

Handreiking omgevingsverordening^{2.0}

Invoeringsondersteuning
Implementatie Omgevingswet



Interprovinciaal Overleg **ip**^o

Voorwoord

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

6 december 2018

Beste provincieambtenaar, gedeputeerde, statenlid, en alle anderen,

Voor u ligt de geactualiseerde IPO Handreiking
Omgevingsverordening: de 2.0 versie.

Met de Handreiking Omgevingsverordening willen we de
waaier van wettelijke verplichtingen en mogelijkheden voor
de omgevingsverordening in beeld brengen, toelichten en
waar mogelijk van voorbeelden voorzien. De Handreiking
moet er voor zorgen dat de provincies zijn voorbereid op de
inwerkingtreding van de omgevingswet, en in het bijzonder
op het ontwerpen en vaststellen van de omgevings-
verordening, met in achtneming van de digitale vereisten
daarbij, op grond van die wet.

De Handreiking is 'work in progress'. De planning van de
wetgever is voor ons hierbij in beginsel leidend.

In de 1.0 versie van de Handreiking (maart 2017) lag de
focus op de Omgevingswet, de AMvB's en de digitale
aspecten van de omgevingsverordening.

In de 2.0 versie is de sinds de 1.0 versie verschenen nieuwe
(concept) wet- en regelgeving meegenomen. En dat is
inclusief de consultatieversie van het Invoeringsbesluit.
Van de standaarden STOP/TPOD voor de Omgevingsver-
ordening hebben we de versie 0.96 in deze Handreiking
verwerkt, met enkele aanvullingen uit versie 0.97, die op
dit moment nog niet beschikbaar is. In de loop van 2019 zal,
wanneer de standaarden vastgesteld zijn, uitvoeriger
documentatie beschikbaar komen over het gebruik van de
standaarden in de vorm van praktijkrichtlijnen. Speciale
aandacht gaat uit naar een aantal bijzondere thema's:
subsidiariteit en proportionaliteit, voorbescherming,
structuur van de omgevingsverordening en overgangs(fase)
recht.

Bij het 'lanceren' van deze nieuwe Handreiking zijn we iets
meer dan twee jaar verwijderd van de inwerkingtreding van
de Omgevingswet. Twee jaar die minimaal nodig zijn om
een omgevingsverordening te ontwerpen en vast te stellen.
We hopen dat deze handreiking een goede bijdrage kan
leveren aan dat proces.

Namens het Team Handreiking,

Henry Meijdam,
Directeur IPO

Team Handreiking: A. van Helden (GLD), C. Idema (UTR), E. Laméris (ZH), E. Vos (NB), P. Franssen (ZH), J. Lanting (NH),
P. Posthumus (ZH), D. van Cooten (UTR), S. Handgraaf (ADSMO) T. vd Meulen (IPO)

Samenvatting

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

Met de invoering van de Omgevingswet wordt het stellen van regels over de fysieke leefomgeving flink anders. Er komt een einde aan de veelheid van provinciale verordeningen voor de fysieke leefomgeving: de milieuverordening, de waterverordeningen, de ontgrondingenverordening, de ruimtelijke verordening, de natuurverordening en diverse verordeningen rond landschap, wegen, luchtvaart, etc. Al deze verordeningen worden vervangen door slechts één verordening: de omgevingsverordening. Bovendien komt er een einde aan papieren verordeningen. Onder de Omgevingswet werken we niet meer analoog: de omgevingsverordening is een digitaal instrument.

De Omgevingswet verplicht de provincies namelijk tot het opstellen van één digitale verordening voor de gehele fysieke leefomgeving: de omgevingsverordening. In deze verordening worden alle regels opgenomen die de provincie moet dan wel wil stellen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Dat betekent dat de provincie de komende tijd voor een flink aantal keuzes komt te staan. Bijvoorbeeld: wat regelen we naast de verplichte onderwerpen nog meer? Wat regelen we niet meer? Hoe wordt omgegaan met afstemming en participatie bij het vormgeven van de omgevingsverordening? En hoe koppelen we deze omgevingsverordening aan de provinciale omgevingsvisie?



Bij het maken van deze keuzes moeten provincies rekening houden met de mogelijkheden en onmogelijkheden die bij of krachtens de Omgevingswet worden gesteld. Om structuur te brengen in al deze verplichtingen en mogelijkheden, is deze handreiking opgesteld.

Deze handreiking geeft aan wat nodig is om een omgevingsverordening te maken. Zij is te vergelijken met een uitleg voor het maken van bijvoorbeeld een auto aan de hand van een voorraad losse onderdelen. De handleiding geeft aan welke onderdelen noodzakelijk zijn en hoe die in elkaar gezet moeten worden (het chassis, de wielen, de motor,

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

etc.) en vervolgens op welke manier de delen worden gekoppeld om een functionerende auto te bouwen. Enige mate van standaardisering hierbij is noodzakelijk voor de gebruiker. Zo zit in Nederland het stuur aan de linkerkant van de auto, links van het stuur is bediening voor het licht te vinden en bediening voor de ruitenwissers zit aan de rechterkant.

Er zijn echter ook veel onderdelen die openstaan voor een invulling van de maker: wordt het een cabrio of een stationcar, een golfje of een Rolls-Royce, een zuinige hybride of een Formule 1 wagen. De handreiking is daarom geen modelverordening. Het is een naslagwerk waarin de wettelijke verplichtingen, kansen en mogelijkheden van de omgevingsverordening uitvoerig staan beschreven aan de hand van de volgende indeling.

In hoofdstuk 1 is het brede kader van de omgevingsverordening beschreven. Hierbij wordt ingegaan op de rol en sturing van de provincie, de taken en bevoegdheden van de provincie en de positie van de omgevingsverordening ten opzichte van de andere instrumenten uit de Omgevingswet.

In hoofdstuk 2 wordt aangegeven wat een provincie moet, kan en mag regelen in de omgevingsverordening en op welke wijze zij dat dan kan doen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de verschillende fases bij het daadwerkelijk opstellen, wijzigen en vaststellen van de omgevingsverordening.

Vervolgens zijn er 9 bijlagen gewijd aan diverse thema's. In bijlage II zoals vanouds alle relevante wet en regelgeving voor de omgevingsverordening.

Hou rekening met de actualiteit van elk opgenomen wetgevingsproduct, op elk moment dat deze bijlage wordt geraadpleegd. In bijlage III wordt op de structuur van de verordening ingegaan, in bijlage IV de Voorbeeldregels, in bijlage V het Overgangs(fase)recht.

Bijlage VI biedt meer inzicht in belangrijke beginselen als subsidiariteit en proportionaliteit. Heel handig in de praktijk is het Afwegingskader voor de omgevingsverordening in bijlage VII en de bijlage over het werkproces van de omgevingsverordening in bijlage VIII. De laatste bijlage gaat in op alle relevante aspecten van Voorbescherming.

Gebruikte afkortingen

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
DSO-LV	Digitaal Stelsel Omgevingswet-Landelijke Voorziening
GPP	Geluidproductieplafond
GS	Gedeputeerde staten
Ib Ow	Invoeringsbesluit Omgevingswet
Ir Ow	Invoeringsregeling Omgevingswet
Iw Ow	Invoeringswet Omgevingswet
IAK	Integraal afwegingskader
jo.	juncto: in samenhang met
LVBB	Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen
M.e.r.	Milieueffectrapportage
MvT	Memorie van Toelichting
Ob	Omgevingsbesluit
Ow	Omgevingswet
PS	Provinciale staten
STOP-TPOD	Standaard Officiële Publicaties-Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Gebruikte afkortingen	5
Hoofdstuk 1 De omgevingsverordening in de Omgevingswet	7
1.1 Inleiding	8
1.2 Rol en sturing van de provincie	9
1.3 Taken en bevoegdheden van de provincie	10
1.4 Positie omgevingsverordening ten opzichte van andere instrumenten Ow	11
Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd	15
2.1 Inleiding	16
2.2 Wat wordt in de omgevingsverordening geregeld? En wat niet?	16
2.3 Hoe wordt het in de omgevingsverordening geregeld?	18
2.3.1 Omgevingswaarden	19
2.3.2 Rechtstreeks werkende regels	21
2.3.3 Instructieregels	28
2.4 Flexibiliteit in de regels	31
2.5 Bijzondere thema's	32
2.5.1 Delegatie aan GS	32
2.5.2 M.e.r.	32
2.5.3 Overgangs(fase)recht	33
2.6 Procedure omgevingsverordening en rechtsbescherming	34
2.7 Digitale vereisten van een omgevingsverordening	34
2.7.1 Regeling (omgevingsverordening) en (wijzigings-) besluiten	35
2.7.2 Vereisten aan tekststructuur	39
2.7.3 Vereisten aan annoteren	41
2.7.4 Presentatie	42
Hoofdstuk 3 De omgevingsverordening: aan de slag	43
3.1 Inleiding	44
3.2 Voorbereidende fase van de omgevingsverordening	44
3.2.1 Inventarisatie bestaande regels, aanpassingen en intrekken van andere regelgeving	44
3.2.2 Benoemen van (veranderde) uitgangspunten en onderwerpen vanuit de sturingsfilosofie	45
3.2.3 Afstemmen met andere overheden en (burger)participatie	46
3.3 Schrijffase van de omgevingsverordening	47
3.3.1 Algemene uitgangspunten van regelgeving en schrijftips	48
3.3.2 Nadenken over (inpassing in) de structuur van de omgevingsverordening	51
3.4 Regeling (omgevingsverordening) versus (wijzigings-)besluiten	53
3.5 Leren van andere 'handreikingen'	53
Bijlagen	56
I Instrumenten voor de provincie	57
II Wat moet en wat kan	70
III Voorbeeld van structuur en opbouw van de omgevingsverordening	106
IV Voorbeelden uitwerking typen regels	108
V Overgangs(fase)recht	112
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets	120
VII Afwegingskader Omgevingsverordening	124
VIII Werkproces Omgevingsverordening	132
IX Voorbescherming	133



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

Hoofdstuk 1

De omgevingsverordening in de Omgevingswet

1.1 Inleiding	8
1.2 Rol en sturing van de provincie	9
1.3 Taken en bevoegdheden van de provincie	10
1.4 Positie omgevingsverordening ten opzichte van andere instrumenten Ow	11



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1.1 Inleiding

De Omgevingswet (hierna: Ow) vervangt 26 sectorale wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. De bij de Ow behorende algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) worden teruggebracht tot slechts vier: het Omgevingsbesluit (hierna: Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en het Besluit bouwen leefomgeving (hierna: Bbl). In aansluiting op deze bundeling van de wet- en regelgeving op Rijksniveau integreren de provincies alle regels over de fysieke leefomgeving die zijn opgenomen in verschillende verordeningen in één verordening: de omgevingsverordening (artikel 2.6 Ow). Net als de Ow bevat de omgevingsverordening regels over de fysieke leefomgeving en over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval de volgende aspecten: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, werelderfgoed en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (artikel 1.2 Ow). Onder meer de huidige milieuverordening, de verordening ruimte, de waterverordening en de wegenverordening worden geïntegreerd in de omgevingsverordening.

Het maatschappelijk doel van de Ow (artikel 1.3) is: met het oog op duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu gericht op het in onderlinge samenhang:

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

In aansluiting hierop is ook het doel van de omgevingsverordening om een goede balans tussen 'beschermen' en 'benutten', dus tussen het gebruiken en beheer, van de fysieke leefomgeving te realiseren. Nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken en daarbij gepaste zorg, beheer en bescherming bieden voor de fysieke leefomgeving en omgevingskwaliteiten.

Daarnaast kent de stelselherziening van het omgevingsrecht een aantal verbeterdoelen:

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

Bij het opstellen van de provinciale omgevingsverordeningen worden deze verbeterdoelen ook nagestreefd.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

De omgevingsverordening is, samen met het gemeentelijke omgevingsplan en de waterschapsverordening, één van zes kerninstrumenten van de Ow (decentrale regels) en komt digitaal beschikbaar. De digitalisering binnen de stelselherziening beoogt dat burgers en bedrijven met één klik op de kaart alle relevante informatie over hun eigen leefomgeving beschikbaar krijgen.

Naast de omgevingsverordening beschikken provincies over nog andere (kern)instrumenten van de Ow. De Ow gaat uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. Zelfbindend beleid wordt vastgelegd in de omgevingsvisie en programma's, normstelling vindt plaats in de omgevingsverordening. De omgevingsverordening is een juridisch instrument gericht op doorwerking van aspecten uit het rijks- en provinciale omgevingsbeleid naar derden. Vaak via de 'omweg' van (instructieregels voor) het gemeentelijke omgevingsplan en de waterschapsverordening, maar soms ook rechtstreeks naar burgers en bedrijven. Regels worden opgenomen in de omgevingsverordening ter uitvoering van aan de provincie in de Ow of de onderliggende AMvB's opgenomen instructies en opgedragen taken of omdat een provincie het nodig vindt om haar eigen (aanvullende) beleid met betrekking tot aspecten van de fysieke leefomgeving te effectueren.

Bij de inzet van de omgevingsverordening spelen diverse factoren een rol:

- de rol en sturing van de provincie;
- de taken en bevoegdheden van de provincie;
- de positie van de omgevingsverordening ten opzichte van de andere instrumenten uit de Ow.

1.2 Rol en sturing van de provincie

De provincie vervult steeds meer de rol van gebiedsregisseur. Juist op dat vlak heeft de provincie een meerwaarde. Dit wordt bevestigd in de Memorie van Toelichting (MvT, p. 43) bij de Ow:

'De provincies hebben een belangrijke bestuurlijke rol bij het verbinden en regisseren van de opgaven in de fysieke leefomgeving, opdat het geheel meer is dan de som der delen.'

Voor welke aspecten van de fysieke leefomgeving de provincie een regierol inneemt, kan per provincie verschillen en is afhankelijk van de ruimte die de wetgever biedt, de aard van de problematiek, de specifieke kenmerken van de betreffende provincie en natuurlijk de politieke context en opvattingen die leven binnen gedeputeerde en provinciale staten.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

In de omgevingsvisie (artikel 3.2 Ow) geeft de provincie, naast het noemen van de hoofdzaken van haar beleid op het terrein van de fysieke leefomgeving, globaal aan hoe zij de hoofdzaken wil realiseren en met welke instrumenten. Op die manier vindt de beleidsuitwerking en uitvoering via programma's, omgevingsverordening of andere instrumenten in samenhang plaats. Dit is de sturingsfilosofie. Deze inzet kan in de loop van de tijd (per vierjaarlijkse collegeperiode) wijzigen. Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn. Bijvoorbeeld omdat het doel inhoudelijk wijzigt, of omdat een doel niet gehaald wordt en de provincie daarom strakker wil sturen, of juist omdat sturing vanuit de provincie niet meer nodig is, of omdat politieke prioriteiten wijzigen. Zowel de omgevingsvisie (provinciaal belang), als programma's (nadere uitwerking beleid en instrumenten) als de vierjaarlijkse collegeprogramma's zijn dus bepalend voor de wisselende inzet en inhoud van de omgevingsverordening.

1.3 Taken en bevoegdheden van de provincie

De Ow is vanuit het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij» opgebouwd. Het betekent dat de gemeente als eerste «aan de lat staat» bij het (doen) realiseren van de maatschappelijke behoeften die in artikel 1.3 Ow zijn opgenomen. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3, eerste en tweede lid Ow:

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij (...).
2. De provincie oefent een taak of bevoegdheid op grond van de Ow alleen uit als dat nodig is (artikel 2.3, tweede lid Ow):
 - a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Of een onderwerp van provinciaal belang is (a-criterium), blijkt uit de Ow (artikel 2.18) en uit de omgevingsvisie, een provinciaal (beleids)document of een concreet besluit (bijvoorbeeld een projectbesluit). Bij de totstandkoming van de provinciale verordening is het vanuit het subsidiariteitsbeginsel verplicht om af te wegen of het doelmatiger en doeltreffender is om het betreffende onderwerp op gemeentelijk niveau te (laten) regelen of door het waterschap. Het gaat daarbij dus om de keuze tussen wel of geen instructieregels voor het omgevingsplan of waterschapsverordening en om de keuze tussen rechtstreeks werkende regels en instructieregels. Daarnaast spelen de beginselen van proportionaliteit en 'de minst belastende interventie' een rol. Je leest er meer over in bijlage VI en VII.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Voor het b-criterium heeft de wetgever al de afweging gemaakt dat bepaalde onderwerpen tot de taken en bevoegdheden van de provincie horen (artikel 2.18 Ow, MvT Ow, p.49). Toch moet ook voor die onderwerpen, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, steeds de afweging worden gemaakt of het nodig is om over het betreffende onderwerp op provinciaal niveau regels te stellen. Meer hierover in bijlage VI en VII.

Hoewel het waterschapsbestuur in artikel 2.3 Ow niet wordt genoemd, geldt het subsidiariteitsbeginsel ook voor provinciaal optreden in het regionale waterbeheer. Een waterschap heeft wel een andere positie dan een gemeente, omdat het een functioneel bestuur is en geen algemeen bestuur. De relatie tussen provincie en waterschappen is geregeld in de Waterschapswet. Artikel 1 Waterschapswet geeft de provincie de opdracht om de zorg voor het regionale watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater aan het waterschap toe te delen. Het tweede lid van dat artikel biedt alleen ruimte om van die regel af te wijken in het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Toch heeft het subsidiariteitsbeginsel ook een functie in de verhouding tussen de provincie en het waterschap. Wanneer een specifieke taak bij het waterschap is belegd, volgt uit het subsidiariteitsbeginsel dat het reguleren daarvan ook aan het waterschap behoort te worden overgelaten. De provincie kan daarom alleen algemene regels stellen over onderwerpen die behoren tot het takenpakket

van een waterschap als het waterschap dat niet doelmatig en doeltreffend zelf kan doen (NvT Bkl, p. 410). Daarbij speelt nog een ander belangrijk aandachtspunt. De regels voor interprovinciale waterschappen zijn op dit moment meestal opgenomen in één waterverordening per waterschap, gezamenlijk vastgesteld door meerdere provincies. Dit verandert straks als er per provincie één omgevingsverordening komt. Om eenduidige regels voor water te bevorderen blijft ook onder de Ow de huidige praktijk, waarin de waterregels tussen zowel provincies als waterschappen worden afgestemd, aanbevolen.

1.4 Positie omgevingsverordening ten opzichte van andere instrumenten Ow

De Ow heeft de beleidscyclus als uitgangspunt om de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal te stellen en ruimte te bieden voor ontwikkeling. Het cyclisch proces bestaat uit vier fases:

- **beleidsontwikkeling** in de vorm van een strategische langetermijnvisie (omgevingsvisie), met daarin ambities en de sturingsfilosofie;
- **beleidsdoorwerking**: concretisering en doorwerking van dit beleid eventueel door vaststelling van omgevingswaarden en instructieregels in de omgevingsverordening en door programma's;
- **uitvoering** van het beleid door algemene regels en indien

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

nodig via vergunningen en voor grote maatschappelijke projecten met projectbesluiten;

- **terugkoppeling:** toetsing en evaluatie van het beleid door toezicht en handhaving en door monitoring.

Uit monitoring, evaluatie en uit de ervaringen met toezicht en handhaving kan blijken dat het beleid of de instrumentatie daarvan aanpassing behoeven. Dan wordt de beleids-cyclus opnieuw doorlopen en kunnen de regels van de omgevingsverordening worden gewijzigd.



Naast de zes kerninstrumenten kent de Ow ook ondersteunende instrumenten, zoals gedoogplichten, meldingen en instructies. In bijlage I van deze handreiking is een beschrijving opgenomen van de instrumenten, waarbij per instrument ook is aangegeven welke verplichtingen voor de provincie hierover in de Ow zijn opgenomen.

Het is belangrijk te beseffen dat de verschillende instrumenten elkaar onderling beïnvloeden. De inhoud van de omgevingsvisie is leidend voor de inhoud van de programma's en de omgevingsverordening. Het vaststellen van een omgevingswaarde in de omgevingsverordening heeft weer consequenties voor programma's en monitoring, en door middel van instructieregels kan het ook gevolgen hebben voor derden. Door de instrumentenmix slim in te zetten, zijn er verschillende mogelijkheden voor provincies om hun doelen te bereiken. Daarbij beschikken de provincies uiteraard ook over instrumenten, die niet geregeld worden in de Ow (bijvoorbeeld subsidies).

Vanwege de samenhang tussen omgevingsvisie (beleid) en omgevingsverordening (doorwerking van beleid naar derden) is het aan te bevelen om het traject van de totstandkoming van de omgevingsvisie en omgevingsverordening gelijk te laten lopen of om beide trajecten in ieder geval te koppelen. Dat geeft duidelijkheid aan andere overheden en belanghebbenden in hoeverre de provincie haar beleid via regelgeving uit gaat voeren.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

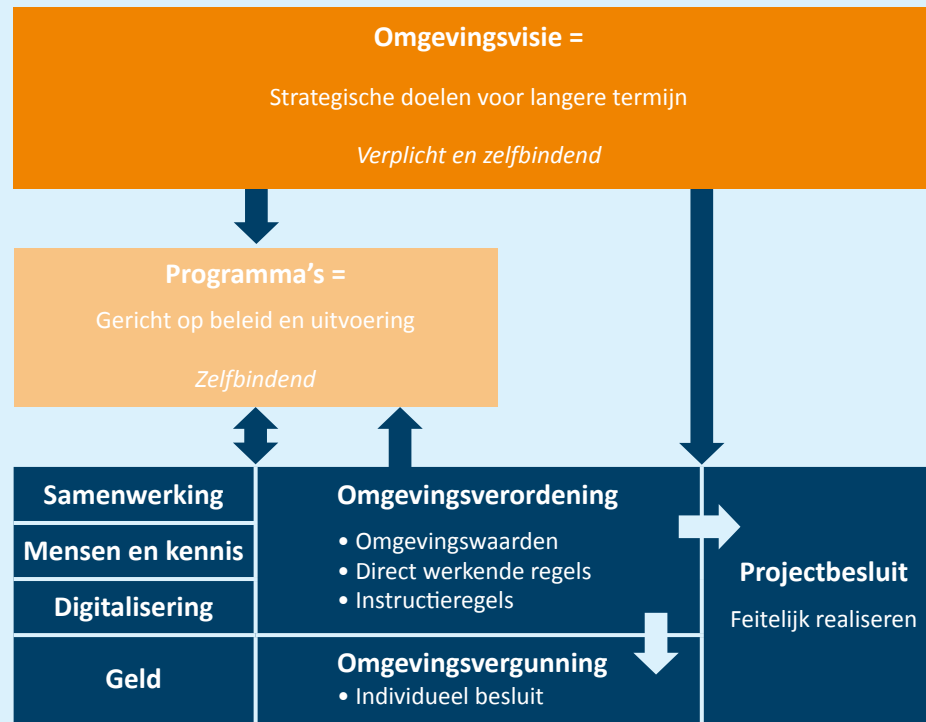
Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

In onderstaand schematisch overzicht is de omgevingsverordening gepositioneerd ten opzichte van de andere bestuurslagen en kerninstrumenten.



Hoofdstuk 1 De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Handreiking
omgevingsverordening
2.0

1.1 Inleiding

1.2 Rol en sturing

1.3 Taken en bevoegdheden

1.4 Positie omgevingsverordening

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

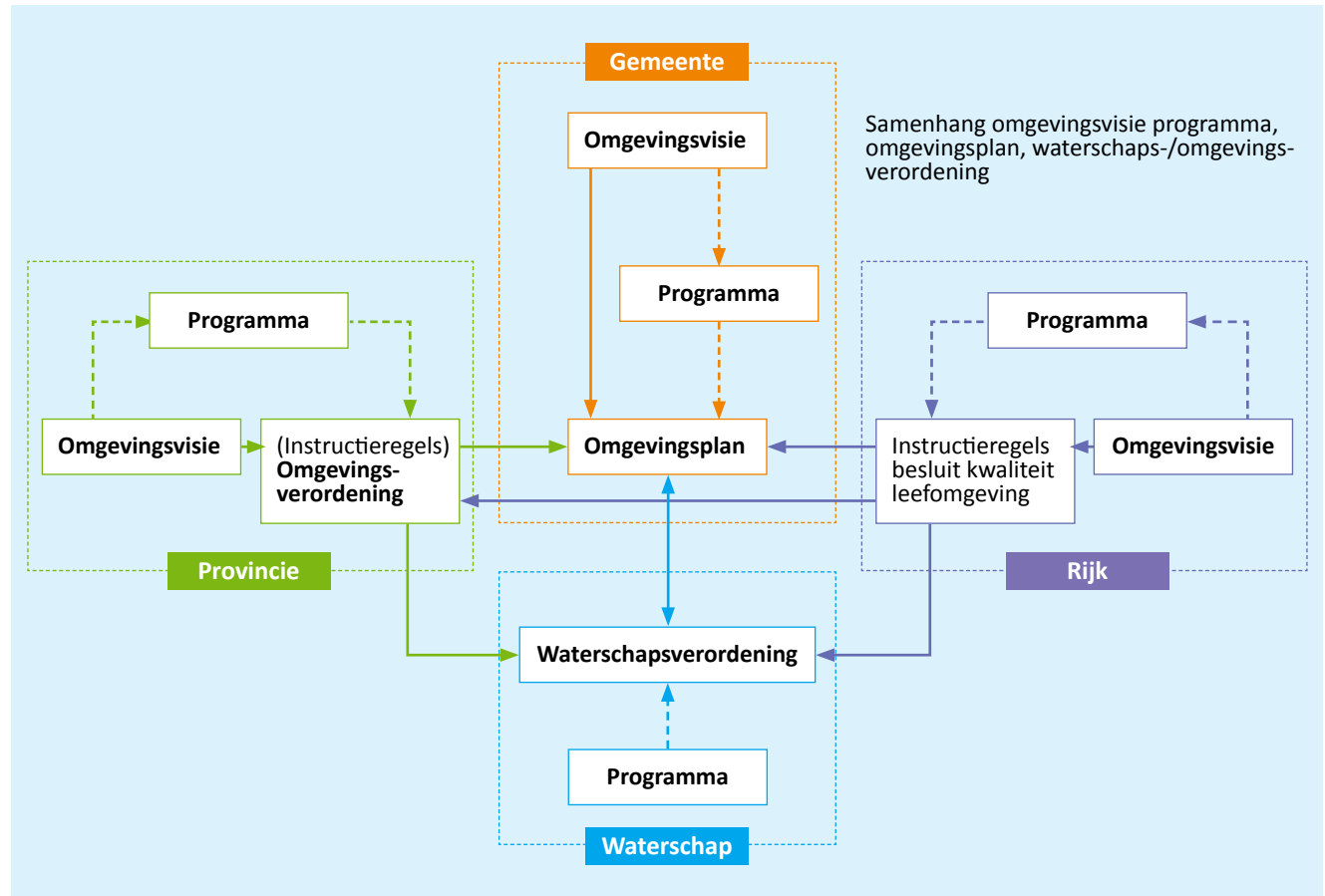
Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Hoofdstuk 2

De omgevingsverordening: nader beschouwd

2.1 Inleiding	16	2.6 Procedure omgevingsverordening en rechtsbescherming	34
2.2 Wat wordt in de omgevingsverordening geregeld? En wat niet?	16	2.7 Digitale vereisten van een omgevingsverordening ..	34
2.3 Hoe wordt het in de omgevingsverordening geregeld?	18	2.7.1 Regeling (omgevingsverordening) en (wijzigings) besluiten	35
2.3.1 Omgevingswaarden	19	2.7.2 Vereisten aan tekststructuur	39
2.3.2 Rechtstreeks werkende regels	21	2.7.3 Vereisten aan annoteren	41
2.3.3 Instructieregels	28	2.7.4 Presentatie	42
2.4 Flexibiliteit in de regels	31		
2.5 Bijzondere thema's	32		
2.5.1 Delegatie aan GS	32		
2.5.2 M.e.r.	32		
2.5.3 Overgangs(fase)recht	33		



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

2.1 Inleiding

De omgevingsverordening bevat alle regels op provinciaal niveau voor de fysieke leefomgeving en vervangt daarmee diverse verordeningen op het gebied van ruimte, water, milieu, natuur, (vaar)wegen, landschap, erfgoed, beperkingengebieden rondom luchthavens (voor zover deze zien op activiteiten 'op de grond') en ontgrondingen. Een omgevingsverordening zorgt dat de doelen en het beleid zoals opgenomen in de provinciale omgevingsvisie en de programma's doorwerken naar derden. Er moet dan sprake zijn van provinciaal belang of (omgeving)wettelijke taken. Om misverstanden te voorkomen: de omgevingsvisie is vaak de beleidsmatige onderbouwing voor regels in de omgevingsverordening, maar verplicht is dit niet. Het provinciaal belang en de afweging over de inzet van instrumenten kan ook in een programma zijn opgenomen, dat is opgesteld als uitwerking van de omgevingsvisie.

De omgevingsverordening bevat regels die zich richten tot drie doelgroepen:

- **gedeputeerde staten:** regels over omgevingswaarden, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, het toepassen van flexibiliteit of instructieregels over het opstellen van programma's en projectbesluiten;
- **gemeenten en waterschappen:** instructieregels over de uitoefening van aan hen toebedeelde taken en bevoegdheden (art. 2.16 en 2.17 Ow), en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen (art. 5.19 Ow);

- **burgers en bedrijven,** zoals algemene regels (art. 4.1 en 4.2 Ow) meldingsplichten, en vergunningenstelsels (art. 5.4 jo. 5.19 Ow).

2.2 Wat wordt in de omgevingsverordening geregeld? En wat niet?

Op grond van de Ow en bijbehorende AMvB's moet en kan de provincie een aantal onderwerpen regelen in de omgevingsverordening. In bijlage II Wat moet en kan in de omgevingsverordening geregeld worden zijn uitgebreide lijsten opgenomen. Hier wordt volstaan met een meer algemene beschouwing.

Artikel 2.7 Omgevingswet bepaalt dat bij AMvB gevallen aangewezen kunnen worden waarin regels over de fysieke leefomgeving alleen in de omgevingsverordening geregeld kunnen worden én wat niet in de omgevingsverordening geregeld kan worden.

In het Omgevingsbesluit wordt geregeld (via het concept Invoeringsbesluit Omgevingswet, consultatieversie oktober 2018) dat regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Omgevingswet, alleen in de omgevingsverordening worden opgenomen. Bovendien is bepaald dat regels als bedoeld in artikel 150 en hoofdstuk XV van de Provinciewet niet in de omgevingsverordening opgenomen worden. Artikel 150 Provinciewet betreft het

Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd

Handreiking
omgevingsverordening
2.0

2.1 Inleiding

2.2 Wat wordt geregeld?

2.3 Hoe wordt het geregeld?

2.4 Flexibiliteit in de regels

2.5 Bijzondere thema's

2.6 Procedure verordening en rechtsbescherming

2.7 Digitale vereisten

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

stellen van regels over straffen bij overtreding van verordeningen. Strafbaarstelling in de omgevingsverordening is niet nodig, omdat dit al in de Wet op de economische delicten wordt geregeld (artikel 2.47 lw Ow). Hoofdstuk XV gaat over provinciale belastingen.

Omgevingsverordening		
Wat moet?	Wat kan?	Wat mag?
Omgevingswet Bkl	Omgevingswet Bkl Bal Provinciale belangen	BAL Provinciale belangen

Wat moet

In het Bkl heeft het Rijk onder andere instructieregels opgenomen voor onderwerpen die de provincie moet regelen in haar omgevingsverordening. Lees hierover meer in hoofdstuk 7 Bkl en hoofdstuk 10 van de Nota van Toelichting bij het Bkl. Het gaat om:

- bescherming van werelderfgoed en cultureel erfgoed;
- plaatsen van borden i.v.m. Stille- en grondwaterbeschermingsgebieden en landschapsschoon;
- bescherming van het natuurnetwerk, inclusief Natura 2000;
- beperkingengebieden lokaal spoor;
- luchthavens;

- stiltegebieden- en grondwaterbeschermingsgebieden;
- omgevingswaarden voor veiligheid regionale waterkeringen en de gemiddelde kans op overstroming van bij verordening aangewezen gebieden, en aanwijzing provinciale wegen en lokale spoorwegen, i.v.m. Geluid Productie Plafonds (GPP).

Wat kan

Daarnaast wordt een aantal onderwerpen uitdrukkelijk genoemd die de provincie bij omgevingsverordening kan regelen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

- het opnemen van strengere of aanvullende omgevingswaarden met betrekking tot luchtkwaliteit of waterkwaliteit dan zoals deze zijn gesteld in het Bkl en het vervolgens opnemen van instructieregels aan gemeenten of waterschappen over het voldoen aan die omgevingswaarden;
- het aanpassen van de aanwijzing van omgevingsvergunningplichtige gevallen (art. 2.16, 16.5 en 16.9 Bal);
- aanvullende vergunningplichten over milieubelastende activiteiten (art 2.15 Bal);
- het opnemen van maatwerkregels waar dat op grond van het Bal is toegestaan, en;
- regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
- het opnemen van voor ammoniak verzuringsgevoelige gebieden.



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Wat mag

Tenslotte zijn er nog de onderwerpen waarover de provincie regels wil stellen vanuit provinciaal belang omdat het niet doelmatig en doeltreffend is om dat belang op gemeentelijk (of waterschaps) niveau te behartigen. De Ow laat ruimte om onderwerpen te regelen die niet in de wet zijn beschreven, maar wel onder de fysieke leefomgeving vallen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over:

- provinciale wegen;
- het (verbod op) ontgassen van binnenvaartschepen;
- het verplicht zuiveren van gronden van distels;
- regels rondom gaswinning, windenergie, etc.;
- regels over zorgvuldig ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit;
- regels over agrarische ontwikkelingen;
- regels over stedelijke ontwikkelingen en;
- regels met betrekking tot leegstand.

Hiervoor kunnen verschillende redenen zijn. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat het vanuit een specifiek belang niet wenselijk is dat er verschillende regels binnen het gebied gelden (level playing field). De lijst met onderwerpen die de provincies kunnen regelen is niet-limitatief. Het is wel steeds van belang om te motiveren dat sprake is van een provinciaal belang en dat het doeltreffend en doelmatig is dat de provincie hier regels over stelt, in plaats van gemeente of waterschap. Bovendien geldt hierbij het proportionaliteitsvereiste en het principe van de minst belastende interventie. Lees hier meer over in de bijlagen VI en VII).

2.3 Hoe wordt het in de omgevingsverordening geregeld?

In de omgevingsverordening worden drie typen regels onderscheiden. Dit zijn:

- omgevingswaarden;
- rechtstreeks werkende regels: algemene regels, omgevingsvergunningplichten, vergunningplichten en meldingsplichten over activiteiten die burgers en bedrijven binden;
- instructieregels: regels die een instructie geven aan een ander bestuursorgaan (waaronder GS) over de uitoefening van een taak of eenbevoegdheid. Voor de provincie gaat het dan vooral om instructieregels voor gemeenten over het omgevingsplan of aan de waterschappen over de uitoefening van hun taken en de waterschapsverordening. Een bijzondere vorm van instructieregels zijn de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning.

Omgevingsverordening: drie typen regels

Omgevings-
waarden
(zelfbindend)

Rechtstreeks
werkende regels
(bindend
voor burgers
en bedrijven)

Instructieregels
(bindend voor GS,
gemeenten en
waterschappen)

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Uitgaande van bovenstaande driedeling biedt de wetgever een breed palet aan typen regels die in de omgevingsverordening kunnen landen. Daardoor zijn er vaak meerdere opties voor regels mogelijk om het gewenste doel te bereiken. Er is dus een keuzemogelijkheid.

Bij de keuze spelen diverse aspecten een rol. Doordat het karakter van de regels verschilt, zijn ook de rechtsgevolgen verschillend. Bij een keuze voor algemene regels en vergunningplichten is de provincie bevoegd gezag terwijl bij een keuze voor instructieregels de gemeente of het waterschap bevoegd gezag wordt. En wat zijn de effecten van de keuze op de bestuurslasten? Soms is er vanuit de wetgeving helemaal geen keuze mogelijk en volgt uit de aard van een onderwerp dat er maar één type regel mogelijk is.

