wordt een aantal conclusies gegeven en wordt de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord, namelijk: op welke wijze de provincie Zuid-Holland het beste de thema’s kan meenemen in de nieuwe omgevingsverordening. Voor de verschillende thema’s wordt een aantal aandachtspunten gegeven.

## 6.2 Aandachtspunten

De omgevingsverordening wordt een belangrijk nieuw instrument van de provincie Zuid-Holland. Dit instrument heeft juridische doorwerking, onder andere op gemeentelijk niveau. Er kunnen algemene regels, instructieregels en omgevingswaarden in worden opgenomen. Met instructieregels kan aan gemeenten een instructie worden gegeven met betrekking tot de uitoefening van haar taken en bevoegdheden. Omgevingswaarden zijn doelen voor de fysieke leefomgeving. Wanneer in een bepaalde gemeente niet aan deze waarde wordt voldaan, moet een programma worden opgesteld. Dit programma geldt tot de gemeente weer aan de omgevingswaarde voldoet.

Om een goede omgevingsverordening op te stellen is het belangrijk dat er wordt gekeken naar de sturingsfilosofie van de organisatie. Wat is de visie van het bestuur ten aanzien van de fysieke leefomgeving? Hoe ziet de provincie de relatie met gemeenten? Wil men hierin een sturende, controlerende rol, of worden zaken aan gemeenten overgelaten? Het is noodzakelijk dat de omgevingsvisie en de omgevingsverordening op elkaar aansluiten. Het Hoofdlijnenakkoord van gedeputeerde staten speelt hierbij een grote rol. Door deze documenten op elkaar af te stemmen wordt gemeenten duidelijkheid en zekerheid geboden. Gemeenten geven aan dat hier behoefte aan is.

In de omgevingsvisie en de omgevingsverordening moet één lijn worden getrokken als het aankomt op bestuurlijke afwegingsruimte. Wanneer in de omgevingsvisie ruimte wordt toegezegd, is het onverstandig om deze ruimte bij de juridische vertaalslag van visie naar verordening met regels op te vullen. Ook is het raadzaam om terughoudend te zijn in het opvullen van de afwegingsruimte die het Rijk biedt. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van gemeenten om zekerheid en ruimte.

Als uitvloeisel van het subsidiariteitsbeginsel is het ook nodig om verantwoordelijkheden los te laten en bepaalde zaken aan gemeenten over te laten. Dit biedt mogelijkheden voor het verlenen van maatwerk. Door een beperkte hoeveelheid regels te stellen kunnen gemeenten zelf hun vraagstukken aanpakken en kunnen wanneer daar behoefte aan is de hulp van de provincie inroepen. De verwachting is dat dit vooral bij kleinere gemeenten het geval zal zijn.

De provincie Zuid-Holland is een zeer diverse provincie. Er zijn grote en kleine gemeenten, oud en jong, stedelijk gebied, platteland, grote rivieren en een lange kuststrook. Ook ligt er een wereldhaven in de provincie. Deze diversiteit komt terug in de maatschappelijke vraagstukken die spelen bij de verschillende gemeenten en bij de provincie zelf. Het is voor de provincie als coördinerende overheid belangrijk om deze vraagstukken in beeld te hebben. De provincie moet bepalen in hoeverre gemeenten deze vraagstukken zelf mogen oplossen en in hoeverre er sprake is van een provinciaal belang. Omdat belangen van verschillende gemeenten in sommige gevallen niet op één lijn liggen, moet de provincie hier ook een bemiddelende rol in nemen.

Om integrale afwegingen te maken zullen alle betrokken partijen hierbij moeten worden betrokken. Dat betekent alle afdelingen, maar ook alle externe partijen. Voor alle aandachtspunten geldt dat de provincie het gesprek moet aangaan met haar partners. Er werd zowel door de provincie als door de gemeenten aangegeven dat dit een van de positieve punten in de relatie is. Door het gesprek aan te gaan komen beleidskwesties boven tafel. Door het soms oneens te zijn komen de achterliggende belangen ook in beeld. Gemeenten zien de provincie graag niet als sturende, hogere overheid, maar als overheid die op hetzelfde niveau gaat staan als gemeenten, met hen meedenkt over oplossingen en die toezicht houdt op het procesverloop. Wanneer nodig kan weer de rol van sturende overheid worden aangenomen, daar is vanuit gemeenten dan begrip en respect voor.

