



PROVINCIE FLEVOLAND

Informatiebundel Staten Implementatie Omgevingswet

De belangrijkste onderwerpen toegelicht

- Waarom ook alweer de Omgevingswet
- De grootste veranderingen samengevat
- De instrumenten in vogelvlucht
- Flevolandse werkwijze
- Overzicht lopende Omgevingswet trajecten
- Conclusies leergang implementatie Omgevingswet 2021



Mei 2023

Inhoudsopgave

2

De Omgevingswet brug: verloop implementatie Omgevingswet	3
Tijdslijnen 2023 en 2024 lopende Omgevingswet-trajecten (tijdslijn)	4/5
1. Aan/inleiding	6
2. Waarom ook alweer die Omgevingswet?	7
3. De Omgevingswet samengevat in beeld	8
4. De geest van de wet en het effect op de provinciale sturing	11
5. Instrumenten onder de Omgevingswet	12
a. Omgevingsvisie	12
b. Omgevingsprogramma	14
c. Omgevingsverordening	14
d. Lijst van gevallen van provinciaal belang	15
e. Factsheet projectbesluit	21
f. Nieuwe instrumenten met grote impact	23
g. Overzicht Omgevingswet instrumenten (was - wordt)	25
6. Flevolandse werkwijze	27
7. De Omgevingswet over het participatievraagstuk	28
8. De belangrijkste inzichten en conclusies van de leergang in 2021 met Trees van der Schoot	31
9. Meer informatie over de Omgevingswet	33

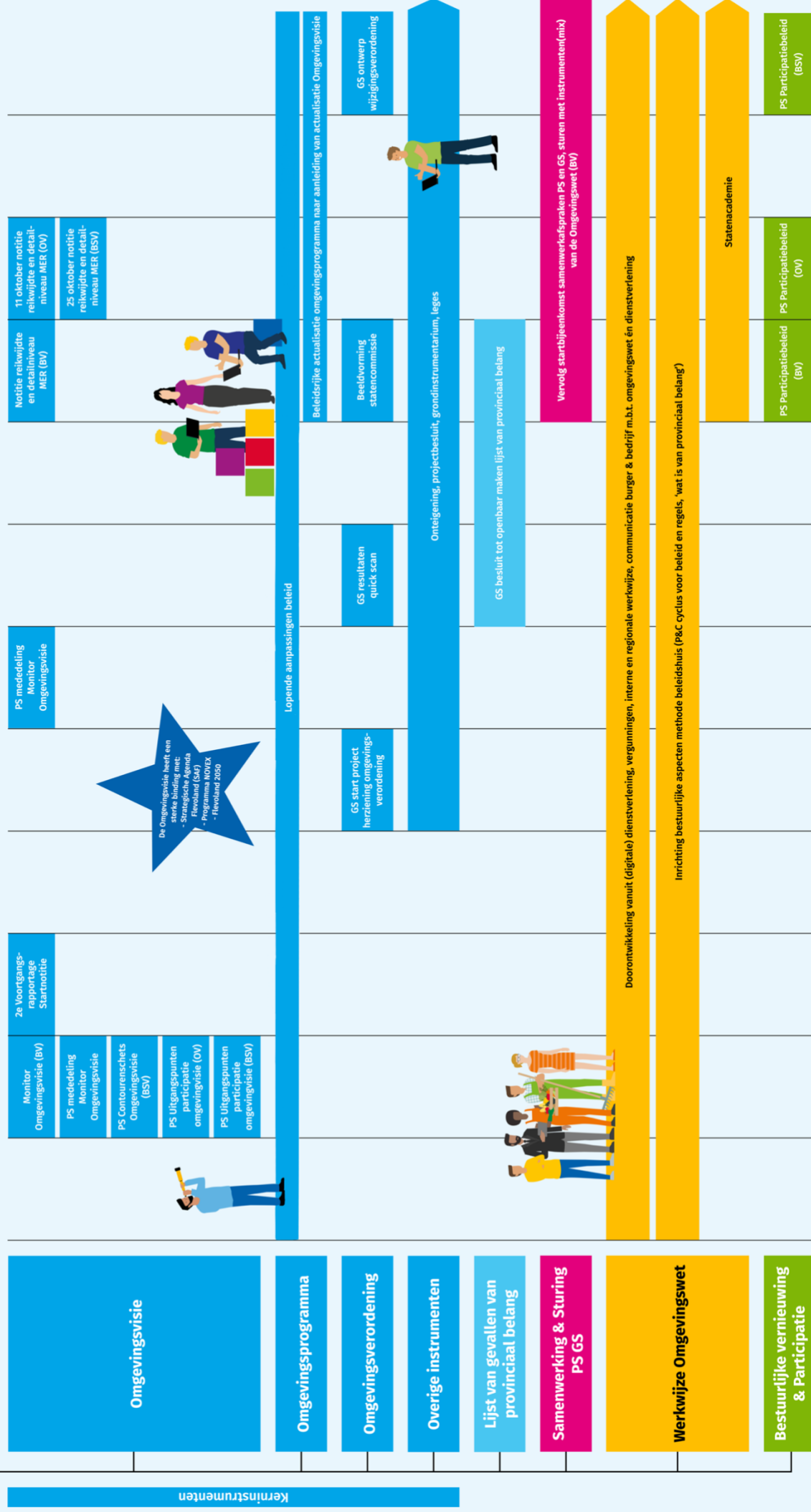


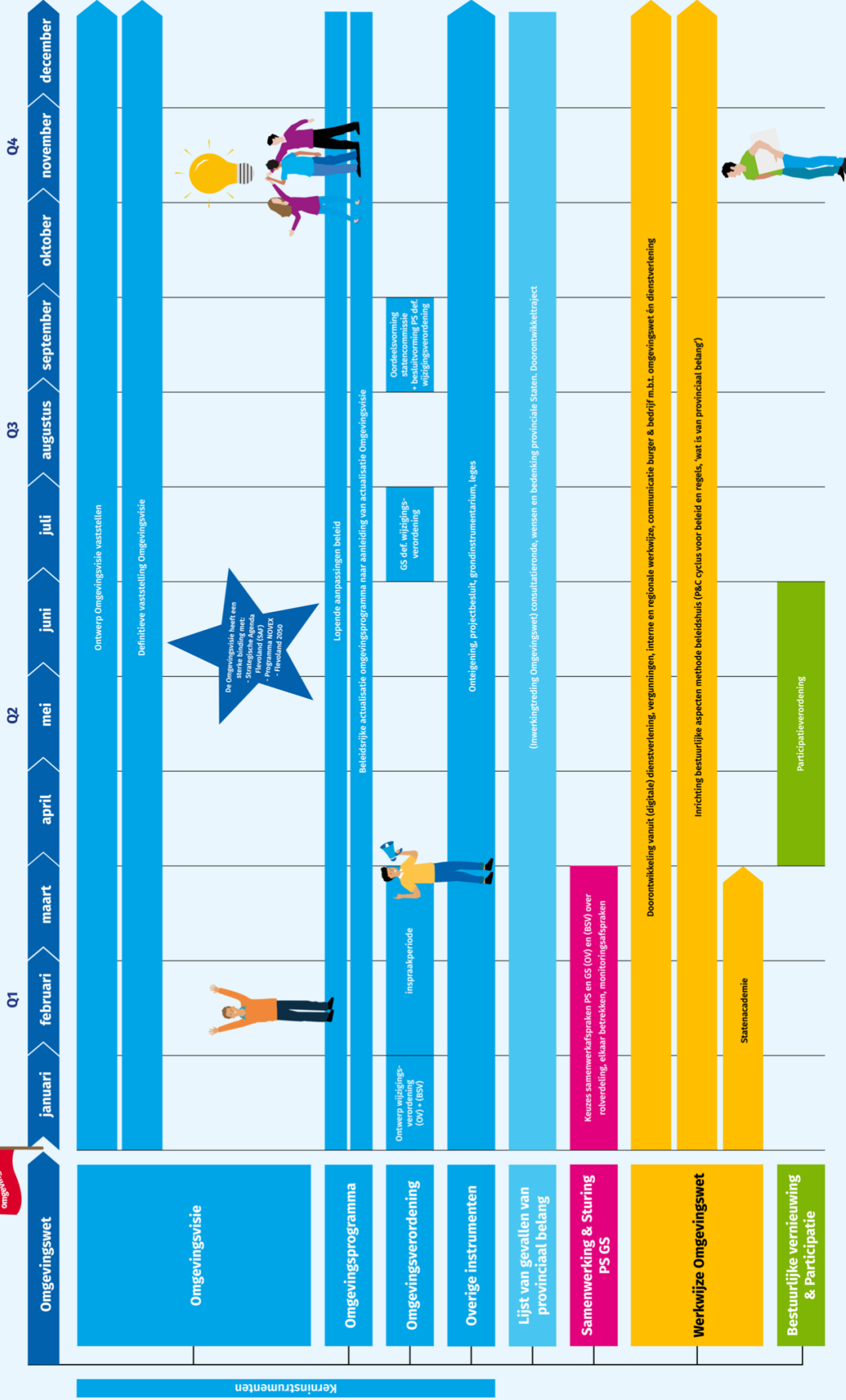
Bestuurlijke vernieuwing



2021

De tijdsbrug van de Omgevingswet





1. Aan- en inleiding

In deze informatiebundel vindt u een inleiding op de invoering van de Omgevingswet. Na een lange voorbereidingsfase en diverse malen uitstel wordt deze wet definitief op 1 januari 2024 van kracht. Bij Provinciale Staten komen de komende periode de actualisatie van meerdere instrumenten en de integrale werking en werkwijze op de agenda.

We nemen u daarom mee in het waarom van de Omgevingswet, de geest van de wet en de provinciale sturing als ook de kerninstrumenten van de Omgevingswet.

Voor de statenleden uit de vorige periode is in 2021 een leergang georganiseerd onder leiding van expert Trees van der Schoot. In deze bundel leest u ook de belangrijkste noties uit deze 5 sessies.