In de wet is wel het principe van de minst belastende interventie vast gelegd (artikel 2.2, derde lid Ow). Een bestuursorgaan mag bij het uitoefenen van zijn taken en bevoegdheden niet onnodig in de taken of bevoegdheden van andere bestuursorganen treden.

De afweging welk type regel in een specifieke situatie wenselijk is, moet aan de voorkant gemaakt worden (zie ook het IAK). Om het kiezen te vereenvoudigen worden de drie typen regels hieronder verder toegelicht.

2.3.1 Omgevingswaarden

Een nieuw – ondersteunend – instrument in de Ow zijn omgevingswaarden. Dit zijn objectief te bepalen normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving,

de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen.

De afweging of en waarvoor er omgevingswaarden komen, gebeurt bij voorkeur in de omgevingsvisie. De vaststelling van de waarde gebeurt in de omgevingsverordening. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen. Een omgevingswaarde bindt alleen het orgaan dat de waarde vaststelt. Als het nodig is dat de omgevingswaarde doorwerkt naar het omgevingsplan, de waterschapsverordening of omgevingsvergunningen, zijn aanvullende (instructie- of beoordelings)regels nodig in de omgevingsverordening.

De provincie is verplicht op grond van artikel 2.13 Ow omgevingswaarden vast te stellen voor:

- regionale waterkeringen,
- gemiddelde kans op overstroming per jaar van bij de omgevingsverordening aangewezen gebieden,
- geluid rond provinciale wegen en lokale spoorwegen, in de vorm van geluidreductieplafonds (hierna: GPP) (art. 2.13a Ow).

Nb. De GPP wordt als omgevingswaarde bestempeld en als separaat besluit vastgesteld en dus niet in de omgevingsverordening. Wel moeten de wegen in beheer bij provincies en lokale spoorwegen waar het GPP op van toepassing is, in de omgevingsverordening worden aangewezen.

Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

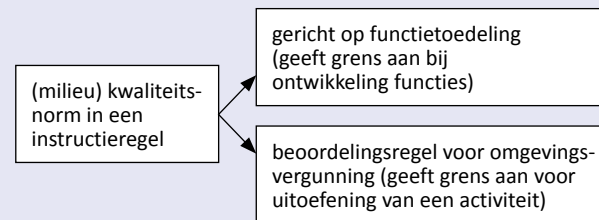
Naast deze verplicht vast te stellen omgevingswaarden gelden er rijksomgevingswaarden voor waterkwaliteit, luchtkwaliteit en zwemwater. In de provinciale verordening kan van deze omgevingswaarden worden afgeweken, of kunnen deze worden aangevuld, indien dit in het BKL is bepaald.

Als een omgevingswaarde wordt vastgesteld, wordt aangegeven of die waarde een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting inhoudt. Een andere verplichting van de omgevingswaarde kan bijvoorbeeld inhouden wat de mogelijkheden tot afweging (zowel in zichzelf als ten opzichte van andere waarden) zijn en wat de mogelijkheden zijn voor afwijking of uitstel (bijvoorbeeld in het kader van Europeesrechtelijke derogatie). Als er is gekozen om doorwerking te geven aan een omgevingswaarde naar een specifieke taak of bevoegdheid dan wordt de mogelijkheid voor uitstel of afwijken bepaald bij de instructieregels in de omgevingsverordening, in de instructie of in de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning (MvT, p.406).

Daarnaast biedt artikel 2.12a Ow de provincie de mogelijkheid om omgevingswaarden over geluid rond industrieterreinen vast te stellen in de vorm van GPP's, als de gemeenteraad daarom verzoekt.

(Milieu)Kwaliteitsnormen

Het is niet altijd verplicht om met omgevingswaarden te werken. Het is ook mogelijk om een objectieve norm voor een bepaalde (milieu)kwaliteit op te nemen in een instructieregel gericht op functietoedeling of een beoordelingsregel voor een omgevingsvergunning: een (milieu) kwaliteitsnorm. Voor deze normen, in tegenstelling tot de omgevingswaarden, gelden de monitoringsplicht en programmaplicht op grond van de Omgevingswet niet. Het Rijk doet dit bijvoorbeeld bij geluid en geur in het Bkl. Een (milieu)kwaliteitsnorm geeft meer mogelijkheden om binnen grenzen afwegingsruimte of beleidsruimte te bieden aan gemeente of waterschap.



Het vastleggen van een omgevingswaarde of (milieu) kwaliteitsnorm in een instructieregel geeft de grens aan die geldt bij de ontwikkeling van functies of de uitoefening van een activiteit. De binding is afhankelijk van de gekozen formulering ('betrekken bij', 'rekening houden met', 'in acht nemen').

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Monitoring/gegevensverzameling

De wet stelt monitoring verplicht bij (artikel 20.1 Ow):

- de uitvoering van de verplichte programma's en
- vastgestelde omgevingswaarden om te monitoren of aan de waarden is voldaan.

Voor een vastgestelde omgevingswaarde geldt een monitoringsplicht. De omgevingsverordening bepaalt de methode van monitoring en wijst het bestuursorgaan of een andere instantie aan die met de uitvoering van de monitoring is belast (artikel 20.2, eerste lid Ow). Zo is voor water het waterschap vaak de uitvoerende organisatie. De uitkomsten van monitoring leiden mogelijk tot aanpassing van het beleid en/of het programma. Binnen de grenzen van artikel 2.3 Ow kan de verplichting tot gegevens bijhouden en verzamelen ook voor andere activiteiten of (milieu)kwaliteitsnormen worden opgelegd.

Als niet (meer) wordt voldaan aan een vastgestelde omgevingswaarde, is er de plicht een programma in te zetten. Let op: deze verplichting geldt op grond van artikel 3.10 Ow voor gemeenten en waterschappen (tenzij anders is bepaald), ook wanneer de omgevingswaarde is vastgesteld door de provincie. In de omgevingsverordening kan een andere instantie dan een gemeente of waterschap worden aangewezen om in geval van (dreigende) overschrijding van een vastgestelde omgevingswaarde een programma op te stellen, bijvoorbeeld gedeputeerde staten.

2.3.2 Rechtstreeks werkende regels

Overheden, burgers en bedrijven worden rechtstreeks gebonden door algemene regels, vergunningplichten, maatwerkregels en voorbeschermingsregels in de omgevingsverordening. De kern van de huidige stelsels van algemene regels zijn verbods- en gebodsbepalingen. Dat blijft. Het overgrote deel van de algemene regels zijn gebodsbepalingen. Bij de verbodsbepalingen kan er sprake zijn van een absoluut verbod, maar meestal is er sprake van een relatief verbod. Dat betekent dat via een toestemmingsvereiste van het verbod wordt afgeweken. Dat is de *omgevingsvergunning*.

Algemene regels, omgevingsvergunningplichten en maatwerkvoorschriften

Op grond van artikel 5.4 Ow kan de omgevingsverordening een omgevingsvergunningplicht bevatten. Daarnaast kan de omgevingsverordening regels rondom een op rijksniveau ingestelde vergunningplicht bevatten als dat bij AMvB is toegestaan. Een voorbeeld is de ontgrondingsactiviteit (artikelen 16.7 jo. 16.9 Bal).

Vanwege het integrale karakter van de omgevingsverordening zijn er binnen de grenzen van de wet ook algemene regels en/of vergunningplichten denkbaar voor activiteiten in zones langs provinciale wegen (beperkingengebieden), in provinciale vaarwegen (eveneens beperkingengebieden), in te beschermen landschappen of in gebieden met hoge cultuurhistorische waarden. De Omgevingswet schrijft niet

Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd

Handreiking
omgevingsverordening
2.0

2.1 Inleiding

2.2 Wat wordt geregeld?

2.3 Hoe wordt het geregeld?

2.4 Flexibiliteit in de regels

2.5 Bijzondere thema's

2.6 Procedure verordening en rechtsbescherming

2.7 Digitale vereisten

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

voor welke naam de provincie hanteert voor omgevingsvergunningplichtige activiteiten in de omgevingsverordening. Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij de wettelijke gedefinieerde activiteiten.

Als de omgevingsverordening een verbod met vergunningplicht of aanvullende regels voor een vergunning bevat, moet de omgevingsverordening ook beoordelingsregels bevatten: welke regels gelden bij het beoordelen van een vergunningaanvraag (art. 5.30 Ow). Dergelijke beoordelingsregels geven een opdracht aan het bevoegd gezag hoe ze met hun bevoegdheid tot vergunningverlening moeten omgaan. Hierbij kan ook een advies van een bestuursorgaan of andere instantie worden voorgeschreven. Verder kan in de omgevingsverordening ook bepaald worden wat de aanvraagvereisten voor deze omgevingsvergunning zijn (art. 16.55 lid 3 Ow).

Als er algemene regels gelden voor een activiteit waarvoor de omgevingsverordening in aanvulling een vergunning vereist, kan de omgevingsverordening bepalen dat maatwerk op die algemene regels in de omgevingsvergunning mogelijk is, art. 4.5 lid 3 Ow). Dit zorgt er ook voor dat de voorschriften over een activiteit zo veel mogelijk in één document landen, namelijk de vergunning. Maatwerkvoorschriften naast de vergunning worden hiermee voorkomen.

Vanuit provinciaal belang kan de provincie algemene regels stellen aan activiteiten en daarvoor vergunningplichten instellen, bijvoorbeeld binnen grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden. Dit is in de huidige milieuverordeningen vaak nu ook het geval.

Bij het stellen van algemene regels kan de provincie ook voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten of waterschappen om maatwerkregels te stellen in het omgevingsplan of de waterschapsverordening, waarmee de provinciale algemene regels worden aangevuld of daarvan wordt afgeweken.

Melding

Een van de ondersteunende instrumenten bij het stellen van algemene regels is de meldingsplicht (art. 4.4 Ow). In de omgevingsverordening kan een verbod worden opgenomen om zonder voorafgaande melding een activiteit te verrichten. Dit betekent dat het verbod om een activiteit te verrichten doorbroken wordt nadat aan het bevoegd gezag melding is gedaan van een bepaalde activiteit, waarbij vaak gegevens en andere bescheiden worden overlegd. De activiteit mag pas verricht worden nadat het voornemen daartoe bij het bevoegd gezag is gemeld en een in de regels gestelde periode na de melding is verstreken.

De provincie kan in de omgevingsverordening ook aanvullende meldplichten opnemen over activiteiten die onder hoofdstuk 2 t/m 5 van het Bal vallen, als dat nodig is voor



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

het uitvoeren van de provinciale taken op het gebied van het voorkomen of beperken van geluidhinder, het beschermen van de kwaliteit van het grondwater, het beheer van watersystemen en het zwemwaterbeheer (art. 2.14 Bal).

Maatwerkregel (artikel 4.6 Ow)

Een maatwerkregel in een omgevingsverordening is een regel die een algemene regel van het Rijk aanvult of een regel waarbij van een algemene regel van het Rijk wordt afgeweken. Met een maatwerkregel kan de provincie vanwege bijzondere omstandigheden afwijken van de algemene rijksregels die voor een activiteit gelden. Een maatwerkregel is alleen mogelijk als de algemene rijksregel daarvoor ruimte biedt.

Het is niet nodig om regels in de omgevingsverordening expliciet als maatwerkregel aan te duiden. Vaak is dat ook niet bij voorbaat aan te geven. Een algemene regel die bijvoorbeeld beperkingen oplegt aan het afstromen van regenwater in de bodem in een grondwaterbeschermingsgebied, is een maatwerkregel als het regenwater afstroomt van het dak van een bedrijf dat onder de algemene rijksregels van het Bal valt, maar een "normale" regel als het regenwater van een woning afstroomt.

Functietoedelingsregels in de omgevingsverordening (artikel 4.2, tweede lid Ow)

Het stellen van regels over activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties vindt

primair plaats in het gemeentelijke omgevingsplan. Het is echter soms ook mogelijk om in de omgevingsverordening regels te stellen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is alleen mogelijk als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, kan worden behartigd. Deze bevoegdheid is een uitzondering op de hoofdregel dat gemeenten primair bevoegd zijn en kan alleen in bijzondere situaties worden ingezet. Bijvoorbeeld vanwege specifieke zorg die aan de provincie is toebedeeld of omdat het gewenst is dat de provincie bevoegd gezag is in specifieke gebieden, zoals een grondwaterbeschermingsgebied of stiltegebied. Hierbij geldt altijd een zware motivering waarom een instructieregel niet doelmatig of doeltreffend is. De provincie kan immers vaak ook met een instructieregel bewerkstelligen dat een gebied de aanduiding grondwaterbeschermingsgebieden en/of stiltegebieden krijgt. Wanneer in een omgevingsverordening functies aan locaties worden toebedeeld of met het oog daarop regels worden gesteld dan bepaalt artikel 7.1 Bkl dat de rijks-instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Bkl van overeenkomstige toepassing zijn. Dit zijn instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook moet rekening worden gehouden met het waterbelang en de opvattingen van de waterbeheerder, zie artikel 5.37 Bkl.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

Functietoedeling en het Regionale waterprogramma (artikel 4.4 Bkl)

Artikel 4.4 Bkl schrijft voor dat in het regionale waterprogramma maatschappelijke functies voor de regionale wateren worden vastgelegd, waaronder drinkwateronttrekking (verplicht).

In het waterprogramma kunnen ook andere functies, bijvoorbeeld scheepvaart of recreatie, opgenomen worden. Zo nodig kunnen (binnen de criteria van artikel 2.3 Ow) algemene regels of vergunningplichten worden opgenomen in de omgevingsverordening of kunnen instructieregels over de waterschapsverordening worden gesteld ter bescherming van die functies.

Het vastleggen van functies in het regionale waterprogramma door de provincie (zie ook artikel 8.70 Bkl dat spreekt over toegekende maatschappelijke functies) moet worden onderscheiden van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties door gemeenten in het omgevingsplan (artikel 4.2 Ow). Maatschappelijke functies die aan watersystemen worden toegekend vervullen een rol bij de taakuitoefening door waterschappen en bij het beoordelen van wateractiviteiten. De gemeente houdt bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties rekening met de maatschappelijke functies die aan watersystemen zijn toegekend.

De in het regionale waterprogramma (en op grond van artikel 4.10, eerste lid Bkl, in het Nationale Waterprogramma) vastgelegde maatschappelijke functies spelen verder een rol bij de beslissing van het bevoegd gezag op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de wateractiviteit (artikel 8.85 Bkl). Deze omgevingsvergunning kan slechts worden verleend als die activiteit verenigbaar is met de op grond van de wet vastgelegde maatschappelijke functies. Zie ook art. 8.22 Bkl voor een soortgelijke bepaling m.b.t. vergunningverlening voor een milieubelastende activiteit met gevolgen voor watersystemen. Deze maatschappelijke functies zijn verder van belang bij de uitvoering van de beheertaak door o.a. waterschappen. Gezien de definitie van «beheer van watersystemen» in de Ow omvat de beheertaak ook de vervulling van de op grond van de wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies. Zie ook art. 1.2, tweede lid, onder c Ow.

Voorbeschermingsregels (artikelen 4.15 en 4.16 Ow)

Soms is het nodig om regels te stellen die voorkomen dat er ontwikkelingen plaatsvinden die het voorgenomen beleid doorkruisen. Gedurende de periode dat de omgevingsverordening wordt voorbereid of gedurende de periode dat de omgevingsplannen nog niet zijn aangepast aan de nieuwe instructieregels, kan er een voorbereidingsbesluit worden genomen. Het voorbereidingsbesluit bevat voorbeschermingsregels die direct bindend zijn voor burgers en bedrijven.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Deze voorbeschermingsregels wijzigen rechtstreeks de daarmee strijdige bepalingen van het omgevingsplan (artikel 4.16 Ow) of van de omgevingsverordening (artikel 4.15 Ow). De voorbeschermingsregels in het omgevingsplan vervallen na anderhalf jaar of als binnen die termijn het projectbesluit, de instructieregel of de instructie is bekendgemaakt, op het tijdstip waarop het projectbesluit of het overeenkomstig de instructieregel of de instructie gewijzigde omgevingsplan in werking treedt of is vernietigd. De voorbeschermingsregels in de omgevingsverordening vervallen na anderhalf jaar of zoveel eerder als de omgevingsverordening is vastgesteld. Zie hiervoor ook bijlage IX.

Specifieke zorgplicht

Artikel 1.7 Ow bevat een algemene zorgplicht voor ieder die activiteiten in de fysieke leefomgeving verricht. Het Rijk heeft er bij het stellen van algemene rijksregels over activiteiten voor gekozen om steeds een specifieke zorgplicht op te nemen (zie de artikelen 2.6, 3.5, 6.4, 7.4 en 7.31 Bbl en 2.11, 6.6, 7.6, 8.6, 13.11, 14.9 en 17.6 Bal). Met een specifieke zorgplicht kunnen algemene gedragsnormen, zoals het treffen van “good housekeeping” maatregelen, in de algemene regels achterwege worden gelaten. De specifieke zorgplicht vangt deze algemene gedragsnormen op. De algemene regels kunnen hierdoor beknopter worden gehouden. De provincie kan, in aanvulling op de algemene zorgplicht, in de omgevingsverordening ook specifieke zorgplichten voor bepaalde activiteiten opnemen.

Voormalige rijksregels (bruidsschat)

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komen verschillende rijksregels te vervallen. Voor gemeenten en waterschappen is voorzien in overgangsrecht voor deze voormalige rijksregels, in de vorm van een bruidsschat. De voormalige rijksregels (of daaraan gelijkwaardige regels) worden bij inwerkingtreding van rechtswege toegevoegd aan ieder omgevingsplan en iedere waterschapsverordening. Gemeenten en waterschappen kunnen vervolgens zelf bepalen wat ze met deze voormalige rijksregels doen: schrappen, aanpassen of behouden. De provincies hebben met het Rijk afgesproken dat de omgevingsverordening bij inwerkingtreding klaar zal zijn. Dat betekent dat er geen bruidsschat voor provincies komt: zij moeten de voormalige rijksregels direct zelf verwerken in de omgevingsverordening. Voormalige rijksregels die op het terrein van de provincie liggen zijn de volgende (tussen haakjes de huidige artikelen):

1. de aanwijzing van voor verzuring gevoelige gebieden en instructieregels voor omgevingsvergunningen voor veehouderijen (art. 2 t/m 8 Wet ammoniak en veehouderij),
2. indieningsvereisten voor omgevingsvergunningen voor provinciale monumenten (art. 7.1 Regeling omgevingsrecht),
3. gesloten stortplaatsen: vergunningplicht (bijlage I, onderdeel B, artikel 1 onder c Besluit omgevingsrecht) en indieningsvereisten (art. 7.9 Regeling omgevingsrecht),

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

4. voorschriften voor grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden (art. 5.15 Besluit omgevingsrecht, art. 2.2 lid 6 en 7 Activiteitenregeling milieubeheer en art. 3.35 lid 5 Activiteitenregeling milieubeheer), en
5. vergunningplicht transformatorstations (bijlage I, onderdeel C, categorie 20.1 onder b Besluit omgevingsrecht).

Dit is een uitputtende lijst, op basis van informatie van het ministerie van BZK.

1. Ammoniak en veehouderij
Art. 8.21 Bkl bepaalt dat bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een ippc-installatie voor het houden van pluimvee of varkens in een dierenverblijf (op grond van art. 3.201 Bal) alleen rekening wordt gehouden met de gevolgen van de emissie van ammoniak door dat dierenverblijf op voor verzuring gevoelige gebieden als daarover in de omgevingsverordening beoordelingsregels op grond van art. 5.19 lid 2 Ow zijn gesteld.
Op grond van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) hebben provinciale staten al zeer kwetsbare gebieden aangewezen. Dit zijn gebieden binnen de ecologische hoofdstructuur die gevoelig zijn voor verzuring, waaronder in ieder geval alle Natura 2000-gebieden die gevoelig zijn voor verzuring. Deze aangewezen gebieden kunnen 1 op 1 worden overgenomen in de omgevingsverordening als voor verzuring gevoelig gebied als bedoeld in art. 8.21 Bkl.

Voor de huidige aangewezen gebieden gelden op grond van art. 3 t/m 7 Wav beoordelingsregels voor de verlening van een omgevingsvergunning milieu (een omgevingsvergunning op grond van art. 2.1 lid 1 onder e Wabo) voor oprichting of wijziging van een veehouderij. Deze beoordelingsregels kunnen in vergelijkbare vorm worden omgezet in beoordelingsregels op grond van art. 5.19 lid 2 Ow in de omgevingsverordening. Deze beoordelingsregels richten zich in de meeste gevallen tot de gemeente, aangezien die bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit op grond van art. 3.201 Bal. De provincie kan de beoordelingsregels ook aanpassen ten opzichte van de Wav. Daarbij kan bijvoorbeeld onderscheid worden gemaakt naar gebieden die meer of minder gevoelig zijn voor verzuring vanwege de aanwezige grondsoort of habitats. Verder noemt de toelichting bij art. 8.21 Bkl ook de mogelijkheid om geen beoordelingsregels op te nemen in de omgevingsverordening, maar in plaats daarvan instructieregels voor het omgevingsplan op te stellen of rechtstreeks werkende regels te stellen over veehouderijen.

2. Indieningsvereisten provinciale monumenten
In de huidige Regeling omgevingsrecht is hoofdstuk 5 (indieningsvereisten rijksmonumenten) van overeenkomstige toepassing verklaard op een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een provinciaal monument. In het nieuwe stelsel zal de provincie zelf de aanvraagvereisten moeten regelen. Provincies die zelf geen provinciale

Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd

Handreiking
omgevingsverordening
2.0

2.1 Inleiding

2.2 Wat wordt geregeld?

2.3 Hoe wordt het geregeld?

2.4 Flexibiliteit in de regels

2.5 Bijzondere thema's

2.6 Procedure verordening en rechtsbescherming

2.7 Digitale vereisten

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

monumenten hebben aangewezen, kunnen deze aanvraagvereisten natuurlijk achterwege laten. Als er wel provinciale monumenten zijn, kan ofwel verwezen worden naar de aanvraagvereisten voor rijksmonumenten die in de Omgevingsregeling worden opgenomen, ofwel een eigen set aanvraagvereisten worden vastgesteld. De beoordelingsregels voor deze vergunning staan al in de huidige erfgoed- of monumentenvergunning en kunnen daaruit worden overgenomen.

3. Gesloten stortplaatsen

Bijlage I Bor bepaalt dat alle inrichtingen die worden gedreven op gesloten stortplaatsen vergunningplichtig zijn. Op grond van art. 3.4 Bor zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag voor die omgevingsvergunningen. Als de provincie bevoegd gezag wil blijven voor dergelijke activiteiten, moet ze zelf een vergunningplicht opnemen in de omgevingsverordening. Het is lastig om de reikwijdte van die vergunningplicht gelijk te houden aan het huidige recht. Dat zou immers betekenen dat het begrip inrichting moet worden overgenomen in de omgevingsverordening, inclusief de aanwijzing van inrichtingen zoals die nu in bijlage I Bor staat. Een eenvoudige oplossing zou zijn om de vergunningplicht te verbreden, en iedere milieubelastende activiteit op een gesloten stortplaats vergunningplichtig te maken. Maar vanzelfsprekend kan de vergunningplicht ook worden beperkt.

Als de provincie een vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten op gesloten stortplaatsen overneemt in de omgevingsverordening, zal ze ook in de aanvraagvereisten voor die vergunning moeten voorzien (het huidige art. 7.9 Mor). De beoordelingsregels voor deze vergunning staan (als het goed is) al in de huidige PMV en kunnen daaruit worden overgenomen.

4. Voorschriften grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden

Het Besluit omgevingsrecht en de Activiteitenregeling milieubeheer bevatten enkele specifieke bepalingen voor milieubelastende activiteiten in grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden, die niet terugkeren in de rijksregels. Art. 5.15 Bor verklaart de instructieregels uit de PMV over het verbinden van voorschriften aan een PMV-ontheffing voor grondwaterbeschermingsgebieden of stiltegebieden van overeenkomstige toepassing op milieuvergunningen. Deze bepaling kan worden voortgezet in de vorm van beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten op grond van art. 5.19 lid 2 Ow (gericht tot het bevoegd gezag, dus meestal de gemeente). Als de provincie kiest voor een aanvullende vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten op grond van art. 2.15 Bal (met gedeputeerde staten als bevoegd gezag), hoeft de bepaling niet terug te keren in de omgevingsverordening.



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Art. 2.2 lid 6 en 7 Activiteitenregeling heeft betrekking op de aanlevering van gegevens over de monitoring van grondwater bij de toepassing van enkelwandige ondergrondse opslagtanks voor brandbare vloeistoffen of geomembraanbaksystemen en de toepassing van een lekdetectiesysteem in grondwaterbeschermingsgebieden. De provincie kan deze regels voortzetten in de vorm van maatwerkregels op onder andere art. 4.971 Bal.

Ook art. 3.35 lid 5 Activiteitenregeling bevat een aanvullende regel over ondergrondse opslagtanks, namelijk de aanscherping van de standaard herkeuringstermijn. Deze regel kan de provincie voortzetten als maatwerkregel op art. 4.977 Bal.

5. Vergunningplicht transformatorstations

Op grond van categorie 20 van bijlage I Bor zijn transformatorstations met niet in een gesloten gebouw ondergebrachte transformatoren, met een maximaal gelijktijdig in te schakelen elektrisch vermogen van 200 MVA of meer, vergunningplichtig. De provincie is hiervoor het bevoegde gezag. Deze vergunningplicht komt niet terug in het Bal. De provincie heeft de keuze om de vergunningplicht zelf over te nemen in de omgevingsverordening, of over te laten aan de gemeente. Dat laatste ligt voor de hand omdat het al dan niet toestaan van deze “open” transformatorstations vooral een vraagstuk van ruimtelijke inpassing is. Als de provincie deze transformatorstations voortaan aan de gemeente overlaat, zal zij wel in een vorm van overgangsrecht moeten

voorzien. Dat kan met een tijdelijke vergunningplicht, die vervalt als de gemeente het omgevingsplan heeft aangepast.

Voor gemeenten en waterschappen zijn er dus bepaalde rijksregels die komen te vervallen en die via een overgangsregeling (een bruidsschat) voorlopig worden geregeld. Het is voor deze regels ook denkbaar dat het vanuit een provinciaal belang nodig is hiervoor iets te regelen. Door bijvoorbeeld via een instructieregel te bepalen dat het omgevingsplan of de waterschapsverordening voor een bepaald onderwerp (in een bepaald gebied) een regel moet opnemen.

2.3.3 Instructieregels

Een instructieregel impliceert beleidsruimte voor het orgaan tot wie de regel zich richt.

Als het vanuit provinciaal belang nodig is een onderwerp uitputtend te regelen, kan het doeltreffend en doelmatig zijn om juist geen instructieregel op te nemen maar een algemene regel voor een activiteit of een vergunningplicht. Als er regels nodig zijn die locatie-afhankelijk zijn (dus die niet voor het hele grondgebied gelijk zijn) dan geeft de wetgever de voorkeur aan instructieregels boven rechtstreeks werkende regels (MvT, p. 155). Enerzijds omdat gemeenten daarmee meer afwegingsruimte houden, anderzijds omdat de regel dan in het omgevingsplan wordt opgenomen wat duidelijker is voor de gebruikers. De omgevingsverordening kan instructieregels bevatten die zich richten tot:

Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd

Handreiking
omgevingsverordening
2.0

2.1 Inleiding

2.2 Wat wordt geregeld?

2.3 Hoe wordt het geregeld?

2.4 Flexibiliteit in de regels

2.5 Bijzondere thema's

2.6 Procedure verordening en rechtsbescherming

2.7 Digitale vereisten

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

- gedeputeerde staten;
- de gemeenten;
- het waterschap.

De omgevingsverordening kan ook beoordelingsregels bevatten. Dit zijn feitelijk instructieregels over de verlening van omgevingsvergunningen.

Instructieregels aan gedeputeerde staten

De omgevingsverordening kan instructieregels bevatten over bevoegdheden van gedeputeerde staten:

- beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen,
- regels voor de verlening van de ontheffing van instructieregels gericht tot de gemeente of het waterschap, en
- instructieregels voor het vaststellen van een programma of projectbesluit.

Het is mede afhankelijk van de politieke context of provinciale staten hiervan gebruik maken.

Instructieregels aan gemeente of waterschap

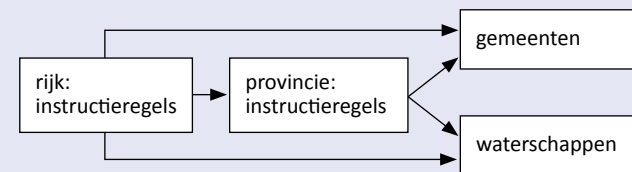
Een instructieregel aan de gemeente of het waterschap heeft betrekking op de uitoefening van aan hen toebedeelde taken of bevoegdheden en gaan over de inhoud of motivering van een besluit op grond van de Ow.

De besluiten en taken waarover instructieregels gegeven kunnen worden, staan limitatief in artikel 2.23, derde lid, Ow opgesomd. De provincie moet daarbij binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 2.3 Ow blijven.

Bij het stellen van nieuwe instructieregels is het wenselijk om rekening te houden met het feit dat gemeenten en waterschappen een overgangstermijn hebben om hun omgevingsplan-van-rechtswege en waterschapsverordening-van-rechtswege aan te passen aan het nieuwe stelsel. Die overgangstermijn kan doorkruist worden als instructieregels te vergaand dwingen tot eerdere aanpassing. Lees meer daarover in paragraaf 2.5.4. en bijlage V.

Verplichte of niet verplichte instructieregels

In het geval van getrapte instructieregels van het Rijk aan de provincie (zoals opgenomen voor werelderfgoed en het natuur netwerk Nederland in het Bkl) is de provincie verplicht om instructieregels in de omgevingsverordening op te nemen.



Gelet op het principe van de minst belastende interventie ligt het zwaartepunt in omgevingsverordeningen bij instructieregels voor het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Deze mogelijkheid beperkt zich tot de gevallen benoemd in het derde lid van artikel 2.23 Ow.



Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd

Handreiking
omgevingsverordening
2.0

2.1 Inleiding

2.2 Wat wordt geregeld?

2.3 Hoe wordt het geregeld?

2.4 Flexibiliteit in de regels

2.5 Bijzondere thema's

2.6 Procedure verordening en rechtsbescherming

2.7 Digitale vereisten

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Er zijn in ieder geval instructieregels mogelijk over:

- activiteiten met het oog op een evenwichtige toedeling van functies;
- beoordelingsregels voor de vergunningverlening van de omgevingsplanactiviteit of milieubelastende activiteit;
- het opnemen van een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit;
- het verplicht (niet) opnemen van omgevingswaarden;
- het opnemen van maatwerkregels;
- monitoring;
- het beheer van watersystemen;
- de vergunningplicht in de waterschapsverordening.

Algemene vergunningenstelsels die nu in provinciale verordeningen zijn opgenomen, kunnen dus niet één op één met een instructieregel doorgelegd worden naar het omgevingsplan. Dit volgt uit de limitatieve opsomming van artikel 2.23, derde lid, Ow. Dat is anders als zo'n vergunningplicht ook met het oog op een evenwichtige toedeling van functies nodig is. Daarbij speelt de omgevingsplanactiviteit, die met de Invoeringswet van de Omgevingswet is geïntroduceerd, en de bevoegdheid voor provincies om daarvoor beoordelingsregels op te nemen, een belangrijke rol. Een omgevingsplanactiviteit is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en elke andere activiteit voor zover die in strijd is met het omgevingsplan. Als een instructieregel wordt gesteld, kan daarbij de termijn

worden bepaald waarbinnen een bestuursorgaan toepassing moet geven aan die instructieregel. Dit kan een harde termijn zijn (binnen x jaar) of een flexibele termijn (bijvoorbeeld bij de eerstvolgende wijziging van het omgevingsplan die betrekking heeft op een bepaalde locatie). Voor instructieregels die al in het oude recht golden (bijvoorbeeld op grond van de provinciale ruimtelijke verordening) kan de termijn achterwege worden gelaten, als dat via het provinciale overgangsrecht is geregeld.

Zie voor instructieregels die worden gesteld aan gemeenten en hoe dit gaat onder overgangsrecht; [bijlage V](#).

Er kunnen ook instructieregels worden gesteld over de verplichte programma's van gemeenten of waterschappen (artikel 2.23 lid 1 Ow). Voor waterschappen gaat het dan om het waterbeheerprogramma (artikel 3.7 Ow). De planning voor de waterbeheerprogramma's hangt samen met de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW) cyclus en in 2021 worden daarom nieuwe waterbeheerprogramma's vastgesteld, met een duur van 6 jaar. Dit is het jaar wanneer de Ow in werking zal treden en de omgevingsverordeningen van de provincies dus ook. Wanneer een provincie instructieregels wil stellen voor de nieuwe waterbeheerprogramma's (2021 – 2027) is het dan ook goed om vroegtijdig afstemming te zoeken met het waterschap over het nieuwe waterbeheerprogramma en mogelijke nieuwe instructieregels van de provincie. Daarnaast zullen ook de provincies



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

in 2021 nieuwe waterprogramma's moeten vaststellen. Ook daarover wordt doorgaans in het voortraject afgestemd met de waterschappen.

2.4 Flexibiliteit in de regels

Met de Ow wil de wetgever meer bestuurlijke afwegingsruimte en dus flexibiliteit bieden. Om flexibiliteit binnen instructieregels mogelijk te maken, bepaalt artikel 2.23, vijfde lid, Ow dat de omgevingsverordening aangeeft in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken. Daarnaast biedt artikel 2.32 Ow de grondslag om bij het stellen van instructieregels te voorzien in de mogelijkheid om ontheffing van de instructieregels te verlenen. Ook bij het stellen van rechtstreeks werkende regels kan flexibiliteit worden ingebouwd. Er zijn verschillende mogelijkheden.

Flexibiliteit bij omgevingswaarden

Het afwijken of aanvullen van omgevingswaarden die zijn vastgesteld door het Rijk, is alleen mogelijk als daarvoor de mogelijkheid in de wet is opgenomen. In dat geval kunnen provincies of gemeenten aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vaststellen (artikel 2.2, derde lid Bkl). Als de provincie zelf omgevingswaarden vaststelt, kan zij daarbij ook aangeven in hoeverre gemeenten aanvullende of afwijkende omgevingswaarden kunnen vaststellen.

Flexibiliteit bij algemene regels

De provincie kan ook in de omgevingsverordening onderwerpen aan wijzen waarvoor in het omgevingsplan of de waterschapsverordening aanvullende of nadere regels kunnen worden gesteld of kan worden afgeweken van de op grond van de omgevingsverordening gestelde algemene regels over activiteiten. De maatwerkregels moeten in het omgevingsplan of de waterschapsverordening zelf worden vastgelegd. De algemene regels in de omgevingsverordening bepalen dan de voorwaarden waaronder dat mogelijk is. Daarnaast kan in de omgevingsverordening worden geregeld dat maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden te stellen, die de algemene regels van die verordening aanvullen of daarvan afwijken. De bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen berust dan bij GS (art. 4.8 Ow). Er zijn vier soorten maatwerkvoorschriften:

- maatwerkvoorschriften waarbij onderwerpen nader worden ingevuld of aangevuld,
- maatwerkvoorschriften waarbij strengere eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels,
- maatwerkvoorschriften waarbij minder strenge eisen worden opgelegd dan opgenomen in algemene regels, en
- maatwerkvoorschriften waarbij van een in algemene regels expliciet opgenomen verbod ontheffing wordt verleend, al dan niet onder beperkingen of voorwaarden.

Flexibiliteit in beoordelingsregels kan via flexibiliteit in de regel zelf, of via de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Flexibiliteit bij instructieregels

Voor flexibiliteit bij instructieregels geldt dat dit allereerst in de regels zelf aangegeven wordt. Bijvoorbeeld door de aanvaardbaarheid van een functie of activiteit te koppelen aan voorwaarden (de zogenaamde ‘ja, mits benadering’), die vervolgens in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Afwijking van een instructieregel is mogelijk met ontheffing (artikel 2.32 Ow) als de zorg voor de fysieke leefomgeving onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot met de regels te dienen belangen. De toepassing van de ontheffing is hiermee ruimer dan onder de huidige Wro omdat die niet is beperkt tot onvoorziene ontwikkelingen maar ook toepasbaar is voor maatwerkoplossingen of bij innovatieve ontwikkelingen (MvT, p.107).