## 6.3 Verantwoording

Doel van dit onderzoek was om de provincie Zuid-Holland te adviseren over hoe zij de gekozen thema’s het beste kan meenemen bij het opstellen van de nieuwe omgevingsverordening. Nu voor alle thema’s een aantal aandachtspunten is gegeven kan worden gesteld dat aan deze doelstelling is voldaan.

De keuze voor de thema’s blijkt ook goed te zijn. Tijdens de gesprekken met een aantal respondenten kwam ter sprake dat de gekozen thema’s ook de thema’s zijn waar de gemeenten mee bezig zijn. Ondanks dat niet iedereen nog een goed beeld heeft van hoe deze thema’s zich zullen uiten in het nieuwe stelsel zijn dit wel de thema’s waar men naar kijkt en de thema’s die men belangrijk vindt.

# Hoofdstuk 7.

Aanbevelingen

## 7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een aantal aandachtspunten genoemd waar de provincie op moet letten bij het opstellen van de nieuwe omgevingsverordening. Dit hoofdstuk gaat nog iets verder dan deze aandachtspunten. Er wordt een aantal aanbevelingen gegeven voor de provincie Zuid-Holland. Deze aanbevelingen bieden manieren om naar de aandachtspunten te kijken. Door het volgen van de aandachtspunten en de aanbevelingen komt de provincie weer een stap dichterbij het opstellen van een omgevingsverordening.

## 7.2 Blijf in gesprek

Het belang van goede communicatie tussen de provincie Zuid-Holland en haar gemeenten is al eerder aangegeven. Vanuit beide partijen is hier ook behoefte aan. Gemeenten willen graag dat de provincie met hen meedenkt en zien de provincie graag als sparringpartner voor het oplossen van vraagstukken. Advies is vooral om dit te blijven doen. Goede communicatie is belangrijk voor de relatie. Het zorgt ervoor dat belangen boven tafel komen en dat meningsverschillen kunnen worden besproken.

Laat daarom actief aan gemeenten en andere partijen blijken dat men bij de provincie open staat voor een gesprek. Ga ook regelmatig zelf het gesprek aan. Dat kan door de partijen uit te nodigen voor gesprekken of sessies of door dit bij de andere partij te doen. Het is verstandig om dit zowel op individuele basis als in groepsverband te doen. Zo is er ruimte voor individuele aandacht. Door sessies in groepsverband kunnen partijen ook met elkaar in gesprek wat ook kan leiden tot creatieve ideeën.

## 7.3 Loslaten en vasthouden

Het past binnen de geest van de Omgevingswet om verantwoordelijkheden los te laten. Het subsidiariteitsbeginsel ligt stevig verankerd in artikel 2.3 Ow. Dat betekent dat gemeenten in beginsel als eerste aan zet zijn voor de uitvoering van taken en bevoegdheden. De provincie kan besluiten dat er sprake is van een provinciaal beland dat zij doelmatiger en doeltreffender kan behartigen. Wees hier echter terughoudend in. Gemeenten vragen om ruimte en hebben dit ook nodig. Door los te laten krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid om zelf naar hun vraagstukken te kijken en deze aan te pakken.

Loslaten betekent echter niet dat gemeenten de volledige verantwoordelijkheid moeten krijgen. De provincie moet te alle tijde alert zijn op zaken die zich binnen haar grondgebied afspelen. Er zijn veel gevallen denkbaar waarin er duidelijk sprake is van een provinciaal belang. In die gevallen moet de provincie dan ook optreden. Probeer tussen loslaten en vasthouden een balans te vinden die aansluit bij de sturingsfilosofie van de organisatie en bij de bedoeling van de wetgever.