Statenacademie

Om u adequaat voor te bereiden op de invoering van deze wet worden in kwartaal 3 en 4 van 2023 weer voorlichtingssessies gehouden.

2. Waarom ook alweer die Omgevingswet?

In een wereld die steeds verandert, die tal van grote uitdagingen kent, kijken we zorgvuldiger naar de kwaliteit van de plek waar we wonen, werken en onze vrije tijd doorbrengen. Deze plek moet veilig en gezond zijn en tegelijkertijd ook ruimte bieden aan ontwikkeling en aan inwoners en ondernemers met slimme ideeën. Die grote, meer collectieve uitdagingen, hebben we met elkaar aan te gaan.

Als Statenlid wordt u steeds vaker met dilemma's in de fysieke leefomgeving geconfronteerd. Die dilemma's gaan vaak over de keuze tussen beschermen en benutten van die omgeving. In het kader van natuur, wonen, ondernemen, klimaatadaptatie, circulariteit liggen er ook in Flevoland grote opgaven. Opgaven met ruimteclaims op steeds minder beschikbare ruimte. De Omgevingswet biedt u een instrumentarium dat uitgaat van de noodzakelijke bredere blik op onze leefomgeving. Instrumenten die u handvatten gaan bieden om meer integraal en in samenhang belangen te wegen en gebiedsgerichte en meer geïntegreerde oplossingen te initiëren.

Wat betekent de Omgevingswet voor inwoners en initiatiefnemers?

De Omgevingswet moet voor inwoners en ondernemers leiden tot begrijpelijke dienstverlening zonder gedoe, tot sneller doorlopen procedures, tot overleg aan de voorkant met alle ketenpartners over initiatieven via bijvoorbeeld Omgevingstafels.

Wat betekent dit concreet voor u als Statenlid?

Elke Nederlander die een vergunning aanvraagt die van invloed is op de leefomgeving, krijgt te maken met de Omgevingswet. Maar ook als een provincie of gemeente zelf of andere initiatiefnemers een vergunning aanvragen die iets verandert aan de leefomgeving, wilt u daar als Statenlid in bepaalde gevallen iets van kunnen vinden.

De Omgevingswet komt met een verplichte set instrumenten, waarvan u als Staten een deel van de inrichting zelf bepaald. Het adequaat inrichten van de mix van instrumenten zal de (sturing op) de benodigde integrale weging en geïntegreerde wijze van oplossen, versterken.

OMGEVINGSWAT?!

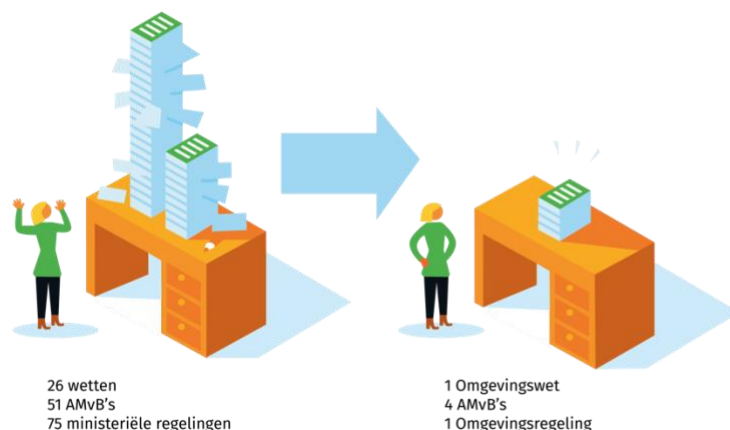


3. De Omgevingswet samengevat in beeld

Sinds de start van het Omgevingswet-project maken de ministeries gebruik van zogeheten infographics. Deze praatplaatjes leggen de verschillende onderwerpen in eenvoudige plaatjes uit. In het kort; een samenvatting van een samenvatting. Handig en laagdrempelig maar het vraagt wel om verder te kijken dan alleen het plaatje. Achter elk plaatje schuilt een heel verhaal. In de statenacademie in het najaar van 2023 zullen we daar zeker bij stil staan.

Vereenvoudiging van het omgevingsrecht

Nederland kent talloze wetten en regels op het gebied van de leefomgeving. Een ingewikkeld geheel waarin bijna niemand meer de weg kan vinden. Daarom komt de Omgevingswet: één wet die alle wetten op het gebied van de leefomgeving vereenvoudigt en bundelt.



De 4 verbeteringen

Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. Het doel van een initiatief in de fysieke leefomgeving moet centraal staan in plaats van de vraag: 'mag het wel?'.



Inzichtelijk omgevingsrecht
Van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik.



Leefomgeving centraal
Van een sectorale naar een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.



Ruimte voor maatwerk
Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen.

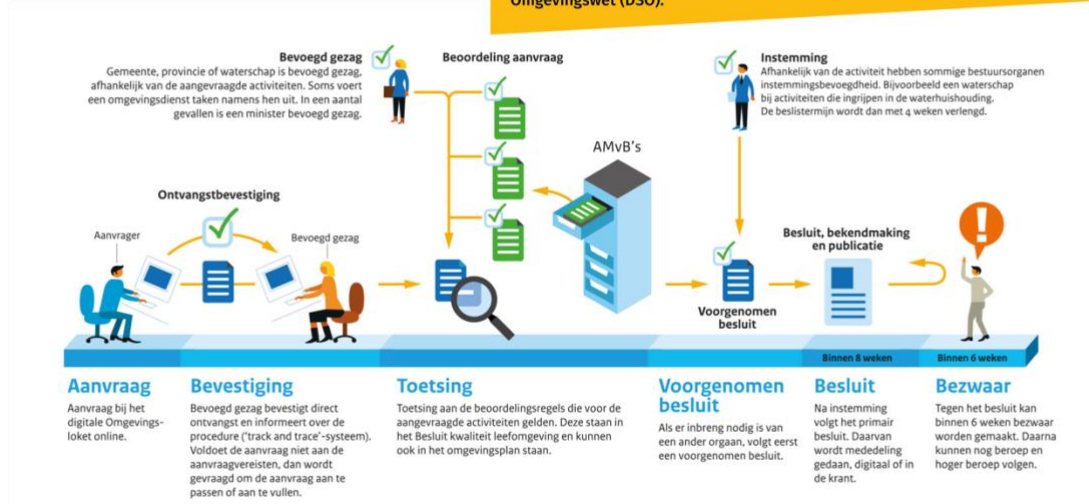


Sneller en beter
Snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Een vraag, een loket

Digitaal omgevingsloket

Het Omgevingsloket is de centrale plek waar digitale informatie over de leefomgeving onder de Omgevingswet samenkomt. Zo kan iedereen deze informatie straks op 1 plek bekijken en direct gebruiken. Het Omgevingsloket is onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).



Omgevingswet: de 6 instrumenten

1. Omgevingsvisie

Strategische en integrale lange-termijnvisie op de fysieke leefomgeving. Verplicht voor Rijk, provincie en gemeente.

2. Programma's

Programma's maken de doelen van de omgevingsvisie concreet. Indien nodig met een programmatische aanpak.

3. Decentrale regels

Elk bestuursorgaan heeft een gebiedsdekkende regeling met alle regels voor de fysieke leefomgeving.

4. Algemene rijksregels

Algemene rijksregels voor activiteiten beschermen de leefomgeving. Initiatiefnemers weten hierdoor vooraf wat de mogelijkheden zijn en hoeven geen vergunning aan te vragen.

5. Omgevingsvergunning

Een omgevingsvergunning is alleen nodig als de algemene rijksregels niet volstaan. Deze kan worden aangevraagd bij één loket.

6. Projectbesluit

Een projectbesluit is nodig voor ingrijpende en ingewikkelde projecten waarbij een publiek belang speelt.



Van bestemmingsplan naar omgevingsplan



De belangrijkste doelen van de Omgevingswet nog even op een rij

- Eén Omgevingswet i.p.v. 26 wetten op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, water en andere aspecten van de fysieke leefomgeving.
- Minder en/of helderdere regels, meer samenhang, meer overzicht.
- Alle regels van gemeenten, provincies en waterschappen op één plek.
- In één oogopslag zien welke plannen er al zijn en welke regels gelden voor een bepaalde locatie of gebied.
- Sneller duidelijkheid of een vergunning of melding vereist is.
- Eén Omgevingsvergunning, ook als meer overheden betrokken zijn bij een plan, activiteit of project.
- Doorgaans binnen acht weken na aanvraag (i.p.v. in specifieke gevallen 26 weken).
- Stimuleren van participatie omdat de vergunningaanvrager moet aangeven wat hij aan participatie rondom zijn heeft gedaan.
- Meer ruimte voor eigen initiatief, regie en vooroverleg*

* De intentie is om te kijken hoe een initiatief mogelijk is te maken (de ja-mits gedachte) én te kijken hoe het ook kan bijdragen aan andere doelen en beleidsambities. Dat laatste kan niet altijd van een initiatiefnemer worden verlangd, maar het gaat om het (als één-overheid) meedenken met een initiatief of plan om te kijken hoe het gerealiseerd kan worden en het benutten van eventuele 'meekoppelkansen'.

4. De geest van de wet en het effect op de provinciale sturing

De Omgevingswet sluit aan bij tal van bestaande ontwikkelingen die in de maatschappij gaande zijn. Deze nieuwe wet geeft hiervoor een nieuwe instrumentenkoffer. Hoe die in te zetten is slechts één kant van medaille. Want om vervolgens te zorgen dat met de instrumenten ook het 'goede' gebeurt, hangt af van een passende rolneming van direct betrokkenen.

Hoe dat vervolgens in de praktijk eruit moet zien, levert talloze vragen op.

- *Wat is een goede inrichting voor de diverse instrumenten?*
- *Hoe houden we inzicht en overzicht op het geheel?*
- *Hoe stimuleer je goede initiatieven?*

Maar ook:

- *Hoe krijg je die onverschilligen in de beweging?*
- *Hoe werken we samen met mede-overheden en inwoners?*
- *En wat werkt? Want 'niet geregeld wil niet zeggen dat het niet moet'. Soms zijn regels niet de juiste wijze om je doelen te bereiken.*

Provinciale sturing

PS en GS zijn samen verantwoordelijk voor samenhang in de instrumenten en dat de besluiten van PS en GS op elkaar zijn afgestemd.