2.5 Bijzondere thema's

2.5.1 Delegatie aan GS

Het wijzigen van de geometrische begrenzing van locaties of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid voor locaties waarop de regel ziet, is een bevoegdheid die al in (artikel 2.22, tweede lid van) de Ow aan gedeputeerde staten is toebedeeld. Daarvoor is geen delegatiebesluit op grond van artikel 2.8 Ow nodig.

Op grond van artikel 2.8 Ow kunnen provinciale staten daarnaast de bevoegdheid tot vaststellen van delen van de omgevingsverordening delegeren aan gedeputeerde staten. Het is niet mogelijk de bevoegdheid tot het vaststellen van de hele omgevingsverordening over te dragen. Het delegeren van bevoegdheden aan gedeputeerde staten is een politiek bestuurlijke keuze. Het wijzigen van de omgevingsverordening kan hiermee vereenvoudigd en versneld worden door de bevoegdheid tot wijziging aan gedeputeerde staten te delegeren. Dit delegeren moet wel bij een afzonderlijk delegatiebesluit. In de huidige verordeningen staan vaak bevoegdheden voor gedeputeerde staten tot wijziging van de kaarten of het stellen van nadere regels. Onder de systematiek van de Ow is dat niet langer nodig (kaartwijziging) of mogelijk (nadere regels).

2.5.2 Milieueffectrapportage (M.e.r.)

Plan-m.e.r.-plicht

Een plan is plan-m.e.r.-plichtig als het kaderstellend is voor een m.e.r.-plichtige of een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit. De wetgever heeft gekozen voor een open bepaling, waarin de reikwijdte van onder de plan-m.e.r.-plicht vallende plannen en programma's wordt beschreven (artikel 16.36, leden 1 en 2 Ow).

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Onder een plan of programma wordt in ieder geval verstaan (artikel 16.34 lid 2 Ow):

- een omgevingsvisie,
- een programma,
- een omgevingsplan en
- een voorkeursbeslissing.

M.e.r.-beoordeling

In een m.e.r.-beoordeling kijkt het bevoegd gezag of een project mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen heeft. Als dat zo is, moet een m.e.r.-procedure worden doorlopen. Voor een omgevingsverordening geldt geen m.e.r.-verplichting. De omgevingsverordening is niet opgenomen als m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit in het Omgevingsbesluit. Dit betekent echter niet dat er nooit een m.e.r.-plicht geldt. Uit de Smb-richtlijn en het arrest HvJ EU 27 oktober 2016, C-290/15 vloeit namelijk voort dat wanneer in een wetgevende handeling concrete keuzes worden gemaakt ter zake van projecten die onder de werkingssfeer van de m.e.r.-richtlijn vallen, die wetgevende handeling gezien moet worden als een plan of programma waarvoor in gevolge de smb-richtlijn een plan-m.e.r.-plicht kan bestaan.

Het is dus afhankelijk van de inhoud van de provinciale omgevingsverordening of daarin concrete keuzes worden gemaakt over een zogenaamd m.e.r.-plichtig project of dat de keuze reeds in de omgevingsvisie of een programma is gemaakt. Als de keuze in de omgevingsverordening wordt

gemaakt, dan is niet uit te sluiten dat ook een provinciale omgevingsverordening onder omstandigheden plan-m.e.r.-plichtig is. Bijvoorbeeld wanneer de omgevingsverordening gelet op regels over activiteiten mogelijk leidt tot significante effecten op Natura 2000-gebieden. Hetzelfde geldt voor het doen van een passende beoordeling: dit is afhankelijk van hetgeen je regelt of beter gezegd mogelijk maakt, in de verordening, en of er kans is op significante effecten.

2.5.3 Overgangsrecht

Overgangsrecht is in hoofdstuk 22 van de Omgevingswet en hoofdstuk 4 van de Invoeringswet geregeld.

In de omgevingsverordening is echter ook aandacht nodig voor eigen overgangsrecht:

- Wat zijn de gevolgen voor bestaande situaties?
- Hoe wordt omgegaan met lopende procedures (vergunningen) of reeds verleende vergunningen of genomen besluiten?

Onder de Wro wordt verplicht (standaard) uitgegaan van de eerbiedigende werking voor bestaande legale functies. Onder de Ow kan dat anders liggen omdat het dan ook mogelijk wordt om gebodsbepalingen op te nemen. Daarom is in de Ow ook geen standaard overgangsrecht meer benoemd voor bestaande situaties. Dit betekent dat als de omgevingsverordening ingrijpt in bestaande activiteiten,

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

nagedacht moet worden over overgangsrecht. Voor de overgangsbepalingen is het tot slot ook van belang om onderliggende regelgeving die van kracht blijft, te benoemen. In bijlage V meer over het Overgangs(fase)recht.

2.6 Procedure omgevingsverordening en rechtsbescherming

Op de voorbereiding van een omgevingsverordening is de afdeling 3.4 Awb van toepassing.

Op grond van artikel 16.24 Ow geldt dat voor wijziging of intrekking van de omgevingsverordening dezelfde procedure wordt doorlopen als bij de vaststelling van een (initiële) omgevingsverordening. Het actueel houden van de omgevingsverordening is een zorg(plicht) die volgt uit de Ow. Voor een wijziging die alleen ziet op het herstel van een kennelijke verschrijving kan afdeling 3.4 van de Awb buiten toepassing worden gelaten.

Participatie is niet verplicht bij de omgevingsverordening. Afstemming met andere bestuursorganen daarentegen wel, gelet op art. 2.2 Ow. Meer over participatie en afstemming in paragraaf 3.2.3.

Rechtsbescherming

De omgevingsverordening is een algemeen verbindend voorschrift waartegen op grond van artikel 8:3 Awb in beginsel geen beroep kan worden ingesteld. Als in de omgevingsverordening een (beperkingen)gebied wordt aangewezen en daarvoor regels worden gesteld die het gebruik van gronden rechtstreeks beperken, dan is er mogelijk wel sprake van een appellabel Awb-besluit (MvT, p.299). In dat geval staat beroep in twee instanties open. De jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is niet eensluidend over de mogelijkheid van beroep tegen verordeningen waarin dergelijke beperkingen zijn opgenomen. Lees er meer over op pagina 82 van de MvT bij de Invoeringswet van de Omgevingswet. Generieke, niet-locatie specifieke regels, zijn niet appellabel. Wanneer omgevingswaarden slechts voor bepaalde locaties worden vastgesteld, kunnen deze mogelijk appellabel zijn, uitgaande van de regeling van de Awb (Nota n.a.v. het verslag, p. 103, 230 en Nota n.a.v. het nader verslag, p. 15, 132).

2.7 Digitalisering van de omgevingsverordening

Bij het op- en vaststellen van de omgevingsverordening is het verplicht de landelijke standaarden (STOP/TPOD) te gebruiken ten behoeve van de bekendmaking in de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaar stellen

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

(LVBB) en vanwege de raadpleegbaarheid via het Digitaal Stelsel Omgevingswet-Landelijke Voorziening (DSO-LV). STOP/TPOD is vergelijkbaar met de RO-standaarden (IMRO), de LVBB met DROP en het DSO-LV met ruimtelijkeplannen. nl. STOP/TPOD baseert zich o.a. op de Aanwijzingen voor de regelgeving en is geborgd in de Bekendmakingswet en Omgevingswet.

STOP/TPOD stelt eisen aan de structuur van de omgevingsverordening en schrijft voor dat de omgevingsverordening geannoteerd wordt. Onder annoteren verstaan we het toevoegen van extra kenmerken aan het document en tekstonderdelen. Deze digitale vereisten van STOP/TPOD voor de omgevingsverordening zorgen er voor dat de omgevingsverordening door de computer “gelezen” kan worden. Daarmee wordt het o.a. mogelijk de omgevingsverordening te publiceren, automatisch te consolideren, snel te doorzoeken en werkingsgebieden op kaart te tonen. De mate van annoteren heeft effect op de leesbaarheid en bruikbaarheid van de omgevingsverordening. Daarnaast biedt het de schrijver van de omgevingsverordening een extra focus bij het formuleren van de artikelen, waardoor de kwaliteit van de regels beter wordt. Eventuele gaten, overlappingsen en tegenstrijdigheden worden sneller opgespoord! De standaarden geven veel richting, maar laten ook ruimte. Dit heeft voordelen qua flexibiliteit, maar heeft als keerzijde dat het kan leiden tot digitaal slecht raadpleegbare omgevingsverordeningen. Daarnaast draagt

grote diversiteit tussen verschillende omgevingsverordeningen niet bij aan de inzichtelijkheid voor de gebruiker. Kies de mate van annoteren met aandacht. STOP/TPOD stelt alles wat er aan structureren van tekst en annoteren van tekstfragmenten nodig is om de LVBB goed te laten functioneren verplicht.

De STOP/TPOD is nog in ontwikkeling. In januari 2019 verschijnt versie 0.97, die dan ter consultatie wordt gelegd. In deze paragraaf staat wat op dit moment al duidelijk is op hoofdlijnen beschreven. In de loop van 2019 zal er nadere documentatie beschikbaar komen over het gebruik van STOP/TPOD, in de vorm van modelleer- en praktijkrichtlijnen. De modelleerrichtlijnen vragen om afstemming tussen de provincies over structureren en opstellen van teksten en kaarten.

2.7.1 Regeling (omgevingsverordening) versus (wijzigings-)besluiten

Wijzigingsbesluiten

Bij het allereerste (initiële) besluit wordt de omgevingsverordening vastgesteld. Daarna wordt de omgevingsverordening telkens aangepast met wijzigingsbesluiten. Provincies zullen voornamelijk wijzigingsbesluiten maken om de omgevingsverordening aan te passen. Voor die wijzigingsbesluiten ligt de focus op het inpassen van gewenste nieuwe regels in de bestaande systematiek en opzet van de

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

omgevingsverordening. Er ontstaat een reeks besluiten waaruit je de geconsolideerde omgevingsverordening kan vormen. Het wijzigingsbesluit is het (formele) eindproduct van het wijzigingsproces en hier zal de (interne) focus op liggen bij de totstandkoming. Het is belangrijk om steeds goed voor ogen te houden hoe de uiteindelijke (aangepaste) regeling (de geconsolideerde omgevingsverordening) er uit zal komen te zien.

De (wijzingen in de) regels en de bijlagen vormen de kern van het besluit. Voor een wijzigingsbesluit gaat dit om 'wijzigingsartikelen'. Dit zijn artikelen die een bestaande regeling wijzingen, bijvoorbeeld:

- door het wijzigen van een bestaand artikel,
- het toevoegen van een nieuw hoofdstuk met artikelen,
- het verwijderen van een paragraaf, inclusief artikelen,
- het toevoegen en verwijderen van een werkingsgebied of locatieaanduiding.

Een besluit tot vaststelling of wijziging van de omgevingsverordening bestaat in STOP/TPOD uit verschillende delen:

1. Deel 1 is verplicht en bestaat uit de motivering van het initiële besluit c.q. wijzigingsbesluit van de omgevingsverordening. In de motivering wordt beschreven waarom het bevoegd gezag het besluit neemt. In de motivering zitten onder andere de overwegingen die leiden tot het nemen van het besluit en de inhoudelijke onderbouwing

van het besluit. Dit lijkt op een combinatie van het huidige statenvoorstel en/of (stukken uit de) toelichting. Ook wordt verwezen naar voor die wijzigingen relevant beleid uit de omgevingsvisie van de provincie en er wordt toegelicht op welke wijze gevolg is gegeven aan de toepasselijke instructieregels van het Rijk. Ter onderbouwing van de motivering kunnen bijlagen met onderzoeksgegevens en bescheiden als bijlage aan dit onderdeel verbonden worden.

2. Deel 2 is verplicht en bevat de (wijzigingen op de) regels voor de omgevingsverordening. Bij dit tweede deel kunnen bijlagen worden toegevoegd. Deze zijn onderdeel van regels.
3. Deel 3 bevat een algemene toelichting en artikelsgewijze toelichting. Deel 3 is niet verplicht, het is de keuze aan het bevoegd gezag. Ook de toelichting kan bijlagen bevatten.

Initieel bestaat de (geconsolideerde) omgevingsverordening uit deel 2 en deel 3 (indien aanwezig).

Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd

Handreiking
omgevingsverordening
2.0

2.1 Inleiding

2.2 Wat wordt geregeld?

2.3 Hoe wordt het geregeld?

2.4 Flexibiliteit in de regels

2.5 Bijzondere thema's

2.6 Procedure verordening en rechtsbescherming

2.7 Digitale vereisten

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

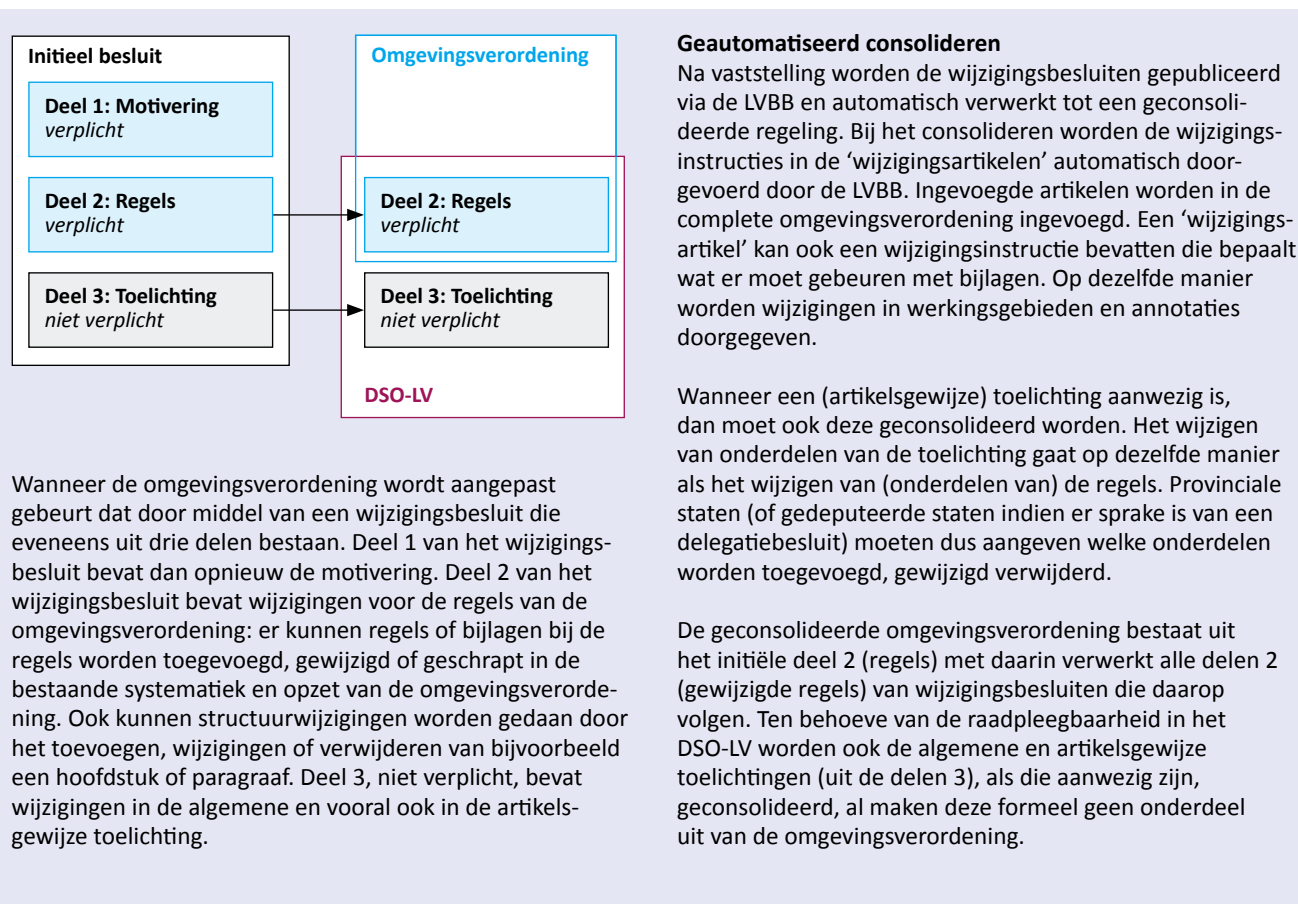
Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming



Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd

Handreiking
omgevingsverordening
2.0

2.1 Inleiding

2.2 Wat wordt geregeld?

2.3 Hoe wordt het geregeld?

2.4 Flexibiliteit in de regels

2.5 Bijzondere thema's

2.6 Procedure verordening en rechtsbescherming

2.7 Digitale vereisten

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

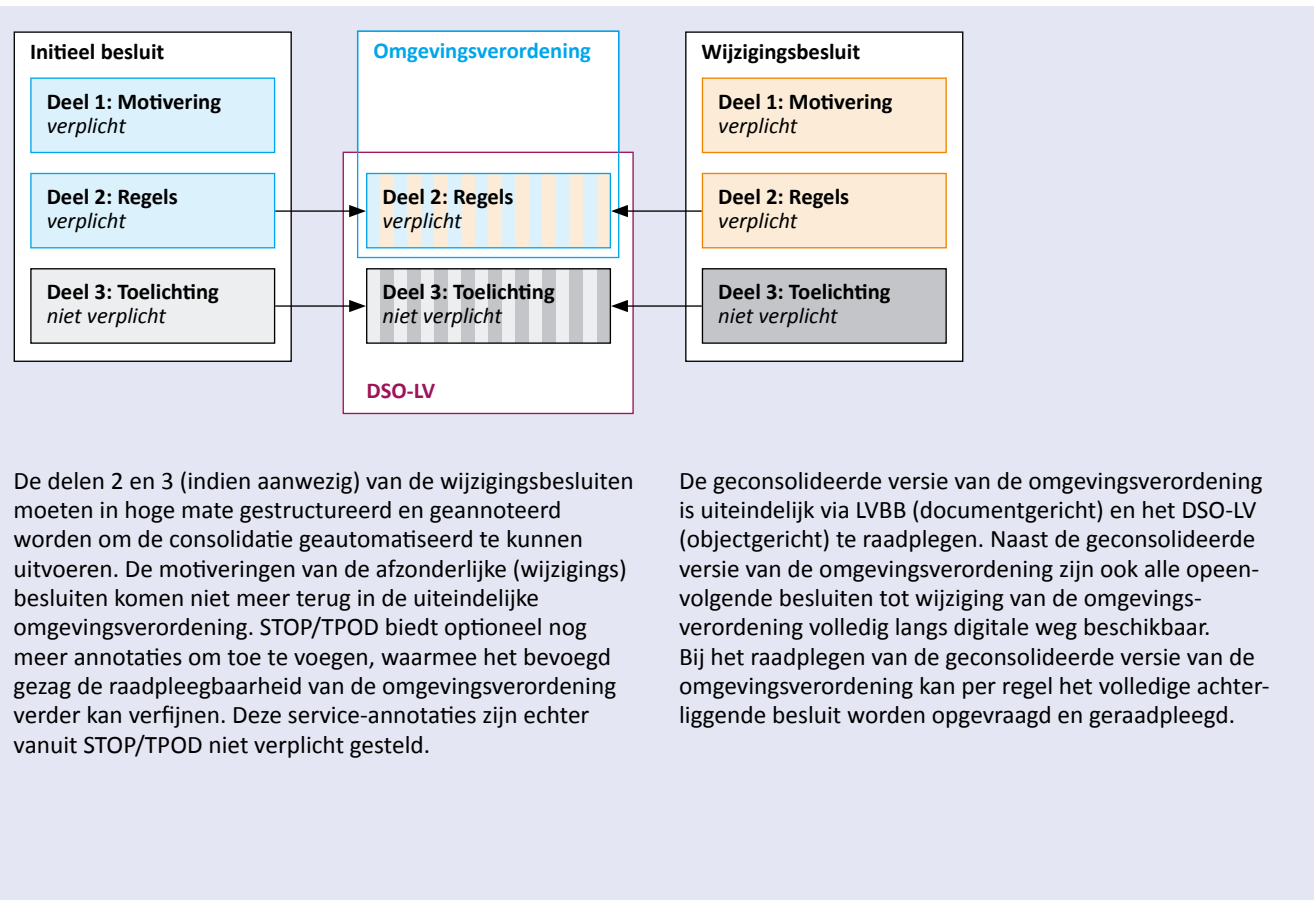
Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming



De delen 2 en 3 (indien aanwezig) van de wijzigingsbesluiten moeten in hoge mate gestructureerd en geannoteerd worden om de consolidatie geautomatiseerd te kunnen uitvoeren. De motiveringen van de afzonderlijke (wijzigings) besluiten komen niet meer terug in de uiteindelijke omgevingsverordening. STOP/TPOD biedt optioneel nog meer annotaties om toe te voegen, waarmee het bevoegd gezag de raadpleegbaarheid van de omgevingsverordening verder kan verfijnen. Deze service-annotaties zijn echter vanuit STOP/TPOD niet verplicht gesteld.

De geconsolideerde versie van de omgevingsverordening is uiteindelijk via LVBB (documentgericht) en het DSO-LV (objectgericht) te raadplegen. Naast de geconsolideerde versie van de omgevingsverordening zijn ook alle opeenvolgende besluiten tot wijziging van de omgevingsverordening volledig langs digitale weg beschikbaar. Bij het raadplegen van de geconsolideerde versie van de omgevingsverordening kan per regel het volledige achterliggende besluit worden opgevraagd en geraadpleegd.



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

2.7.2 Vereisten aan tekststructuur

Artikelen, leden en hoofdstukken

De omgevingsverordening bevat artikelen, waarin de regeltekst staat geschreven. Voor artikelen geldt het volgende:

- Artikelen kunnen Leden bevatten
- Leden kennen géén subleden
- Onder Lid kunnen Lijsten (opsommingen) worden gebruikt (in maximaal 3 niveaus, met een verplichte volgorde van nummering)

De artikelen worden altijd gestructureerd door middel van hoofdstukken. STOP/TPOD kan tekstonderdelen verplicht stellen. Eén hoofdstuk en twee artikelen zijn verplicht gesteld: Hoofdstuk 1 heeft een verplicht opschrift en bevat in elk geval verplicht:

- Een artikel 1.1 met begrippen (opschrift wordt verplicht gesteld)
- Een artikel 1.2 met Meet- en rekenregels (indien aanwezig) (opschrift verplicht)

Het plaatsen van regeltekst is alleen toegestaan onder Artikel en Lid. In Artikel en Lid is het verder toegestaan om alinea's, afbeeldingen, lijsten (opsommingen) en tabellen op te nemen. Voet- en eindnoten zijn niet toegestaan

De titel van een hoofdstuk begint altijd met het woord "Hoofdstuk", gevolgd door een volgnummer en een opschrift.

Hoofdstukken worden opeenvolgend genummerd, beginnend bij 1. Artikelen beginnen altijd met het woord "Artikel", gevolgd door een artikelnummer en een opschrift. Het artikelnummer wordt gevormd door het hoofdstuknummer, een punt en daarachter het volgnummer van het artikel. Wanneer er meer structurerende elementen in de tekst worden aangebracht dan alleen hoofdstukken wordt de artikelnummering nog steeds enkel gebaseerd op hoofdstuknummer en volgnummer van het artikel.

Nog meer structuur aanbrengen

Wanneer er meer structurering van de omgevingsverordening nodig is dan met alleen hoofdstukken kan worden bereikt kunnen in deze volgorde extra structurerende niveaus worden toegevoegd:

1. Afdeling (tussen hoofdstuk en artikel)
2. Paragraaf (tussen afdeling en artikel)
3. Titel (tussen hoofdstuk en afdeling)
4. Sub paragraaf (tussen paragraaf en artikel)
5. Sub sub paragraaf (tussen sub paragraaf en artikel)

Verdere structurering van de tekst lijkt niet mogelijk.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Voorbeeld 1:

Hoofdstuk 3 Opschrift

Titel 3.1 Titellopschrift

Afdeling 3.1.1 Afdelingsopschrift

Paragraaf 3.1.1.1 paragraafopschrift

Sub paragraaf 3.1.1.1.1 opschrift

Artikel 3.1 Artikelopschrift

1. dit is het eerste lid van dit artikel
2. dit is dan het tweede lid
3. en er mogen er nog meer

Artikel 3.2 Artikelopschrift

Voorbeeld 2:

Hoofdstuk 3 Opschrift

Afdeling 3.1 Afdelingsopschrift

Artikel 3.1 Artikelopschrift

1. dit is het eerste lid van dit artikel
2. dit is dan het tweede lid
3. en er volgen er nog meer, indien gewenst

Artikel 3.2 Artikelopschrift nog eentje

Hier mag in plaats van een rijtje leden ook een (aantal) alinea('s) staan zonder onderverdeling in leden

Afdeling 3.2 Afdelingsopschrift

Artikel 3.3 Artikelopschrift de derde

1. dit is het eerste lid van dit artikel
2. dit is dan het tweede lid
3. en er volgen er nog meer, indien gewenst

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

2.7.3 Vereisten met betrekking tot annotaties

De standaarden beschrijven de werking van annotaties: het toevoegen van gegevens aan tekstonderdelen, die de tekst computer leesbaar maken. Annotaties maken geen deel uit van de leesbare regeltekst, maar zijn inhoudelijk vaak wel onlosmakelijk verbonden met de regeltekst. De annotaties die nodig zijn om de LVBB goed te laten functioneren worden in elk geval verplicht gesteld. Denk hierbij aan het annoteren dat het besluit een omgevingsverordening betreft, van welk bevoegd gezag de omgevingsverordening afkomstig is en wat de datum van vaststelling is. Ook werkingsgebieden zijn verplicht: het aangeven met geo-coördinaten op welk gebied de regel van toepassing is. Een werkingsgebied wordt vastgelegd via een zogenaamd informatieobject, conform de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit heeft de vorm van een digitaal bestand, dat een juridisch onderdeel is van het besluit. Het koppelen een werkingsgebied aan een regel gebeurt op zo'n manier dat de tekst leesbaar is kan er bijvoorbeeld zo uitzien:

Voorbeeld 3:

De activiteit 'het uitoefenen van detailhandel' is uitsluitend toegelaten ter plaatse van het werkingsgebied "detailhandel"

Het laatste woord "detailhandel" wordt geannoteerd als werkingsgebied van detailhandel door er een hyperlink van te maken die verwijst naar een bijlage. In die bijlage staan voor alle werkingsgebieden de geo-coördinaten in informatieobjecten (juridisch houdbaar). De software waarmee de omgevingsverordening wordt gemaakt, zal dit kunnen regelen.

Bij het maken van werkingsgebieden is het belangrijk het werkingsgebied zo precies mogelijk aan te duiden met geo-coördinaten. Op de plekken waar de regel niet van toepassing is ligt dan ook geen werkingsgebied.

Wanneer een regel op verschillende plaatsen van toepassing is en alleen een waarde (bijv. gemiddelde kans op overstroming) per locatie verschilt kan dit op twee manieren worden opgelost:

- 1) Door meerdere regels op te nemen met eigen werkingsgebieden. De regelteksten zijn in dat geval herhalingen, met verschillende waarden;
- 2) Door slechts één regel op te nemen waarin staat dat de waarde in het werkingsgebied staat aangegeven. In het werkingsgebied worden dan op verschillende locaties de verschillende waarden getoond.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

De STOP/TPOD-standaard biedt ook annotaties aan die niet verplicht zijn en als doel hebben het raadplegen van de omgevingsverordening te verfijnen. Het is daarom verstandig de mate van detail waarop de omgevingsverordening geraadpleegd wordt af te stemmen op het detailniveau van de annotaties. Op deze manier biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid aan de raadpleger om zo goed mogelijk te vinden wat hij zoekt.

Intern en interprovinciaal harmoniseren

Aangezien de standaarden ruimte laten om keuzes te maken met betrekking tot het gebruik van de standaarden is het raadzaam om als bevoegd gezag te documenteren op welke wijze de standaarden zijn toegepast bij het annoteren van de omgevingsverordening: zo kunnen ook de daaropvolgende wijzigingsbesluiten op dezelfde wijze geannoteerd worden. Alleen op die manier kan worden gewaarborgd dat ook de resulterende geconsolideerde regeling op consistente, eenduidige wijze geannoteerd is.

Interprovinciaal harmoniseren van keuzes met betrekking tot implementatie van de standaarden zou voor het raadplegen van meerdere omgevingsverordeningen (zoals waterschappen dat bijvoorbeeld zullen doen) zeer wenselijk zijn. Op dit moment zijn hiervoor echter nog geen stappen gezet.

2.7.4 Presentatie van de omgevingsverordening

De presentatie van de tekst, inclusief de structurelementen zoals hoofdstukken en paragrafen volgen de aanwijzingen voor de regelgeving.

Een annotatie bepaalt met welke kleur een werkingsgebied wordt gepresenteerd. Het is mogelijk gebruik te maken van een standaardpresentatie op basis van een inhoudelijke annotatie, maar het is ook mogelijk een eigen presentatiekleur te annoteren voor het werkingsgebied. Er komt een uitgebreide lijst beschikbaar met toegestane kleurcodes. Daarnaast wordt het mogelijk werkingsgebieden in samenhang af te beelden in de vorm van interactieve kaartbeelden, en deze kaartbeelden in te voegen in de tekst. De toegevoegde kaartbeelden zijn, in tegenstelling tot de werkingsgebieden zelf, geen onderdeel van het authentieke besluit. De kaartbeelden zijn wel noodzakelijk voor de kenbaarheid van het besluit: de werkingsgebieden (vastgelegd in informatieobjecten) moeten inzichtelijk zijn voor de gebruiker.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

Hoofdstuk 3

De omgevingsverordening: aan de slag

3.1 Inleiding	44
3.2 Voorbereidende fase van de omgevingsverordening	44
3.2.1 Inventarisatie bestaande regels, aanpassingen en intrekken van andere regelgeving	44
3.2.2 Benoemen van (veranderde) uitgangspunten en onderwerpen vanuit de sturingsfilosofie	45
3.2.3 Afstemmen met andere overheden en (burger)participatie	46
3.3 Schrijffase van de omgevingsverordening	47
3.3.1 Algemene uitgangspunten van regelgeving en schrijftips	48
3.3.2 Nadenken over (inpassing in) de structuur van de omgevingsverordening Besluitvormingsfase	51
3.4 Regeling (omgevingsverordening) versus (wijzigings)besluiten	53
3.5 Leren van andere 'handreikingen'	53



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

3.1 Inleiding

Provinciale staten stellen één digitale omgevingsverordening vast. Daarmee heeft iedere provincie één omgevingsverordening voor de gehele fysieke leefomgeving.

De omgevingsverordening zal na allereerste vaststelling (het initiële besluit) alleen nog maar op onderdelen gewijzigd worden, zo is de verwachting.

Bij het maken van een omgevingsverordening worden drie fases doorlopen:

1. de voorbereidende fase;
2. de schrijffase;
3. de besluitvormingsfase

3.2 Voorbereidende fase van de omgevingsverordening

Deze fase begint met het opstellen van een startnotitie. Hierbij zijn de volgende stappen behulpzaam:

1. een inventarisatie van alle bestaande provinciale regels over aspecten van de fysieke leefomgeving en de nodige aanpassingen en intrekking van andere provinciale regelgeving;
2. benoemen van (veranderde) uitgangspunten en onderwerpen vanuit de sturingsfilosofie (omgevingsvisie);

3. nadenken over (inpassing in) de digitale opbouw en structuur van de omgevingsverordening;
4. afstemming met andere overheden en (burger)-participatie.

Deze stappen hebben betrekking op de allereerste keer dat een omgevingsverordening wordt opgesteld alsook op de wijzigingen van de omgevingsverordening daarna.

3.2.1 Inventarisatie bestaande en nieuwe regels, aanpassingen en intrekken van andere regelgeving

In deze stap wordt een inventarisatie gemaakt van de bestaande en nieuwe regels:

- welke regels voor de fysieke leefomgeving gelden momenteel?
- welke regels gelden er op grond van andere wetten die niet de fysieke leefomgeving betreffen, die zelfstandig blijven bestaan en wat voor type regels zijn het?
- afweging maken of deze regels opgenomen worden in de omgevingsverordening op grond van de (vernieuwde) sturingsfilosofie van een provincie,
- welke (nieuwe) regels zijn nodig vanuit de Ow, AMvB's en de omgevingsvisie,
- welke regels blijven naast de omgevingsverordening bestaan en moeten aangepast worden, en
- wat komt van rechtswege te vervallen door intrekking van wet- en regelgeving (Iw Ow en Ib Ow).

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

Niet alle bestaande regels in provinciale verordeningen komen in de omgevingsverordening. Het is daarom nodig om regelingen te wijzigen die (deels) blijven bestaan, maar die nog verwijzen naar wet- of regelgeving en/of oude terminologie die bij de inwerkingtreding van de Ow vervallen. Deze regelingen moeten gelijktijdig worden aangepast met de vast te stellen omgevingsverordening. Dit gebeurt met wijzigingsbesluiten. De vereiste procedure kan per regeling verschillen. Bij de vaststelling kan een gelijktijdige inwerkingtreding met de omgevingsverordening worden geregeld. Vanuit kenbaarheid voor derden heeft het de voorkeur alle regelingen en besluiten via (een) aparte besluit(en) te wijzigen.

Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:

- de legesverordening;
- subsidieverordeningen;
- heffingsverordening;
- inspraakverordening;
- beleidsregels;
- delegatieregels;
- mandaatregels;
- aanwijzing toezichthoudende ambtenaren.

Regelingen die op basis van de Provinciewet of autonome bevoegdheid zijn genomen, vervallen niet vanzelf bij de inwerkingtreding van de Ow en moeten dus geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. Dit kan in een apart

intrekkingsbesluit of in het besluit tot vaststelling van de omgevingsverordening.

NB: Er zijn diverse waterverordeningen *per waterschap*, die door meerdere provincies gezamenlijk zijn vastgesteld. In dat geval is intrekken per deelgebied (provincie) waarvoor de omgevingsverordening in werking is getreden, nodig. Resultaat is dat interprovinciale waterschappen die op dit moment nog één waterverordening hebben per waterschapsgebied, ná inwerkingtreding van de Ow met meerdere omgevingsverordeningen (van elke provincie één) te maken krijgen. Dat kan betekenen dat er verschillende regels gelden binnen één waterschapsgebied. Een goede afstemming tussen provincies en waterschappen is onontbeerlijk.

3.2.2 Benoemen van (veranderde) uitgangspunten en onderwerpen vanuit de sturingsfilosofie

De sturingsfilosofie van een provincie bevat ambities, doelen, rollen en belangen voor de fysieke leefomgeving. Het is belangrijk om eerst vanuit de sturingsfilosofie specifiek na te denken of het wenselijk of nodig is om het instrument omgevingsverordening voor een bepaald onderwerp in te zetten. Er kan ook met andere instrumenten gewerkt worden om ambities en doelen te bereiken, bijvoorbeeld met het meer op uitvoering gerichte programma. Daarbij moet overigens wel bedacht worden dat de niet verplichte programma's (in tegenstelling tot de

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

verplichte programma's ex artikel 3.8 Ow) een element van tijdelijkheid in zich dragen, terwijl dat bij een omgevingsverordening niet het geval is.

Als die keuze is gemaakt, wordt op basis van de wetgeving en de omgevingsvisie bepaald welke (aanvullende) onderwerpen opgenomen worden in de omgevingsverordening. Hierbij worden de regels uit de inventarisatie betrokken. Hierbij wordt ook de afweging gemaakt of de regels (uit de huidige verschillende verordeningen) 'beleidsneutraal' worden omgezet naar een omgevingsverordening of dat er inhoudelijke wijzigingen nodig zijn. Dit kan leiden tot het stellen van meer, minder of nieuwe regels.