## 7.4 Afhankelijkheid

In het nieuwe stelsel is iedereen in hoge mate van elkaar afhankelijk. De AMvB’s worden door het Rijk opgesteld. Provincies zijn afhankelijk van de invulling van de AMvB’s voor het invullen van hun omgevingsverordening. Gemeenten zijn op hun beurt weer afhankelijk van de invulling van de omgevingsverordening door de provincie, voor het invullen van hun eigen omgevingsplan. Tegelijkertijd bieden provincies en gemeenten weer input die nodig is voor de invulling van de AMvB’s en de verordening.

Deze afhankelijkheid maakt van de invulling van de instrumenten een lastige kwestie. Het is in ieders belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de regels die worden gesteld. Daarom is het zaak om, zodra mogelijk, invulling te geven aan de omgevingsverordening. Om dit tijdig te kunnen doen moet nu al de input vanuit gemeenten worden verzameld. Ook moet worden gekeken naar de wensen van het bestuur als het aankomt op de omgevingsverordening. Daarvoor moet het gesprek worden aangegaan. Begin daarna zo spoedig mogelijk met het schrijven van een plan van aanpak voor het opstellen van het omgevingsbeleid.

## 7.5 Spreid de kennis

Bij de provincie Zuid-Holland is al veel kennis over de Omgevingswet. Deze kennis is echter nog redelijk geconcentreerd in de programmateams. Probeer deze kennis meer te spreiden binnen de organisatie. Als de Omgevingswet in werking treedt moet de hele organisatie op de hoogte zijn van de veranderingen. Ook moet dan duidelijk zijn wat er concreet voor mensen verandert. Dit beeld is nu bij de meesten nog niet duidelijk. Dit geldt voor zowel de mensen bij de provincie als bij gemeenten.

Het is een taak om zowel intern als extern mensen te informeren over de belangrijkste veranderingen. Niet alleen de veranderingen in de inhoud, maar vooral ook de veranderingen in de werkwijze. De zogenaamde cultuuromslag. Des te eerder mensen hier duidelijkheid over hebben, des te meer zijn ze voorbereid op het moment van inwerkingtreding. Probeer ook gemeenten hierin zo veel mogelijk te stimuleren. Zij hebben in het nieuwe stelsel een belangrijke rol en dienen dus goed geïnformeerd te zijn. Het informeren kan zowel intern als extern door het organiseren van bewustwordingssessies.

# Literatuurlijst.

**De bij dit onderzoek gebruikte literatuur en overige bronnen.**

**Websites**

www.eerstekamer.nl.

www.kaartenenatlassen.nl.

www.infomil.nl.

www.omgevingswetportaal.nl.

www.portofrotterdam.nl.

www.rijksoverheid.nl.

www.siraconsulting.nl.

www.tweedekamer.nl.

www.zuid-holland.nl.

**Wet- en regelgeving**

Algemene wet bestuursrecht**.**

Crisis- en herstelwet.

Ontgrondingenwet.

Planwet verkeer en vervoer.

Provinciewet.

Richtlijn 2006/7/EG.

Spoedwet wegverbreding.

Tracéwet.

Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

Waterwet.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Wet geluidhinder.

Wet milieubeheer.

Wet ruimtelijke ordening.

**Kamerstukken**

*Kamerstukken I* 2014/15, 33 962, nr. A.

*MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3.

**Tijdschriften**

Naar de Omgevingswet - het wetsvoorstel en meer, (ROm 2014-3, bijzonder nummer) Den Haag: RO Magazine 2014-9.

Tweede Kamer aanvaardt wetsvoorstel Omgevingswet’, *BA* 2015-177.

**Overige stukken**

KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*, 3 november 2015.

KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Oplegnotitie Was-wordt lijst*, 30 oktober 2015, bijlage bij KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*, 3 november 2015.

Stibbe, Op weg naar de Omgevingswet, 2015.