Als PS (of een raad) wil je daarbij als opdrachtgever heel helder maken aan opdrachtnemer GS waar je wel en niet over wil gaan en op welk niveau je betrokken wil worden. Om GS adequaat aan te kunnen sturen, maak je daarom goede afspraken over de terugkoppeling via monitoring en/ of evaluatie. Want dat zijn belangrijke instrumenten om na te gaan of de doelen wel gehaald worden.

5. Instrumenten onder de Omgevingswet

a. Omgevingsvisie

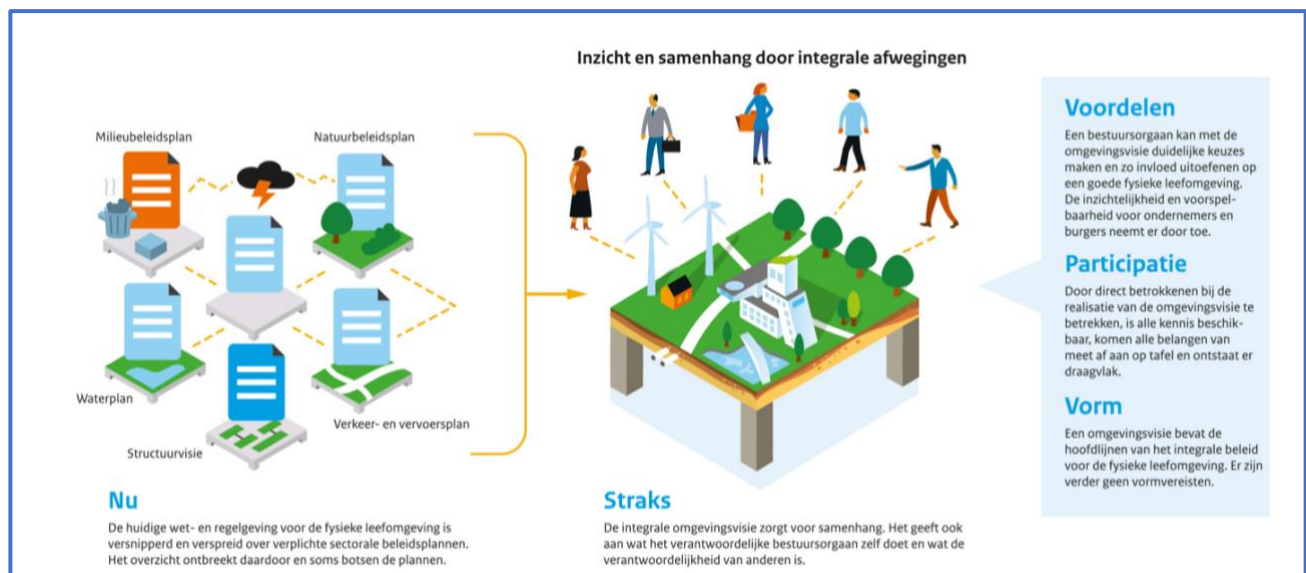
In de omgevingsvisie staan de ontwikkelingen en ambities voor een grondgebied. Daarbij rekening houdend met onderwerpen als bouwwerken, infrastructuur watersystemen, bodem, lucht landschappen natuur, Werelderfgoed en ander cultureel erfgoed.

De visie is geen gedetailleerd plan maar toont de hoofdlijnen voor het lange termijnbeleid. Het Rijk, de provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie te maken. De omgevingsvisie is vormvrij: de provincie bepaalt detailniveau, gebieden, sectoren en thema's.

Inhoudelijke eisen: provincie

In de omgevingsvisie legt de provincie vast hoe ze de taken invult om haar ambities en beleidsdoelen te behalen. De zogeheten inhoudelijke eisen. Hierin staat hoe het beleid doorwerkt en welke middelen de provincie daarvoor inzet.

De hoofdlijnen van de Omgevingsvisie vormen structureel het kader voor uitwerkingen en vraagstukken rondom alle thema's die van belang zijn voor de (fysieke) leefomgeving en voor uitwerkingen en projecten in gebieden.



Omgevingsvisie FlevolandStraks



Omgevingsvisie FlevolandStraks

2017 - Omgevingsvisie FlevolandStraks vastgesteld

- * Visie op hoofdlijnen (20 pagina's)
- * Zeven opgaven & zes Flevo-principes
- * Scope 2030 en verder
- * In licht van nieuwe Omgevingswet

DE ZES FLEVO-PRINCIPES

1. Werk opgevegericht
2. Verrijk met eigenheid
3. Doe mee en draag bij
4. Durf te vernieuwen
5. Wees betekenisvol
6. Mensen maken Flevoland

Iconen:

- Landbouw: Meerdere Smaken
- Regionale Kracht
- Ruimte voor Initiatief
- Het Verhaal van Flevoland
- Duurzame Energie
- Circulaire Economie
- Krachtige Samenleving

Startnotitie actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks

Provinciale Staten hebben op 13 juli 2022 met het vaststellen van de Startnotitie Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks het besluit genomen over:

- Actualisatie Omgevingsvisie FlevolandStraks
- Actualisatie Omgevingsprogramma & Omgevingsverordening
- Voorbereiding in bestuursperiode 2019-2023, formele actualisatie aan nieuwe Staten en college
- Vaststellen uitgangspunten (kaders)
- Onderschrijven voorgestelde aanpak (bouwstenen)

Vastgestelde kaders Startnotitie Actualisatie OVF – Programma - Verordening

- Visie op hoofdlijnen, bredere reikwijdte, lange termijn doelen
- Beperkt aantal opgaven/ thema's
- Benoemen provinciaal belang
- Nieuwe tijdshorizon -> 2050
- Concretisering in andere Omgevingswetinstrumenten
- Actualiseren Omgevingsprogramma & -verordening (beleidsrijk)
- Onderzoeken afwegingsmechanismen

Provinciale Staten is hierbij actief betrokken. Ook is er betrokkenheid geweest van medeoverheden en samenleving. De monitoring is onderdeel van de geactualiseerde visie.

Aanpak voorbereiding actualisaties in de volgende bouwstenen

1. Inhoudelijke Contourenschets
2. Notitie actualisatie Omgevingsprogramma & -verordening
3. Overzicht trajecten Medeoverheden
4. Raamwerk uitvoeringssystematiek
5. Notitie MER
6. Samenwerkingsafspraken GS-PS
7. Trends-ontwikkelingen 2050
8. Monitor Omgevingsvisie
9. Communicatie-/samenwerkings-/participatieplan

Actualisatie Omgevingsvisie Flevoland Straks periode juli 2022- nu

Startnotitie Actualisatie: besluitvorming	13 juli 2022
Statenbijeenkomst Trialoog	21 september 2022
Monitor Omgevingsvisie	18 januari 2023
PS Mededeling Monitor Omgevingsvisie	15 februari 2023
Besluitvorming Contourenschets Omgevingsvisie	22 februari 2023
Besluitvorming Uitgangspunten Participatie	22 februari 2023
Tweede Voortgangsrapportage Startnotitie	Maart 2023
Toekomstberaad 2050	11 en 12 april 2023
PS Mededeling Monitor Omgevingsvisie	Juni 2023

b. Omgevingsprogramma

Het programma is een flexibel instrument dat de overheid kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Het instrument programma is een beleidsdocument, net als de omgevingsvisie.

Om de gewenste doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken, kunnen overheden een programma opstellen met beleid en maatregelen. Soms is een programma verplicht.

Binnen de provincie Flevoland verwerken we de aanpassingen in het beleid. In de loop van 2023 en 2024 zal een beleidsrijke actualisatie van het omgevingsprogramma nodig zijn naar aanleiding van de actualisatie van de Omgevingsvisie.

c. Omgevingsverordening

In de omgevingsverordening staan de regels hoe we als provincie Flevoland omgaan met de fysieke leefomgeving. Het zijn de regels die gaan over onder andere (vaar)wegen, grondwater, watersysteem, zwemwater, stilte, grondwaterbeschermingsgebieden, natuur, ontgrondingen, borden in het landelijk gebied, duurzame energie, geitenhouderijen en schaliegas.

Regels

Dit zijn regels voor inwoners of bedrijven en (instructie-)regels voor andere overheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken die bij een initiatief gelden. Denk aan verboden en toestemmingen in de vorm van

een omgevingsvergunning, ontheffing of een melding. Ook is het soms nodig om bepaalde waarden op een andere locatie te compenseren. Welke regels van de omgevingsverordening precies gelden is vaak afhankelijk van de locatie van het initiatief. In de nieuwe omgevingsverordening is dit straks zichtbaar in het nieuwe digitale omgevingsloket (Digitaal Stelsel Omgevingswet), via het onderdeel Regels op de kaart.

Van de 'oude' naar de 'nieuwe' Omgevingsverordening

De huidige Omgevingsverordening Flevoland geldt tot het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Deze geldende omgevingsverordening kunt u inzien op onze digitale kaart of bekijken op Overheid.nl. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt de nieuwe Omgevingsverordening provincie Flevoland. Dit is naar verwachting per 1 januari 2024. Deze 'nieuwe' omgevingsverordening is door Provinciale Staten vastgesteld op 26 januari 2022. Het is een digitaal bestand waarin de regels en de toelichting zijn gekoppeld aan de locatie op een digitale kaart. De regels van de nieuwe omgevingsverordening kunt u hieronder inzien. En via een viewer zijn de werkingsgebieden omgevingsverordening op de kaart te bekijken.

Voor de update van de omgevingsverordening ziet de conceptplanning er als volgt uit:

- Mei 2023: GS start herziening omgevingsverordening
- Juli 2023: GS resultaten quick scan
- September 2023: beeldvorming statencommissie (BV)
- December 2023: GS ontwerp wijzigingsverordening
- Januari 2024: oordeelsvorming statencommissie (OV)
- Januari 2024: besluitvorming PS ontwerp wijzigingsverordening (BSV)
- Februari-maart 2024: inspraakperiode
- Juli 2024: GS def. wijzigingsverordening
- September 2024: oordeelsvorming statencommissie (OV)
- September 2024: besluitvorming PS def. wijzigingsverordening (BSV)



d. Lijst van gevallen van provinciaal belang?