3.2.3 Afstemmen met andere overheden en het betrekken van de omgeving

In de voorbereidende fase wordt een plan gemaakt voor de afstemming met andere overheden en instanties en nagedacht over hoe de omgeving het beste betrokken kan worden bij het op- en vaststellen van de omgevingsverordening. Dit plan wordt in de volgende fase(s) aangepast en uitgevoerd.

Afstemming

Artikel 2.2 Ow benoemt de afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen:

Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met deze andere bestuursorganen af.

Afstemmen is nodig op beleidsniveau maar ook op het niveau van het stellen van regels. Dit is vanwege de beleidscyclus een doorlopend proces omdat alle Ow-besluiten levende en samenhangende documenten zijn die actueel moeten blijven. Er vindt dus een voortdurende actualisatie plaats van de omgevingsverordening waarover afstemming nodig is. Doordat de omgevingsvisie een meer strategisch karakter heeft, zal deze waarschijnlijk minder vaak gewijzigd worden.

Voor de omgevingsverordening geldt specifiek dat afstemming vooral nodig is bij de inzet van instructieregels, omdat die een opdracht geven aan GS, gemeenten of waterschappen daaraan uitvoering te geven. Bij de afstemming zijn ook de (lessen uit de uitvoeringspraktijk bij) omgevingsdiensten van belang.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Publieksparticipatie

Participatie was een belangrijk onderwerp bij de behandeling van de Ow in de Eerste Kamer op 15 maart 2016. De minister heeft in het debat toegezegd een handreiking te maken waarin voorbeelden zijn opgenomen. Die handreiking is er in de vorm van een [inspiratiegids](#).

Uit hoofdstuk 8 (Procedures) van het Omgevingsbesluit blijkt dat voor de omgevingsvisie en de programma's moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. De wet regelt geen (extra) participatieverplichtingen voor de omgevingsverordening (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure afdeling 3.4 uit de Awb is in ieder geval van toepassing). De provincie kan daarin dus een eigen keus maken. Hierbij spelen verschillende factoren een rol:

- het al dan niet aanhaken bij het proces rond de vaststelling van de omgevingsvisie;
- bestuurlijke keuzes;
- eigen provinciale regelgeving zoals een participatieverordening of inspraakverordening.

Er kunnen redenen zijn om geen publieksparticipatie toe te passen, bijvoorbeeld omdat de omgevingsverordening alleen uitwerking geeft aan de doelen van de omgevingsvisie. Het kan dan verwarring geven om een open participatieproces in te zetten.

Een overweging om wel participatie toe te passen is dat hiermee het draagvlak voor en de kwaliteit van de regels verbeterd wordt. Zo kan bijvoorbeeld een 'open internetconsultatie' gehouden worden, als vorm van publieksparticipatie. Participatie is daarbij iets anders dan inspraak; participatie impliceert dat er meer meegedacht en gesproken kan worden.

Omdat de omgevingsverordening een beleidsuitvoeringsinstrument is, is het wel belangrijk om aan de voorkant aan verwachtingenmanagement te doen. De keuze voor het inzetten van regels is immers vaak in de omgevingsvisie al gemaakt. Die keuze staat in de procedure van de omgevingsverordening niet ter discussie. In gevallen dat de regels geen grondslag vinden in het beleid van de omgevingsvisie of een programma is er een andere situatie die een specifieke afweging vraagt.

Op hoofdlijnen is nu duidelijk welke regels wel (of niet) in de omgevingsverordening opgenomen worden. In de volgende fase, de schrijffase, wordt er echt geschreven en de omgevingsverordening opgesteld.

3.3 Schrijffase van de omgevingsverordening

In deze fase wordt het ontwerp van de omgevingsverordening daadwerkelijk opgesteld, vastgesteld en beschikbaar gesteld aan de LVBB. Naast de inhoudelijke onderwerpen is

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

ook aandacht nodig voor het formuleren van overgangsrecht en een toelichting of motivering bij de omgevingsverordening.

Aandachtspunten bij het schrijven van de omgevingsverordening zijn:

1. algemene uitgangspunten van regelgeving en schrijftips;
 2. de standaarden voor de omgevingsverordening (STOP/TPOD), zie hiervoor par. 2.7;
 3. overgangsrecht voor bestaande provinciale regels
- Deze aandachtspunten worden hieronder nader toegelicht, tenzij anders vermeld.

3.3.1 Algemene uitgangspunten van regelgeving en schrijftips

Randvoorwaarden voor het maken van een omgevingsverordening (vanuit de Ow) zijn het subsidiariteitsbeginsel, de proportionaliteit, de wettelijke verplichtingen en de provinciale belangen en taken in relatie tot de sturingsfilosofie van een provincie.

De Ow dwingt tot een inhoudelijke motivering waarom de regels uit een omgevingsverordening in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Dit betekent dat de provincie moet motiveren:

- waarom de gemeente of een aantal gemeenten het belang niet op doelmatige of doeltreffende wijze kunnen behartigen (subsidiariteit),
- waarom de provinciale bevoegdheid daarvoor wel geschikt is, en
- waarom het gebruik of de vorm van de bevoegdheid niet verder gaat dan gelet op het doel noodzakelijk is (proportionaliteit) ([Nota n.a.v. het verslag, p.149](#)).

Voor het opstellen van een provinciale omgevingsverordening zijn de standaarden (STOP/TPOD) verplicht. Daarnaast is het Integraal afwegingskader (hierna: [IAK](#)) van het rijk een handige tool om af te wegen welk instrument en welk type regel het beste past bij het doel dat bereikt moet worden. Vanuit dit IAK bevat ieder voorstel voor beleid of regelgeving op nationaal niveau een antwoord op de volgende zeven hoofdvragen:

- Wat is de aanleiding?
- Wie zijn betrokken?
- Wat is het probleem?
- Wat is het doel?
- Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?
- Wat is het beste instrument?
- Wat zijn de gevolgen?

In het IAK zijn diverse aspecten uit de Aanwijzingen voor de regelgeving voor het maken van regels nader uitgewerkt, zoals handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, effect op bestuurslasten, effectiviteit, proportionaliteit. Het IAK vraagt

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

om een afweging waarom wordt gekozen voor doorwerking via de omgevingsverordening en vraagt ook om een onderbouwing van de keuze voor een bepaald type regels. Hiermee kan dus ook invulling worden gegeven aan het vereiste uit de wet voor de minst ingrijpende interventie.

Binnen het instrumentarium van de Ow zijn er verschillende typen regels om een bepaald doel te bereiken, ieder met een eigen effect, verschil in bestuurslast en met meer of minder beleidsruimte. In de afweging speelt het subsidiariteitsbeginsel een rol. Daaruit volgt dat:

- direct werkende regels zoveel mogelijk in het omgevingsplan en de waterschapverordening landen;
- aspecten op provinciaal niveau bij voorkeur met instructieregels worden geregeld waardoor gemeenten en waterschappen nog beleidsruimte hebben de provinciale regels te vertalen (artikel 4.2 lid 2).

Een aandachtspunt is ook of het stellen van regels niet in strijd komt met hogere wetgeving. Het gaat daarbij niet alleen om wetgeving op nationaal niveau maar ook vanuit Europa, zoals de Dienstenrichtlijn. Het doel van de Dienstenrichtlijn is dat bouwondernemingen, organisatoren van evenementen, horeca-exploitanten en vele andere dienstverleners gemakkelijker dan voorheen overal in de Europese Unie aan de slag kunnen. De Dienstenrichtlijn stelt daarom eisen aan de regulering van dienstverlening.

Voor ieder algemeen verbindend voorschrift, beleidsregel of vergunningstelsel moet nagegaan worden of deze betrekking heeft op de toegang tot of de uitoefening van een economische activiteit die is aan te merken als een dienst. Hoe dit in zijn werk gaat, is nader uitgewerkt in de [Handreiking Dienstenrichtlijn van het Rijk](#).

De omgevingsverordening moet aan bepaalde juridische basiseisen voldoen. Enerzijds moeten de bepalingen juridisch sluitend zijn. Daarnaast moeten de regels ook helder en begrijpelijk zijn voor de gebruikers. Tenslotte moeten de regels ook geannoteerd worden. Deze uitgangspunten leveren soms spanning op maar hoeven niet tegenstrijdig aan elkaar te zijn. De volgende aandachtspunten helpen om de tekst zo eenvoudig mogelijk te houden:

- een duidelijke structuur;
- korte zinnen met opsommingen;
- het beperken van verwijzingen;
- een actieve schrijfvorm;
- harmoniseren van formuleringen en consistent gebruik van termen;
- een doordachte manier van annoteren;
- een heldere toelichting toegespitst op de gebruiker.

Ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving en publicaties van EB hierover zijn [handige tips](#) te vinden.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

In de wet zijn geen regels opgenomen voor de toelichting. Het is echter wel gebruikelijk dat er in een toelichting op de regels uitleg wordt gegeven hoe de regels zijn bedoeld, hoe ze worden toegepast, welke achterliggende ideeën er voor de regels zijn etc. Bij het schrijven van de toelichting kunnen de Aanwijzingen voor de regelgeving behulpzaam zijn omdat deze ook aanwijzingen voor de toelichting bevatten. De toelichting geeft richting aan de toepassing van de regels. De toelichting kan niet afwijken van de regels en is juridisch geen onderdeel van de regeling. Het is niet verplicht om een toelichting te laten vaststellen.

De wetgever gaat uit van een 'ja, mits benadering' in plaats van 'nee, tenzij benadering'. Dat vraagt om een andere vorm van benadering en formulering dan nu vaak gebruikelijk is. In plaats van verboden wordt zoveel mogelijk opgenomen wat wel mag en onder welke voorwaarden (algemene regels). De gedachtegang hierachter is dat dit een omslag bewerkstelligt in het denken: meer denken in kansen en mogelijkheden in plaats van in onmogelijkheden.

In *Bijlage IV Voorbeelden uitwerking typen regels* zijn verschillende formuleringen van regels opgenomen. Hieronder wordt nader ingegaan op de formulering van instructieregels.

In de Ow en AMvB's zijn bijvoorbeeld de instructieregels (voor zover dat past binnen de internationale verplichtingen) steeds geformuleerd volgens een vast principe.

Daardoor wordt uit de formulering van de instructieregel duidelijk welke afwegingsruimte het bevoegde bestuursorgaan toekomt. Op deze manier wordt bijgedragen aan het vergroten van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht.

Een instructieregel omvat in ieder geval steeds twee elementen.

Ten eerste de **wijze** waarop een bevoegdheid mag of moet worden uitgeoefend. Hiervoor worden drie basistypen gehanteerd:

- **betrekken bij:** aandacht schenken aan feiten of verwachtingen over feiten;
- **rekening houden met:** stuurt inhoudelijk de belangenafweging, als er goede redenen zijn is afwijking (mits gemotiveerd) mogelijk;
- **in acht nemen:** harde dwingende doorwerking; je moet je aan de regel houden.

Ten tweede de aard van de norm. De afwegingsruimte van de norm verschilt al naar gelang er sprake is van een open norm of een duidelijk concreet criterium. Het ligt voor de hand om in de omgevingsverordening bij deze systematiek aan te sluiten.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Het kan daarnaast helpen om indien daarvan sprake is duidelijk aan te geven wat de **werking** van een bepaalde regel is:

- **in afwijking van artikel ...**: maakt duidelijk dat dit een uitzondering op een regel is;
- **tot het tijdstip waarop** het omgevingsplan in werking is getreden, geldt ...: het gaat om tijdelijke regels, zoals de voorbeschermingsregels, die vervallen nadat ze zijn verwerkt in het omgevingsplan.

In een omgevingsverordening kunnen ook regels worden opgenomen die zich richten op de motivering van het (besluit tot vaststelling van een (wijziging van een)) omgevingsplan. Het hanteren van een aparte formulering geeft duidelijkheid:

- **het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan bevat een motivering van ...**

3.3.2 Nadenken over (inpassing in) de structuur van de omgevingsverordening

De digitale omgevingsverordening wordt geraadpleegd via de inhoudsopgave oftewel de structuur, of via 'zoekvragen' die werken via de annotaties. Beide ingangen zijn voor de omgevingsverordening dus relevant.

Het eerste hoofdstuk krijgt een verplicht karakter met een verplicht opschrift en daarbinnen enkele verplichte artikelen, die eveneens een verplicht opschrift hebben. Voor de rest is de structuur van de omgevingsverordening vrij te kiezen.

Suggesties voor de rest van indeling van de omgevingsverordening kunnen zijn:

- volgen van de wet(gever);*
- conform opbouw van de omgevingsvisie;*
- doelgroepenbenadering / norm adressaat;*
- sectoraal/ thematisch;*
- een combinatie van bovenstaande indelingen.*

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Ad a. Volgen van de wet(gever)

De omgevingsverordening is deels te beschouwen als een uitvoeringsregeling van de Ow en de AMvB's, namelijk daar waar deze de provincie plichten en mogelijkheden geven om onderwerpen via de omgevingsverordening te regelen (artikel 2.18 Ow). De Aanwijzingen voor de regelgeving hanteren de hoofdlijn dat in een uitvoeringsregeling zo mogelijk de indeling en volgorde van [...] de hogere regeling wordt overgenomen. Voor de opbouw van de omgevingsverordening is dat lastig omdat de indeling van de Ow en de AMvB's zeer algemeen is en vanuit het nationaal belang is opgesteld. Toch valt uit de Ow en het Bal en Bkl wel een lijn te destilleren. Daar moeten dan nog wel een aantal elementen aan worden toegevoegd. Zie ook de bijlage III Voorbeeld van structuur en opbouw van de omgevingsverordening.

Ad b. Opbouw van de omgevingsvisie

Deze optie is ingegeven door het feit dat alle doelen voor de provincie in de omgevingsvisie staan omschreven. Een deel daarvan wordt geïnstrumenteerd in de omgevingsverordening. Aandachtspunt hierbij is wel dat bedacht moet worden dat 'reguliere wettelijke taken en bevoegdheden' ook in de omgevingsverordening moet komen. Er zijn ook onderwerpen uit de omgevingsvisie die niet in de omgevingsverordening terugkomen. Een aantal elementen moet dus nog worden toegevoegd of weggelaten. Qua structuur is te denken aan het (grotendeels)

volgen van de omgevingsvisie op rode draden, op strategische doelen of op hoofdstukken.

Ad c. Doelgroepenbenadering / norm adressaat

Deze optie gaat uit van het volgen van een hoofdstuk dat zich richt tot burgers en bedrijven, een hoofdstuk dat zich richt tot gedeputeerde staten en een hoofdstuk dat zich richt tot gemeenten en waterschappen. Aandachtspunt bij deze keuze is de versnippering van regels over dezelfde onderwerpen voor verschillende doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is het onderwerp grondwater dat onder de huidige wetgeving is verdeeld over de provinciale ruimtelijke verordening (gericht tot de gemeente), provinciale milieuverordening (gericht tot burgers en bedrijven) en provinciale waterverordening (gericht op waterschappen).

Ad d. Sectoraal/ thematisch

Deze indeling komt het meest overeen met de huidige indeling van de provinciale verordeningen op de verschillende deelgebieden (ruimte, milieu, water, wegen, vaarwegen, luchthavens, ontgrondingen, etc.).

Ad e. Combinatie van indelingen

Er zijn ook verschillende combinaties van bovenstaande indelingen mogelijk, bijvoorbeeld een thematische benadering waarbij de regels per doelgroep worden uitgewerkt.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

3.4 De besluitvormingsfase

De ontwerp omgevingsverordening wordt vastgesteld en op grond van de afdeling 3.4 Awb, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage gelegd. Iedereen kan zienswijzen kenbaar maken over het ontwerp van de omgevingsverordening (artikel 16.23 Ow). Publieksparticipatie bij de voorbereiding van de omgevingsverordening is niet voorgeschreven in de Omgevingswet, maar de provincie kan daar wel zelf toe besluiten.

Vaststelling omgevingsverordening

De inspraak wordt beoordeeld en verwerkt wat tot wijzigingen van het ontwerpbesluit kan leiden.

De omgevingsverordening wordt vastgesteld en bekend gemaakt via het LVBB. In de Omgevingswet is niet bepaald wanneer de omgevingsverordening in werking treedt. Dat bepaalt de provincie dus zelf.

Aandachtspunten bij het vaststellen van de omgevingsverordening zijn:

- delegatie aan GS, (par. 2.5);
- afstemming met andere overheden (par. 3.2.3);
- Publieksparticipatie
- milieueffectrapportage (par. 2.5);
- voorbeschermingsregels (par. 2.5 en bijlage IX);

- regeling (omgevingsverordening) versus (wijzigings-) besluiten (par. 2.7);
- procedure omgevingsverordening en rechtsbescherming (par. 2.6.).

3.5 Leren van andere 'handreikingen'

Gemeenten, UvW, waterschappen en de VNG werken ook aan ondersteuning voor de waterschapsverordening en het omgevingsplan.

Handreiking Waterschapsverordening

'Er komt een handreiking waterschapsverordening voor de waterschappen. Dit gebeurt in het kader van het project Transitieondersteuning Omgevingswet Waterschappen (TROWA), een samenwerking tussen alle waterschappen. De handreiking bevat concrete voorbeelden en teksten, uitgelegd wat het waterschap kan en moet regelen. Waterschappen zullen vervolgens zelf aan de slag moeten, om regels verder op te stellen en uit te werken. De handreiking zal na consultatie van relevante stakeholders, waaronder de provincies, worden vastgesteld door de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen. Volgens de huidige voorlopige planning zal dat gebeuren in juni 2019, hetgeen betekent dat het definitieve concept eind maart 2019 gereed zal zijn.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

Staalkaarten Omgevingsplan

De VNG werkt binnen het project *Gemeentelijke staalkaarten voor het omgevingsplan 2018- 2010* aan voorbeelden voor het omgevingsplan. Het doel is om aan de hand van deelprojecten een inspiratiekader te maken voor omgevingsplannen en beoogd is om een representatief voorbeeldmodel te bieden dat juridisch houdbare regels bevat. Deze voorbeelden zullen worden voorzien van een toelichting, maar zijn dus anders van opzet dan een klassieke handleiding voor het schrijven van een omgevingsplan.

Vervolg op staalkaarten 2017

In de periode najaar 2017 tot zomer 2018 is vanuit het deelproject 'Handvatten voor het omgevingsplan' binnen het interbestuurlijke programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' gewerkt aan staalkaarten voor het omgevingsplan. De eerste versie van deze staalkaarten wordt binnenkort openbaar. Deze eerste versie wordt beschouwd als een eerste stap in de ontwikkeling van de staalkaarten. De verdere ontwikkeling naar een staalkaart wordt opgepakt nu dus door de VNG samen met gemeenten en in nauwe samenwerking met de programma's Aan de slag en Eenvoudig Beter van het Ministerie van BZK.

Tweede fase staalkaarten

Deze tweede fase staalkaarten bestaat uit korte en overzichtelijke deelprojecten in opdracht van de VNG, waarbij onderdelen van de eerste versie verder worden ontwikkeld. Door kleine overzichtelijke opdrachten te verstrekken, kunnen (tussentijdse) resultaten snel worden besproken, gedeeld, getoetst en zo nodig aangepast worden. Het materiaal ontwikkelt zich als permanente bèta versie steeds verder. In kleine teams met snelle iteraties, per kwartaal en aansluitend op het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO).

Staalkaarten faciliteren de veranderopgave waar gemeenten voor staan en bieden helderheid in de vertaalslag van ambities naar regels in het omgevingsplan. Het doel is om alle gemeenten inspiratie te bieden, ongeacht het ambitie- en veranderniveau dat een gemeente kiest.

Casco voor het omgevingsplan

Het eerste deelproduct dat in najaar 2018 is ontwikkeld, is een structuur van de juridische regels in het omgevingsplan. Het gaat alleen om de opbouw van de regels, dat kan dienen als raamwerk voor de latere feitelijke regels, in te vullen per gebruiker (gemeenten). De VNG ontwikkelt met haar opdrachtnemers een voorbeeldstructuur van regelsets, waarin alle verschillende typen regels zijn opgenomen, die op grond van de Omgevingswet kunnen worden gesteld ten behoeve van het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

Het gaat hierbij feitelijk om de structuur van de regels, zonder de inhoud. De gedachte is dat de verschillende soorten gebruik, gewenste ontwikkelingen en maatschappelijke opgaven niet worden opgenomen in deze structuur. De structuur is als het ware het casco van het gebouw, dat later kan worden ingericht. In de opdracht moet ook tot uiting komen welke wetgevingstechnische ontwerp vragen de gemeente zichzelf zou moeten stellen bij het realiseren van dat casco. Welke alternatieven zijn er? En welke voor- en nadelen hebben die alternatieven? Daarbij dient rekening te worden gehouden met de verschillende typen regels (waaronder, maar niet uitsluitend, bijvoorbeeld kan worden verstaan):

- algemene regels
- algemene regels voor activiteiten
- locatiegebonden regels
- burgers bindende regels over vergunningen en meldingen en gelijkwaardigheidsbepalingen
- procedureregels
- overgangsrecht, etc.

Volgende deelprojecten

De volgende deelprojecten binnen het project Staalkaarten zullen onder andere gaan over het integreren van gemeentelijke verordeningen in een omgevingsplan, een bestaande gemengde (woon)wijk waarin geen grote ontwikkelingen zijn voorzien en het buitengebied. Tevens ontwikkelt de VNG een Leergang Omgevingsplan voor opstellers van het omgevingsplan, waarin kennis over het opstellen van een omgevingsplan, de verschillende ontwerpkeuzes en (wetgevings-)vaardigheden kunnen worden aangeleerd en toegepast.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de VNG via staalkaarten@vng.nl

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

- I Instrumenten voor de provincie
- II Wat moet en wat kan
- III Voorbeeld van structuur en opbouw
- IV Voorbeelden uitwerking typen regels
- V Overgangs(fase)recht
- VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
- VII Afwegingskader Omgevingsverordening
- VIII Werkproces Omgevingsverordening
- IX Voorbescherming

BIJLAGEN

I	Instrumenten voor de provincie	57
II	Wat moet en wat kan	70
III	Voorbeeld van structuur en opbouw van de omgevingsverordening	106
IV	Voorbeelden uitwerking typen regels	108
V	Overgangs(fase)recht	112
VI	Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets	120
VII	Afwegingskader Omgevingsverordening	124
VIII	Werkproces Omgevingsverordening	132
IX	Voorbescherming	133

Instrumenten voor de provincie

1. Omgevingsvisie
2. Programma
3. Omgevingsverordening
4. Omgevingsvergunning
5. Projectbesluit
6. Omgevingswaarden

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

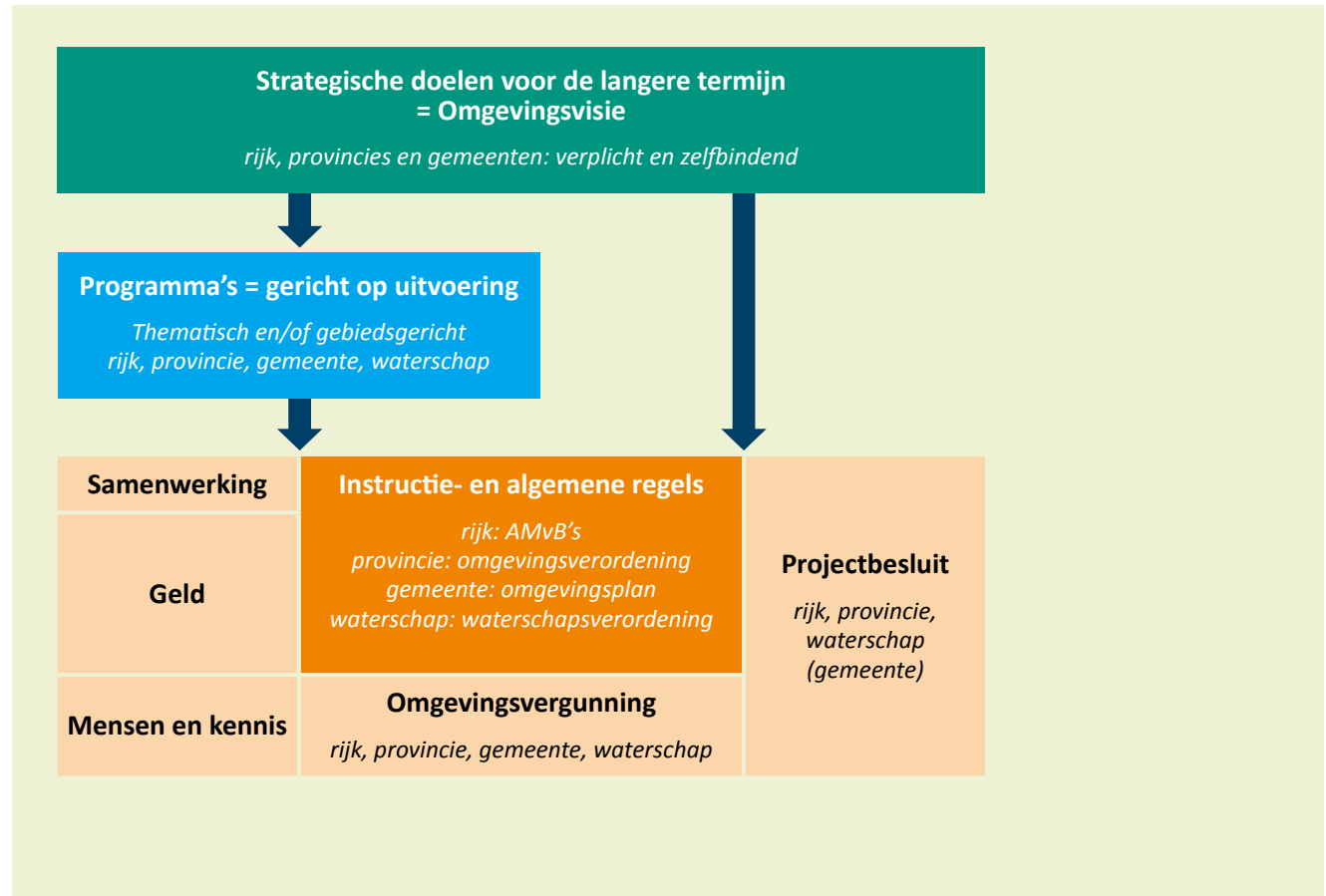
V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

1. Omgevingsvisie

Wat is het?

- De omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Het is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving. Concreet betekent dit dat een omgevingsvisie onder meer ingaat op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed.
- De omgevingsvisie bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
- Ook gaat de omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen.

Wat moet?

- Het vaststellen van een omgevingsvisie is verplicht.
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb is van toepassing.
- Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken (participatie).

- Inhoudelijk gaat de visie in ieder geval in op de volgende onderdelen:
 - de visie bevat een beschrijving van hoe het ervoor staat in een provincie, de hoofdlijnen welke ontwikkelingen gewenst zijn, wat juist behouden moet blijven en het te voeren integrale beleid;
 - de visie houdt rekening met een aantal principes, zoals het voorzorgbeginsel en ‘de vervuiler betaalt’.

Wat mag?

- De omgevingsvisie is vormvrij.

Wat is aan te bevelen?

- Duiding van provinciaal belang en daarbij aan te geven motivatie. De aanwezigheid van een provinciaal belang kan allereerst voortvloeien uit uitdrukkelijk bij de wet aan de provincies toegekende taken (zoals voor stiltegebieden, grond-waterbeschermingsgebieden, luchthavens van regionale betekenis). Daarnaast kunnen provinciale staten ook zelf oordelen dat er sprake is van een provinciaal belang, waarvoor het doelmatig en doeltreffend is om bij omgevingsverordening instructieregels of instructies te geven. Provinciale staten kunnen daarbij door het Rijk behartigde nationale belangen ook als provinciale belangen aanmerken.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

2. Programma

Wat is het?

- Programma's zijn bedoeld als concrete uitwerking van strategische beleidskeuzen, zijn uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal, met eventueel strategische elementen, en zien op uitwerking van beleid voor een bepaalde sector of bepaald gebied.
- Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving gericht op de korte termijn.
- Programma's spelen een belangrijke rol bij het voldoen aan omgevingswaarden.
- De programma's binden alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
- Er is geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma.

Wat moet?

- Verplichte programma's: regionaal waterprogramma (waarmee het waterschap rekening dient te houden, zie art. 3.7 Ow en art. 8.22 en 8.84 Bkl), beheerplan Natura 2000, actieplan omgevingslawaaï.
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb is van toepassing.
- Programmaplicht bij dreigende overschrijding omgevingswaarden: voor grote natuurgebieden (>1000 km²), voor omgevingswaarden zwaveldioxide en stikstofoxide.

- Regionaal waterprogramma bevat:
 - vastleggen maatschappelijke functies voor regionale wateren van drinkwateronttrekking voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water en evt. zwemwater, vaarwegen en recreatie;
 - de aanwijzing van regionale oppervlaktewaterlichamen waarbij kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen, grondwaterlichamen en waterwinlocaties;
 - maatregelen (artikel 11 KRW, artikelen 4, vijfde lid, en 6, eerste lid grondwaterrichtlijn), doelstellingen en maatregelen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's.
- Met het regionaal waterprogramma wordt voldaan aan omgevingswaarden voor waterkwaliteit van oppervlakte- en grondwaterlichamen.
- Regionaal waterprogramma en beheerplan Natura 2000 worden elke zes jaar geactualiseerd.
- Een actieplan omgevingslawaaï bevat een beschrijving van de geluidbronnen binnen het provinciale grondgebied, een vermelding van de instantie bij wie die geluidbronnen in beheer zijn en de elementen die ook gelden voor gemeenten (artikel 4.26, onder c t/m n Bkl). Bij beschrijving van het beleid wordt in ieder geval betrokken de bescherming van stille gebieden.
- Een actieplan omgevingslawaaï wordt elke vijf jaar geactualiseerd.
- Een beheerplan Natura 2000 bevat in ieder geval een beschrijving van de voor het Natura 2000-gebied, gelet

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

op de instandhoudingsdoelstellingen nodige instandhoudingsmaatregelen, en passende maatregelen en de beoogde resultaten van de maatregelen.

- Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

Wat mag?

- Het verantwoordelijke bestuursorgaan bepaalt de grens tussen een omgevingsvisie en een programma zelf, afhankelijk van de situatie en van de sturingsfilosofie die het desbetreffende bestuursorgaan hanteert.
- Inrichtingsprogramma (o.b.v. Aanvullingswet grond-eigendom)
- Uiteraard kunnen ook – daar waar wenselijk – multi-sectorale programma's worden opgesteld, bijvoorbeeld voor natuur en water.
- Of samenvoegen wenselijk is hangt af van de situatie en is ter beoordeling van het desbetreffende bestuursorgaan.
- Ook kunnen bestuursorganen gezamenlijke programma's opstellen. Het kan dan zowel gaan om bestuursorganen binnen eenzelfde bestuurslaag als van verschillende bestuurslagen.
- Programmatische aanpak als een bijzondere vorm van een programma. Hierbij wordt een programma gebruikt om regie te voeren op activiteiten die een negatief effect hebben op het voldoen van een omgevingswaarde of een

ander vastgesteld beleidsdoel. Het programma bevat dan een uitgebalanceerd pakket van enerzijds maatregelen om aan de vastgestelde waarde te voldoen en anderzijds toe te laten projecten. Dit optimaliseert de gebruiksruimte. Het aanwijzen van een programmatische aanpak gebeurt door PS in de omgevingsverordening.

De Ow maakt een programmatische aanpak mogelijk voor alle bestuurslagen maar vraagt daar wel een grote inspanning voor terug. Hierbij speelt vooral monitoring een grote rol. Dit is een continu proces om vast te stellen of de vastgestelde omgevingswaarden of het beleidsdoel worden gehaald. Als uit monitoring blijkt dat de gewenste omgevingskwaliteit ondanks de programmatische aanpak niet wordt gehaald, moet het programma en de inzet van instrumenten om tot doelbereik te komen worden bijgesteld. Het vaststellend orgaan is verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie.

Wat is aan te bevelen?

Omdat programma's een uitwerking vormen van (delen van) de omgevingsvisie is het aanbevelenswaardig ze in samenhang en daarmee gelijktijdig te ontwikkelen. De programmaplicht bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde ligt overigens niet bij het orgaan dat de waarde vaststelt maar bij het college van B&W of het algemeen bestuur van een waterschap (zie art. 3.10 Ow), tenzij in de omgevingsverordening anders is bepaald.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

3. Omgevingsverordening

Wat is het?

De omgevingsverordening omvat drie soorten regels.

- Ten eerste regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels en vergunningstelsels. Vanuit overwegingen van subsidiariteit dienen provinciale staten terughoudend om te gaan met het stellen van algemene regels over activiteiten.
- Ten tweede regels die gericht zijn tot het uitvoerend bestuur (GS), zoals omgevingswaarden, beoordelingsregels voor vergunningaanvragen en richtlijnen voor projectbesluiten.
- Ten derde – en daarin verschilt het van het omgevingsplan en de waterschapsverordening – omvat zij instructieregels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.

Wat moet?

- Voor de toepassing van de bevoegdheid van de provincie tot het stellen van instructieregels en de bevoegdheid tot het geven van een instructie die gericht is tot een gemeente of waterschap geeft de wet enkele criteria die het gebruik van deze bevoegdheden begrenzen en sturen op terughoudend gebruik.
- Dit zijn allereerst de *subsidiariteitscriteria* uit artikel 2.3, tweede lid Ow. Deze bevoegdheden kunnen alleen worden gebruikt ter bescherming of ter verwezenlijking

van een provinciaal of nationaal belang, als dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behartigd. Of als de uitoefening daarvan nodig is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Ow. Of omdat EU-regelgeving eigenlijk geen andere vorm toestaat.

- De criteria in artikel 2.3 Ow maken daarnaast expliciet dat de vorm en inhoud van instructieregels of instructies in een instructiebesluit niet verder mogen gaan dan wat voor een doeltreffende verwezenlijking van het beoogde doel nodig is. In de motivering bij het desbetreffende besluit zal moeten worden aangegeven welke van de genoemde criteria aanleiding is of zijn om over te gaan tot het stellen van de regels of het geven van de instructie. Of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang blijft overigens uiteindelijk een politieke beoordeling, waarvan de toetsing door de rechter marginaal zal zijn.
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb is van toepassing.
- Voor de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen én de gemiddelde kans op overstroming per jaar waaraan bij de verordening aangewezen gebieden zijn blootgesteld bevat de wet een opdracht tot het stellen van provinciale omgevingswaarden.
- Bij iedere vastgestelde omgevingswaarde hoort een systeem van monitoring waarmee wordt bewaakt en

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

moet worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan.

- In een omgevingsverordening worden de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed nader uitgewerkt en in het belang van de instandhouding en versterking van deze kernkwaliteiten worden regels gesteld voor omgevingsplannen.
- In een omgevingsverordening worden de gebieden die het natuurnetwerk Nederland (NNN) vormen, aangewezen en wordt de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd. In de omgevingsverordening worden de wezenlijke kenmerken en waarden opgenomen van deze gebieden. Als wezenlijke kenmerken en waarden worden aangemerkt de aanwezige natuurwaarden. Voor gebieden met een functie natuur worden ook potentiële natuurwaarden en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities als wezenlijke kenmerken en waarden aangemerkt, voor zover deze natuurwaarden en condities in het licht van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen relevant zijn.
- De bescherming van het NNN vindt plaats via het omgevingsplan. Provincies dienen in de omgevingsverordening in ieder geval regels te stellen die bewerkstelligen dat omgevingsplannen, omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit en project-besluiten van gedeputeerde staten of van een waterschap geen activiteiten binnen het NNN toelaten die per saldo leiden tot een

significante aantasting van het natuurnetwerk. Provincies hebben daarbij de bevoegdheid om verdergaande regels te stellen, als zij dat nodig vinden voor de bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuur-netwerk. De instructieregel beperkt zich tot het toelaten van activiteiten binnen het natuurnetwerk Nederland.

- In een omgevingsverordening worden in ieder geval regels gesteld over: het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden, en het beschermen van de kwaliteit van het grondwater vanwege de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden. In een omgevingsverordening worden geen regels gesteld over het voorkomen of beperken van geluidhinder bij een militaire schietbaan.
- In een omgevingsverordening worden de beperkingengebieden met betrekking tot lokale spoorwegen aangewezen en de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd.
- Als sprake is van een activiteit waarvoor algemene regels zijn gesteld, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij Gedeputeerde Staten.