1. www.rijksoverheid.nl > Onderwerpen > Omgevingswet > Documenten >Kamerbrief over voortgang stelsel Omgevingswetgeving (publicatie: 25 mei 2016), p. 3. [↑](#footnote-ref-1)
2. www.omgevingswetportaal.nl > Hoe werkt de wet? [↑](#footnote-ref-2)
3. www.infomil.nl > Onderwerpen > Ruimte > Omgevingswet > Omgevingswet in het kort. [↑](#footnote-ref-3)
4. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 8. [↑](#footnote-ref-4)
5. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52. [↑](#footnote-ref-5)
6. www.tweedekamer.nl > Kamerleden > Commissies > Infrastructuur en Milieu > Omgevingswet. [↑](#footnote-ref-6)
7. ‘Tweede Kamer aanvaardt wetsvoorstel Omgevingswet’, *BA* 2015-177. [↑](#footnote-ref-7)
8. www.eerstekamer.nl > Meer nieuws > ‘Debat over de Omgevingswet’ (publicatie: 15 maart 2016). [↑](#footnote-ref-8)
9. www.omgevingsweb.nl > Nieuws > ‘Omgevingswet aangenomen’ (publicatie: 22 maart 2016). [↑](#footnote-ref-9)
10. A. Collignon & A. al Khatib, *De vier AMvB’s als pilaren van de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 42. [↑](#footnote-ref-10)
11. www.siraconsulting.nl -> Nieuws -> Omgevingswet: de stand van zaken (publicatie: 5 april 2016). [↑](#footnote-ref-11)
12. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 15. [↑](#footnote-ref-12)
13. Naar de Omgevingswet - het wetsvoorstel en meer, (ROm 2014-3, bijzonder nummer) Den Haag:  
    RO Magazine 2014-9, p. 4. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ministerie van IenM, Samenvatting Verkenning Implementatie Omgevingswet, 2014, p. 9 - 11. [↑](#footnote-ref-14)
15. MvT 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 6. [↑](#footnote-ref-15)
16. MvT 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 12 - 13. [↑](#footnote-ref-16)
17. Naar de Omgevingswet - het wetsvoorstel en meer, (ROm 2014-3, bijzonder nummer) Den Haag: RO Magazine 2014-9, p. 5 - 6. [↑](#footnote-ref-17)
18. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52. [↑](#footnote-ref-18)
19. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 45 - 48. [↑](#footnote-ref-19)
20. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 76. [↑](#footnote-ref-20)
21. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43. [↑](#footnote-ref-21)
22. www.zuid-holland.nl > Over ons. [↑](#footnote-ref-22)
23. www.portofrotterdam.com > De haven > Feiten en cijfers > Andere havens. [↑](#footnote-ref-23)
24. www.zuid-holland.nl > Over ons > Missie en visie. [↑](#footnote-ref-24)
25. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 94. [↑](#footnote-ref-25)
26. Richtlijn 2006/7/EG. [↑](#footnote-ref-26)
27. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 416. [↑](#footnote-ref-27)
28. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 85. [↑](#footnote-ref-28)
29. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 74. [↑](#footnote-ref-29)
30. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 78. [↑](#footnote-ref-30)
31. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 46. [↑](#footnote-ref-31)
32. Naar de Omgevingswet - het wetsvoorstel en meer, (ROm 2014-3, bijzonder nummer) Den Haag: RO Magazine 2014-9, p. 6. [↑](#footnote-ref-32)
33. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 83. [↑](#footnote-ref-33)
34. KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Oplegnotitie Was-wordt lijst*, 30 oktober 2015, bijlage bij KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*, 3 november 2015, p. 1 - 4. [↑](#footnote-ref-34)
35. www.zuid-holland.nl -> Onderwerpen -> Ruimte -> Visie Ruimte en Mobiliteit. [↑](#footnote-ref-35)
36. C. Saris, *De omgevingsvisie in de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 10. [↑](#footnote-ref-36)
37. www.infomil.nl -> Onderwerpen -> Ruimte -> Omgevingswet -> Omgevingswet in het kort -> Omgevingsvisie (Brochure Ministerie van IenM). [↑](#footnote-ref-37)
38. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 114. [↑](#footnote-ref-38)
39. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 114. [↑](#footnote-ref-39)
40. www.zuid-holland.nl -> Over ons -> Missie en visie. [↑](#footnote-ref-40)
41. C. Saris, *De omgevingsvisie in de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 10. [↑](#footnote-ref-41)
42. C. Saris, *De omgevingsvisie in de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 11. [↑](#footnote-ref-42)
43. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 117. [↑](#footnote-ref-43)
44. C. Saris, *De omgevingsvisie in de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 12. [↑](#footnote-ref-44)
45. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 52. [↑](#footnote-ref-45)
46. www.zuid-holland.nl -> Onderwerpen -> Ruimte -> Visie Ruimte en Mobiliteit -> Naar VRM downloads -> Verordening ruimte 2014 per 1 april 2016. [↑](#footnote-ref-46)
47. www.zuid-holland.nl -> Onderwerpen -> Milieu -> Provinciale milieuverordening. [↑](#footnote-ref-47)
48. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 94. [↑](#footnote-ref-48)
49. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 88 - 89. [↑](#footnote-ref-49)
50. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 89. [↑](#footnote-ref-50)
51. C. Saris, *De omgevingsverordening in de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 25. [↑](#footnote-ref-51)
52. J. van Oosten, *Omgevingswaarden in de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 91. [↑](#footnote-ref-52)
53. J. van Oosten, *Omgevingswaarden in de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 92. [↑](#footnote-ref-53)
54. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 106. [↑](#footnote-ref-54)
55. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 107. [↑](#footnote-ref-55)
56. KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Oplegnotitie Was-wordt lijst*, 30 oktober 2015, bijlage bij KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*, 3 november 2015, p. 5 - 8. [↑](#footnote-ref-56)
57. www.infomil.nl -> Onderwerpen -> Ruimte -> Omgevingswet -> Omgevingswet in het kort -> Plan of programma (Brochure Ministerie van IenM). [↑](#footnote-ref-57)
58. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 115. [↑](#footnote-ref-58)
59. A. ten Veen & D. Sietses, *Programma en de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 14. [↑](#footnote-ref-59)
60. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 116. [↑](#footnote-ref-60)
61. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 451 - 452. [↑](#footnote-ref-61)
62. A. ten Veen & D. Sietses, *De programmatische aanpak in de Omgevingswet, een onverplicht bijzonder programma* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 16. [↑](#footnote-ref-62)
63. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 124. [↑](#footnote-ref-63)
64. KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Oplegnotitie Was-wordt lijst*, 30 oktober 2015, bijlage bij KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*, 3 november 2015, p. 6. [↑](#footnote-ref-64)
65. A. ten Veen, *De omgevingsvergunning in de Omgevingswet, een onverplicht bijzonder programma* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 31. [↑](#footnote-ref-65)
66. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 53. [↑](#footnote-ref-66)
67. KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Oplegnotitie Was-wordt lijst*, 30 oktober 2015, bijlage bij KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*, 3 november 2015, p. 14 - 18. [↑](#footnote-ref-67)
68. A. ten Veen, *De omgevingsvergunning in de Omgevingswet, een onverplicht bijzonder programma* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 33. [↑](#footnote-ref-68)
69. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 160. [↑](#footnote-ref-69)
70. J.R. van Angeren & L. Westendorp, *Bevoegd gezag: uitgangspunten onder de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 55. [↑](#footnote-ref-70)
71. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 174 - 175. [↑](#footnote-ref-71)
72. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 176. [↑](#footnote-ref-72)
73. KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Oplegnotitie Was-wordt lijst*, 30 oktober 2015, bijlage bij KING, Rijkswaterstaat & Royal HaskoningDHV, *Tweede verkennend onderzoek naar de impact van de Omgevingswet*, 3 november 2015, p. 19 - 20. [↑](#footnote-ref-73)
74. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 175. [↑](#footnote-ref-74)
75. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 176. [↑](#footnote-ref-75)
76. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 178. [↑](#footnote-ref-76)
77. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 179. [↑](#footnote-ref-77)
78. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 399 - 400. [↑](#footnote-ref-78)
79. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 400. [↑](#footnote-ref-79)
80. www.zuid-holland.nl -> Onderwerpen -> Ruimte -> Visie Ruimte en Mobiliteit -> Naar VRM downloads -> Verordening ruimte 2014 per 1 april 2016. [↑](#footnote-ref-80)
81. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 400. [↑](#footnote-ref-81)
82. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 401. [↑](#footnote-ref-82)
83. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 451. [↑](#footnote-ref-83)
84. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 108. [↑](#footnote-ref-84)
85. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 109. [↑](#footnote-ref-85)
86. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 106. [↑](#footnote-ref-86)
87. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 388. [↑](#footnote-ref-87)
88. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 111. [↑](#footnote-ref-88)
89. J. van Oosten & P. Swagemakers, *Instructieregels en instructies in de Omgevingswet* (bundel ‘Op weg naar de Omgevingswet’), Amsterdam: Stibbe (eigen uitgave) 2015, p. 31. [↑](#footnote-ref-89)
90. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 389. [↑](#footnote-ref-90)
91. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 471. [↑](#footnote-ref-91)
92. *MvT* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 488. [↑](#footnote-ref-92)
93. Zie bijlagen 7, 8 en 9. [↑](#footnote-ref-93)
94. Zie bijlage 5. [↑](#footnote-ref-94)
95. Zie bijlagen 5 en 6. [↑](#footnote-ref-95)
96. Zie bijlagen 5, 7, 8 en 9. [↑](#footnote-ref-96)
97. Zie bijlagen 5, 6 en 8. [↑](#footnote-ref-97)
98. Zie bijlage 10. [↑](#footnote-ref-98)
99. www.zuid-holland.nl -> Over ons -> Hoofdlijnenakkoord -> Zuid-Holland slimmer, schoner en sterker Hoofdlijnenakkoord 2015-2019. [↑](#footnote-ref-99)
100. www.zuid-holland.nl -> Over ons -> Missie en visie. [↑](#footnote-ref-100)
101. Zie bijlage 7. [↑](#footnote-ref-101)
102. Zie bijlage 6. [↑](#footnote-ref-102)
103. Zie bijlage 11. [↑](#footnote-ref-103)
104. Zie bijlage 12. [↑](#footnote-ref-104)
105. Zie bijlage 6, 8 en 9. [↑](#footnote-ref-105)
106. Zie bijlage 6. [↑](#footnote-ref-106)
107. Zie bijlage 6. [↑](#footnote-ref-107)
108. Zie bijlage 12. [↑](#footnote-ref-108)
109. Zie bijlagen 5 en 8. [↑](#footnote-ref-109)
110. Zie bijlagen 5 en 7. [↑](#footnote-ref-110)
111. Zie bijlage 5. [↑](#footnote-ref-111)
112. Zie bijlage 10. [↑](#footnote-ref-112)
113. Zie bijlage 11. [↑](#footnote-ref-113)
114. Zie bijlage 11. [↑](#footnote-ref-114)
115. Zie bijlage 11. [↑](#footnote-ref-115)
116. Zie bijlage 7. [↑](#footnote-ref-116)
117. Zie bijlage 11. [↑](#footnote-ref-117)
118. Zie bijlage 12. [↑](#footnote-ref-118)
119. Zie bijlagen 7, 8 en 9. [↑](#footnote-ref-119)
120. Zie bijlagen 5 en 6. [↑](#footnote-ref-120)
121. Zie bijlage 8. [↑](#footnote-ref-121)
122. Zie bijlagen 6, 7 en 8. [↑](#footnote-ref-122)
123. Zie bijlage 7. [↑](#footnote-ref-123)
124. Zie bijlage 5. [↑](#footnote-ref-124)
125. Zie bijlage 11. [↑](#footnote-ref-125)
126. Zie bijlage 12. [↑](#footnote-ref-126)