Wat is provinciaal belang?

De provincie kan de instrumenten van de Omgevingswet alleen inzetten als iets van provinciaal belang is. Een provinciaal belang is een taak, bevoegdheid of een beleidsuitspraak. Het geeft aan waar de provincie over gaat of wil gaan om de leefomgeving te benutten én te beschermen. Of iets van provinciaal belang is kan voortkomen uit wet- en regelgeving of uit de politiek-bestuurlijke context op een bepaald moment.

In de Omgevingswet is provinciaal belang bewust opengehouden om zo mee te bewegen met de tijdgeest en wat dan belangrijk is, om in te spelen op de concrete situatie en om in te spelen op de politiek-bestuurlijke context.

Het is niet de bedoeling dat de provincie op de stoel van een andere overheid gaat zitten. Voor sturing op een onderwerp is duidelijkheid nodig over wat de provincie wil en wat ze niet wil, wat ze zelf wil bijdragen en wat ze van anderen verwacht. Bij de keuze van haar bijdrage en rol zal de provincie moeten letten op de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden en de situatie die zich voordoet, zowel fysiek sociaal, economisch, beschikbare kennis en kunde, politiek-bestuurlijk.

Wat is van provinciaal belang?

De Omgevingswet heeft als uitgangspunt: “decentraal wat kan, centraal wat moet” of “decentraal tenzij”. In principe heeft de provincie een vergaande beleidsvrijheid bij het bepalen wat van provinciaal belang is. In dat kader wordt met provinciaal belang aangegeven waar de provincie over gaat of wil gaan.

Waar de provincie over wil gaan, is vooral een politieke keuze. Maar als je als provincie aangeeft dat je ervan bent, ben je er ook van. Echter, de provincie mag hierin niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is, gelet op het te bereiken doel en de provincie moet kunnen motiveren waarom iets niet aan de gemeente wordt overgelaten. Dit heet ook wel het subsidiariteitsbeginsel.

Bepalend voor wat van provinciaal belang is, is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau. Over het algemeen gaat het, als de provincie iets naar zich toetrekt, om bovengemeentelijke aspecten.

‘Bovengemeentelijke aspecten’ kunnen zijn:	denk aan:
1. Wettelijke taken of opdrachten van het Rijk (of EU) Een provincie kan ook Rijks belangen overnemen en daar invulling aan geven. Maar de provincie moet dan wel motiveren waarom zij het ook als haar belang ziet. Afhankelijk van de provinciale rolkeuze kan een provincie ook aangeven welke onderdelen van een Rijksbelang de provincie oppakt.	Natuur Netwerk Nederland (NNN), geluid.
2. In fysieke zin gemeentegrens overschrijdende voorzieningen	Natuur, landschap, infrastructuur
3. De effecten van het ruimtegebruik, activiteit of ontwikkeling zijn bovengemeentelijk (ruimtelijk of economisch gezien)	Verstedelijkingsbeleid

Een provinciaal belang kan in de loop van de tijd nader worden geconcretiseerd. Niet alle provinciale belangen kunnen gelijk scherp geformuleerd worden. Soms dient een onderwerp zich aan en heeft deze nadere verkenning voordat de provincie haar koers, bijdrage en rol goed kan bepalen. Helderheid hierin bepaalt mede in welke mate de provincie sturend kan zijn.

Onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is ervaring opgedaan met ‘provinciaal belang’. Het Rijk heeft aangegeven dat het de denkwijze en jurisprudentie die onder de Wro is ontstaan, wil voortzetten onder de Omgevingswet. De ervaring die onder de Wro is opgedaan, kan dus gebruikt worden voor de toekomst.

In 2014 is in opdracht van IPO en VNG onderzocht hoe het 'provinciaal belang' is afgebakend. Geconstateerd is dat de Raad van State bij 'provinciaal belang' het criterium hanteert, dat er 'bovengemeentelijke aspecten' moeten zijn. Vervolgens is op basis van jurisprudentie een nadere invulling gegeven aan het criterium 'bovengemeentelijke aspecten'.

Waar vind ik ons provinciaal belang?

Provinciale belangen staan verwoord in de omgevingsvisie, omgevingsprogramma('s) en omgevingsverordening. Meer nog dan onder de Wro wordt bij de Omgevingswet de nadruk gelegd op de samenwerking tussen overheden, het als één overheid optreden. Dat houdt in dat nog meer nadruk komt op het vooroverleg over plannen en initiatieven. Die afstemming wordt onder de Omgevingswet vormgegeven met zogenoemde 'omgevingstafels'. Aan die 'omgevingstafel' zitten overheden, initiatiefnemers en mogelijk ook belanghebbenden aan tafel om een ontwikkeling te bespreken.

Om als provincie aan te schuiven bij de omgevingstafel (georganiseerd door de gemeente) hebben we een openbaar en gepubliceerd document nodig met de geconsolideerde provinciale belangen. GS van Flevoland hebben gekozen voor een *Lijst van gevallen van provinciaal belang!* (verder: lijst).

Helderheid vooraf in Flevoland, lijst van gevallen van provinciaal belang

De Omgevingswet (en op dit moment de Wro) gaat er van uit van dat de provincie zo vroeg mogelijk helderheid geeft over wat ze wil. Het is belangrijk ketenpartners duidelijk aan te geven wanneer de provincie gesprekspartner wil zijn vanwege de provinciale belangen. Daarom is er een informele lijst opgesteld van provinciale belangen als communicatiemiddel. Hiermee wordt het voor anderen makkelijker om met de provinciale belangen rekening te houden en geeft de provincie vooraf helderheid wanneer ze wil meedenken over ontwikkelingen. Ketenpartners hoeven met de komst van de lijst van provinciaal belang niet meer alle verschillende documenten met beleid en regels door te nemen.

Op de lijst staan in principe alle provinciale belangen, ongeacht in welk instrument ze zijn verankerd. Hierop kunnen dus ook provinciale belangen staan die nog niet concreet uitgewerkt zijn. De provincie zit wel anders aan tafel bij een concreet en scherp gedefinieerd belang (beschermend, sturend) dan bij een nog nader uit te werken provinciaal belang (verkenkend). Maar in beide gevallen gaat het om meedenken met een initiatief of plan om te kijken hoe het gerealiseerd kan worden en het benutten van meekoppelkansen.

De communicatieve lijst van provinciaal belang is niet in de Omgevingswet genoemd. Het is een informeel instrument waarmee een overzicht van de provinciale belangen wordt gegeven. Met die lijst geeft de provincie helderheid vooraf wanneer ze wil meedenken bij ontwikkelingen. De juridische en de communicatieve lijst samen noemen we ook wel de leidraad van provinciaal belang.

Hoe ziet de lijst eruit?

Op de lijst staat thematisch aangegeven wat de provincie van provinciaal belang acht. Dit wordt gedaan door een beschrijving van het thema en de gevallen van provinciaal belang binnen dat thema. Alle op de lijst opgenomen belangen volgen uit bestaand door PS en GS vastgesteld beleid en regels. De lijst geeft aan onze samenwerkingspartners en de samenleving helderheid over wanneer de provincie gesprekspartner wil zijn of gebruik kan maken van haar bevoegdheden bij ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is ervaring opgedaan met 'provinciaal belang'. Het Rijk heeft aangegeven dat het de denklijn en jurisprudentie die onder de Wro is ontstaan, wil voortzetten onder de Omgevingswet. De ervaring die onder de Wro is opgedaan, kan dus gebruikt worden voor de toekomst.

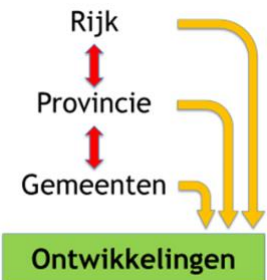
De centrale vraag is: wat voor provincie wil je zijn, hoe wil je sturen?

Het idee is dat het niet zozeer om sanctioneren gaat, maar om afstemmen van beleid. In de verhouding tot het Rijk en mondiale belangen wordt geconstateerd dat "een nationaal belang iets is waarvan het Rijk vindt dat het van landelijk belang is. De provincie heeft geen invloed op het aanduiden wat van mondiaal

belang is. Je kan als provincie wel aangeven dat je de nationale of mondiale belangen en bijbehorende mondiale en nationale maatregelen omarmt en vindt dat je als provincie verder wilt gaan dan die mondiale/ nationale maatregelen, gelet op situatie in Flevoland.”

Mocht aan de omgevingstafel blijken dat harder provinciale sturing of zelfs ingrijpen nodig is, kan dat aanleiding zijn om de verankering van het desbetreffende beleidsonderdeel in de formele instrumenten nader te beschouwen. Mogelijk dat het beleid dat is neergelegd in de omgevingsvisie of het omgevingsprogramma nader geconcretiseerd kan worden, of dat het beleid alsnog vertaling behoeft in een omgevingsverordening of beleidsregel.

Wat is de wettelijke verankering?