Wat mag?

- Provincies kunnen omgevingswaarden vaststellen, ook aanvullende (strengere) of afwijkende van rijks-omgevingswaarden; dit is alleen zinvol en doelmatig als deze betrekking hebben op gevolgen van activiteiten

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader Omgevingsverordening

VIII Werkproces Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

of bronnen binnen het provinciaal grondgebied op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied en beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte maatregelen of door effectgerichte maatregelen door gemeenten of provincies.

- De bevoegdheid van de provincie om instructieregels te geven over omgevingsplannen en waterschapsverordeningen is beperkt tot het stellen van regels over de wettelijk aan gemeenten en waterschappen toegedeeld taken en het stellen van regels ter uitvoering van de aan de provincie toegedeelde taken.
- Instructieregels kunnen betrekking hebben op de inhoud of motivering van een onverplicht of verplicht programma van gedeputeerde staten of een verplicht programma van het college van burgemeester en wethouders of van het bestuur van een waterschap, een omgevingsplan of een waterschapsverordening, een maatwerkvoorschrift, een projectbesluit van gedeputeerde staten, of een projectbesluit van een waterschap, een besluit tot het buiten toepassing laten van regels als bedoeld in artikel 5.53, derde lid Ow, de legger met inbegrip van een technisch beheerregister of het peilbesluit van een waterschap.
- De provincies kunnen voorwaarden stellen aan de wettelijke taakuitoefening door de bestuursorganen van gemeenten en waterschappen en provincie (vastgelegd in artikelen 2.16, 2.17 en 2.18).

- Daarnaast kunnen provinciale instructieregels over het omgevingsplan beperkingen stellen aan omgevingswaarden die gemeenten op eigen initiatief in het omgevingsplan opnemen.
- Verder kunnen instructieregels worden gesteld over:
 - activiteiten met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
 - de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit in het omgevingsplan en milieubelastende activiteit, en
 - over monitoring als bedoeld in de artikelen 20.1 en 20.2 en gegevensverzameling als bedoeld in artikel 20.6.
- Er kan een termijn worden gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de instructieregels.
- Een uitzondering op de hoofdregel dat de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan plaatsvindt, wordt beschreven in art. 4.2 lid 2 Ow. Bij omgevingsverordening kunnen alleen regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, kan worden behartigd.
- Provincies in hun schakelfunctie tussen het Rijk en de gemeenten en waterschappen, vervullen een onmisbare

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

rol en functie voor de uitwerking en concretisering van bepaalde onderdelen van het nationaal omgevingsbeleid met het oog op nationale belangen. Daartoe is dan ook een grondslag voor getrapte instructieregels opgenomen: provincies kunnen, onder bij AMvB in de instructieregel te bepalen voorwaarden met het oog op een nationaal belang, in hun verordening de bepalingen die zijn opgenomen in de AMvB met instructieregels aanvullen of aanscherpen (nadere regels stellen). Ook kunnen ze, als dat bij AMvB is bepaald, daarvan afwijkende instructie-regels stellen of van de bij de AMvB gestelde regels ontheffing verlenen.

- Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de omgevingsverordening is bepaald. De provincie heeft in haar omgevingsverordening de mogelijkheid om uit te gaan van absolute verboden, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om dit verbod op te heffen door het verlenen van een omgevingsvergunning. Als de provincie een vergunningplicht instelt in de omgevingsverordening, moet zij daarbij ook de beoordelingsregels voor die vergunning geven.
- Het is mogelijk om bij het stellen van algemene regels over activiteiten te voorzien in meldplichten, gelijkwaardige maatregelen zonder voorafgaande instemming en de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Ook kan de provincie het mogelijk maken dat gemeente en waterschap maatwerkregels stellen die de provinciale algemene regels aanvullen of daarvan afwijken.

- De mogelijkheid bestaat om af te wijken van vergunningplichten die in het Bal zijn opgenomen (art. 2.16, 16.5 en 16.9 Bal) en om aanvullende vergunningplichten in te stellen voor milieubelastende activiteiten (art. 2.15 Bal).
- Bij omgevingsverordening kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling daarvan. (art. 20.1 Ow)
- Bij omgevingsverordening worden de methode van monitoring en het bestuursorgaan of een andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen.
- Bij de omgevingsverordening wordt tevens de frequentie van de monitoring bepaald. (art. 20.2 Ow)

Wat is aan te bevelen?

- Omdat de wet uitgaat van de scheiding tussen normstelling (in verordening) en beleid (in omgevingsvisie) is het aanbevelenswaardig beide documenten in samenhang of gelijktijdig te ontwikkelen.
- De gemeente draagt zorg voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Om die reden is bepaald dat provinciale staten regels over activiteiten met het oog op de evenwichtige toedeling

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

van functies aan locatie zoveel mogelijk in de vorm van instructieregels als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid stelt. De gemeenteraad dient deze instructieregels of instructies vervolgens in te passen in het omgevingsplan.

- Als er regels nodig zijn die niet voor het gehele provinciale grondgebied gelijk zijn (regels over activiteiten met het oog op de evenwichtige toedeling van functie aan locaties), dan geeft de wetgever de voorkeur aan instructieregels boven algemene regels. Enerzijds omdat gemeenten daarmee meer afwegingsruimte houden, anderzijds omdat de regel dan in het omgevingsplan wordt opgenomen wat duidelijker is voor initiatiefnemers.

4. Omgevingsvergunning

Wat is het?

- De omgevingsvergunning is een instrument voor de toetsing vooraf van bepaalde activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De toetsing blijft beperkt tot aspecten die betrekking hebben op de activiteiten waarvoor de vergunning is ingesteld (specialiteits-beginsel). Er is dus in beginsel een sectorale en geen integrale toetsing.
- Uitgangspunt van de wet is dat de aanvrager volledige vrijheid heeft bij het aanvragen van een omgevingsver-

gunning voor de activiteit of activiteiten waarvoor hij een omgevingsvergunning nodig heeft. Hij kan ervoor kiezen om voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen (enkelvoudige aanvraag), of voor verschillende activiteiten tegelijk (meervoudige aanvraag).

- Gevallen waarin gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning als sprake is van meervoudige activiteiten of
 - in situaties waarin er sprake is van een combinatie van activiteiten waarvoor alleen gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn,
 - of in gevallen waar sprake is van een magneet-activiteit: Omgevingsplanactiviteit van provinciaal belang, ontgroningen op land en in het winterbed waarbij 100.000 m³ of meer in situ wordt ontgraven, bepaalde milieubelastende activiteiten met betrekking tot ipp-installaties, andere milieubelastende installaties als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving en Seveso-inrichtingen.
- In het belang van een doelmatig waterbeheer wordt een aanvraag om omgevingsvergunning voor water-activiteiten, los aangevraagd van omgevingsvergunning voor andere activiteiten.
- Verplichte coördinatieregeling vergunningaanvraag milieubelastende activiteit en wateractiviteit (met uitzondering van beperkingengebiedactiviteiten) voor Seveso- inrichting en RIE-installatie.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

- Voor aangewezen ippc-installaties, Seveso-inrichtingen en andere milieubelastende installaties als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving waarvoor de provincie bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit geldt de eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag regel voor complexe bedrijven (grondslag in artikel 5.13 van de wet, uitwerking in artikel 4.16 Omgevingsbesluit). Dit artikel regelt dat gedeputeerde staten bevoegd gezag is voor alle vergunningplichtige activiteiten die op de locatie van de milieubelastende activiteit worden verricht.
- In het Omgevingsbesluit is in artikel 4.25 invulling gegeven aan het uitgangspunt dat het bevoegd gezag voor enkelvoudige activiteiten advies met instemming heeft wanneer deze activiteit opgaat in een omgevingsvergunning voor een meervoudige activiteit: gedeputeerde staten hebben advies met instemming over omgevingsvergunningen voor activiteiten inzake grondwateronttrekkingen, kleine ontgrondingen (minder dan 100.000 m³ in situ ontgraven), beperkingengebied-activiteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis of lokale spoorwegen, Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten en activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening. Instemmingsrecht in dit laatste geval geldt alleen voor zover de in de verordening geregelde activiteit betrekking heeft op een onderwerp waarvoor de provincie een op grond van de Ow toegedeelde taak voor de fysieke leefomgeving heeft.

- Voor het optimaliseren van de gebruikruimte van een complex van bedrijven kan afdeling 3.5 Awb (samenhangende besluiten) van toepassing worden verklaard op de voorbereiding van een omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening, een programma, en een projectbesluit of een omgevingsvergunning (dit wordt het koepelcomplex genoemd). De provincie kan hiermee in ieder geval zorgen dat de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten en de milieuregels (met name over geluid en externe veiligheid) in het omgevingsplan goed op elkaar worden afgestemd.

Wat moet?

- De beoordelingsregels van de verschillende vergunningplichtige activiteiten hanteren bij de beoordeling van de aanvraag voor een vergunning.
- Als een initiatiefnemer nog een andere vergunning nodig heeft dan in zijn aanvraag zit om een activiteit daadwerkelijk te kunnen verrichten, geldt een actieve informatieplicht van het bevoegd gezag.
- In gevallen waarop MER, verdrag van Aarhus of verdrag van Granada van toepassing zijn geldt uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Ook is het mogelijk om op verzoek of met instemming van de aanvrager de uitgebreide voorbereidingsprocedure toe te passen, art. 16.65 Ow (via Invoeringswet).
- Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning op grond van de omgevingsverordening is

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij gedeputeerde staten die bevoegd gezag zijn voor de verleende omgevingsvergunning.

Wat mag?

- Bij vergunningvoorschrift afwijken van de algemene rijksregels als het Bal dat toestaat.
- Tijdelijke vergunningen (als er geen sprake is van een doorlopende activiteit).

5. Projectbesluit

Wat is het?

- Het projectbesluit is gericht op de realisatie van vaak complexe projecten met publieke belangen in de fysieke leefomgeving en is daarmee uitsluitend ontwikkelingsgericht en niet gericht op bescherming of vrijwaring.
- Het projectbesluit biedt een slagvaardige procedure en bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project.
- Ook kunnen regels worden gesteld die zijn gericht op de bescherming en de instandhouding van het gerealiseerde project. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als met het projectbesluit een natuurgebied wordt gerealiseerd.
- Het projectbesluit kan dan eveneens maatregelen in het samenhangende gebied en compenserende maatregelen ter bescherming en instandhouding van het met het projectbesluit gerealiseerde gebied bevatten.

- Het projectbesluit heeft de mogelijkheid in zich dat met één besluit alle toestemmingen voor het project worden verleend. Omdat het project in het algemeen niet zal passen binnen de regels van het geldende omgevingsplan, wijzigt het projectbesluit die regels.
- Het projectbesluit voorziet direct in de (partiële) wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsplannen. Het projectbesluit is daarmee ook een besluit tot (partiële) wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsplannen, vanwege de realisatie en instandhouding van het project. Deze regeling tot directe wijziging van het omgevingsplan is opgenomen ter voorkoming van extra lasten bij gemeenten die anders na vaststelling van het projectbesluit het omgevingsplan zouden moeten wijzigen in verband met het projectbesluit.
- Het projectbesluit geldt verder als omgevingsvergunning voor de expliciet in het projectbesluit genoemde activiteiten en als andere in het projectbesluit benoemde besluiten, zoals een verkeersbesluit.

Wat moet?

- Ten aanzien van de handhaving geldt dat het bevoegd gezag voor het projectbesluit zorg draagt voor de correcte uitvoering van wat in het projectbesluit is opgenomen. Dat geldt dus ook voor de activiteiten waarvoor het projectbesluit als omgevingsvergunning geldt.
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afd. 3.4 Awb is van toepassing.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

Wat mag?

- Om het projectbesluit te kunnen toepassen zal doorgaans het voornemen om een project uit te voeren te herleiden zijn tot de omgevingsvisie van de desbetreffende overheid of zijn basis vinden in een vastgesteld programma. Het gaat bij het projectbesluit immers om het verwezenlijken van een onderdeel van het provinciaal of rijksbeleid. Deze opname is echter geen vereiste.
- Het nemen van een voorkeursbeslissing.

Wat is aan te bevelen?

- Het nemen van een voorkeursbeslissing als maatschappelijk draagvlak van groot belang wordt geacht om tot snellere en betere besluitvorming te komen.

6. Omgevingswaarden

Wat is het?

Een nieuw – ondersteunend – instrument in de Ow zijn omgevingswaarden. Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen. Ze worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of andere objectieve termen.

Omgevingswaarden worden vastgesteld voor een concreet gebied of voor een algemene kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving.

Een omgevingswaarde bindt in beginsel alleen het orgaan dat de waarde vaststelt, PS dus. Doorwerking naar derden gebeurt door het opnemen van regels in de omgevingsverordening:

- Instructieregels waardoor de provincie een gemeente of waterschap verplicht om de omgevingswaarde te laten doorwerken in het vaststellen van regels over activiteiten in het omgevingsplan of de waterschapsverordening (dat kan dus ook een instructieregel zijn om in de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning rekening te houden met de omgevingswaarde).
- Met beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning werkt de omgevingswaarde door naar vergunningen voor activiteiten van GS.

Wat moet?

De provincie is verplicht een omgevingswaarde vast te stellen voor:

- de bescherming van niet primaire waterkeringen,
- de kans op overstroming voor bij omgevingsverordening aangewezen gebieden,
- geluid rond provinciale wegen en lokale spoorwegen, in de vorm van geluidproductieplafonds.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Omgevingsvisie

2. Programma

3. Omgevingsverordening

4. Omgevingsvergunning

5. Projectbesluit

6. Omgevingswaarden

Wat mag?

Het Rijk stelt ook een aantal omgevingswaarden verplicht vast. Dat doet zij in het Bkl. Als het Rijk omgevingswaarden heeft vastgesteld, is afwijking of aanvulling van die waarden mogelijk als het Bkl dat toelaat (dit is het geval bij luchtkwaliteit en waterkwaliteit, mits het gaat om aanvullende of strengere omgevingswaarden). Daarnaast kan de provincie omgevingswaarden vaststellen voor niet op rijksniveau gereguleerde aspecten binnen de grenzen van artikel 2.3 Ow.

Wat is aan te bevelen?

Als een overheid een omgevingswaarde vaststelt, moet zij haar taken en bevoegdheden zo uitvoeren dat deze omgevingswaarde wordt behaald. Dus bijvoorbeeld door regels op te nemen in de omgevingsverordening, door feitelijk te handelen of door besluiten te nemen die niet onder de Ow vallen, zoals verkeersmaatregelen.

Een omgevingswaarde moet daarom binnen het invloedgebied liggen van het orgaan dat ze vaststelt. Dit betekent dat ze door het treffen van brongerichte of effectgerichte maatregelen te beheersen zijn. Bij het niet halen van de omgevingswaarde moet er verplicht een programma worden opgesteld met daarin maatregelen gericht op het alsnog behalen van de omgevingswaarde. Het vaststellen van een omgevingswaarde is dus niet vrijblijvend! De programmaplicht bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde ligt overigens niet bij het orgaan dat de waarde vaststelt maar bij het college van B&W of het algemeen bestuur van een waterschap, tenzij in de omgevingsverordening anders is bepaald (zie art. 3.10 Ow).

Wat moet en wat kan

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II **Wat moet en wat kan**

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Checklist (mogelijke) inhoud omgevingsverordening aan de hand van de Omgevingswet en de vier onderliggende amvb's met aanvullingen of inhoudelijke wijzigingen door Invoeringswet en Aanvullingswet

Omgevingswet

(versie Staatsblad 2016, 156, inclusief wijzigingen wetsvoorstel-Invoeringswet – Kamerstuk [34 986](#) – wetsvoorstel-Aanvullingswet Natuur, Kamerstuk [34 985](#)) Zie <https://www.omgevingsweb.nl>

Artikel	Wat regelen in de omgevingsverordening?	Moeten / Kunnen
Art. 1.1 Ow (begripsbepalingen)	Doorwerking begripsbepalingen: <ul style="list-style-type: none"> • lid 1 Omgevingswet → (van rechtswege) • lid 2 amvb's → (niet van rechtswege) 	Aandachts- punt
Art. 1.2 Ow (fysieke leefomgeving)	Reikwijdte van de omgevingsverordening (net als de Omgevingswet) is beperkt tot <ul style="list-style-type: none"> • de 'fysieke leefomgeving' (zie lid 2 en art. 1.4) en • 'activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving' (zie lid 3 en 4). 	Aandachts- punt
Art. 1.3 Ow (maatschappelijke doelen)	Doelstelling van de omgevingsverordening is (net als de Omgevingswet): met het oog op duurzame ontwikkeling, <ul style="list-style-type: none"> • de bewoonbaarheid van het land • de bescherming en verbetering van het leefmilieu gericht op het in onderlinge samenhang: <ul style="list-style-type: none"> – bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving – bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur – doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften 	

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 2.3 Ow (subsidiariteit)	Bij het stellen van de regels in de omgevingsverordening worden de grenzen van artikel 2.3, tweede (...) lid, in acht genomen: 2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat <i>nodig</i> is: a. met het oog op een <i>provinciaal belang</i> <u>en</u> dat belang niet op een <i>doelmatige en doeltreffende wijze</i> door het gemeentebestuur kan worden behartigd, <u>of</u> b. voor een <i>doelmatige en doeltreffende uitoefening</i> van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.	Moeten <i>'als dat nodig is'</i>
Art. 2.6 Ow (omgevingsverordening)	Provinciale staten stellen één omgevingsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.	Moeten
Art. 2.7 Ow (verplicht opnemen of uitsluiten van algemene regels)	Bij amvb kan worden aangegeven of bepaalde regels over de fysieke leefomgeving wel of juist niet in de omgevingsverordening mogen worden opgenomen.	Moeten of niet mogen
Art. 2.8 Ow (delegatie)	<ul style="list-style-type: none"> Provinciale Staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van de omgevingsverordening delegeren aan Gedeputeerde Staten. Het delegatiebesluit vormt een afzonderlijk besluit, dat geen deel uitmaakt van de verordening! 	Kunnen (Geen onderdeel van de omgevingsverordening)
Art. 2.12 Ow (omgevingswaarden)	<ul style="list-style-type: none"> Bij omgevingsverordening kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld. In aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij AMvB (hoofdstuk 2 van het Bkl) zijn vastgesteld, kunnen alleen omgevingswaarden bij omgevingsverordening worden vastgesteld, voor zover het Bkl daarvoor uitdrukkelijk ruimte biedt. Het Bkl biedt die ruimte vaak wel! In omgevingsverordening kan ruimte worden geboden om in het omgevingsplan omgevingswaarden vast te stellen in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening (art. 2.11 Ow) 	Kunnen

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 2.13 Ow (verplichte omgevings- waarden provincie voor watersystemen) (nadere regels)	<ol style="list-style-type: none"> Bij omgevingsverordening worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het voorkomen of beperken van wateroverlast in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor: <ol style="list-style-type: none"> de veiligheid van bij de verordening aangewezen andere dan primaire waterkeringen, voor zover die niet bij het Rijk in beheer zijn, de gemiddelde overstromingskans per jaar van bij de verordening aangewezen gebieden met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren moeten zijn ingericht. Bij of krachtens de verordening worden voor de toepassing van het eerste lid, onder a, voor daarbij aan te geven locaties nadere regels gesteld over de vaststelling van het waterkerend vermogen van de daar bedoelde waterkeringen. 	Moeten
Art. 2.18 Ow (toegedeelde provinciale taken)	<p>Vraag is in hoeverre de omgevingsverordening een instrument is bij de uitoefening van de onderstaande, aan de provincie toegedeelde taken, mede gelet op artikel 2.3, tweede lid (subsidiariteit):</p> <ul style="list-style-type: none"> de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (lid 1) het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden (lid 1) → aanwijzen van en regels stellen over stiltegebieden het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden (lid 1) → aanwijzen van en regels stellen over grondwaterbeschermingsgebieden het beheer van watersystemen voor zover aan de provincie toebedeeld bij verordening of AMvB (lid 1) → het toedelen van beheer van watersystemen aan de gemeente (art. 2.16/1/a/4°) → het toedelen van beheer van watersystemen aan de gemeente (art. 2.17/1/a/1°) het houden van toezicht op het beheer van watersystemen, voor zover dat beheer is toebedeeld aan waterschappen (lid 1) 	Deels moeten, deels kunnen

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II **Wat moet en wat kan**

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

- het nemen van beheersmaatregelen bedoeld in art. 2, zevende lid, Zwemwaterrichtlijn (lid 1), voor zover deze taak niet berust bij andere bestuursorganen (gemeente, waterschap of Rijk):
 - a. vaststelling en actualisering van een zwemwaterprofiel;
 - b. vaststelling van een tijdschema voor controle;
 - c. controle van het zwemwater;
 - d. beoordeling van de zwemwaterkwaliteit;
 - e. indeling van het zwemwater;
 - f. een beschrijving en beoordeling van oorzaken van verontreiniging die het zwemwater kunnen aantasten en schade toebrengen aan de gezondheid van de zwemmers;
 - g. verstrekken van informatie aan het publiek;
 - h. uitvoering van maatregelen om blootstelling van zwemmers aan verontreiniging te voorkomen;
 - i. uitvoering van maatregelen om de gevaren van verontreiniging te verminderen;
- het behoeden van de staat en werking van:
 - burgerluchthavens van regionale betekenis,
 - lokale spoorweginfrastructuur [in gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen, berust deze taak bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam]
 - wegen in beheer van de provincie voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond deze infrastructuur (lid 1)

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

taken op het gebied van natuur:	<ul style="list-style-type: none"> • behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen • behoud of herstel van hun biotopen en habitats • behoud of herstel van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen • zorg dragen voor het nemen van maatregelen: <ul style="list-style-type: none"> – voor Natura 2000-gebieden, in overeenstemming met de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, [met uitzondering van Natura 2000-gebieden of gedeelten daarvan in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen] – voor bijzondere nationale natuurgebieden, die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden [in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen] • preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, [in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen] 	
	<ul style="list-style-type: none"> • het beheer van regionale wateren wordt bij provinciale verordening toegedeeld aan waterschappen (lid 2) met inachtneming van art. 2, tweede lid, van de Waterschapswet: deze taak wordt aan waterschappen opgedragen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaat-kundige verzorging → vergt deze toedeling een afzonderlijke verordening of integreren in de omgevingsverordening? 	Moeten (maar niet in omgevingsverordening)
	<ul style="list-style-type: none"> • het beheer van regionale wateren toedelen bij omgevingsverordening aan andere openbare lichamen (lid 2) • het beheer van vaarwegen toedelen bij omgevingsverordening aan waterschappen (lid 2) 	Kunnen Kunnen
	<ul style="list-style-type: none"> • Het aanwijzen van gronden binnen regionale wateren als drogere oevergebieden (lid 3) 	geschrappt

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 2.22 Ow (instructieregels)	<ul style="list-style-type: none"> Met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, kunnen regels worden gesteld 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 (lid 1). → voor de limitatieve inhoud van deze regels zie art. 2.23 Ow hieronder! Regels bij besluit over de geometrische begrenzing van locaties of concretisering van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet of uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften (lid 2) → voor ontheffing van deze regels: zie art. 2.32 lid 1 	Kunnen
Art. 2.23 Ow (inhoud instructie- regels)	<ul style="list-style-type: none"> Regels op grond van artikel 2.22 kunnen alleen worden gesteld over (lid 1): <ol style="list-style-type: none"> de inhoud of motivering van: <ol style="list-style-type: none"> een programma van gedeputeerde staten als bedoeld in de artikelen 3.4 en 3.8 of een programma als bedoeld in artikel 3.6, 3.7 of paragraaf 3.2.4 dat niet door een bestuursorgaan van het Rijk wordt vastgesteld, een omgevingsplan of waterschapsverordening, een maatwerkvoorschrift, een projectbesluit van gedeputeerde staten of een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap, een besluit tot het buiten toepassing laten van regels als bedoeld in artikel 5.53, derde lid, een legger, met inbegrip van een technisch beheerregister, of peilbesluit als bedoeld in artikel 2.39 of 2.41, die of dat niet door een bestuursorgaan van het Rijk wordt vastgesteld, de uitoefening van een taak als bedoeld in artikel 2.16, 2.17 of 2.18. 	Kunnen

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

	<ul style="list-style-type: none"> Regels over de inhoud of motivering van een omgevingsplan of waterschapsverordening kunnen alleen worden gesteld over: <ol style="list-style-type: none"> de uitoefening van taken als bedoeld in paragraaf 2.4.1, waaronder regels over op te nemen of opgenomen omgevingswaarden en omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 5.3, in een omgevingsplan opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden, op te nemen regels: <ol style="list-style-type: none"> in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, als bedoeld in artikel 4.6, over monitoring als bedoeld in de artikelen 20.1 en 20.2 en gegevensverzameling als bedoeld in artikel 20.6. 	Moeten
	<ul style="list-style-type: none"> Bij de regels kan een termijn worden gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels. (lid 4) 	Kunnen
	<ul style="list-style-type: none"> Bij de regels wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken als de toepassing van de regels niet toereikend. (lid 5) 	Moeten
Art 2.27 Ow (verplichte instructieregels rijk)	<ul style="list-style-type: none"> Art. 2.27 geeft een aantal onderwerpen die het Rijk in instructieregels uitwerkt bij AMvB (Bkl) voor provincies om verder te regelen in de omgevingsverordening: Onder andere in Hoofdstuk 7 van het Bkl wordt dit uitgewerkt → zie in tabel Bkl hieronder. (in één onderdeel zitten wijzigingen, die doorwerken in hoofdstuk 7 van het Bkl: <ul style="list-style-type: none"> – toegevoegd zijn burgerluchthavens van regionale betekenis, – geschrapt zijn provinciale wegen) 	
Art. 2.32 Ow (Ontheffing regels in verordening)	<ul style="list-style-type: none"> In de verordening kan een ontheffingsmogelijkheid voor GS worden opgenomen. Bij instructieregels van het Rijk kan worden bepaald of van een regel in de omgevingsverordening krachtens art. 2.25, zesde lid, door GS ontheffing kan worden verleend. 	Kunnen

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 2.34 Ow (Instructie verordening)	Minister kan PS een concrete instructie geven voor de inhoud van de omgevingsverordening.	Moeten
Art. 2.38 Ow (Zwemverbod)	GS kunnen een zwemverbod instellen met het oog op het waarborgen van de veiligheid of het beschermen van de gezondheid.	Kunnen
Art. 2.39 Ow (vrijstelling leggerplicht)	Bij omgevingsverordening kan vrijstelling worden verleend van de verplichting tot het vaststellen van een legger (lid 4)	Kunnen
Art. 2.41 Ow (Oppervlaktewateren)	Provincie wijst oppervlaktewateren aan waarvoor waterbeheerder verplicht peilbesluit moet vaststellen	Moeten
Art. 2.42 Ow (Rangorde bij waterschaarste)	Bij omgevingsverordening kunnen nadere regels over de rangorde worden gesteld (uitgewerkt in artt. 3.14 en 7.13 Bkl).	Kunnen
Art. 2.43 Ow (Aanwijzing natuur- gebieden en land- schappen)	<ul style="list-style-type: none"> Bij omgevingsverordening worden de gebieden aangewezen die behoren tot het natuurnetwerk Nederland. Bij omgevingsverordening kunnen [aanvullend] gebieden worden aangewezen als bijzondere provinciale natuurgebieden en bijzondere provinciale landschappen. 	Moeten Kunnen
	<p>Art. 2.44 bevat de bevoegdheid voor GS om de toegang geheel of gedeeltelijk beperken of verbieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tot een Natura 2000-gebied – tot een bijzonder nationaal natuurgebied in gevallen waarin dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. <p>→ Zo'n bevoegdheid kan in de omgevingsverordening worden geregeld bij provinciale natuurgebieden of bijzondere landschappen?</p>	

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 3.15 Ow (Programmatische aanpak)	<ul style="list-style-type: none"> Bij omgevingsverordening kunnen programmatische programma's (zie artikel 3.16) worden aangewezen, die betrekking hebben op: <ul style="list-style-type: none"> – een provinciale omgevingswaarde (zie § 2.3.3); – een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor een regels is gesteld als bedoeld in: <ul style="list-style-type: none"> art. 2.22, eerste lid (provinciale instructieregel) art. 5.19, eerste lid (beoordelingsregel aanvraag omgevingsvergunning art. 5.1-activiteit) art. 5.30 (beoordelingsregel aanvraag omgevingsvergunning art. 5.4-activiteit) Bij omgevingsverordening wordt bepaald welk bestuursorgaan een programma kan vaststellen. 	Kunnen Moeten
Art. 3.16 Ow (Inhoud en werking programmatische aanpak)	Bij omgevingsverordening wordt bepaald hoe de omgevingswaarde of andere doelstelling bij de uitoefening van taken en bevoegdheden wordt betrokken.	Moeten
Art. 4.1 Ow (Algemene regels)	<ul style="list-style-type: none"> In de omgevingsverordening kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Hierbij worden de grenzen van art. 2.3, tweede en derde lid, in acht genomen. 	Kunnen Moeten
Art. 4.2 Ow (Toedeling functies aan locaties)	Bij omgevingsverordening kunnen alleen regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving met het oog op een evenwichtige een toedeling van functies aan locaties, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid, kan worden behartigd. (lid 2)	Kunnen
Art. 4.4 Ow (Inhoud algemene regels)	Regels in een omgevingsverordening kunnen inhouden een verbod om zonder melding een activiteit te verrichten of een activiteit zonder een omgevingsvergunning te verrichten.	Kunnen

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 4.5 Ow (Maatwerkvoor- schriften)	<ul style="list-style-type: none"> • Bij algemene regels kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden. • Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kan ook worden bepaald dat een maatwerkvoorschrift niet kan worden gesteld als over een onderwerp een voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden. 	Kunnen
Art. 4.6 Ow (Maatwerkregels)	In de omgevingsverordening kunnen maatwerkregels worden opgenomen.	Kunnen
Art. 4.8 Ow (Aanwijzing bevoegd gezag) (Bevoegd gezag in kader van omgevings- verordening)	Voor de omgevingsverordening zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag <ul style="list-style-type: none"> – waaraan een melding wordt gedaan, – dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, – dat beslist op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel. 	Is al geregeld bij wet
Art. 4.15 Ow (Vorbereidings- besluit)	<ul style="list-style-type: none"> • Provinciale staten kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van in de omgevingsverordening te stellen regels. • Het voorbereidingsbesluit wijzigt de omgevingsverordening met voorbeschermingsregels. • Provinciale staten kunnen de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, delegeren aan gedeputeerde staten. 	Kunnen
Art. 5.2 Ow (afbakening vergunningplicht)	Bij aanwijzing vergunningplicht kunnen gevallen worden aangewezen binnen bij die aanwijzing aangegeven grenzen waarvan in de omgevingsverordening van de aanwijzing kan worden afgeweken. Checken of dergelijke regels bij amvb over vergunningplicht daadwerkelijk zijn gesteld.	Kunnen

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 5.4 Ow (Omgevings- vergunningplicht)	In de omgevingsverordening kunnen omgevingsvergunningplichten worden opgenomen.	Kunnen
Art. 5.19 Ow (Vergunnings- beoordelingsregels)	Bij omgevingsverordening kunnen regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een voor een milieubelastende activiteit, tenzij het gaat om een op grond van artikel 5.26, vierde lid, aangewezen geval. (lid 2). In art. 7.11 Bkl is geregeld dat art. 4.22 lid 2 hierop van toepassing is. Zie voor beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit ook afdeling 8.5, tweede lid, Bkl: 2. Voor zover een omgevingsverordening regels bevat over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.19, tweede lid, van de wet wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als die in overeenstemming is met die regels.	Kunnen
Art. 5.26 Ow (Beoordelingsregels aanvraag milieu- belastende activiteit)	3. Ook strekken deze regels ertoe dat op de beslissing of de omgevingsvergunning kan worden verleend van toepassing zijn de op grond van artikel 5.19, eerste lid, in de omgevingsverordening gestelde regels over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. 4. In afwijking van het tweede lid strekken de regels voor daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen van milieubelastende activiteiten er alleen toe dat de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten, bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, plaatsvindt.	Zie hierboven art. 5.19
Art. 5.30 Ow (Beoordelingsregels 5.4-vergunning)	In de omgevingsverordening kunnen beoordelingsregels worden opgenomen voor een daarin opgenomen vergunningplicht.	Kunnen

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 5.34 Ow (Vergunning- voorschriften)	In de omgevingsverordening kunnen regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor: 1°. een milieubelastende activiteit, tenzij het gaat om een op grond van artikel 5.26, vierde lid, aangewezen geval, 2°. een activiteit als bedoeld in artikel 5.4.	Kunnen
Art. 5.39 Ow (Verplichting tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omge- vingsvergunning)	In de omgevingsverordening kunnen gevallen of grond worden bepaald op basis waarvan GS: – de voorschriften van een 5.4-omgevingsvergunning wijzigt, of – een 5.4-omgevingsvergunning intrekt.	Kunnen
Art. 5.40 Ow (Bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning en intrekking omge- vingsvergunning)	In de omgevingsverordening kunnen gevallen of grond worden bepaald op basis waarvan GS de voorschriften van een 5.4-omgevingsvergunning kunnen wijzigen of een 5.4-omgevingsvergunning kunnen intrekken.	Kunnen
Art. 8.1 Ow (faunabeheereenheden en faunabeheerplannen)	Bij omgevingsverordening worden nadere regels gesteld over faunabeheereenheden en faunabeheerplannen.	Moeten
Artikel 8.2 Ow (bijzondere bepaling over aansluitplicht bij wildbeheer-eenheid)	Bij omgevingsverordening worden regels gesteld over wildbeheereenheden. Deze regels hebben in elk geval betrekking op: a. de omvang en begrenzing van het gebied waarover zich de zorg van de wildbeheer-eenheid kan uitstrekken b. de gevallen waarin en voorwaarden waaronder jachthouders zijn uitgezonderd van het eerste lid (= aansluitplicht bij wildbeheereenheid).	Moeten

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 13.4 Ow (Grondwaterbescher- mingsheffing)	Bij provinciale verordening kan als belasting een heffing worden ingesteld ter bestrijding van de kosten die zijn gemaakt voor de vergoeding van schade vanwege regels in een omgevingsverordening over het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water.	Kunnen
Art. 15.10 Ow (delegatiegrondslag informatie-verplichting)	Bij amvb kunnen regels worden gesteld over een in een omgevingsverordening op te nemen verplichting tot het verstrekken van informatie en tot de kennisgeving daarvan, met het oog op de indiening van een aanvraag om schadevergoeding als bedoeld in artikel 15.4.	Moeten
Art. 16.2 Ow (Omgevingsdocu- menten en daaraan te stellen eisen)	De aanwijzing van de omgevingsverordening als omgevingsdocument is geschrapt.	
Art. 16.15 Ow (Advies)	Bij een omgevingsverordening kunnen bestuursorganen of andere instanties worden aangewezen die in de gelegenheid worden gesteld om aan het bevoegd gezag advies uit te brengen over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4	Kunnen
Art. 16.32 Ow (toepassing afdeling 3.4 Awb)	Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsverordening.	Procedurevoorschrift
Art. 16.55 Ow (Aanvraagvereisten)	Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.4 kunnen in de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.	Kunnen