Nederland is juridisch georganiseerd als decentrale eenheidsstaat. Er zijn verschillende bestuurslagen: Rijk – provincies – gemeenten. Gezamenlijk hebben de bestuurslagen invloed op wat er op een bepaalde locatie kan. Uitgangspunt is dat een vraagstuk zo laag of decentraal mogelijk wordt opgepakt. Rijk en provincie kunnen gemotiveerd zaken aan zich trekken. “decentraal wat kan, centraal wat moet”	
--	---

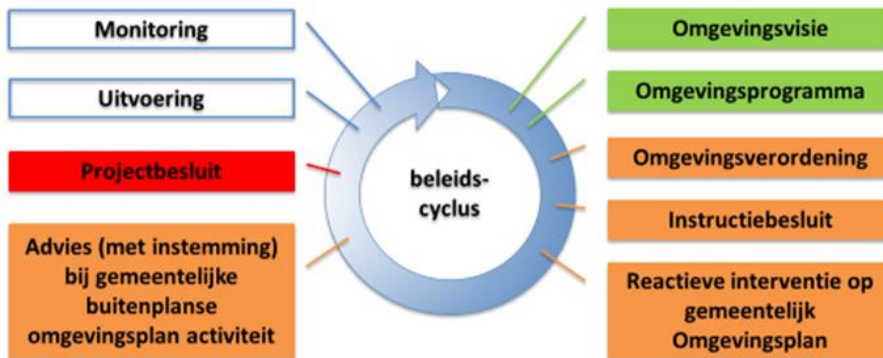
Voor effectief beïnvloeden van ontwikkelingen en er sturing aan geven, is samenspel tussen de bestuurslagen nodig. Dit vraagt om afstemming en afbakening wat welke bestuurslaag oppakt. De principes die daarbij worden gehanteerd staan onder andere in de Gemeentewet, Provinciewet, Wet ruimtelijke ordening (nu) en de komende Omgevingswet.

Gemeentewet, art. 117 (en Provinciewet, art. 115): “Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan als het onderwerp van zorg <u>niet op doelmatige en doeltreffende wijze</u> door de gemeentebesturen kan worden behartigd.”	✓ Dit blijft
Wet ruimtelijke ordening: “indien sprake is van een <u>provinciaal belang</u> ...”	✗ Dit geldt nu en gaat op in de Omgevingswet
Omgevingswet, art. 2.3: “Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is: a. met het oog op een <u>provinciaal belang</u> en dat belang <u>niet op een doelmatige en doeltreffende wijze</u> door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of b. voor een <u>doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden</u> op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting”	✓ Dit komt

Artikel 2.3 van de Omgevingswet bakent af waar de provincie haar instrumenten van de Omgevingswet voor kan inzetten. Het geeft ruimte om te bepalen wat de provincie wel of niet oppakt. Maar het is niet de bedoeling dat de provincie op de stoel van de gemeenten gaat zitten. Het gaat om het vinden van het juiste samenspel, co-acterschap of co-creatie.

Hoe het provinciaal belang te motiveren, mede in relatie tot de inzet van de instrumenten

De provincie heeft in de Omgevingswet instrumenten gekregen die op verschillende momenten in de beleidscyclus toegepast kunnen worden. De instrumenten verschillen in de mate waarop ze ingrijpen in de beleidsvrijheid van andere overheden.



Indicatie van de mate waarin de inzet van een provinciaal instrument ingrijpend is voor gemeenten:

- ☐ Neutraal
- ☒ Gering (vooral zelfbindend)
- ☒ Matig (stuurt bij)
- ☒ Veel (zet gemeente opzij)

Voor al deze instrumenten geldt dat:

- ze alleen ingezet kunnen worden als sprake is van een provinciaal belang;
- de inzet ervan afhankelijk is van de specifieke situatie: fysiek, sociaal, economisch, politiek, bestuurlijk, beschikbare kennis en kunde;
- bij de toepassing ervan de volgende principes gelden:
 - subsidiariteit
 - proportionaliteit
 - voorspelbaarheid, zoveel mogelijk helderheid/kaderstelling vooraf.

Toelichting op deze principes:

- **Subsidiariteitsbeginsel**
De provincie moet aangeven waarom het onderwerp (of onderdeel daarvan) niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door een gemeente kan worden opgepakt.
Denk daarbij aan zaken die bovengemeentelijk zijn, maar ook aan beschikbare kennis en kunde, bestuurlijke situatie, financiën.
- **Proportionaliteit**
De mate waarin de provincie iets naar zich toetrekt mag niet verder gaan dan noodzakelijk. De provincie moet motiveren dat haar inzet 'passend' is.
Dit hangt samen met de rol die de provincie wil vervullen, maar ook van de specifieke situatie. Als er een verschil van mening is tussen gemeente en provincie, kan de provincie een ingrijpender instrument kiezen dan ze anders zou doen.

Voorbeelden om dat inhoudelijk of procedureel in te vullen:

- De provincie kan het aan gemeenten laten om ergens invulling aan te geven en daarbij grenzen aangeven waarbinnen ze moeten blijven.
- De provincie wil alleen een signaal hebben als een activiteit erg groot wordt, om na te kunnen gaan of er ontwikkelingen zijn waar de provincie mogelijk wat mee moet.
Noot: Het is niet de bedoeling dat teruggedaan wordt naar de situatie dat er altijd een goedkeuring vooraf van de provincie nodig is (de situatie van vóór de Wro van 2008).

- **Voorspelbaarheid, zoveel mogelijk helderheid/kaderstelling vooraf**

De Omgevingswet (en op dit moment de Wro) gaat ervan uit dat de provincie zo vroeg mogelijk helderheid geeft over wat ze wil. Daarbij zal ze ook de inzet van haar instrumenten moeten afwegen.

Een provinciaal belang moet zijn aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Dat kan een formeel instrument van de Omgevingswet zijn (omgevingsvisie, programma's, omgevingsverordening), maar het kan ook een brief (of lijst) zijn. (art. 16.15a en art. 16.21 Omgevingswet, Memorie van Toelichting)

Als de provincie advies (met instemming) wil hebben bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (opvolger van de reactieve aanwijzing bij een omgevingsvergunning waarmee van het bestemmingsplan/omgevingsplan wordt afgeweken), moeten GS aanwijzen in welke *gevallen* van provinciaal belang zij advies met instemming verlangen. (art. 16.15a Omgevingswet)

Als de provincie wil ingrijpen bij een gemeentelijk omgevingsplan zal ze (GS) daarbij moeten aangeven "de feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere hen toekomende bevoegdheden te beschermen". (art. 16.21 Omgevingswet) In de praktijk komt dit er vooral op neer dat gemotiveerd moet worden waarom een provinciaal belang niet in een omgevingsverordening is vertaald.

e. Factsheet Projectbesluit

Wat is het kerninstrument 'projectbesluit'?

Het projectbesluit is één van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Waterschappen, provincies en rijk kunnen hiermee vaak complexe projecten uitvoeren in de fysieke leefomgeving met een publiek (waterschaps-, provinciaal of nationaal) belang. Denk bijvoorbeeld in Flevoland aan: windplannen, Flevokust Haven, Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland, aansluiting A6 met luchthaven Lelystad, N307 (Usseldelta Zuid).

De Omgevingswet voegt een aantal instrumenten samen in een projectbesluit:

- tracébesluit (Tracéwet),
- inpassingsplan van Rijk of provincie uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro),
- projectplan (Waterwet),
- coördinatieregeling uit Tracéwet, Wro, Waterwet en Ontgrondingenwet.



Wat kan het projectbesluit inhouden:

- wijziging omgevingsplan,
- omgevingsvergunning,
- een ander besluit.

Projectprocedure: stap voor stap naar het projectbesluit

Het projectbesluit is het sluitstuk van de projectprocedure, die uit een aantal stappen bestaat. De procedure draagt bij aan een snellere en betere besluitvorming, omdat in een vroege fase van de besluitvorming participatie zoveel mogelijk wordt gestimuleerd. Hierdoor komen alle belangen vroeg in het proces in beeld en deze kunnen dan volwaardig worden afgewogen. Ongeacht wie bevoegd gezag is, de verschillende overheden zullen voor realisatie van een project moeten samenwerken.



Stap 1 Kennisgeving voornemen

Met de kennisgeving van het voornemen geeft het bestuursorgaan dat de projectprocedure gaat toepassen (het bevoegd gezag) aan dat een verkenning zal worden uitgevoerd over de mogelijke uitvoering van een project. Het project is een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving. Iedereen wordt binnen een vast te stellen termijn in de gelegenheid gesteld mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen. Het bevoegd gezag geeft daarbij uitgangspunten aan voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van die oplossingen.

De kennisgeving bevat in ieder geval (Ow, art 5.47, Ob, art 5.2):

- duidelijkheid of de procedure wel of geen voorkeursbeslissing bevat,
- een beschrijving van de opgave,
- een beschrijving van de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd,
- de termijn waarbinnen de verkenning zal worden uitgevoerd, en
- een vermelding van het bevoegd gezag. Dit is met name relevant als het project is gelegen in meerdere provincies, als het project is gelegen in het werkingsgebied van meerdere waterschappen of bij private initiatieven.

Stap 2 Kennisgeving participatie

In de kennisgeving participatie (evt. gelijktijdig met kennisgeving voornemen) staat hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de verkenning worden betrokken.

Het bevoegd gezag dient hierbij in ieder geval in te gaan op (Ob, art 5.3):

- wie worden betrokken,
- waarvoor zij worden betrokken,
- wanneer zij worden betrokken,
- wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen, en
- waar aanvullende informatie beschikbaar is of in de loop van de procedure beschikbaar komt. Het bevoegd gezag moet er voor zorgen dat de benodigde informatie op toegankelijke wijze beschikbaar is.

De kennisgeving participatie vindt plaats op een door het bevoegd gezag te bepalen geschikte wijze, waardoor op efficiënte wijze een zo breed mogelijk publiek (andere overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgers) wordt bereikt.

Stap 3 Verkenning

In de verkenning gaat het om het verzamelen van alle benodigde informatie over oplossingsmogelijkheden voor de opgave. De verkenning moet voldoende informatie bieden om een projectbesluit te kunnen opstellen of om een voorkeursbeslissing te nemen (zie stap 4). Het bevoegd gezag beslist of een voorgedragen mogelijke oplossing redelijkerwijs in beschouwing moet worden genomen.

In de verkenning moet het bevoegd gezag kennis en inzichten krijgen over (Ow, art 5.48):

- de aard van de opgave,
- de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen,
- de mogelijke oplossingen voor die opgave (evt. aangedragen door derden).

Degene die in reactie op de kennisgeving van het voornemen een mogelijke oplossing heeft voorgedragen, kan het bevoegd gezag vragen om daarover advies in te winnen bij een onafhankelijke deskundige. Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve een onafhankelijke deskundige om advies vragen (Ow, art 5.48).