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 20.1 Ow (Monitoringsplicht)	Bij omgevingsverordening kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling daarvan.	Kunnen
Art. 20.2 Ow (Aanwijzing methode en bestuursorgaan)	<ul style="list-style-type: none"> Bij omgevingsverordening worden de methode van monitoring en het bestuursorgaan of een andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen. Bij de omgevingsverordening wordt tevens de frequentie van de monitoring bepaald. Bij de omgevingsverordening kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen aan de: <ul style="list-style-type: none"> a. de op grond van het eerste lid aangewezen bestuursorganen of andere instanties die met de uitvoering zijn belast, b. Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, c. de bevoegde autoriteiten van andere staten, d. de Europese Commissie. 	Moeten Moeten
	<ul style="list-style-type: none"> Bij de omgevingsverordening kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen aan de: <ul style="list-style-type: none"> a. op grond van het eerste lid aangewezen bestuursorganen of andere instanties die met de uitvoering zijn belast, b. bevoegde autoriteiten van andere staten, c. Europese Commissie. 	Kunnen

vervolg Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Omgevingswet

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 20.4 Ow (Internationaal- rechtelijke verplichtingen)	Op grond van de artikelen 20.1 tot en met 20.3 worden in ieder geval regels gesteld ter uitvoering van de internationale richtlijnen, o.a. KRW, grondwaterrichtlijn, etc. Voor de provinciale omgevingsverordening: op grond van art. 20.1 en 20.2 Ow (zie hierboven).	Moeten
Art. 20.6 Ow (Gegevensverzameling anders dan monitoring)	<ul style="list-style-type: none"> Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, regels worden gesteld over: <ul style="list-style-type: none"> a. het door daarbij genoemde bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf: <ol style="list-style-type: none"> bijhouden, verzamelen of berekenen van daarbij aangewezen gegevens, verstrekken van die gegevens aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie, de toetsing van de kwaliteit van de gegevens. Bij de verordening of maatregel kan worden bepaald dat een daarbij aangegeven bestuursorgaan op verzoek kan besluiten dat daarbij aangewezen gegevens waarvan de geheimhouding op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur gerechtvaardigd is, niet worden verstrekt. Bij omgevingsverordening kunnen nadere regels worden gesteld over: <ul style="list-style-type: none"> a. de uitvoering van het eerste lid en de bekostiging daarvan b. de toe te passen berekeningsmethodiek. 	Kunnen
Art. 20.14 Ow (Verslaglegging)	<ul style="list-style-type: none"> Bij omgevingsverordening wordt tevens de methode en de frequentie van de verslaglegging bepaald. 	Moeten

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

Invoeringswet Omgevingswet

Kamerstuk [34 986](#), nr. 2 (overgangsrecht)

Artikel	Wat regelen?	Moeten/ kunnen
Art. 2.106 Iw (geen belemmering rijksinpassingsplan)	<p>1. In het omgevingsplan worden door (...) gedeputeerde staten geen regels gesteld (<i>bedoeld is: met een voorbereidingsbesluit</i>) die in strijd zijn met een nog geldend inpassingsplan (ex art. 3.28 Wro).</p> <p>4. Bepalingen van een omgevingsverordening blijven buiten toepassing voor zover ze in strijd zijn met het inpassingsplan.</p>	Moeten
Artikel 4.111 Iw (ruimtelijke aanwijzing door het Rijk)	Overgangsrecht voor een aanwijzing ex art. 4.4, eerste lid, onder b, Wro die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht is en ter uitvoering waarvan nog geen ontwerpbesluit inzage is gelegd, geldt als een instructie als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid, en tweede lid, onder a, van de Omgevingswet.	Moeten

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

Besluit kwaliteit leefomgeving

Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over de [kwaliteit van de fysieke leefomgeving](#) en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Versie Staatsblad 2018, 292, incl. de Consultatieversie Invoeringsbesluit 28-10-2018)

Artikel	Wat regelen?	Moeten/ kunnen
Art. 2.0 Bkl (Validatie aanvullende omgevingswaarde)	Als in de omgevingsverordening op grond van artikel 2.12 Ow een omgevingswaarde wordt vastgesteld, dan moet deze eerst door een onafhankelijke instantie zijn gevalideerd.	Instructie bij kanbepaling
Art. 2.1a lid 2 Bkl (Omgevingswaarden rl luchtkwaliteit en rl gevaarlijke stoffen in de lucht)	In de omgevingsverordening kan voor de kwaliteit van de buitenlucht een aanvullende omgevingswaarde of een afwijkende omgevingswaarde worden vastgesteld. Met 'afwijkend' wordt bedoeld: strenger dan de in het eerste lid bedoeld omgevingswaarden. Bij de vaststelling ervan worden de economische effecten betrokken. Het eerste lid verwijst naar de omgevingswaarden in de artikelen: – 2.3 (omgevingswaarden zwaveldioxide) – 2.4 (omgevingswaarden stikstofdioxide en stikstofoxiden) – 2.5 (omgevingswaarden fijnstof) – 2.6 (omgevingswaarden benzeen, lood en koolmonoxide) – 2.7 (omgevingswaarden ozon) – 2.8 (omgevingswaarden richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht)	Aanvullen en afwijken mogelijk (strenger dan)

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II **Wat moet en wat kan**

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 2.9 lid 3 Bkl (Omgevingswaarden waterkwaliteit)	In de omgevingsverordening kan voor de waterkwaliteit van een kwr-oppervlaktewaterlichaam en een grondwaterlichaam een aanvullende of een afwijkende omgevingswaarde worden vastgesteld. Met ‘afwijkend’ wordt bedoeld: strenger dan de in het eerste lid bedoeld omgevingswaarden. Bij de vaststelling ervan worden de economische effecten betrokken. Het eerste lid verwijst naar de omgevingswaarden in de artikelen: – 2.10, eerste lid (omgevingswaarden goede chemische toestand kwr-oppervlaktewaterlichaam) – 2.11, eerste lid (omgevingswaarde goede ecologische toestand natuurlijk kwr-oppervlaktewaterlichaam) – 2.15, eerste lid (omgevingswaarde kwr-oppervlaktewater gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water)	Aanvullen en afwijken mogelijk (strenger dan)
Art. 2.19 lid 3 Bkl (Omgevingswaarden zwemwaterkwaliteit)	In de omgevingsverordening kan voor de kwaliteit van zwemwater een aanvullende of een afwijkende omgevingswaarden worden vastgesteld. Met ‘afwijkend’ wordt bedoeld: strenger dan de in het eerste lid bedoeld omgevingswaarde. Bij de vaststelling ervan worden de economische effecten betrokken. Het eerste lid noemt als omgevingswaarde: de klasse aanvaardbaar, bedoeld in bijlage II bij de zwemwater-richtlijn.	Aanvullen en afwijken mogelijk (strenger dan)
Art. 5.40 lid 3 en 7.2 Bkl (Bouwen binnen het kustfundament)	In de omgevingsverordening van de provincie Fryslân kunnen voor de Friese Waddenlanden regels worden gesteld die afwijken van de instructieregel voor het omgevingsplan om geen bouwwerken toe te laten binnen het kustfundament buiten stedelijk gebied.	Afwijken mogelijk

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Hoofdstuk 7 Bkl (Omgevingsverordeningen)	Dit hoofdstuk bevat: Afd. 7.1 Instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (regels als bedoeld in artikel 4.2, tweede lid, Ow) Afd. 7.2 Instructieregels met het oog op het behoud van werelderfgoed en cultureel erfgoed Afd. 7.3 Instructieregels met het oog op natuurbescherming Afd. 7.4 Instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving Afd. 7.5 Instructieregels over de provinciale beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit Afd. 7.6 Instructieregels over de provinciale beoordelingsregels voor een omgevingsplanactiviteit Afd. 7.7 Ontheffing	
<i>Afd. 7.1 Instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (regels als bedoeld in artikel 4.2, tweede lid, Ow)</i>		
Art. 7.1 Bkl (Toedeling van functies aan locaties)	Afdeling 5.1 (Instructieregels voor omgevingsplannen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties) is van overeenkomstige toepassing op een omgevingsverordening, voor zover de omgevingsverordening een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels bevat (zie art. 4.2 Ow). → Afdeling 5.1 bevat liefst 167 artikelen! → Zie evenwel ook artikel 7.15 (ontheffingsmogelijkheid)	Kunnen
Art. 7.2 Bkl (Bouwen binnen kustfundament Friese Waddeneilanden)	Zie boven bij art. 5.40.	Afwijken mogelijk
<i>Afd. 7.2 Instructieregels met het oog op het behoud van werelderfgoed en cultureel erfgoed</i>		

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 7.4 Bkl (Kernkwaliteiten van wereld-erfgoed incl. voorlopige lijst)	<ul style="list-style-type: none"> In de omgevingsverordening worden de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen genoemd in art. 7.3 Bkl nader uitgewerkt (lid 2). Dit betreft de volgende werelderfgoederen: <ul style="list-style-type: none"> – Droogmakerij de Beemster (Noord-Holland) – de Stelling van Amsterdam (Noord-Holland en Utrecht) – de Nieuwe Hollandse Waterlinie (Noord-Holland, Utrecht, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant) – de Romeinse Limes (Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland) – de Koloniën van Weldadigheid (Drenthe, Overijssel en Fryslân) In de omgevingsverordening worden in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed regels gesteld over (lid 3): <ol style="list-style-type: none"> toedeling functies aan locaties (4.2, eerste lid, Ow) of daarmee samenhangende beoordelingsregels (5.19, eerste lid, Ow); projectbesluit van provincie of waterschap (2.23/1/a/4°). De regels houden in ieder geval in dat geen activiteiten worden toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten (lid 4). 	Moeten
<i>Afd. 7.3 Instructieregels met het oog op natuurbescherming</i>		
§ 7.3.1 Natuurnetwerk Nederland → check art. 7.5 (Toepassingsbereik)!		
Art. 7.6 lid 1 Bkl (Aanwijzing en begrenzing natuur- netwerk Nederland)	<ul style="list-style-type: none"> Bij <i>of krachtens</i> omgevingsverordening worden de gebieden die het natuurnetwerk Nederland vormen, aangewezen en wordt de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd. Voor van het natuurnetwerk Nederland uitgezonderde militaire oefenterreinen: zie lid 2. 	Moeten

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 7.7 lid 1 Bkl (Wezenlijke kenmerken en waarden)	<ul style="list-style-type: none"> Bij <i>of krachtens</i> de omgevingsverordening worden de wezenlijke kenmerken en waarden opgenomen van de gebieden die het natuurnetwerk Nederland vormen (lid 1). De wezenlijke kenmerken en waarden, incl. potentiële natuurwaarden en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities worden bepaald met inachtneming van in ieder geval de volgende doelstellingen: <ol style="list-style-type: none"> de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor: <ul style="list-style-type: none"> alle in Nederland natuurlijk in het wild levende vogelsoorten en in het bijzonder de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de Vogelrichtlijn, en de geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten; het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van: <ul style="list-style-type: none"> de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten, van de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats (zie de bijlagen bij de Habitatrichtlijn), habitats van soorten (zie de bijlagen bij de Habitatrichtlijn); het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten (rode lijst). 	Moeten Moeten
Art. 7.8 Bkl (Beschermingsregime)	<ul style="list-style-type: none"> In de omgevingsverordening worden in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland regels gesteld over: <ol style="list-style-type: none"> toedeling functies aan locaties (4.2, eerste lid, Ow) of daarmee samenhangende beoordelingsregels (5.19, eerste lid, Ow); projectbesluit van provincie of waterschap (2.23/1/a/4^o). 	Moeten Moeten Mogen

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

	<ul style="list-style-type: none"> De regels verzekeren in ieder geval (lid 2): <ul style="list-style-type: none"> dat de kwaliteit en oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland niet achteruitgaan, dat de samenhang tussen de gebieden van het natuurnetwerk wordt behouden, en dat, als binnen het natuurnetwerk Nederland activiteiten worden toegelaten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de wezenlijke kenmerken of waarden van het natuurnetwerk, deze gevolgen tijdig worden gecompenseerd, zodanig dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk behouden blijven. Over militaire terreinen binnen het natuurnetwerk Over terreinen met een militair object (= de locaties, genoemd in bijlage XIV, onder A) binnen het natuurnetwerk worden bij omgevingsverordening alleen regels gesteld die verzekeren dat tijdige compensatie plaatsvindt van de nadelige gevolgen voor het natuurnetwerk door terreinverharding en bouwactiviteiten op die terreinen. (lid 3) 	
<i>Afd. 7.4 Instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving</i>		
Artikel 7.9 Bkl (voorkomen belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen)	Een omgevingsverordening bevat geen regels die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur of een weg in beheer bij het Rijk belemmeren. Zie ook artikel 7.15 (ontheftingsmogelijkheid)	Niet mogen Verbod
Art. 7.10 lid 2 Bkl (lokale spoorwegen buiten vervoerregio's)	In een omgevingsverordening wordt de geometrische begrenzing van de beperkingengebieden met betrekking tot lokale spoorwegen vastgelegd.	Moeten

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 7.11 Bkl (Stiltegebieden en grondwaterbescher- mingsgebieden)	<ul style="list-style-type: none"> Een omgevingsverordening bevat in ieder geval regels over: <ol style="list-style-type: none"> het voorkomen of beperken van geluidbelasting in bij de omgevingsverordening aangewezen gebieden (= stiltegebieden); het beschermen van de kwaliteit van het grondwater vanwege de waterwinning in bij de omgevingsverordening aangewezen gebieden (= grondwaterbescher- mingsgebieden). Een omgevingsverordening bevat geen regels met betrekking tot stiltegebieden over het voorkomen of beperken van geluidbelasting door het gebruik van ontplofbare stoffen en voorwerpen op een militaire schietbaan of een militair springterrein. 	<p>Moet</p> <p>Niet mogen Verbod</p>
Art. 7.12 Bkl (beoordelingsregels activiteit met gevolgen voor waterlichaam)	<p>Dit artikel met instructieregels over te stellen beoordelingsregels is alleen van toepassing op een omgevingsverordening, waarin een verbod is opgenomen om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten die gevolgen kan hebben voor een krw-oppervlaktewaterlichaam of een grondwaterlichaam. <i>(Kortheidshalve wordt voor de inhoudelijke eisen aan die beoordelingsregels verwezen naar de tekst van dit artikel)</i></p>	<p>Moeten (als verbod met vergunning- plicht wordt opge- nomen)</p>
Art. 7.13 Bkl (Nadere regels rangorde bij water- schaarste)	<ul style="list-style-type: none"> Bij omgevingsverordening kunnen voor regionale wateren nadere regels worden gesteld over de rangorde bij waterschaarste, bedoeld in artikel 3.14, vierde en vijfde lid. <ol style="list-style-type: none"> 3.14, vierde lid: <i>kleinschalig hoogwaardig gebruik</i> met als prioriteiten: <ol style="list-style-type: none"> de tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen, en het verwerken van industrieel proceswater. 3.14, vijfde lid: <i>overige behoeften</i> met als prioriteiten: <ol style="list-style-type: none"> scheepvaart; 	<p>Kunnen</p>

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

	<p>b. landbouw;</p> <p>c. natuur, voor zover het niet gaat om het voorkomen van onomkeerbare schade;</p> <p>d. industrie;</p> <p>e. waterrecreatie;</p> <p>f. binnenvisserij;</p> <p>g. de drinkwatervoorziening, anders dan het waarborgen van de leveringszekerheid;</p> <p>h. de energievoorziening, anders dan het waarborgen van de leveringszekerheid, en</p> <p>i. overige belangen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bij omgevingsverordening kan deze rangorde van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het beschikbare grondwater. 	
<p><i>Afd. 7.5 Instructieregels over de provinciale beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit</i></p>		
<p>Artikel 7.14 Bkl (aanvullende beoordelingsregels milieubelastende activiteit)</p>	<p>Op het stellen van regels in een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.19, tweede lid, van de wet (= beoordelingsregels) over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is artikel 4.22, tweede lid, Ow van overeenkomstige toepassing.</p> <p>Artikel 4.22, tweede lid, bepaalt dat de beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit er in ieder geval toe strekken dat:</p> <ol style="list-style-type: none"> alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen, alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen, de beste beschikbare technieken worden toegepast, geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt, 	<p>Moeten (als beoordelingsregels worden opgenomen)</p>

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

	<p>e. het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk wordt voorkomen en de ontstane afvalstoffen doelmatig worden beheerd,</p> <p>f. energie doelmatig wordt gebruikt,</p> <p>g. maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken,</p> <p>h. bij de definitieve beëindiging van activiteiten maatregelen worden getroffen om significante nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.</p>	
<i>Afd. 7.7 Ontheffing</i>		
Artikel 7.15 (ontheffing instructieregels omgevingsverordening)	<p>Gedeputeerde staten kunnen ontheffing vragen van de instructieregels in de paragrafen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5.1.3.2 (Primaire waterkeringen), • 5.1.3.3 (Kust), • 5.1.3.4 (Grote rivieren), • 5.1.3.5 (IJsselmeergebied), • 5.1.5.2 (Kust), • 5.1.5.3 (Waddenzee), met uitzondering van: <ul style="list-style-type: none"> – het bouwen van een windturbine – het parkeren van een booreiland of andere offshore-installatie en mijnbouwactiviteiten • 5.1.6.2 (Autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen), • 5.1.6.3 (Buisleidingen van nationaal belang), • 5.1.6.4 (Project Mainportontwikkeling Rotterdam), • 5.1.6.5 (Parallele Kaagbaan) en • 5.1.7 (Behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten) en artikel 7.9 (voorkomen belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen). 	Kunnen (op verzoek)

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

Besluit activiteiten leefomgeving

Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over [activiteiten in de fysieke leefomgeving](#) (Versie Staatsblad 2018, 293) (incl. de Consultatieversie Invoeringsbesluit 28-10-2018)

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II **Wat moet en wat kan**

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Artikel	Wat regelen?	Moeten/ kunnen
Art. 2.12 Bal (Maatwerkregels)	<p>In de omgevingsverordening kunnen maatwerkregels voor een <i>milieubelastende</i> activiteit worden gesteld (overigens ook in het omgevingsplan). [Maatwerkregels voor een <i>lozings</i>activiteit op een oppervlaktewater-lichaam of een zuiveringstechnisch werk landen in de waterschapsverordening.]</p> <p>Een maatwerkregel kan worden gesteld over:</p> <ul style="list-style-type: none"> – de specifieke zorgplicht voor <i>milieubelastende</i> activiteiten [en lozingsactiviteiten] (artikel 2.11); – ongewone voorvallen (afdeling 2.7), en – <i>milieubelastende</i> activiteiten [en lozingsactiviteiten] (zie de hoofdstukken 3, 4 en 5), met uitzondering van bepalingen waarin activiteiten worden aangewezen als <i>milieubelastende</i> activiteiten [of lozingsactiviteiten op een oppervlaktewater-lichaam of een zuiveringstechnisch werk.] <p>Met een maatwerkregel kan worden afgeweken van afdeling 2.7 (ongewone voorvallen) en de hoofdstukken 3 tot en met 5 (milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten), tenzij anders is bepaald. Die bepalingen zijn veelal voorzien van het opschrift ‘afbakening mogelijkheid maatwerk’. Zo staat bijvoorbeeld in afdeling 2.7 dat de regeling voor ongewone voorvallen niet mag worden versoepeld en in § 4.2 over de Seveso-inrichting dat een maatwerkregel alleen aanvullende maatregelen kan bevatten. Overigens bevat hoofdstuk 3 daarover geen bepaling, dus daarvan is kennelijk geen afwijking mogelijk.</p>	Kunnen

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

	<p>Een maatwerkregel kan worden gesteld met het oog op de uitgebreide reeks van ‘oogmerken’ die worden opgesomd in artikel 2.2. Voor de <i>milieubelastende</i> activiteit zijn dit:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. het waarborgen van de veiligheid; b. het beschermen van de gezondheid; en c. het beschermen van het milieu, voor zover het gaat om: <ol style="list-style-type: none"> 1°. het beschermen tegen milieuverontreiniging; 2°. het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; 3°. het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen; 4°. een doelmatig beheer van afvalstoffen; 5°. het voorkomen of beperken van geluidhinder, trillinghinder, lichthinder en geurhinder; 6°. het beperken van de kans op en het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet; 7°. het beschermen van de doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater; 8°. het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; of 9°. het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen die op grond van de wet aan watersystemen zijn toegekend. 	
--	---	--

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 2.15 Bal (aanvullende vergun- ningplichten)	In de omgevingsverordening kan een verbod met vergunningplicht worden opgeno- men voor <i>milieu-belastende</i> activiteiten en lozingsactiviteiten, aanvullend ten opzichte van de in hoofdstuk 3 van het Bal aangewezen vergunningplichtige gevallen. Die aanvulling is beperkt tot de volgende in artikel 2.18 van de Omgevingswet genoemde provinciale taken: – het uitvoeren van taken op het gebied van het voorkomen of beperken van geluidhinder, – het beschermen van de kwaliteit van het grondwater, – het beheer van watersystemen, en – het zwemwaterbeheer.	Kunnen
Art. 2.16 Bal (afwijken van aanwijzing vergun- ning-plichtige gevallen: vergunning- vrije bodemenergie- systemen)	In de omgevingsverordening kan worden afgeweken van de vergunningplicht in § 3.2.6 van het Bal voor bodemenergiesystemen: a. met het oog op doelmatig gebruik van bodemenergie of doelmatig waterbeheer, en b. als de hoeveelheid grondwater die wordt onttrokken niet meer is dan 10 m ³ /u. Dit is dus een vrijstellingsmogelijkheid met een ondergrens. Als een vrijstelling voor een open bodemenergiesysteem in de omgevingsverordening wordt opgenomen, dan geldt automatisch een meldingsplicht (zie artikel 4.1149). Die hoeft dus niet te worden geregeld in de omgevingsverordening. Zie ook artikel 2.3.26.3 in de zgn. <i>Bruidsschat</i> (consultatie 28-10-2018), met een vergunningplicht voor het installeren van een gesloten bodemenergiesysteem met een bodemzijdig vermogen van minder dan 70 kW binnen een in een omgevingsver- ordening aangewezen ' <i>interferentiegebied</i> '.	Afwijken mogelijk

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 9.9 Bal (maatwerkregels voor beperkingengebied -activiteit m.b.t. een lokale spoorweg)	<p>In de omgevingsverordening kunnen (ook) maatwerkregels worden gesteld voor een <i>beperkingengebied</i>- activiteit m.b.t. een lokale spoorweg (m.u.v. lokale spoorwegen waarvoor niet gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, maar het dagelijks bestuur van een vervoersregio: in dat laatste geval landen de eventuele maatwerkregels in het omgevings<i>plan</i>).</p> <p>Een maatwerkregel kan worden gesteld over:</p> <ul style="list-style-type: none"> – de specifieke zorgplicht voor deze activiteit (artikel 9.8); – ongewone voorvallen (artikelen 9.15 en 9.16), en – inhoudelijke regels lokale spoorwegen (afdeling 9.3), met uitzondering van bepalingen waarin beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een lokale spoorweg worden aangewezen. <p>Hier wordt dus dezelfde systematiek gevolgd als bij de <i>milieubelastende</i> activiteit (zie boven bij 2.12). Ook bij deze activiteit geldt bijvoorbeeld dat de regeling voor ongewone voorvallen niet mag worden versoepeld.</p> <p>Een maatwerkregel kan worden gesteld met het oog op de ‘oogmerken’ genoemd in artikel 9.2:</p> <ul style="list-style-type: none"> – het behouden van de staat en werking van lokale spoorwegen en bijzondere spoorwegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die spoorwegen, – het borgen van het belang bij verruiming of wijziging van die spoorwegen. 	Kunnen / Afwijken mogelijk
Art. 9.48 Bal (afwijken van aanwij- zing vergunning- plichtige gevallen: beperkingengebiedac- tiviteit m.b.t. lokaal spoor)	<p>Met het oog op het doelmatig beheer van lokale spoorwegen kan worden afgeweken van de aanwijzing van de vergunningplichtige gevallen, bedoeld in artikel 9.48 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen beperkingengebiedactiviteit m.b.t. lokale spoorweg), in:</p> <p>[a. het omgevingsplan voor de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen;] b. de omgevingsverordening voor <i>andere gebieden</i>.</p>	Afwijken mogelijk

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving

Voorwoord
Samenvatting
Gebruikte afkortingen
Inhoudsopgave
Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet
Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd
Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag
Bijlagen:
I Instrumenten voor de provincie
II Wat moet en wat kan
III Voorbeeld van structuur en opbouw
IV Voorbeelden uitwerking typen regels
V Overgangs(fase)recht
VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets
VII Afwegingskader Omgevingsverordening
VIII Werkproces Omgevingsverordening
IX Voorbescherming

Art. 10.6 Bal (maatwerkregels normadressaat beperkingengebied m.b.t. burgerlucht- haven van regionale betekenis)	In de omgevingsverordening kan een maatwerkregel worden gesteld over artikel 10.8, als het gaat om beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een burgerlucht-haven van regionale betekenis. Artikel 10.8 gaat over de 'normadressaat': dat is degene die de activiteit verricht en die zorg draagt voor de naleving van de voor die activiteit gestelde regels.	Kunnen
Art. 16.5 Bal (afwijking van aan- wijzing vergunning- plichtige gevallen: wateronttrekkings- activiteit)	In de omgevingsverordening kan met het oog op het doelmatig waterbeheer worden afgeweken van de aanwijzing van de vergunningplichtig gevallen bedoeld in artikel 16.4 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen wateronttrekkingsactiviteit), voor zover het gaat om wateronttrekkingsactiviteiten voor industriële toepassingen.	Afwijken mogelijk
Art. 16.9 Bal (afwijken van aanwij- zing vergunningvrije gevallen: ontgrondings- activiteit)	In de omgevingsverordening kan worden afgeweken van de aanwijzing voor vergunningvrije gevallen voor de ontgrondingsactiviteit (artikel 16.7), als dat doelmatig en – een aanvullende verbod, of – een aanvullend vergunningvrij geval.	Afwijken mogelijk

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

Omgevingsbesluit

Besluit van 3 juli 2018, houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het [beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving](#) (Versie Staatsblad 2018, 290) (incl. de Consultatieversie Invoeringsbesluit 28-10-2018)

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II **Wat moet en wat kan**

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Artikel	Relevante bepalingen voor omgevingsverordening	Moeten/ kunnen
Hoofdstuk 2 [Omgevingsplan, waterschapsverordening en] omgevingsverordening		
Dit hoofdstuk bevat de uitwerking van artikel 2.7 Ow (verplicht opnemen en uitsluiten van decentrale regels): het aanwijzen van gevallen waarin regels over de fysieke leefomgeving alleen of niet in [het omgevingsplan, de waterschapsverordening of] de omgevingsverordening mogen worden opgenomen.		
Art. 2.3 Ob (verplichting en verbod opname regels in omgevingsverorde- ning)	Regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan wijzigen worden alleen in de omgevingsverordening opgenomen. Aangesloten wordt bij het criterium ‘fysieke leefomgeving’ in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Omgevingswet.	Moeten
	Regels als bedoeld in de artikelen 150 en 220 van de Provinciewet worden niet in de Omgevingsverordening opgenomen. Artikel 150 Provinciewet ziet op de strafbaarstelling van overtreding van regels in verordeningen. Artikel 220 Provinciewet ziet op het invoeren, wijzigen of afschaffen van een provinciale belasting.	Niet mogen
Art. 10.3a Ob (elektronisch beschik- baar stellen ontwerp- omgevingsverordening)	Bij de voorbereiding van een omgevingsverordening wordt het ontwerp elektronisch beschikbaar gesteld.	Procedure- voorschrift
Art. 14.4 Ob (informatie uit besluiten en andere rechtsfiguren)	Dit artikel schrijft voor dat de inhoud en de status van de Omgevingsverordening raadpleegbaar moet zijn per geografisch object.	Publicatie- voorschrift

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

Omgevingsregeling

(Werkversie 28/06/2018)

Artikel	Relevante bepalingen voor omgevingsverordening	Moeten/ kunnen
Afdeling 6.4 (Meet- en rekenvoor- schriften activiteiten waarover in omge- vingsverordening regels zijn gesteld)	(Gereserveerd)	
Afdeling 8.3 (Omgevings- verordening)	Verklaart afdeling 8.1 (Instructieregels, artt. 8.2-8.29) van overeenkomstige toepassing, voor zover die een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels bevat.	
Artt. 11.51 en 11.63a (Monitoring afwijkende omgevingswaarden)	Als een afwijkende omgevingswaarde wordt opgenomen in de omgevingsverordening, hoeven in de verordening daarvoor geen monitoringsregels te worden opgenomen.	Kunnen

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II **Wat moet en wat kan**

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

Besluit Bouwwerken Leefomgeving

Besluit van 3 juli 2018, houdende regels over bouwwerken in de fysieke leefomgeving ([Versie Staatsblad 2018, 291](#))
(incl. de Consultatieversie Invoeringsbesluit 28-10-2018)

Artikel	Relevante bepalingen voor omgevingsverordening	Moeten/ kunnen
Art. 2.8 (monumenten)	In een omgevingsverordening kan een verbod met omgevingsplicht worden opgenomen voor een activiteit die betrekking heeft op een provinciaal monument of een voorbeschermd provinciaal monument.	Kunnen

Aanvullingswet bodem Omgevingswet

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Kamerstukken II 2017/18, [34 864](#), nr. 2 en nr. 7)

Bevat geen relevante bepalingen voor omgevingsverordening.

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

Aanvullingswet geluid Omgevingswet

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen (Kamerstukken II 2018/19, [35 054](#), nr. 2)

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II **Wat moet en wat kan**

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Artikel	Relevante bepalingen voor omgevingsverordening	Moeten/ kunnen
Art. 2.11 Omgevingswet	In de omgevingsverordening kan worden bepaald dat bij omgevingsplan een omgevingswaarde kan worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening zijn vastgesteld.	Kunnen
Art. 2.12 Omgevingswet	In de omgevingsverordening kan geen omgevingswaarde worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur of besluit als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid (= vaststelling omgevingswaarde geluidproductieplafonds langs wegen in het beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen), zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel of het besluit anders is bepaald.	Niet aanvullen of afwijken, tenzij
Art. 2.13a Omgevingswet (verplichte omgevingswaarden provincie voor geluidproductie wegen en lokale spoorwegen)	In de omgevingsverordening kan (of moet?) worden aangewezen voor welke – wegen in beheer bij de provincie, of – lokale spoorwegen, voor zover gelegen buiten de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen, Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten omgevingswaarden geluidproductieplafonds vaststellen. Delegatie is uitdrukkelijk mogelijk gemaakt!	Kunnen
Aanvulling art. 2.18 Omgevingswet	In het verlengde van deze bevoegdheid wordt aan artikel 2.18 Ow een provinciale taak voor de fysieke leefomgeving toegevoegd: de beheersing van geluid afkomstig van wegen en lokale spoorwegen die zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, [...]	

vervolg Aanvullingswet geluid Omgevingswet >

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

vervolg Aanvullingswet geluid Omgevingswet

Art. 3.10 Omgevingswet	In de omgevingsverordening kan, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede en derde lid, – een ander bestuursorgaan (dan het college van burgemeester en wethouders) worden aangewezen dat het programma (= verplicht programma bij dreigende overschrijding van omgevingswaarde) vaststelt, – worden bepaald dat dit aangewezen bestuursorgaan of andere instantie maatregelen treft, gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.	Kunnen
------------------------	--	--------

Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname van het voorkeursrecht, [regels over onteigening en bijzondere regels](#) voor de inrichting van de fysieke leefomgeving (conceptversie 1 juli 2016, internetconsultatie)

Bij omgevingsverordening kan een bedrag worden vastgesteld, waaronder geen kosten worden omgeslagen over een eigenaar voor gebiedsinrichting (artikel 13.III)

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Omgevingswet	Besluit bouwwerken
Invoeringswet	Aanvullingswet bodem
Besluit kwaliteit leefomgeving	Aanvullingswet geluid
Besluit activiteiten leefomgeving	Aanvullingswet grondeigendom
Omgevingsbesluit	Overige wetten
Omgevingsregeling	

Overige wetten

(via [Invoeringswet Omgevingswet](#), Kamerstuk 34 986, nr. 2)

Wettelijke bepaling	Relevante bepalingen voor omgevingsverordening	Moeten/ kunnen
Huisvestingswet 2014 art. 14 (huisvestingsverordening)	Het vraagstuk van woonruimteverdeling is een bij uitstek regionale problematiek. Het stellen van zgn. ‘bindings-eisen’ in de gemeentelijke huisvestingsverordening is alleen toegestaan als er geen of zeer beperkte mogelijk-heden voor nieuwbouw zijn als gevolg van de omgevingsverordening. In een gemeente kan zich schaarste en daardoor verdringing van eigen woningzoekenden door woningzoekenden van buitenaf voordoen, omdat er niet of slechts weinig gebouwd mag worden. Iedere gemeente krijgt in principe voldoende ruimte om woningen te bouwen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas.	Kunnen (regionale afspraken over woningbouw)
Wet luchtvaart artt. 8.43 en 8.47	Provinciale staten stellen bij omgevingsverordening voor luchthavens van regionale betekenis een luchthavenbesluit vast. In het luchthavenbesluit worden het luchthavengebied (gebied bestemd voor gebruik als luchthaven) en het beperkingengebied (gebied nabij de luchthaven) vastgesteld (zie de artt. 8.15-8.16a Wet luchtvaart). Deze verplichting kan niet worden gedelegeerd aan gedeputeerde staten.	Moeten
Wet op de economische delicten art. 1a, onder 1°	De strafbaarstelling en strafrechtelijke sanctionering van overtreding van een bepaling uit de omgevingsverordening is geregeld doordat artikel 4.1 Ow wordt opgenomen in de Wet op de economische delicten (Wed). [Overigens worden ook de artikelen 5.4 en 5.5 Ow (vergunningplicht in omgevingsverordening) genoemd in de Wed.]	Niet mogen

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Voorbeeld van structuur en opbouw van de omgevingsverordening

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Hieronder volgt een inhoudsopgave waarbij de opbouw van de wetgever wordt gevolgd. Hierbij is gekeken naar de indeling van de Ow en het Ob, Bal en Bkl. Daaroverheen is nog een slag gemaakt om tot een 'goed leesbare en werkbare' omgevingsverordening te komen.

Inhoudsopgave:

Hoofdstuk 1: Algemene Bepalingen

- Definities (o.a. begripsbepalingen)
- Evt. aanwijzing en begrenzing (beperkingen)gebieden
- Toepassingsbereik
- Doelen

Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden (o.a. van de provincie zelf)

- Omgevingswaarden
- Toedeling taken en bevoegdheden (o.a. van provincie zelf)
- Evt. aanwijzing en begrenzing (beperkingen)gebieden

Hoofdstuk 3: Regels over Activiteiten (direct werkende regels)

- Indeling hoofdstuk: regels naar soort activiteit zoals in AMvB' en/of een indeling met eerst regels voor hele grondgebied daarna aantal paragrafen voor deelgebieden (bebouwd gebied, specifieke gebieden) en deelonderwerpen (bijvoorbeeld water, milieu).

- Evt. via toedelen beschermende nevenfuncties aan locaties
- Onderdelen activiteitenregels:
 - Activiteiten, oogmerk, bevoegd gezag
 - Zorgplicht
 - Maatwerkregels (vanwege algemene regels rijk die een provincie 'kan' regelen)
 - Regels m.b.t. maatwerkvoorschriften
 - Aanwijzing activiteiten
 - Algemene regels
 - Verbod (of verboden instellen activiteiten zonder melding of omgevingsvergunning)
 - Aanwijzing vergunningplichtige/vergunningvrije gevallen
 - Melding

Noot: Activiteitenregels eventueel via instructieregel verschuiven naar omgevingsplan of waterschapsverordening

Hoofdstuk 4: Instructieregels

- Aan GS, gemeenten en waterschappen (of per instrument en/of taken)
- Beoordelingsregels vergunningen
- Flexibiliteitregels

Hoofdstuk 5: Procedures

- Nog aanvullende regels rondom procedures nodig?
- Vergunningen, bepaalde besluiten zoals projectbesluit en programma, meldingen

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader Omgevingsverordening

VIII Werkproces Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Hoofdstuk 6: Handhaving en toezicht

- Handhaving (zie hoofdstuk 18 Ow, dat wordt aangevuld in de Iw-Ow. De inhoud van dit hoofdstuk komt voor een belangrijk deel, maar niet volledig, overeen met het huidige hoofdstuk 5 Wabo. Hoofdstuk 18 Ow regelt bijvoorbeeld ook de bestuurlijke boete.)
- Toezicht (aandachtspunt is het aanwijzen van toezichthoudende ambtenaren en het toedelen van bevoegdheden, zie de artikelen 18.6, 18.6a en 18.7 Ow; deze aanwijzing hoeft niet plaats te vinden in de omgevingsverordening, maar moet wel tijdig – op 1 januari 2021 – gereed zijn!)
- Strafbepalingen (veel ook worden in hoofdstuk 18 van de Ow geregeld in de Wet op de economische delicten en niet in de omgevingsverordening zelf. In principe is aanvullende strafbaarstelling in de omgevingsverordening niet nodig.)
- De provinciale taak met betrekking tot de zorg voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving (VTH) is ongewijzigd overgenomen uit de Wabo (zie met name de artikelen 18.20 en 18.23 Ow). Of de regels hiervoor (zie de VTH-modelverordening VNG-IPO) moeten worden opgenomen in de omgevingsverordening, blijkt niet uit artikel 2.7 Ow en 2.3 Invoeringsbesluit Ow (veel ook in hoofdstuk 18 van de Ow geregeld).