Stap 4 Voorkeursbeslissing (soms verplicht, anders facultatief)

De voorkeursbeslissing vormt een afsluiting van de verkenning. Voor projecten tot aanleg of grote wijziging van wegen of spoorwegen of tot aanleg van vaarwegen is het nemen van een voorkeursbeslissing verplicht (Ob, art 5.4). Voor andere projecten beslist het bevoegd gezag of het een voorkeursbeslissing wil nemen. In de kennisgeving van het voornemen moet vermeld worden of er een voorkeursbeslissing wordt genomen. Dit geldt zowel voor projecten waar die beslissing verplicht voor is als voor overige projecten waarvoor besloten wordt dit op te nemen in de procedure.

De voorkeursbeslissing houdt in (Ow, art 5.49, Ob art 5.5):

- het uitvoeren van een project,
- een oplossing zonder project,
- een combinatie van a of b met de uitvoering van andere projecten,
- het niet uitwerken van een oplossing.

In de voorkeursbeslissing geeft het bevoegd gezag aan welk van de onderzochte oplossingen in de verkenning de voorkeur heeft. Ook staat in de voorkeursbeslissing hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken. De voorkeursbeslissing geeft dus aan op welke wijze de participatie is uitgevoerd. Tenslotte gaat de voorkeursbeslissing in op de (eventueel) door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.



Stap 5 Projectbesluit

Het projectbesluit bevat (Ow, art 5.51, Ob art 5.6) in ieder geval:

- een beschrijving van het project,
- de permanente en/of tijdelijke maatregelen om het project te realiseren,
- maatregelen ter compensatie van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving
- burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken (verloop participatie) en wat de resultaten zijn van de verkenning.

Stap 6 Handhaving & Toezicht

Handhaving ligt verschillend bij de onderdelen waaruit een projectbesluit kan bestaan. Voor zover een projectbesluit geldt als omgevingsvergunning ligt de handhavingstaak voor die omgevingsvergunning bij het bestuursorgaan dat dit projectbesluit heeft vastgesteld (Ow, art 18.2).

Als een projectbesluit regels in een omgevingsplan wijzigt, ligt toezicht en handhaving van de (gewijzigde) regels in het omgevingsplan bij de gemeente (Ow, art 18.2 en 4.2). Als een projectbesluit geldt als ander besluit (o.a. verkeersbesluiten) dan ligt toezicht en handhaving bij het oorspronkelijk bevoegd gezag van de wet waar dat besluit op is gebaseerd.

Op grond van het Omgevingsbesluit kan de handhavingstaak aan een ander bestuursorgaan worden opgedragen. Rondom toezicht en handhaving is nog niet alles uitgekristalliseerd. Zo wordt nog bekeken hoe dit in de overgangsfase ligt: dan kan de benodigde aanpassing van het omgevingsplan als een omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit worden opgenomen in het projectbesluit.

Meer over het projectbesluit
en de procedure lees je op de
website van Aan de slag met
de Omgevingswet:



f. Nieuwe instrumenten met grote impact

Met de Omgevingswet wordt de beleidscyclus beter sluitend gemaakt. Het gaat niet alleen om het formuleren van beleidsdoelen, maar ook om het nagaan of de beleidsdoelen worden gehaald, of er bijstelling van beleid nodig is of dat we andere maatregelen moeten nemen om de beleidsdoelen te halen. Het gaat daarmee ook om het bewust inzetten van een juiste 'instrumentenmix'. Denk aan het maken van (spel)regels, subsidies, voorlichting, afspraken met andere partijen maken over hun bijdrage, een verkenning of onderzoek om te bepalen wat nodig is. Of het treffen van concrete maatregelen zoals het aanleggen van een weg. Of in andere termen: reguleren, stimuleren, faciliteren, verkennen, realiseren.

De Omgevingswet bevat als het ware een gereedschapskist om doelen te halen. Daarbij gaat het om instrumenten op het vlak van de fysieke leefomgeving (o.a. op het gebied van ruimtelijke ordening en grondbeleid), maar er kunnen ook andere instrumenten van buiten de Omgevingswet worden ingezet.

Om te komen tot een keuze van een instrument dat passend is bij een doel, spelen de volgende vragen een rol:

- Wat willen we?
- Hoe stevig zetten we erop in?
- Hoe willen we betrokken zijn bij de invulling of uitvoering?

Belangrijke instrumenten hierbij zijn (vanwege hun impact en/of omdat het bevoegd gezag wijzigt):

- Omgevingswaarde
- Omgevingsprogramma
- Projectbesluit
- Onteigening

Omgevingswaarde

Doelen kunnen vastgelegd worden in beleid: in een omgevingsvisie of -programma. Afhankelijk hoe sterk gehecht wordt aan de doorwerking of het bereiken van een doelstelling kan er ook voor worden gekozen om een doel als omgevingswaarde in de omgevingsverordening op te nemen. Een omgevingswaarde geeft de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden, of anderszins in objectieve termen. Denk bijvoorbeeld aan een maximum hoeveelheid stof die in het water of de bodem mag voor komen, of een maximale hoeveelheid geur of geluid die wordt toegestaan. Het opnemen van omgevingswaarden brengt verplichtingen met zich mee. Zo moeten we monitoren of het doel, de omgevingswaarde, wordt gehaald. En als een omgevingswaarde niet gehaald dreigt te worden, moet een programma worden opgesteld waarin wordt aangegeven hoe – met welke maatregelen – die omgevingswaarde alsnog kan worden behouden of bereikt. Die maatregelen kunnen zowel gericht zijn op het verleiden van partijen (wortel) als het op het partijen een bepaalde kant op te duwen (stok) om het doel te bereiken. Een paar omgevingswaarden zijn wettelijk verplicht om op te nemen in de provinciale omgevingsverordening, zoals voor regionale waterkeringen en wateroverlast.

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingswaarde/>

Omgevingsprogramma

Tot op heden is het beleid van de provincie neergelegd in de omgevingsvisie of een programma. Deze zijn tot op heden vastgesteld door Provinciale Staten. Onder de Omgevingswet is het de bedoeling dat Provinciale Staten de hoofdlijnen van beleid vastleggen in de omgevingsvisie. Onder de Omgevingswet is het Gedeputeerde Staten die een programma vaststellen. Een programma is bedoeld voor uitwerking, concretisering en realisatie van beleid. Voor een aantal onderwerpen is de provincie verplicht een programma vast te stellen. Het zijn onderwerpen waarvoor Europese regelgeving geldt. Dat betreft het actieplan geluid, het regionaal waterprogramma en de natura 2000 beheerplannen.

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/programma/>

Projectbesluit

Een projectbesluit is de opvolger van het provinciale inpassingsplan. Met dit instrument kan de provincie projecten te realiseren. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening is het Provinciale Staten die een inpassingsplan vaststellen. Onder de Omgevingswet is het Gedeputeerde Staten die een projectbesluit vaststellen. Voor de toepassing kan gedacht worden aan projecten als Flevokust, Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland, de aansluiting van de luchthaven op de A6. Met het opstellen van een projectbesluit kan de provincie regels van de gemeente zo nodig aanpassen of overrulen.

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/projectprocedure-projectbesluit/> / zie ook de factsheet in deze informatiebundel.

Grondinstrumentarium en onteigening

De Omgevingswet heeft de verschillende grondinstrumenten bij elkaar gebracht. Voor grondinstrumenten gaat het om grondeigendom of het gebruikmaken van grond. Denk aan het voorkeursrecht, landinrichting, kavelruil het werken met gedoogplichten voor bijvoorbeeld kabels en leidingen, of onteigening. Het kan ook gaan om kostenverhaal of fondsvorming (financiële bijdragen). De meest in het oog springende wijziging bij het grondinstrumentarium is dat de onteigening niet meer een beslissing van de Kroon is, maar een beslissing van Provinciale Staten.

<https://iplo.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/omgevingswet-in-ontwikkeling/hoofdpijnen-aanvullingsspoor-grondeigendom/>

Tabel instrument / impact

Mogelijk instrument bij stevige inzet van de provincie	Impact op eigen organisatie	Impact op bestuurlijke partners	Impact op inwoner en bedrijf	Rol provincie
Omgevingswaarde (duidelijk doel of duidelijke grens)	Monitoring en maatregelen treffen	Eventueel opstellen programma en maatregelen treffen		
Projectbesluit (regels en vergunningen om een project uit te voeren)		Gemeenteraad niet meer bevoegd, wordt overruled		
Onteigening			Inbreuk op grondeigendom	