Hoofdstuk 7: Schade

- Nadeelcompensatie

Hoofdstuk 8: Monitoring en informatie

- Monitoring van eigen omgevingswaarden, eventueel door ander bestuursorgaan (water)
- Programma's: mogelijk regels voor programma's stellen
- Informatievoorziening / digitale gegevensuitwisseling

Hoofdstuk 9: Overgangsrecht

- Overgangsrecht (eventueel hier ook 'oude' besluiten (deels) intrekken en/of wijzigen; of in apart besluit)

Hoofdstuk 10: Overige en slotbepalingen

- inwerkingtreding
- citeertitel

Voorbeelden uitwerking typen regels

1. Waterwingebied
2. Geur
3. Natuurnetwerk Nederland
4. Leegstand en deprogrammeren

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Als het voor een provinciaal belang noodzakelijk of wenselijk is om ter borging daarvan iets te regelen in de omgevingsverordening, dan is er nog een keuzevrijheid (passend binnen de subsidiariteitstoets van artikel 2.3 Ow) voor het type regel. Zo kan gekozen worden voor een instructieregel, een algemene regel, een verbod met vergunningsvereiste en bijbehorende beoordelingsregels voor het toetsen van een aanvraag, etcetera. Aan de hand van enkele willekeurige onderwerpen worden voorbeelden gegeven, waarbij per onderwerp verschillende typen regels worden geformuleerd. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om een onderwerp uitputtend te regelen of alle typen regels bij alle onderwerpen uit te werken. Ook is de gekozen formulering niet bedoeld als een modeltekst, maar enkel als een voorbeeldtekst ter illustratie van het type regel. Alle teksten lenen zich dus eerder voor verbetering, dan voor navolging, en dienen vooral ter inspiratie. De volgorde van de voorbeelden is ook volstrekt willekeurig en niet bedoeld als voorkeursrangorde. Ook is bijvoorbeeld de ene tekst in meer- of mindervoud geredigeerd en de andere in enkelvoud. Bij het concipiëren van de nieuwe omgevingsverordening verdient het wel aanbeveling consistent te zijn in keuzes voor typen regels in vergelijkbare gevallen en in de formulering van vergelijkbare artikelen.

Deze uitwerking illustreert dat er voor onderwerpen vaak verschillende opties zijn, die afhankelijk van de gewenste mate en tempo van doorwerking de voorkeur kunnen genieten. De regels zijn altijd gekoppeld aan een digitaal object,

ongeacht het type, zodat de begrenzing voor welk werkingsgebied de regels gelden, vastligt. Door de artikelen uit de huidige verordeningen of de concept-omgevingsverordening te annoteren, kan inzichtelijk worden gemaakt welke type regels gebruikt worden en bij welke onderwerpen. Met dat in- en overzicht kan vervolgens worden voorkomen dat deze keuze ad hoc, zonder nadere overweging en dus betrekkelijk willekeurig, gemaakt gaat worden bij de formulering van de nieuwe omgevingsverordening.

Deze bijlage bevat uitwerkingen voor de volgende onderwerpen:

- 1°. Waterwingebied;
- 2°. Geur;
- 3°. Natuurnetwerk;
- 4°. Leegstand en deprogrammeren;

1. Waterwingebied

Onderstaande voorbeeldteksten veronderstellen dat een Waterwingebied is aangewezen (artikel 7.11 Bkl).

Algemene (rechtstreeks werkende) regel gekoppeld aan de functie:

1. Op locaties met de functie waterwinning zijn toegestaan:
 - a. gebruiksactiviteiten en het oprichten van bebouwing voor de functie waterwinning;

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader Omgevingsverordening

VIII Werkproces Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

- b. andere gebruiksactiviteiten als die geen schade kunnen toebrengen aan de bodem en het daarin gelegen grondwater.
2. Activiteiten die schade kunnen toebrengen aan de bodem en het daarin gelegen grondwater zijn in ieder geval:
 - a. het op of in de bodem brengen van schadelijke stoffen, behoudens normaal landbouwkundig gebruik en beweiding;
 - b. het doen van lozingen op of in de bodem;
 - c. het oprichten van bebouwing;
 - d. het aanbrengen van diepgaande beplanting;
 - e. het uitvoeren van werkzaamheden in de bodem die de beschermende werking van bodemlagen aantasten;
 - f. het opslaan van schadelijke stoffen of materialen.

Algemene regel (verbod met vrijstelling)

1. Het is in een waterwingebied verboden meststoffen op of in de bodem te brengen.
2. Dit verbod is niet van toepassing op normaal landbouwkundig gebruik en op beweiding.

Instructieregel

Een omgevingsplan verbiedt het binnen een waterwingebied op of in de bodem brengen van meststoffen, met uitzondering van normaal landbouwkundig gebruik en beweiding.

Verbod met vergunningenvereiste en beoordelingsregel en procedure regel (aanwijzing adviseur)

1. Het is binnen een waterwingebied verboden zonder omgevingsvergunning meststoffen op of in de bodem te brengen.
2. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als er sprake is van:
 - a. normaal landbouwkundig gebruik, of
 - b. beweiding
3. Het drinkwaterbedrijf is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor deze activiteit.

2. Geur

Omgevingswaarde

1. Met het oog op een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gelden als omgevingswaarden voor de cumulatieve geurbelasting van veehouderijen op geurgevoelige objecten:
 - a. 8,0 ouE/m³ binnen de bebouwingscontour geur;
 - b. 20 ouE/m³ buiten de bebouwingscontour geur.
2. Deze omgevingswaarden zijn een resultaatsverplichting.

Aanvullende regels bij een omgevingswaarde

Instructieregel

Als een omgevingsplan het oprichten of uitbreiden van een veehouderijbedrijf toelaat, wordt de omgevingswaarde, bedoeld in artikel ..., in acht genomen.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

1. Waterwingebied

2. Geur

3. Natuurnetwerk Nederland

4. Leegstand en deprogrammeren

Monitoringsregel

Het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoering van de monitoring voor de omgevingswaarde, bedoeld in artikel

De monitoring vindt plaats door meting en berekening als aangegeven in bijlage ... van de Omgevingsregeling.

Instructieregel (voor hele provincie of een apart gebied)

1. Een omgevingsplan dat het oprichten, uitbreiden of wijzigen van een dierenverblijf toestaat, bepaalt dat de cumulatieve geurhinder op een geurgevoelig object niet meer bedraagt dan:
 - a. 12% geurgehinderden in de bebouwde kom;
 - b. 20 % geurgehinderden buiten de bebouwde kom.
2. In afwijking van het eerste lid kan een omgevingsplan uitbreiding van een dierenverblijf toestaan, als geurbelastingreducerende maatregelen worden getroffen, waardoor een daling optreedt van de achtergrondbelasting die ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding compenseert.

3. Natuurnetwerk Nederland

Instructieregel

1. Een omgevingsplan dat van toepassing is op locaties binnen het Natuurnetwerk Nederland:
 - a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken daarvan;

- b. stelt regels ter bescherming van de ecologische waarden en kenmerken en houdt daarbij rekening met de cultuurhistorische waarden en kenmerken;
 - c. bepaalt dat zolang de natuur niet is gerealiseerd, alleen de bestaande bebouwing en de bestaande gebruiks-activiteiten zijn toegelaten.
2. Als ecologische waarden en kenmerken gelden de natuurbeheertypen zoals vastgelegd op de beheertypenkaart en de ambitiekaart van het programma natuurbeheer.
 3. In aanvulling op het eerste lid kan een omgevingsplan gebruiksactiviteiten en het oprichten van bebouwing toestaan gericht op het ondersteunen van de natuurbeleving of natuuronderhoud, als:
 - a. de ecologische waarden en kenmerken niet onevenredig worden aangetast; en
 - b. de bebouwing ten hoogte 50 m² bedraagt.

Instructieregel (dezelfde regel, toegespitst op een gebiedstype)

1. Een omgevingsplan dat van toepassing is op locaties binnen het natuurnetwerk heidegebieden:
 - a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van het heidegebied;
 - b. stelt regels ter bescherming van de ecologische waarden en kenmerken en houdt daarbij rekening met de cultuurhistorische waarden en kenmerken;
 - c. bepaalt dat zolang het heidegebied niet is gerealiseerd, alleen de bestaande bebouwing en de bestaande gebruiks-activiteiten zijn toegelaten.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader Omgevingsverordening

VIII Werkproces Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

2. In aanvulling op het eerste lid kan een omgevingsplan gebruiksactiviteiten en het oprichten van bebouwing toestaan gericht op het ondersteunen van de natuurbeleving of natuuronderhoud, als:
 - a. de ecologische waarden en kenmerken niet onevenredig worden aangetast; en
 - b. de bebouwing ten hoogste 50 m² bedraagt.

Algemene regel gekoppeld aan de functie

1. Op locaties met de functie natuurnetwerk heide zijn toegestaan:
 - a. gebruiksactiviteiten gericht op het behoud en de ontwikkeling van de natuurheide;
 - b. gebruiksactiviteiten en het oprichten van bebouwing voor het ondersteunen van de natuurbeleving als:
 - 1°. de activiteit geen schade toebrengt aan de ecologische waarden en kenmerken;
 - 2°. de bebouwing ten hoogste 50 m² bedraagt.
3. Onder het ondersteunen van de natuurbeleving wordt in ieder geval verstaan voorzieningen ten behoeve van natuuronderhoud, horeca en recreatieve voorzieningen. Totdat de natuurfunctie is gerealiseerd, zijn bestaande gebruiksactiviteiten en bebouwing toegestaan, als dit geen onomkeerbare gevolgen heeft voor de ontwikkeling van het natuurnetwerk-heide. Onder een activiteit die schade toebrengt aan de ecologische waarden en kenmerken wordt in ieder geval verstaan:
 - a. werkzaamheden die de bodem-opbouw verstoren;
 - b.

4. Leegstand en deprogrammeren

Instructieregel

1. Een omgevingsplan dat van toepassing is op ... sluit de bouw en ontwikkeling van kantoren uit.
2. In afwijking van het eerste lid is de ontwikkeling van een kantoor mogelijk als:
 - a. binnen een straal van 5 kilometer een kantoor met eenzelfde omvang is gesaneerd;
 - b. de ontwikkeling vanuit kwalitatieve overwegingen een versterking geeft van de kantorenmarkt;
 - c. de ontwikkeling past binnen de regionale afspraken, en
 - d. er sprake is van een multimodale ontsluiting.
3. Als een omgevingsplan de bouw en ontwikkeling van kantoren toestaat waarvan met actueel onderzoek naar de behoefte niet kan worden aangetoond dat daaraan binnen tien jaar behoefte is, wordt het omgevingsplan binnen ... jaar aangepast aan het eerste lid.

Voorbeschermingsregel

1. Tot het tijdstip waarop het omgevingsplan overeenkomstig artikel ..., derde lid, is aangepast, is het verboden om kantoren op te richten.
2. In afwijking van het eerste lid kan een omgevingsvergunning voor de bouw van een kantoor worden verleend, als is voldaan aan artikel ..., tweede lid.
3. Gedeputeerde staten zijn adviseur voor de omgevingsvergunning.

Overgangs(fase)recht omgevingsverordening

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Wat is er al geregeld in hoofdstuk 4 van de Invoeringswet Omgevingswet?

Geen overgangsrecht voor de geldende provinciale verordeningen

De Invoeringswet Omgevingswet (hierna: Iw-Ow) bevat geen overgangsrecht voor specifiek de omgevingsverordening, anders dan bijvoorbeeld voor het bestemmingsplan (artikel 4.6 Iw-Ow) of de waterschapsverordening (artikel 4.7 Iw-Ow). Beoogd is dat de provincies over een omgevingsverordening beschikken op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt (naar huidige planning: 1 januari 2021). Dit vraagt dus een tijdige (voorbereiding van de) vaststelling en publicatie! zullen dus tijdig moeten worden voorbereid.

Overgangsrecht voor lopende procedures

De Iw-Ow bevat een 'algemene' overgangsregeling met eerbiedigende werking voor 'lopende procedures' (afdeling 4.1 Iw-Ow). Het bijvoeglijk naamwoord 'algemene' staat hier tussen haakjes, omdat de afdeling opent met een opsomming van alle besluiten waarop dat overgangsrecht van toepassing is. In die opsomming wordt onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo) genoemd. Dit betekent dat de omgevingsverordening niet zelf hoeft te voorzien in overgangsrecht voor lopende procedures voor de verlening, wijziging of weigering van de vergunningen of ontheffingen, bedoeld in artikel 2.2 Wabo.

De voorbereidings-, bezwaar- en beroepsprocedures kun-

nen worden afgerond onder het huidige recht, dus volgens de spelregels van de Wabo, totdat deze besluiten onherroepelijk zijn. Voor gefaseerde aanvragen en gecoördineerde besluiten bevat § 4.3.11 Iw-Ow nog specifiek overgangsrecht.

Voor lopende handhavingprocedures voorziet de Iw-Ow in afzonderlijk overgangsrecht, omdat een handhavingzaak een minder duidelijk start- en eindmoment heeft dan een verzoek om een ontheffing of vergunning (zie § 4.2.8). Op de hoofdregel van het eerbiedigende overgangsrecht maakt artikel 4.15 Iw-Ow één uitzondering. De spelregels blijven dan wel gelijk gedurende het spel, maar er mag één hoofdrolspeler gewisseld worden: het bevoegd gezag. Deze bepaling sluit aan op artikel 5.16 Ow (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag). De wetgever heeft niet voorzien in een vergelijkbare regeling voor lopende handhavingzaken.

Overgangsrecht voor eerder genomen besluiten

De Iw-Ow en de Aanvullingswet Natuur Omgevingswet bevatten ook overgangsrecht met eerbiedigende werking voor besluiten, die vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk zijn geworden. Onherroepelijk verleende vergunningen en ontheffingen en de daarin opgenomen beperkingen, voorwaarden of nadere eisen blijven gelden, alleen voortaan in een nieuw juridisch jasje: als omgevingsvergunning met voorschriften (artikel 4.13, eerste en tweede lid, Iw-Ow). Dit artikel bevat ook nog een regeling voor de overgang van vergunningvoorschriften naar maatwerkvoorschriften.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Overgangsrecht voor nieuwe vergunningplichtige activiteiten

Als de omgevingsverordening een nieuwe vergunningplichtige activiteit in het leven roept, dan bevat de Iw-Ow een overgangstermijn van twee jaar of een andere bij algemene maatregel van bestuur aangegeven termijn (artikel 4.14 Iw-Ow). Gedurende die termijn geldt voor die activiteit een omgevingsvergunning-van-rechtswege. Gedeputeerde Staten kunnen die omgevingsvergunning binnen de daarvoor geldende nieuwe spelregels uit hoofdstuk 5 van de Omgevingswet wijzigen of intrekken. In de consultatieversie van het Invoeringsbesluit is aanvullend overgangsrecht voorzien voor twee specifieke omgevingsvergunningen van rechtswege (artikelen 8.1.6 en 8.1.7 Ib-Ow). (Overigens bevat dit concept-Invoeringsbesluit nog meer specifiek overgangsrecht in verband met de wijzigingen op AMvB-niveau).

Overgangsrecht voor de landelijke voorzieningen

Bij inwerkingtreding van de stelselherziening blijven het omgevingsloket online (OLO) en ruimtelijkeplannen.nl van toepassing (§ 4.2.9 Iw-Ow).

Overgangsfaserecht

Hoofdstuk 22, afdeling 22.1, van de Omgevingswet (zie Kamerstuk 34 986, nr. 2, blz. 79 e.v.) bevat aanvullend op het overgangsrecht van hoofdstuk 4 van de Iw-Ow zogenaamd 'overgangsfaserecht'. Dit overgangsrecht is van toepassing op de meerjarige overgangsfase voor het tijdelijke deel van het omgevingsplan, die loopt vanaf de datum van inwer-

kingtreding van de Omgevingswet tot aan de datum waarop feitelijk volledig uitvoering is gegeven aan of tot de nog bij Koninklijk Besluit te bepalen datum waarop volledig uitvoering moet zijn gegeven aan artikel 2.4 van de Omgevingswet (het vaststellen van één gemeente-dekkend omgevingsplan, zie ook artikel 22.17 Omgevingswet). De vermoedelijke datum is 1 januari 2029 (zie Kamerstuk 34 986, nr. 3, pag. 104). Voor deze overgangsfase wordt onder meer voorzien in een 'bruidsschat' (artikel 22.2 Omgevingswet, zie hoofdstuk I, onderdeel II, Iw-Ow), waarbij nu nog geldende rijksregels worden overgeheveld naar het tijdelijke deel van het omgevingsplan.

Dit wettelijke overgangsfaserecht bevat geen specifieke bepaling over de omgevingsverordening, maar is natuurlijk wel relevant, gelet op de nauwe relatie tussen de omgevingsverordening en het tijdelijke deel van het omgevingsplan (na 1 januari 2021) en het uiteindelijke omgevingsplan (uiterlijk per 1 januari 2029). Enerzijds is die relatie inhoudelijk, anderzijds ligt die relatie meer op het vlak van het in goed onderling overleg overbruggen van deze langjarige overgangsfase. Beide aspecten worden hieronder kort toegelicht.

In deze tekst wordt telkens korthedshalve alleen gesproken over de relatie tussen de omgevingsverordening en het omgevingsplan. Het verhaal geldt mutatis mutandis ook voor de waterschapsverordening., waarvoor ook voor de waterschapsverordening is voorzien in specifiek overgangsfaserecht en in een 'bruidsschat' (zie paragraaf 22.1.3 Ow). *Inhoudelijke samenhang omgevingsverordening en*

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

omgevingsplan: de instructieregels

De omgevingsverordening die tegelijkertijd met de Omgevingswet in het kader van de hele stelselherziening in werking zal treden op 1 januari 2021, bouwt (goed)deels voort op de bestaande provinciale (omgevings)verordening(en). Dit betekent qua huiswerk voor de provincies voor de transitie van bestemmingsplan of beheersverordening naar omgevingsplan dat – ondermeer in het licht van de artikelen 2.2, 2.3 en 4.2, tweede lid, van de Omgevingswet – gezien moet worden welke instructieregels voor het omgevingsplan gesteld gaan worden en of dat dezelfde (instructie)regels (moeten) zijn, die thans gelden voor het bestemmingsplan of de beheersverordening. Dat vergt niet alleen een inventarisatie en heroverweging van bestaande instructieregels (en direct-werkende regels), maar ook van de uitvoering van eerder gestelde instructieregels door de gemeenten en de doorlooptijd van die eerder gestelde instructieregels. Voorts verdient het overweging niet louter uit te gaan van het bestaande, maar ook – vanuit de bredere reikwijdte van en beoogde integratie door de Omgevingswet – te overwegen of nieuwe instructieregels nodig zijn. De Memorie van Toelichting bij de Iw-Ow noemt als voorbeeld het vervangen van direct-werkende regels voor grondwater-beschermingsgebieden door een pakket instructieregels (zie Kamerstuk 34 986, nr. 3, pag. 106).¹ Die nieuwe instructieregels kunnen uiteraard ook een gevolg zijn van beleidsvernieuwing via

¹ Over specifiek deze omzetting van direct-werkende regels naar instructieregels: zie verderop.

een nieuwe omgevingsvisie of maatschappelijk zich opdringende prioriteiten, zoals de huidige woningbouwbehoefte, de energie-transitie en de adaptie van de gevolgen van de klimaatverandering.

Bij het (her)overwegen van bestaande en nieuwe instructieregels ligt overleg met gemeenten voor de hand. De gemeenten kan gevraagd worden welke in het verleden gestelde instructieregels goed of minder goed uitvoerbaar waren en gezamenlijk kan geëvalueerd worden waar de knelpunten zitten. Relevant is natuurlijk ook welke ideeën er leven bij de gemeenten over de invulling van het eigen omgevingsplan (en bij de waterschappen over de inhoud van de waterschaps-verordening).

Procedurele samenhang: wettelijke termijn voor opstellen omgevingsplan en termijnen verbonden aan instructieregels
Naast dit inhoudelijke aspect van de participatie door gemeenten, ligt er in de overgangsfase ook een procedureel aspect dat om aandacht vraagt. Een instructieregel, oud of nieuw, gaat gepaard met een omzettingstermijn (artikel 2.23, vierde lid). Het ligt in de rede bij deze omzettingstermijnen rekening te houden met de gemeentelijke planning voor de totstandkoming van het uiteindelijke omgevingsplan. Van de wetgever krijgen de gemeenten alle ruimte om deze overgangsfase naar eigen inzicht in te vullen, waarbij wel meteen wordt aangetekend dat het een forse opgave is en dat gemeenten voortvarend aan de slag moeten gaan (§ 5.2.3 van de Memorie van Toelichting bij de Iw-Ow, Kamerstuk 34 986, nr. 3). De doorvertaling van nieuwe

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

provinciale instructieregels vergen voor gemeenten een omzetting in het omgevingsplan, die de eigen gemeentelijke planning kan doorkruisen. In het eerder uit de Kamerstukken ontleende voorbeeld over het vervangen van direct geldende regels door instructieregels (in het kader van grondwaterbescherming) wordt bijvoorbeeld een omzettingstermijn van twee jaar genoemd. Daarbij moet de gemeente ook nog uitvoering geven aan instructieregels van het Rijk. En ook kan nog sprake zijn van doorlopende termijnen van recent vastgestelde instructieregels. Gemeenten kunnen zo te maken krijgen met verschillende omzettingstermijnen voor verschillende instructies, die steeds tussentijds de eigen planning om het totaalpakket te realiseren kunnen frustreren. Daarbij moet ook nog bedacht worden dat de winkel tijdens deze verbouwing openblijft en de gemeente ook zal moeten en willen meewerken aan allerlei lokale ontwikkelingen in het fysieke domein. Ook dit kan leiden tot een frequente aanpassing van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, al kan de gemeente hiervoor ook uitwijken naar het instrument van de omgevingsvergunning (Kamerstuk 34 986, nr. 3, pag. 100 e.v.). De Memorie van Toelichting plaatst specifiek bij de problematiek van het wegbestemmen van overcapaciteit aan onbenutte kantoor-locaties de volgende kanttekening, die eigenlijk van toepassing is op alle instructieregels: “Een belangrijk punt van overweging bij het stellen van dergelijke instructieregels vormen de bestuurslasten daarvan, gegeven de opgave waar gemeenten al voor staan en de mogelijkheden voor de provincie voor het inzetten van

beschermingsregels om haar beleidsdoelen te bereiken.” (Kamerstuk 34 986, nr. 3, pag. 107). Om die bestuurslasten te verminderen verdient het overweging om met de gemeenten een aantal vaste omzettingsmomenten af te spreken voor provinciale instructieregels, uiteraard met voorbehoud van een onvoorziene ontwikkeling die tot tussentijdse wijziging noopt (en waarvoor niet kan worden volstaan met beschermingsregels). Daarbij zou gedacht kunnen worden aan de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet voor achterstallige omzetting van bestaande instructieregels. En voorts aan de genoemde datum van 1 januari 2029 voor niet spoed-eisende instructieregels, waarbij eventueel ‘voorzienbaarheid’ gecreëerd kan worden voor het geval de instructieregels bestaande rechten aantasten, die niet langer beschermd (hoeven te) worden door het standaard-RO-overgangsrecht uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. En tenslotte een of meer tussentijdse momenten, die goed aansluiten op de gemeentelijke planning of door het Rijk voor de uitvoering van instructieregels gehanteerde termijnen. Een intentie om tot dergelijke afspraken te komen zou ook onderwerp van gesprek kunnen zijn tussen IPO en VNG.

Het omzetten van direct-werkende regels (in de huidige planologische verordening) naar instructieregels

De Memorie van Toelichting (Kamerstuk 34 986, nr. 3, pag. 109-111) besteedt voor ‘de overgangsrechtelijke problematiek’ nadrukkelijk aandacht aan het omzetten van direct-werkende regels (artikel 4.1, derde lid, Wro) uit de

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

huidige planologische verordening naar instructieregels. Dergelijke regels worden aangemerkt als ‘regels die gesteld zijn met het oog op de toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2, tweede lid, Omgevingswet). Consequentie daarvan is dat die regels moeten worden omgebouwd tot direct-werkende regels en vervolgens worden doorvertaald in het omgevingsplan of het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Hier dreigt een hiaat te ontstaan in het geldende regiem, omdat deze doorvertaling ook weer de nodige tijd vergt. Dat dreigende overgangsrechtelijke hiaat kan volgens de wetgever worden ondervangen door:

1°. het gelijktijdig met de Omgevingswet en omgevingsverordening in werking laten treden van een voorbereidingsbesluit, dat binnen anderhalf jaar gevolgd moet worden door de vaststelling van de instructieregels met daarin een (lange) termijn voor doorvertaling in het omgevingsplan, of

2°. toch te werken met direct burgerbindende regels in de omgevingsverordening, met een goede motivering waarom dit doelmatiger en doeltreffender is dan eerstgenoemde optie:

“Een belangrijke overweging daarbij is het bieden van een regime waarmee een soepele overgang naar het nieuwe stelsel wordt bewerkstelligd. Het in deze vorm stellen van de regels in de omgevingsverordening voorkomt dat veel gemeenten al direct bij de inwerkingtreding van de Omge-

vingswet in de omgevingsverordening gestelde instructieregels zouden moeten hebben vertaald in alle omgevingsplannen. Dat zou niet doelmatig en doeltreffend zijn en ook de overgangstermijn, die tot 1 januari 2029 loopt, doorkruisen waarin gemeenten kunnen toewerken naar een volledig en samenhangend omgevingsplan. (...) Om te voorkomen dat provincies voor elke gemeente binnen het provinciale grondgebied een voorbereidingsbesluit moet vaststellen waarmee voorbeschermingsregels aan het desbetreffende omgevingsplan worden toegevoegd, kan het doeltreffender en doelmatiger worden geacht om de regels in één keer, in direct werkende vorm, in de omgevingsverordening te stellen.”

De wetgever suggereert vervolgens om beide wegen tegelijkertijd te bewandelen:

“Voor de kenbaarheid heeft het de voorkeur dat deze direct-werkende regels uiteindelijk worden overgenomen in het omgevingsplan en daarin worden afgestemd met de andere voor de locatie geldende regels. In dat verband kan gekozen worden voor de mogelijkheid om naast de direct-werkende regels in de omgevingsverordening, eveneens instructieregels te stellen waarbij gemeenten een ruime termijn wordt gegund (bijvoorbeeld de afgesproken overgangstermijn die tot 1 januari 2029 loopt) om de regeling in het omgevingsplan op te nemen. Nadat gemeenten aan de instructieregels hebben voldaan, zijn de direct-werkende regels in de provinciale verordening overbodig geworden en kunnen deze worden ingetrokken.”

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Conclusie van de wetgever is dat het generieke instrumentarium van de Omgevingswet twee adequate oplossingen biedt en dat dus geen overgangsrecht nodig is. Eigenlijk wordt in beide routes de aan een instructieregel gebonden (ruime) omzettingstermijn benut als overgangsrecht-met-uitgestelde-werking.

De deur op een kier?

De Memorie van Toelichting (Kamerstuk 34 986, nr. 3, pag. 109) laat evenwel de deur voor overgangsrecht voor de omgevingsverordening op een kier staan:

“Idealiter zijn de omgevingsverordeningen op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikbaar, zodat gemeenten en waterschappen de instructieregels in acht kunnen nemen bij het opstellen van hun omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Vooral voor gemeenten is het immers lastig bij het wijzigen van delen van omgevingsplannen te moeten werken met instructieregels die nog gebaseerd zijn op de oude wetgeving en bedoeld zijn voor de oude instrumenten, maar toegepast moeten worden op de nieuwe instrumenten. Met de provincies is bezien of het beschikbaar hebben van een omgevingsverordening op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, knelpunten oplevert en of overgangsrecht hiervoor een oplossing kan bieden.”

In het recente Verslag (15 oktober 2018, Kamerstuk 34 986, nr. 5) vraagt de Tweede Kamer hierop door. Naar verwachting reageert de Regering nog voor het Kerstreces in een Nota naar aanleiding van het verslag en zal daarin de

bovengenoemde conclusie worden herhaald. Ervan uitgegaan moet dus worden dat er geen overgangsrecht en geen overgangsfaserecht komt specifiek voor het moment van vaststellen van de omgevingsverordening.

Helemaal geen overgangsrecht nodig bij vaststelling van de omgevingsverordening?

Dat de wetgever in formele zin, in samenspraak met IPO en VNG, heeft afgezien (en blijft afzien) van specifiek overgangs(fase)recht voor de omgevingsverordening, betekent dit dan ook dat de provinciale wetgever zelf ook af kan zien van overgangsrecht bij het vaststellen van de omgevingsverordening?

Check of wettelijk overgangs(fase)recht 100% dekkend is voor de overgang naar de omgevingsverordening

Met het rijks-raamwerk aan overgangs(fase)recht in de invoerings- en aanvullingssporen in gedachten zal op provinciaal niveau gecheckt moeten worden of, voor alle artikelen uit bestaande verordeningen, die worden ingetrokken of komen te vervallen, er toch niet iets aanvullends geregeld moet worden voor de overgangsdatum van 1 januari 2021 of voor de overgangsfase van 1 januari 2021 tot 1 januari 2029.

Intrekken van bestaande (onderdelen van) verordeningen

Voor de provincies die voor het eerst een omgevingsverordening opstellen, is natuurlijk van belang dat bestaande verordeningen geheel of gedeeltelijk moeten worden inge-

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

trokken. Met intrekking van de in artikel 3.1 van de Iw-Ow genoemde gehele wetten en in andere artikelen ingetrokken gedeelten van wetten per 1 januari 2021 komen formeel ook de onder die wetten hangende provinciale verordeningen – en eventuele daar weer onder hangende regelgeving – van rechtswege te vervallen. Uit oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid verdient het evenwel de voorkeur dat bij de vaststelling van de omgevingsverordening uitdrukkelijk wordt aangegeven welke provinciale verordeningen (of gedeelten daarvan) en eventuele onderliggende regelingen (vastgesteld krachtens die verordeningen) komen te vervallen. De wetgever kiest hier ook zelf voor door in hoofdstuk 6 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet uitdrukkelijk 35 AMvB's in te trekken.

In artikel 2.3, eerste lid, (*verplichting* en verbod opname regels in omgevingsverordening) van de consultatieversie van het Invoeringsbesluit Omgevingswet staat welke (delen van welke) provinciale verordeningen deel zullen uit gaan maken van de omgevingsverordening (ter uitvoering van artikel 2.7 Omgevingswet). Het eerste lid bepaalt dat 'regels *over activiteiten* die onderdelen van de fysieke leefomgeving *wijzigen* als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, onder a, van de Omgevingswet *alleen* in de omgevingsverordening (kunnen) worden opgenomen en dus niet (meer) in een andere provinciale verordening. Toegelicht wordt dat het bij 'wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving' gaat om directe fysieke ingrepen door de mens die een blijvende verandering in de tastbare leefomgeving, zowel bovengronds als ondergronds, teweegbrengen. De toelich-

ting verwijst naar de in artikel 2.2 van de Wabo genoemde activiteiten. Bestaande (artikelen uit) provinciale verordeningen die dergelijke activiteiten reguleren, zullen moeten worden ingetrokken. Bij intrekking is het uiteraard relevant om te checken of overgangsrecht nodig is, ook als vergelijkbare regels terugkeren in de omgevingsverordening.

De verplichting tot opname van regels in de omgevingsverordening geldt niet voor:

- regels die gaan over het gebruik van de fysieke leefomgeving zonder dat dat gebruik leidt tot een wijziging, en
- regels die gaan over activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt.

Deze bepaling en de bijbehorende toelichting blinken niet uit in helderheid. Zo wordt geen aandacht besteed aan regulering, die eenzelfde activiteit 'raken' vanuit een verschillend achterliggend belang. Denk aan de regulering voor provinciale wegen en regionale luchthavens, waarbij verschillende aspecten samenkomen (veiligheid, hinder, woon- en leefklimaat, ruimtelijk beslag inclusief beperkingengebied). Op dit moment is bijvoorbeeld nog niet duidelijk of de 'luchthavenverordening' – die eigenlijk bestaat uit een bundeling van lossen luchtvaartbesluiten – deel moet gaan uitmaken van de omgevingsverordening (zie de wijziging van artikel 8.43 Wet luchtvaart in de Iw-Ow).

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Check onderliggende regelgeving (vastgesteld krachtens een verordening).

Het zal voorkomen dat onder bepaalde provinciale verordeningen nadere regels hangen, die of door Provinciale Staten of door Gedeputeerde Staten zijn vastgesteld. Zowel de huidige wet- en regelgeving als de toekomstige biedt in een aantal gevallen (of ruimer, zie bijvoorbeeld artikel 4.1 Wro) de mogelijkheid om regels te stellen *krachtens* de verordening. Ook voor dergelijke (nadere) regels geldt dat overheveling naar het nieuwe regiem aandacht vraagt, hetzij door hernieuwde vaststelling, hetzij door continuering via overgangsrecht.

De Omgevingswet biedt sowieso een ruime delegatiegrondslag voor het door gedeputeerde staten laten vaststellen van delen van de omgevingsverordening. Provinciale Staten beschikken hiermee over ruime mogelijkheden om het laten vaststellen van (nadere) regels over te laten aan hun dagelijks bestuur. Die (nadere) regels worden dan door gedeputeerde staten worden vastgesteld *in* de omgevingsverordening zelf.

Een provinciale bruidsschat?

Tenslotte verdient het overweging om, in aansluiting bij het Rijk, ook vanuit de provinciale regelgeving een zogenaamde ‘bruidsschat’ mee te geven voor het gemeentelijke omgevingsplan (en de waterschapsverordening). Deze specifieke vorm overgangs(fase)recht voorkomt dat er een juridisch gat ontstaat voor onderwerpen of specifieke regels die tot het moment van inwerkingtreding van de omgevingsverordening provinciaal geregeld zijn, maar na inwerkingtreding (gelet op artikel 2.3 Ow) gedecentraliseerd worden. De provincie kan niet van gemeenten en waterschappen verwachten om voor die onderwerpen direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet regels vast te stellen in het omgevingsplan of de waterschapsverordening, gelet op het overgangs(fase)recht in hoofdstuk 22 Ow. Ter inspiratie wordt voor deze variant korthedshalve verwezen naar hoofdstuk 7 van de Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Invoeringsbesluit (deel 6). Het lijkt een bruikbaar, te overwegen alternatief voor de overheveling van algemene (rechtstreeks werkende) regels uit provinciale verordeningen naar het omgevingsplan of de waterschapsverordening via instructieregels en bijbehorende voorbescherming, die doorloopt tot de (bij Koninklijk Besluit vast te stellen) datum waarop het omgevingsplan en de omgevingsverordening gereed moeten zijn.

Afwegingskader subsidiariteit en proportionaliteitstoets

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Uitgangspunten subsidiariteit, proportionaliteit en het beginsel van de minste interventie

Inleiding

Het subsidiariteits- en proportionaliteitsvereiste is opgenomen in artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet. Die bepaling bevat uitzonderingen op de regel dat bestuursorganen van een gemeente de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet uitoefenen. Provinciale bestuursorganen kunnen die taken en bevoegdheden alleen uitoefenen als dat nodig is

(a-grond) met het oog op een provinciaal belang en dat belang kan niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door het gemeentebestuur wordt behartigd, of

(b-grond) voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet is alleen van toepassing indien dat bij de betrokken regeling is bepaald. Dat is bijvoorbeeld niet het geval bij de vaststelling van een omgevingsvisie of een programma, maar wel bij de vaststelling van een instructieregel bij een omgevingsverordening (zie artikel 2.22 lid 1 Omgevingswet).