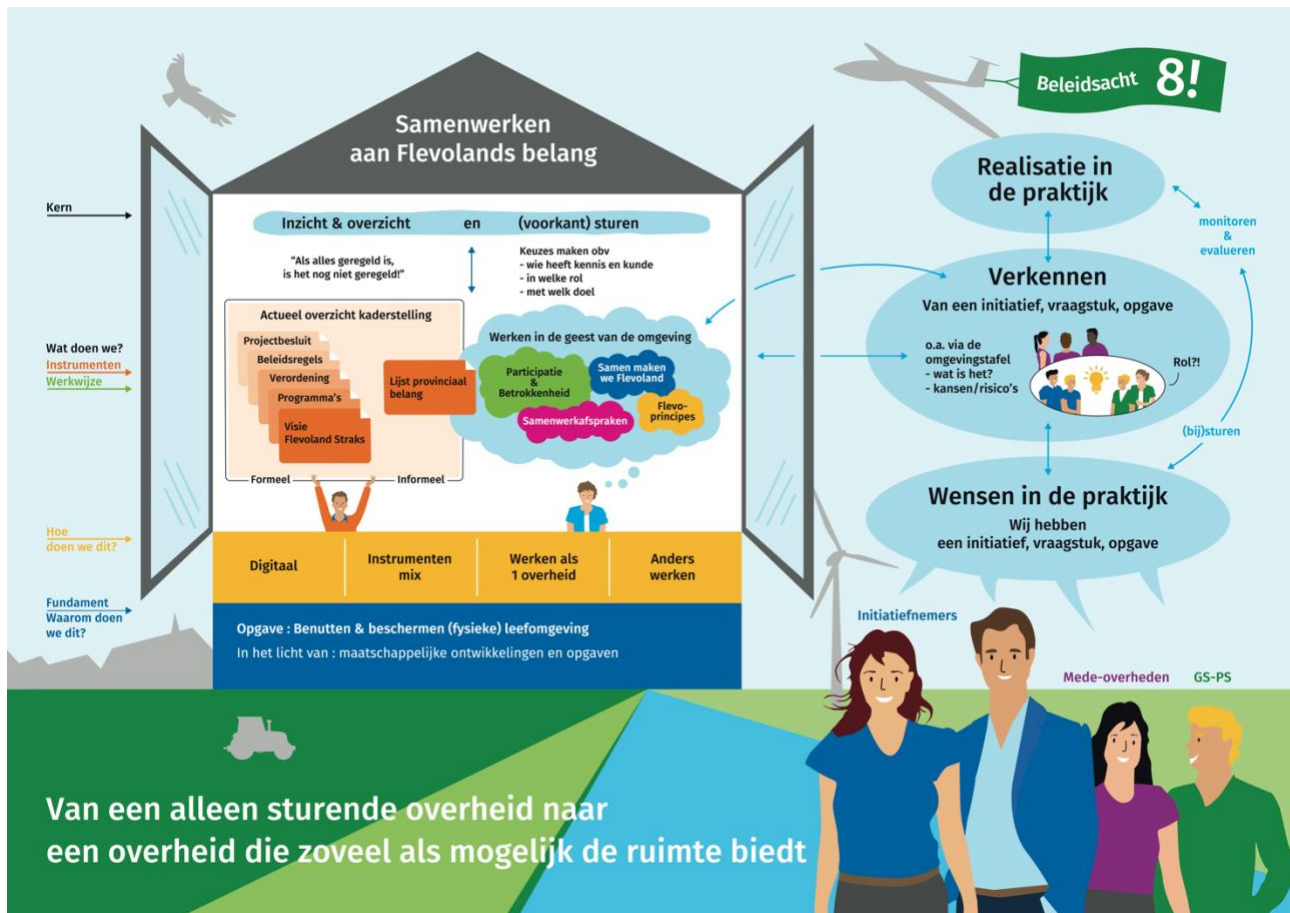
g. Overzicht instrumenten Omgevingswet (wordt-was) en bevoegdheid

Werken in de geest van de Omgevingswet vraagt adequate inzet van de instrumentenmix. Dit is de inzet van een mix aan instrumenten die zo goed mogelijk bijdraagt aan een effectieve en efficiënte realisatie van de beleidsdoelen. Dat kunnen instrumenten van de Omgevingswet zijn, maar ook instrumenten van buiten de Omgevingswet (denk aan subsidies). Verder gaat het om afstemming van de instrumenten die de verschillende overheden (Rijk, provincie, waterschap, gemeenten) gezamenlijk inzetten.

Instrument Omgevingswet WORDT	Instrumenten die hierin opgaan WAS	Denk in de Flevolandse situatie aan:	Wijzigingen bij inwerkingtreding Omgevingswet
Omgevingsvisie		Omgevingsvisie FlevolandStraks	Blijft bevoegdheid PS. Er loopt een evaluatie van de omgevingsvisie. Dit kan leiden tot aanpassing van de omgevingsvisie. Vraag tijdens de leergang was onder andere: waar wordt een concretisering van de visie neergelegd: in een visie of in een programma?
Omgevingsprogramma	Beheerplan Natura 2000 gebieden Regionaal waterprogramma Actieplan Geluid	Omgevingsprogramma Flevoland, hierin is het provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving grotendeels opgenomen, nieuwe beleidsplannen volgen zijn inmiddels opgesteld en/of zijn in ontwikkeling	Het omgevingsprogramma Flevoland is door PS vastgesteld en aanpassingen van het omgevingsprogramma worden op dit moment door PS vastgesteld. Na inwerkingtreding is het GS die een programma vaststelt en wijzigt. Hoe willen PS bij programma's worden betrokken?
Omgevingsverordening	Verordening voor de fysieke leefomgeving Verordening natuurbescherming Verordening kwaliteit VTH	Omgevingsverordening Flevoland	De regels voor de fysieke leefomgeving moeten in één omgevingsverordening Flevoland worden neergelegd. Primair stellen PS de verordening vast. Nadere regels van GS ter uitwerking van de omgevingsverordening moeten conform Omgevingswet ook in die ene omgevingsverordening worden opgenomen. Zokunnen inwoners de provinciale regels voor de fysieke leefomgeving bij elkaar op 1 plek vinden.
Programmatische aanpak			Nieuw instrument. Werkwijze die het opnemen van een omgevingswaarde in de omgevingsverordening en een programma combineert.
Projectbesluit	Tracébesluit Inpassingsplan Projectplan Waterwet (van het waterschap) Coördinatieregeling	Denk aan de inpassingsplannen die zijn opgesteld voor Flevokust, Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland en de aansluiting van de A6 richting de luchthaven.	Op dit moment stellen PS provinciale inpassingsplannen vast. Onder de Omgevingswet stellen niet PS, maar GS de projectbesluiten vast. Hoe willen PS bij projectbesluiten worden betrokken?
Instructiebesluit	(proactieve) Aanwijzing	Nauwelijks toegepast	Blijft bevoegdheid GS.

Instrument Omgevingswet WORDT	Instrumenten die hierin opgaan WAS	Denk in de Flevolandse situatie aan:	Wijzigingen bij inwerkingtreding Omgevingswet
Omgevingsvergunning	Omgevingsvergunning voor o.a. milieu en bouwen Natuurvergunning Ontgrondingsvergunning	Spreekt voor zich	Er is onderscheid in een reguliere (8 weken) en een uitgebreide procedure (26 weken). Onder de Omgevingswet worden zoveel mogelijk vergunningen onder de reguliere procedure gebracht. Zo ook vergunningen waarmee van het bestemmingsplan/omgevingsplan wordt afgeweken (de zogenoemde omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit). De verwachting is dat gemeenten veelvuldig van deze vergunning gebruik gaan maken omdat het aanpassen van een omgevingsplan nog lastig wordt ervaren. Vragen hierbij: Hoe kunnen de provinciale belangen tijdig worden ingebracht? Als een initiatief afwijkt van de provinciale kaders, hoe willen PS hierbij worden betrokken en hoe wordt die betrokkenheid vormgegeven binnen een reguliere procedure van 8 weken?
Omgevingsvergunning water	Waterwetvergunning	Spreekt voor zich	Hiervoor blijft het waterschap bevoegd.
Gedoogplicht	Gedoogplicht	Voor bijvoorbeeld het leggen van kabels en leidingen	
Goedkeuring water-projectbesluit	Goedkeuring water-projectbesluit	Spreekt voor zich	Als het waterschap het instrument projectbesluit inzet, is het mogelijk dat de provincie wordt belast met coördinerende taken rondom de besluitvorming. Bezien wordt of er werkafspraken tussen de provincie en het waterschap gewenst zijn, voor het geval dat het waterschap een projectbesluit wil inzetten.
Reactieve interventie (bij een omgevingsplan)	Reactieve aanwijzing	De reactieve aanwijzing om permanente bewoning op een recreatieterrein tegen te gaan.	Blijft bevoegdheid GS. Hiervoor worden werkafspraken gemaakt met de gemeenten.
Advies met instemming bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit	Reactieve aanwijzing		Blijft bevoegdheid GS, maar gaat om een nieuw instrument. Hiervoor wordt een (juridische) lijst van gevallen van provinciaal belang opgesteld, zodat vooraf duidelijk is wanneer advies met instemming verlangd wordt.
Grondinstrumentarium (onteigening, kavelruil, exploitatieovereenkomsten)	Grondinstrumentarium		Voor onteigening is op dit moment de Kroon bevoegd gezag. Onder de Omgevingswet kunnen PS onteigeningsbeschikkingen nemen. Hoe willen PS de besluitvorming van onteigeningsbeschikkingen vormgeven?

6. Flevolandse werkwijze



7. Wat zegt de Omgevingswet over het participatievraagstuk?

De Omgevingswet brengt wetgeving over de fysieke leefomgeving samen. Het is de bedoeling dat burgers en bedrijven vroegtijdig bij beleidsvorming betrokken worden, om zodoende een goede besluitvorming, draagvlak en betrokkenheid te bevorderen. Participatie is nodig om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen. Bij de komst van de Omgevingswet gaat het om het bereiken van een breder publiek, inbreng gedurende het gehele proces meenemen, het met dezelfde zorg behandelen van ideeën vanuit de maatschappij als overheidsinitiatieven en dat participatie op een transparante wijze plaatsvindt. Het participatiebeleid zoals bedoeld in de Wet versterking participatie op decentraal niveau beperkt zich niet tot participatie op het vlak van de fysieke leefomgeving. Deze kan ook andere beleidsterreinen omvatten.

De Wet versterking participatie op decentraal niveau past de Provinciewet, Gemeentewet en de Waterschapswet aan. De aanpassing van de wet voorziet in een verbreding van de huidige verplichte inspraakverordening naar een participatieverordening. Ook right-to-challenge, uitdaagrecht, krijgt een plek in de wet. Daarmee wordt ingespeeld op de ontwikkeling dat inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden niet alleen een rol hebben bij de voorbereiding van beleid, maar in toenemende mate ook een belangrijke rol krijgen in de agendering, de voorbereiding, de totstandkoming, de uitvoering en de beoordeling en evaluatie van beleid. Daarbij is het van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de input van participanten meegenomen en meegewogen wordt in het proces, zowel vooraf als achteraf. Het gaat hierbij om versterking en vernieuwing van de democratie.

Zowel de Omgevingswet als de Wet versterking participatie gaan op decentraal niveau gaan over de wijze waarop de relatie met burger en bedrijf wordt vormgegeven. Beide wetten moeten nog in werking treden.