Artikel 2.2 lid 3 Omgevingswet bevat het beginsel van de minst belastende interventie. Deze bepaling, ingevoerd bij amendement, strekt ertoe dat bestuursorganen bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden niet onnodig

in de taken of bevoegdheden van andere bestuursorganen treden. Zo is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat bij het vaststellen van instructieregels waar mogelijk met zo open mogelijke formuleringen wordt gewerkt. De gemeente heeft dan zelf de mogelijkheid om invulling te geven aan deze open formulering en heeft daarbij afwegingsruimte, terwijl het doel achter de instructieregel wel wordt bereikt.¹

Provinciaal belang

Voor de a-grond moet sprake zijn van de aanwezigheid van een provinciaal belang, voor de b-grond niet.

Provinciale belangen zijn bijvoorbeeld aan de orde bij de gemeentee overstijgende problematiek van bedrijfsterreinen, kantoren en woningbouwprogrammering, de natuurbescherming en het behoeden van de staat en wering van provinciale infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten. Bij een provinciaal belang valt ook te denken aan een belang waarbij meer dan één waterschap direct betrokken is. Wanneer een kwestie ook de rijkswateren raakt, is echter sprake van een nationaal belang.²

Of sprake is van een provinciaal belang moet het betreffende bestuursorgaan motiveren bij de toepassing van de wettelijke bevoegdheid. Daartoe kan worden verwezen naar een omgevingsvisie of een programma.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 35.

² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 400.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Belang van een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaal rechtelijke verplichting

Voorbeelden van deze doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen zijn het bieden van een gelijk beschermingsniveau aan burgers, een gelijk kwaliteitsniveau van voorzieningen of de fysieke leefomgeving en het bieden van een gelijk speelveld voor deelnemers aan het handelsverkeer in Nederland.

De b-grond kan ook van belang zijn bij de inzet van bevoegdheden door de provincies vanwege een in de Omgevingswet aan de provincies toegedeelde taak. Als de provincies met het oog op de uitvoering van een wettelijke taak gebruik maken van een bevoegdheid dan hoeven zij geen expliciet beroep te doen op een provinciaal of nationaal belang. De aanwezigheid van dat belang hoeft niet steeds opnieuw te worden beoordeeld en gemotiveerd. Een verwijzing naar de wettelijke taak volstaat. Wel moet beoordeeld en gemotiveerd worden of de uitoefening van de bevoegdheid nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van die taak en zal in dat kader ook de proportionaliteit daarvan moeten worden beoordeeld. Ook kunnen internationale verplichtingen, waarbij geen sprake is van een direct provinciaal of nationaal belang, noodzaken tot de uitoefening van taken en bevoegdheden.³

³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, p. 114.

Subsidiariteitsvereiste

Het subsidiariteitsvereiste vergt dat bij de uitoefening van een provinciale taak of bevoegdheid toegelicht wordt waarom het gemeentebestuur de betrokken taak of bevoegdheid niet doelmatig en doeltreffend kan behartigen. Het enkele feit dat een belang aan de orde is binnen meer dan één gemeente (bijvoorbeeld twee gemeenten) en dus gemeengrensoverschrijdend is, maakt nog niet dat er sprake is van een provinciaal belang dat de uitoefening van taken of bevoegdheden door de provincie rechtvaardigt. Daarvoor moet er sprake zijn van een belang dat de belangen van de betreffende gemeenten overstijgt en dat door die (twee) gemeenten niet doelmatig of doeltreffend kan worden behartigd.⁴ Van een niet doelmatige en doeltreffende uitoefening van een taak of bevoegdheid kan bijvoorbeeld sprake zijn als die uitoefening door gemeentebesturen substantieel duurder is of leidt tot vertraging of versnippering bij de uitvoering van het beleid. Het gaat dus om een efficiëntie- en effectiviteitsafweging in relatie tot het te bewerkstelligen doel en in relatie tot de inzet van de betreffende bevoegdheid.⁵ Als voor de motivering van de inzet van een bevoegdheid verwezen wordt naar een omgevingsvisie of een programma, dan kan deze verwijzing alleen als motivering voor de toepassing van artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet dienen voor zover die visie of dat programma een afweging over subsidiariteit en proportionaliteit bevat die de inzet van de betreffende bevoegdheid rechtvaardigt. Als de visie of het

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 400.

⁵ Kamerstukken I 2015/16, 33 962, E, p. 64-65.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

programma alleen in algemene zin de aanwezigheid van het provinciale belang bepaalt, dan moet de provincie bij de motivering van het betreffende besluit voorzien in een afweging en motivering waarom het doelmatiger en doeltreffender is om dit belang met de inzet van die specifieke provinciale bevoegdheid te behartigen.⁶

Proportionaliteitsvereiste

Het proportionaliteitsvereiste vergt dat bij de toepassing van een provinciale taak of bevoegdheid wordt toegelicht waarom het *nodig* is dat de provincie ter zake van de doelmatige en doeltreffende behartiging van de betrokken taak of bevoegdheid regels stelt. Zie ook punt 1.4.

Artikel 4.2 lid 2 Omgevingswet bepaalt dat bij omgevingsverordening alleen regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel of een instructie kan worden behartigd. Deze bepaling geeft een nadere invulling aan het proportionaliteitsvereiste bij de toepassing de bevoegdheid in een omgevingsverordening functietoedelingsregels op te nemen.

Beginsel van minst belastende interventie

Het beginsel van de minst belastende interventie vergt dat bij de uitoefening van een provinciale taak of bevoegdheid

wordt toegelicht waarom niet met een minder vergaande taak- of bevoegdheidsuitoefening kan worden volstaan dan de betrokken provinciale taak- of bevoegdheidsuitoefening. Het beginsel van minste interventie vergt dat de provincie de bevoegdheid toepast die het minst ingrijpt in de gemeentelijke afwegingsruimte. Dat betekent dat het vanuit een oogpunt van het beginsel van de minste interventie de voorkeur heeft te werken met open normen en doelvoorschriften, waarmee gemeentelijke bestuursorganen de ruimte wordt gegeven aan de wijze waarop het betrokken belang wordt behartigd. In hoeverre het betrokken belang zich leent voor open normen en doelvoorschriften zal per geval moeten worden afgewogen, bij welke afweging ook kan worden betrokken in hoeverre de beoogde formulering zich verhoudt tot het interbestuurlijk toezichtsinstrumentarium binnen en buiten de Omgevingswet.

Onderdelen algemene checklist

Hieronder volgt een checklist die kan worden gehanteerd om bij vaststelling van een omgevingsverordening strijd met de artikelen 2.2 lid 3, 2.3 lid 2 en 4.2 lid 2 Omgevingswet te voorkomen. Uitgangspunt is dat iedere provinciale norm of bevoegdheid die de vrijheid van gemeentelijk handelen op grond van de Omgevingswet stuurt of beperkt, een zelfstandige motivering dient te bevatten.

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 399.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Stap	Onderwerp	Vraag	Antwoord	Toelichting	Uitkomst
1	Betrokken belang	Wat is het onderwerp van zorg?			Door naar stap 2 of 3
2	Provinciaal belang vereist	Is er een provinciaal belang?			Ja? Door naar stap 4.
3	Geen provinciaal belang vereist				Door naar stap 5
4	Subsidiariteitsvereiste indien provinciaal belang	Kan het provinciale belang doelmatig en doeltreffend worden behartigd door één gemeente of meerdere gemeenten gezamenlijk?			Nee? Door naar stap 6a
5	Subsidiariteitsvereiste indien geen provinciaal belang	Kan een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting worden gerealiseerd door één of meerdere gemeenten gezamenlijk?			Nee? Door naar stap 6a
6a	Proportionaliteitsvereiste	Beperkt de uitoefening van deze bevoegdheid gelet op het doel daarvan de gemeentelijke afwegingsruimte het minst vergeleken met andere mogelijke bevoegdheden?			Ja? Als sprake is van het opnemen van functie-toedelingsregels in een omgevingsverordening door naar stap 6b, anders naar stap 7.
6b	Functietoedelingsregels in een omgevingsverordening	Kan worden volstaan met toepassen van instructieregels of instructies?			Nee? Door naar stap 7.
7	Minste interventie	Wat is de wijze waarop deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend met de minste beperking van de gemeentelijke afwegingsruimte terwijl toch het betrokken belang adequaat wordt behartigd?			Toepassen van die bevoegdheid in de omgevingsverordening.

Afwegingskader Omgevingsverordening

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

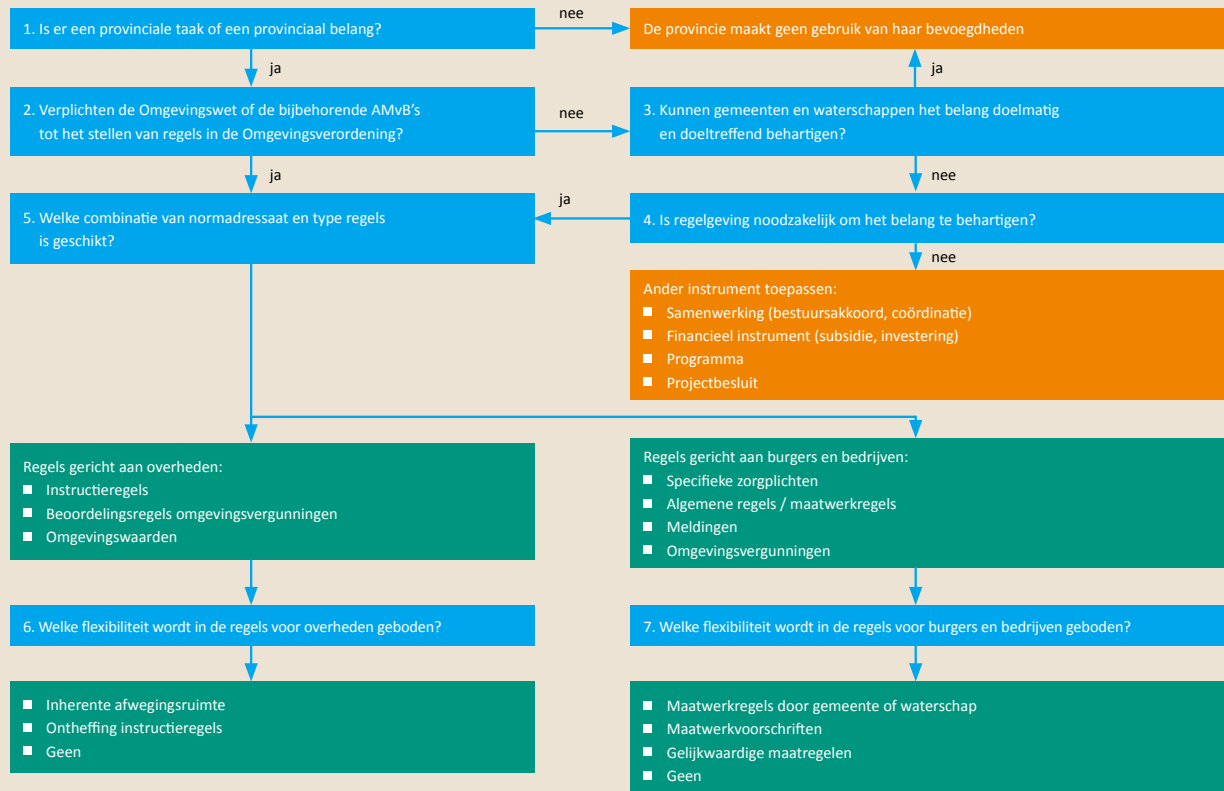
VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Stroomschema:



Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Toelichting bij het stroomschema

De eerste vragen in het stroomschema zijn nodig vanwege het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel van art. 2.3, tweede lid, Omgevingswet. Op grond van dat lid oefent de provincie een taak of bevoegdheid alleen uit als dat nodig is:

- a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
- b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting (zie Overzicht provinciale taken en instructieregels over de Omgevingsverordening).

De wetgever heeft met het vastleggen van deze beginselen willen waarborgen dat de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk plaatsvindt op gemeentelijk niveau. De beginselen dwingen het provinciebestuur om te motiveren waarom een bepaald onderwerp van zorg op provinciaal niveau wordt opgepakt en niet wordt overgelaten aan gemeenten. De motiveringsverplichting waarborgt dat daadwerkelijk een afweging wordt gemaakt van de voor- en de nadelen van het provinciale optreden, ten opzichte van de situatie waarin de provincie geen actie onderneemt en de gemeente dus volledige vrijheid geniet. Het motiveringsvereiste dwingt er daarnaast toe dat de inhoud van deze belangenafweging naar buiten toe kenbaar wordt gemaakt,

zodat het provinciale optreden richting gemeenten wordt onderbouwd en gelegitimeerd.

Hoewel de waterschappen in art. 2.3 Ow niet worden genoemd, geldt het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel ook voor provinciaal optreden in het regionale waterbeheer. De waterschappen hebben wel een andere positie dan gemeenten, omdat zij functioneel bestuur zijn en geen algemeen bestuur. De relatie tussen provincie en waterschappen is geregeld in de Waterschapswet. Artikel 1 lid 2 Waterschapswet geeft de provincie de opdracht om de zorg voor het regionale watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater aan het waterschap toe te delen. Het tweede lid van dat artikel biedt alleen ruimte om van die regel af te wijken in het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Toch heeft het subsidiariteitsbeginsel ook een functie in de verhouding tussen de provincie en het waterschap. Wanneer een specifieke taak bij het waterschap is belegd, volgt uit het subsidiariteitsbeginsel dat het reguleren daarvan ook aan het waterschap behoort te worden overgelaten. De provincie kan daarom alleen regels stellen over onderwerpen die behoren tot het takenpakket van een waterschap als het waterschap dat niet doelmatig en doeltreffend zelf kan doen (Zie NvT, Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p. 410).

1. Is er een provinciale taak of een provinciaal belang?

Voor de taken die op grond van de Ow aan de provincie zijn toebedeeld, is de afweging over subsidiariteit al door de wetgever gemaakt. Deze afweging hoeft de provincie dan

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader Omgevingsverordening

VIII Werkproces Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

niet meer zelf te maken. In het Overzicht provinciale taken en instructieregels over de Omgevingsverordening bevat een overzicht van de taken die aan de provincie zijn toebedeeld. Bij de verdere concretisering van haar taken speelt proportionaliteit wel een rol: de provincie gaat niet verder dan noodzakelijk is.

Uitgangspunt voor de aanwezigheid van een provinciaal belang buiten de verplichte taken op grond van de Ow is de lijst van provinciale belangen, die in de Omgevingsvisie wordt opgenomen. Als er geen provinciale taak is en geen provinciaal belang, neemt de provincie geen regels op in de Omgevingsverordening.

2. Verplichten de Omgevingswet of de bijbehorende AMvB's tot het stellen van regels in de Omgevingsverordening?

Het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht verplicht de provincie niet alleen om bepaalde taken uit te oefenen, maar schrijft in sommige gevallen ook voor dat er verplicht regels moeten worden gesteld in de Omgevingsverordening. Voor deze verplichte uitoefening van de bevoegdheid tot het stellen van regels hoeft de provincie ook geen afweging over subsidiariteit te maken. Het Overzicht provinciale taken en instructieregels over de Omgevingsverordening bevat een overzicht van de verplichte instructieregels. Ook hierbij moet de provincie nog wel een afweging maken over de proportionaliteit: de provincie gaat bij de keuze voor het type regels niet verder dan noodzakelijk is.

3. Kunnen gemeenten en waterschappen het belang doelmatig en doeltreffend behartigen?

Voordat de provincie besluit om -buiten de aan haar toebedeelde taken en verplicht te stellen regels- ter behartiging van een bepaald provinciaal belang een bevoegdheid uit te oefenen, moet zij dat onderbouwen. De selectie van provinciale belangen en de onderbouwing dat deze belangen niet doelmatig en doeltreffend door gemeenten en waterschappen kunnen worden behartigd, staat in de provinciale Omgevingsvisie of later eventueel in een ander besluit van Provinciale Staten.

Voor deze onderbouwing hanteert de provincie in ieder geval één of meer van de volgende argumenten:

- De behartiging van het provinciaal belang vergt gemeentegrensoverschrijdende toepassing van bevoegdheden. Het is dan vaak doelmatiger en doeltreffender dat de provincie dit belang behartigt.
- De behartiging van het belang kan doorkruist worden door tegenstrijdige of overlappende belangen van gemeenten. Gemeenten zouden het belang op zich kunnen behartigen, maar dan is niet gegarandeerd dat de provinciale doelen worden bereikt.
- De provincie heeft zich landelijk gecommiteerd om een bepaald doel te bereiken.

De volgende argumenten spelen geen rol bij de motivering dat gemeenten en waterschappen het belang niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen:

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader Omgevingsverordening

VIII Werkproces Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

- Het ontbreekt de gemeenten of waterschappen aan menskracht of financiële middelen om het belang goed te behartigen. Zo nodig kan de provincie gemeenten en waterschappen hierbij ondersteunen.
- Het ontbreekt de gemeenten of waterschappen aan kennis. Kennis kan worden opgebouwd, eventueel met steun van de provincie.

Als de provincie niet kan onderbouwen dat gemeenten en waterschappen het belang niet kunnen behartigen, ziet de provincie af van de inzet van haar regelgevende bevoegdheden.

4. Is regelgeving een geschikt instrument om het belang te behartigen?

Als is vastgesteld dat het passend is dat de provincie een bepaald belang behartigt, is de vervolgvraag welk instrument of welke combinatie van instrumenten het meest geschikt en het minst belastend is (voor burger, bedrijf of medeoverheid) om dit belang te behartigen. Deze keuzes worden afgestemd met medeoverheden en in de Omgevingsvisie vastgelegd.

Instrumenten waarmee de provincie haar belangen kan behartigen zijn (in volgorde van minder belastend naar meer belastende interventie):

- samenwerking met andere overheden, bijvoorbeeld in de vorm van een bestuursakkoord of gebiedsgerichte coördinatie;

- financiële instrumenten, zoals subsidies of investeringen;
- programma's;
- projectbesluiten;
- regels in de Omgevingsverordening.

De provincie kiest alleen voor regels in de Omgevingsverordening als een ander instrument of een combinatie van andere instrumenten niet voldoende is om het belang te behartigen. Het sleutelwoord binnen de Omgevingswet is immers 'vertrouwen'. Over het algemeen zal de provincie een combinatie van verschillende instrumenten nodig hebben om een provinciaal belang te behartigen.

Bij de keuze voor een instrument (in de Omgevingsvisie) spelen de volgende overwegingen een rol:

- Een bestuursakkoord, gebiedsgerichte coördinatie of een andere vorm van samenwerking kunnen voldoende zijn om gezamenlijke belangen te realiseren met andere overheden. Dergelijke samenwerkingsafspraken zijn echter niet juridisch afdwingbaar.
- Financiële instrumenten, zoals investeringen en subsidie-regelingen, geven een positieve stimulans om projecten te realiseren, gedrag van burgers en bedrijven of besluiten van overheden om te buigen. Het nadeel is dat er budgetten vrijgemaakt moeten worden en dat niet iedereen zich laat verleiden door financiële prikkels, waardoor het doelbereik niet altijd optimaal is.
- Een programma bevat beleidsuitwerking van de Omgevingsvisie en maatregelen om omgevingswaarden of

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

andere doelstellingen te realiseren. Deze uitwerking en maatregelen voert de provincie zelf uit. Dat is dus weinig belastend voor andere overheden, tenzij er ten behoeve van het programma regels worden gesteld. Als een andere overheid het programma mede opstelt en vaststelt, is de uitvoering van de maatregelen in het programma ook voor die andere overheid bindend. Programma's gaan veelal gepaard met investeringen.

- Een projectbesluit is bedoeld voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan. Projectbesluiten kunnen bijvoorbeeld worden genomen voor het realiseren van werken (bijvoorbeeld verbetering van provinciale wegen of lokale spoorwegen) en niet voor bescherming of behoud van waarden. Voor zover een project in strijd is met het omgevingsplan, wijzigt het projectbesluit het omgevingsplan. Dat is een directe ingreep in de bevoegdheid van de gemeente en dus een zwaar middel. Voordeel is dat projecten snel en gecoördineerd tot stand gebracht kunnen worden en alle toestemmingen kan bevatten.
- Een Omgevingsverordening bevat bindende regels, gericht tot bestuursorganen of burgers en bedrijven. Deze regels zijn afdwingbaar via interbestuurlijk toezicht en bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving.

5. Welke combinatie van normadressaat en type regels is geschikt om het belang te behartigen?

Als er regels in de Omgevingsverordening gesteld moeten worden, is de vraag tot wie die regels zich moeten richten;

aan gemeenten, waterschappen en Gedeputeerde Staten of tot burgers en bedrijven.

De wetgever geeft er de voorkeur dat gemeenten of waterschappen in respectievelijk het omgevingsplan of de waterschapsverordeningen regels stellen. Alleen zij kunnen immers rekening moeten houden met alle lokale, provinciale en nationale belangen. In principe stelt de provincie daarom instructieregels/beoordelingsregels op, tenzij het niet doelmatig en doeltreffend is. Dit betekent tevens dat gemeenten of waterschappen bevoegd gezag zijn voor vergunningverlening en handhaving. De provincie is bevoegd tot het houden van toezicht op de naleving van regels die vanwege een instructieregel in het omgevingsplan of de waterschapsverordening zijn opgenomen.

De handhaving bij een geconstateerde overtreding is de verantwoordelijkheid van gemeente of waterschap. De provincie vertrouwt erop dat gemeenten en waterschappen die taak goed vervullen.

Regels gericht tot overheden

a. Instructieregels

Bij de vormgeving van instructieregels geeft de provincie bij voorkeur ruimte aan gemeenten en waterschappen om nog eigen keuzes te maken. Daarom wordt de volgende "ladder" voor instructieregels gehanteerd :

- Betrekken bij: deze formulering verplicht gemeenten en waterschappen om aandacht schenken aan een bepaald belang.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: De omgevingsverordening in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2: De omgevingsverordening: nader beschouwd

Hoofdstuk 3: De omgevingsverordening: aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader Subsidiariteits- en proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader Omgevingsverordening

VIII Werkproces Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

- Rekening houden met: deze formulering stuurt inhoudelijk de belangenafweging; als de gemeente of het waterschap daar goede redenen voor heeft, is afwijken (mits gemotiveerd) toegestaan maar anders niet.
- In acht nemen: dwingende doorwerking, het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de achterliggende norm houden.

b. Beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen
Beoordelingsregels zijn een bijzonder vorm van instructieregels, namelijk instructieregels over het verlenen van omgevingsvergunningen. Voor beoordelingsregels geldt dezelfde “ladder” als voor andere instructieregels.

Door te werken met instructieregels en beoordelingsregels zorgt de provincie ervoor dat:

- er geen strijdige regels in omgevingsplannen en de Omgevingsverordening komen te staan, doordat de provincie zelf geen functies toedeelt aan locaties en geen regels over activiteiten stelt die de regels van gemeenten of waterschappen over die activiteiten doorkruisen;
- er niet op drie niveaus regels worden gesteld als het Rijk al regels over een activiteit heeft gesteld en het stellen van maatwerkregels daarover bij gemeente of waterschap heeft gelegd.

c. Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn juridisch vastgelegd beleidsdoelen, bijvoorbeeld over de gewenste staat van de fysieke leefomgeving of de maximale emissie van stoffen. De Omgevingswet bepaalt dat als er omgevingswaarden zijn gesteld, er in ieder geval monitoring moet plaatsvinden en een programma moet worden opgesteld als de omgevingswaarde niet dreigt te worden gehaald.

De provincie is wettelijk verplicht een omgevingswaarde vast te stellen voor:

- de bescherming van niet primaire waterkeringen;
- het overstromingsrisico voor bij Omgevingsverordening aangewezen gebieden.

Daarnaast kan de provincie zelf kiezen om omgevingswaarden vast te stellen. De provincie gaat hier om de volgende redenen terughoudend mee om:

- Omgevingswaarden zijn alleen geschikt voor sectorale beleidsdoelen die meetbaar zijn en met een programma bereikt kunnen worden.
- Het vastleggen van een beleidsdoel als omgevingswaarde doet afbreuk aan de integrale benadering van de fysieke leefomgeving. In de Omgevingsvisie worden beleidsdoelen zorgvuldig geïntegreerd en op elkaar afgestemd; door beleidsdoelen via omgevingswaarden te regelen, krijgen deze meer aandacht en kunnen deze daardoor belangrijker worden dan de andere beleidsdoelen in de visie.

Het opnemen van één of meerdere beleidsdoelen als omgevingswaarde(n) is daarom een politieke keuze.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Regels gericht tot burgers en bedrijven

Ook voor het stellen van direct werkende regels voor burgers en bedrijven hanteert de provincie een ladder:

- Specifieke zorgplicht. Een specifieke zorgplicht laat veel ruimte voor eigen invulling door de initiatiefnemer en gaat uit van vertrouwen.
- Algemene regel/maatwerkregel. Algemene regels geven vooraf duidelijkheid en zorgen ervoor dat toegelaten activiteiten op een voorgeschreven manier worden uitgevoerd, waarmee een bepaald belang (in de meeste gevallen) voldoende wordt beschermd. Er hoeft geen besluit gevraagd te worden. Die algemene regels kunnen overigens ook een algeheel verbod inhouden om een activiteit te verrichten. Omdat initiatiefnemers vooraf weten waar zij zich aan moeten houden en zij -als de activiteit volgens algemene regels is toegestaan- direct kunnen starten met hun activiteit, zijn de administratieve lasten van algemene regels laag. Daarom hebben algemene regels de voorkeur. Hetzelfde geldt voor maatwerkregels (algemene regels van de provincie die de algemene rijksregels aanvullen of daarvan afwijken).
- Melding. Het toevoegen van een meldplicht zorgt ervoor dat een initiatiefnemer niet met de activiteit mag starten voordat hij melding heeft gedaan en de meldtermijn is verstreken. Dit biedt de provincie de mogelijkheid om de activiteit te beoordelen voordat deze start (en zo nodig bij te sturen door een maatwerkvoorschrift). Een meldplicht wordt alleen ingesteld als een activiteit nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan

veroorzaken doordat algemene regels in een specifieke situatie mogelijk onvoldoende waarborgen bieden. Meldingen leiden wel tot enige administratieve lasten.

- Omgevingsvergunning. Met een omgevingsvergunning kan de provincie een activiteit onder voorwaarden toestaan of een activiteit in zijn geheel kan tegenhouden (door de vergunning te weigeren). Dit leidt tot veel administratieve lasten en wordt alleen ingesteld als er sprake is van een complexe belangenafweging die niet via algemene regels is af te dekken of als een activiteit onomkeerbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan veroorzaken.

Onder “bedrijven” moet soms ook een overheid worden verstaan. Het waterschap heeft bijvoorbeeld tot taak om stedelijk afvalwater te zuiveren in een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI), maar het Rijk heeft de regels over het lozen van effluent uit die RWZI opgenomen als algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving en niet als instructieregels voor een taak in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Evenzo kan de provincie er voor kiezen om algemene regels te stellen over activiteiten die gemeenten en waterschappen uitvoeren.

6. Welke flexibiliteit wordt binnen de regels voor overheden geboden?

Eén van de doelstellingen van de stelselherziening omgevingsrecht is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Dit biedt de mogelijkheid maatwerk te leveren.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

De provincie hanteert daarom als algemeen uitgangspunt dat binnen de regels steeds zo veel mogelijk flexibiliteit wordt geboden voor overheden. Deze flexibiliteit mag echter niet ten koste gaat van rechtszekerheid voor burgers en bedrijven.

Een deel van die flexibiliteit zit al in de formulering van instructieregels. Door te kiezen voor instructieregels in de vorm van “betrekken bij” of “rekening houden met” behoudt de gemeente of het waterschap eigen keuze-ruimte en kan er (gemotiveerd) worden afgeweken van de instructieregel. Voor instructieregels in de vorm van “in acht nemen” bestaat die inherente afwegingsruimte niet. In specifieke gevallen kan worden bepaald dat Gedeputeerde Staten op verzoek van een bestuursorgaan van gemeente of waterschap ontheffing verlenen van een instructieregel of nadere regels (zie artikel 2.32 van de Omgevingswet). Een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarvoor de ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan de ontheffing is gevraagd. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden of kan een termijn worden gesteld.

7. Welke flexibiliteit wordt binnen de regels voor burgers en bedrijven geboden?

Ook voor de direct werkende regels voor burgers en bedrijven geldt dat flexibiliteit gewenst is. Sommige instrumenten bevatten al voldoende flexibiliteit: een specifieke zorgplicht

maakt altijd eigen invulling door de initiatiefnemer mogelijk en bij activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist kan altijd een individuele afweging worden gemaakt over het al dan niet verlenen van de vergunning en over de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Algemene regels bieden naar hun aard de minste flexibiliteit. De provincie kan er voor kiezen om bij algemene regels in de Omgevingsverordening de bevoegdheid op te nemen om maatwerkvoorschriften te kunnen stellen, waarmee kan worden afgeweken van die algemene regels.

Flexibiliteit op de regels voor burgers en bedrijven mag niet ten koste gaan van de rechtszekerheid voor omwonenden of andere belanghebbenden. Daarom worden er aan de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften wel grenzen gesteld in de Omgevingsverordening. Dit kan binnen de verordening in de vorm van regels en in de toelichting of in een afzonderlijke beleidsregel.

Werkproces omgevingsverordening

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Fase	Vorbereiding	Omgevingsverordening maken	Vaststellen Omgevingsverordening
Juridische aspecten	<p>Team formeren (inclusief link met Omgevingsvisie)</p> <p>Inventariseren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wat hebben we nu geregeld, waar en hoe? • wat moeten we regelen o.g.v. de Ow? • wat willen we regelen (visie)? <p>Uitgangspunten Startnotitieopstellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proces • Inhoud • Planning • Structuur • Objectenstructuur • Plan voor participatie • Check op m.e.r.-plicht • Welke (beleids)regels, aanpassen, wijzigen of intrekken (denk aan de legesverordening, de inspraakverordening, ed.)? 	<p>(Concept) ontwerp verordening opstellen</p> <p>Vanuit de digitale objectenstructuur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regels eventueel met bijlagen • Verbeelding/kaart • Toelichting eventueel met bijlagen <p>Keuzes maken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke vorm van participatie? 	<p>Te doorlopen stappen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (voor)ontwerp • definitieve omgevingsverordening inwerking-tredingsbesluit • digitale publicatie • nazorg (voorlichting, cursussen, handreiking, OLO vragenboom helpen ontwikkelen) • PM
Digitale/ GIS aspecten	<p>Structuur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Juristen, beleidsmensen en GIS-mensen gezamenlijk laten nadenken over de digitale objectenstructuur van de omgevingsverordening. 	<p>Werkingsgebieden vaststellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • onderlinge relaties vastleggen tussen verschillen werkingsgebieden in een apart overzicht 'Werkingsgebieden' • verbeelding maken 	<p>Digitale publicatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • besluit tot vaststelling of wijziging omgevingsverordening

Voorbescherming

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:

De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:

De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:

De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Waar regel je dit?	In het Omgevingsplan	In de Omgevingsverordening
Wie is bevoegd?	<p>Het orgaan dat een wijziging van een omgevingsplan voorbereidt, of het orgaan dat een instructieregel of instructie gericht op een wijziging van het omgevingsplan voorbereidt, kan met het oog op die wijziging een voorbereidingsbesluit nemen waarmee het omgevingsplan wordt gewijzigd door daarin voorbeschermingsregels te stellen.</p> <p>- Het betekent dat de gemeenteraad of (in mandaat) het college van burgemeester en wethouders bevoegd is tot het stellen van voorbeschermingsregels. (art. 4.14 Ow)</p> <p>Provinciale staten (GS in mandaat) kunnen, een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van een instructieregel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, gericht op het stellen van regels in het omgevingsplan.</p>	Provinciale Staten (art. 4.15 Ow)
Voor welke regels?	i.v.m. de wijziging van regels in het omgevingsplan	i.v.m. de wijziging van burgerbindende regels in de omgevingsverordening.
Doel	Het doel van voorbescherming is het voorkomen van activiteiten die op grond van een geldende regeling nog zijn toegestaan, maar die met de in voorbereiding zijnde nieuwe regeling naar verwachting niet meer of alleen onder restricties zullen zijn toegestaan.	Het doel van voorbescherming is, het voorkomen van activiteiten die op grond van een geldende regeling nog zijn toegestaan, maar die met de in voorbereiding zijnde nieuwe regeling naar verwachting niet meer of alleen onder restricties zullen zijn toegestaan.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Waar regel je dit?	In het Omgevingsplan	In de Omgevingsverordening
Duur	<p>In beginsel vervallen de voorbeschermingsregels na 1 ½ jaar.</p> <p>De voorbeschermingsregels vervallen na anderhalf jaar of eerder, zodra het in voorbereiding zijnde besluit tot wijziging van het omgevingsplan (waaronder een projectbesluit) in werking treedt.</p> <p>- Voorbeschermingsregels die worden gesteld in verband met instructieregels of een instructiebesluit vervallen eveneens na anderhalf jaar, als binnen die termijn de instructieregel of het instructiebesluit niet in werking is getreden.</p> <p>Treden deze instructieregels of instructiebesluiten binnen anderhalf jaar in werking, dan vervallen de voorbeschermingsregels pas eerst zodra het omgevingsplan in overeenstemming met de instructieregels of het instructiebesluit is aangepast.</p>	De regels vervallen eveneens na anderhalf jaar of eerder als de wijziging van de omgevingsverordening in werking is getreden.
Procedure	Geen voorbereidingsprocedure. Voorbereidingsbesluit, geen separaat besluit.	Geen voorbereidingsprocedure. Voorbereidingsbesluit, geen separaat besluit.

Voorwoord

Samenvatting

Gebruikte afkortingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1:
De omgevingsverordening
in de Omgevingswet

Hoofdstuk 2:
De omgevingsverordening:
nader beschouwd

Hoofdstuk 3:
De omgevingsverordening:
aan de slag

Bijlagen:

I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Overgangs(fase)recht

VI Afwegingskader
Subsidiariteits- en
proportionaliteitstoets

VII Afwegingskader
Omgevingsverordening

VIII Werkproces
Omgevingsverordening

IX Voorbescherming

Waar regel je dit?	In het Omgevingsplan	In de Omgevingsverordening
Reikwijdte regels	Rechtstreeks bindend. Voorbeschermingsregels kunnen alleen beperkingen opleggen aan activiteiten die wel zijn toegelaten op grond van een omgevingsplan of omgevingsverordening, maar die nog niet plaatsvinden: bestaand gebruik en bestaande bouwwerken moet worden geëerbiedigd. Met een voorbereidingsbesluit kunnen geen nieuwe activiteiten mogelijk worden gemaakt.	Rechtstreeks bindend. Voorbeschermingsregels kunnen alleen beperkingen opleggen aan activiteiten die wel zijn toegelaten op grond van een omgevingsplan of omgevingsverordening, maar die nog niet plaatsvinden. Met een voorbereidingsbesluit kunnen geen nieuwe activiteiten mogelijk worden gemaakt.
Rechtsbescherming voorbereidingsbesluit	Geen bezwaar of beroep mogelijk tegen voorbereidingsbesluit tot het stellen van voorbeschermingsregels in het omgevingsplan.	Geen bezwaar of beroep mogelijk tegen het voorbereidingsbesluit tot het stellen van voorbeschermingsregels in de omgevingsverordening.
Overleg met andere overheden	Ja, bij art. 4.16 Ow gevallen. Zie hiervoor art. 10.1 Ob	



Ontwerp: Haagsblauw

Ontwerp: Haagsblauw

communicatie@ipo.nl

www.ipo.nl



[@IPO_Provincies](https://twitter.com/IPO_Provincies)

Interprovinciaal Overleg