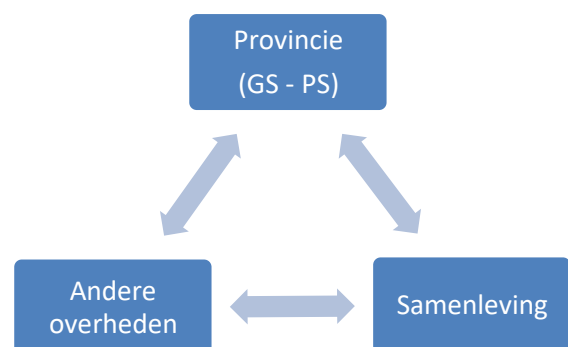
Het programma Aan de slag met de Omgevingswet heeft een Denkwijzer goede participatie Omgevingswet opgesteld. Deze gaat in op het belang van participatie, de uitgangspunten, succesfactoren en randvoorwaarden voor participaties en spitst dit toe voor de verschillende instrumenten van de Omgevingswet.

Invalshoeken op het participatievraagstuk

Wat moet er? Wat mag er? Wat willen we?

Participatie heeft primair betrekking op de relatie met burger en bedrijf. Maar hoe daar invulling aan wordt gegeven, betekent ook wat voor de relatie van de provincie met medeoverheden en de relatie tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Daarom bekijken we participatie vanuit de volgende invalshoeken of relaties: provincie vs inwoners & bedrijven en provincie vs mede-overheden.

Flevoland past op dit moment al veel verschillende vormen van participatie toe. De manier waarop we dit doen ligt ook steeds meer onder het vergrootglas. In het kader van het traject bestuurlijke vernieuwing wordt nu gezien wat binnen de provincie Flevoland de ervaringen zijn. Waarom is voor een bepaalde invulling gekozen, is het beoogde effect van de participatie bereikt, wie heeft daarin welke rol gehad? Hoe waren Provinciale Staten daarbij betrokken: vooraf, achteraf, of deden Provinciale Staten mee? Aan de hand daarvan wordt, samen met Provinciale Staten en omgeving, een visie op participatie ontwikkeld, die vervolgens zal worden vertaald in een participatieverordening.



Wat hebben de Staten zelf hierover al besloten?

Uit de Omgevingsvisie: “De provincie wil ruimte bieden aan ondernemingen en mensen die hun droom willen realiseren. Als een initiatief bijdraagt aan een Krachtige Samenleving en Het Verhaal van Flevoland (inclusief de kwetsbare omgevingswaarden) is er ruimte. Ook willen we de procesgang voor initiatieven verbeteren, met de ambitie om als één Flevolandse overheid op te treden. Om dé goede maatschappelijke opgaven op dé goede wijze te kunnen oppakken willen we nieuwe verbindingen creëren tussen de Flevolander en het provinciaal bestuur.”

Omgevingswet en Wet versterking participatie op decentraal niveau

Volgende belangrijke notie: Participatie laat onverlet dat het bevoegd gezag een eigen belangenafweging moet maken bij haar besluit name. Zo is door een rechter erop gewezen dat in het kader van zorgvuldigheid en draagkrachtige motivering, het bevoegde gezag invulling moet geven aan een inzichtelijke en navolgbare afweging van alternatieven. Dit komt de besluitvorming ten goede (ECLI:NL:RBOBR:2017:4011 onder punt 6.5)

De Omgevingswet geeft procedures voor het vaststellen van besluiten over de fysieke leefomgeving. In de Denkwijzer goede participatie Omgevingswet is een overzicht opgenomen van de regels voor participatie per instrument.

Nieuw bij de Omgevingswet is dat bij het aanvragen van een omgevingsvergunning een initiatiefnemer moet aangeven wat al aan participatie is gedaan en hoe daarmee is omgegaan. De initiatiefnemer is voor deze participatie verantwoordelijk. De participatie bij een omgevingsvergunning is niet verplicht. Echter, de gemeenteraad kan participatie wel verplicht stellen bij omgevingsvergunningen waarmee van het omgevingsplan wordt afgeweken (de zogenoemde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten).

Ook voor omgevingsvisie, programma, (waterschaps)verordening, omgevingsplan en projectbesluit zijn regels voor participatie gegeven. Bij deze instrumenten is de overheid verantwoordelijk voor de participatie. Naast de inspraak op het ontwerp, gaat het om een kennisgeving aan de voorkant en de motiveringsplicht aan de achterkant.

Participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet

Overzicht regels per instrument

	Omgevingsvisie	Motiveringsplicht incl. eigen participatiebeleid	
	Programma	Motiveringsplicht incl. eigen participatiebeleid	
	Omgevingsverordening	Motiveringsplicht incl. eigen participatiebeleid	
	Waterschapsverordening	Motiveringsplicht incl. eigen participatiebeleid	
Kennisgeving voornemen	Omgevingsplan	Motiveringsplicht incl. eigen participatiebeleid	
Kennisgeving voornemen Kennisgeving participatie	Projectbesluit	Motiveringsplicht	
Participatie door initiatiefnemer	Omgevingsvergunning		
	MER	Monitorings-maatregelen	Bekendmaken resultaten monitoring

Overzicht wat moet, wat mag, wat willen we

	Wat moet	Wat mag	Wat willen we
Regelgeving			
Nu	Omgevingswet		Wet versterking participatie
Motiveringsplicht	Motiveringsplicht		Participatiebeleid
Kennisgeving MER	Bij projectbesluit: kennisgeving voornemen en participatie Bij een MER: bij besluit ingaan op eventuele monitoringsmaatregelen		Participatieverordening
Praktijk: wat doen we			
Vele vormen van participatie			Transparantie in participatie
Gewoon doen			Bewuste keuze

8. Wat zijn de belangrijkste inzichten en noties uit de leergang van 2021

In 2021 kreeg provinciale staten een leergang implementatie Omgevingswet aangeboden. Hierin zijn 5 sessies georganiseerd onder leiding van Ruimtelijke Ordening-expert Trees van der Schoot. De volgende thema's zijn aan de orde gekomen. Hieronder leest u de belangrijke noties, inzichten en voorlopige conclusies die de aanwezige statenleden met elkaar hebben getrokken. Waardevolle informatie om te betrekken bij het vervolg van de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet.

Instrumentenmix

Er zijn verschillen tussen provincies in hoe zij de instrumenten hanteren, vooral afhankelijk van de bestuurscultuur. Sommigen zetten veel in een verordening en werken veel met proactieve aanwijzingen en reactieve aanwijzingen. Andere provincies zien meer in afstemming en samenwerking.

Omgevingsvisie

Opgemerkt werd dat de huidige Flevolandse omgevingsvisie wel duidelijk is, maar een aantal thema's mogen wel wat concreter worden. Aan PS de keuze om die concretiseringslag in de omgevingsvisie te zetten of in een programma. Het zou een goed punt zijn om het met de ambtenaren en GS het gesprek aan te gaan. Vragen daarbij:

- Wat vinden we van de Omgevingsvisie?
- Als de visie uitgewerkt wordt: vullen we dan de visie aan of laten we het aan GS over?
- Hoe worden PS op de hoogte gehouden over de programma's?

Omgevingsdiensten zitten op uitvoeringsniveau voor vergunningen en handhaving. Als toetsingskader gelden hiervoor de gestelde regels. Als de regels ruimte laten, dan kunnen zij het gaan interpreteren en daarbij zullen zij ook naar de doelen moeten kijken. Die doelen staan in de omgevingsvisie en programma. Het is verschillend hoe een omgevingsdienst daarmee omgaat. Wat vinden zij prettig en werkbaar?

Instrument Projectbesluit

Voor het projectbesluit is in de wet geregeld dat GS juridisch bevoegd gezag is. Voor het betrekken van PS is de informatieplicht juridisch de kapstok. Opgemerkt wordt dat de informatieplicht hiervoor te weinig is. Wat houdt het informeren in? Afspraken lijken voor de hand te liggen omdat een projectbesluit ingrijpend is voor gemeente en waterschap omdat die ermee aan de kant gezet kunnen worden. Voor een mogelijke verdieping zijn genoteerd: programma in relatie tot de visie, projectbesluit en grondinstrumentarium.

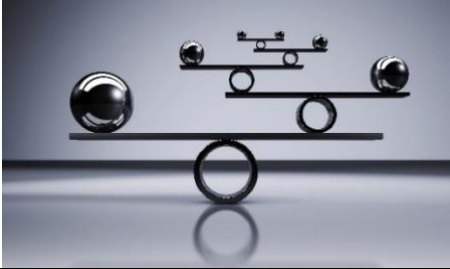
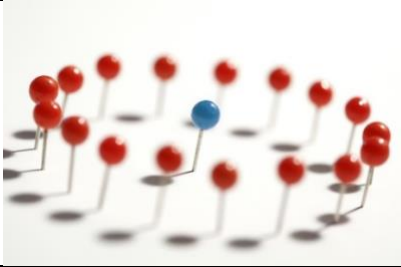
Participatie

Bij de Omgevingswet is het meer in gezamenlijkheid komen tot de keuze een nieuw concept. Participatie leidt niet automatisch tot meer draagvlak, zeker niet bij NIMBY-achtige onderwerpen. Het gaat om de goede toon en de goede manier om de mensen te bereiken, en dat in de besluitvorming duidelijk wordt waarom inbreng wel/niet(geheel) is overgenomen. Je bent niet snel te vroeg met participatie, je bent wel snel te laat. Het gaat ook over het gevoel van mensen dat ze betrokken zijn. Notie: start participatie met een dubbele omgevingsscan: van de fysieke omgeving en van de sociale omgeving. We zitten niet in een 'Tijdperk van Veranderingen' maar in een 'Verandering van Tijdperken'. De veranderingen gaan ook steeds sneller. De kinderen groeien op in een nieuwe wereld. Hoe speel je daarop in met participatie. De verwarring is los van achtergrond, leeftijd, opleiding, kleur, etc. Iedereen voelt er veel emotie bij.

Er zijn grofweg 4 typen participanten: plichtsgetrouwe, structuurzoekers, verantwoordelijken en pragmatici. De verantwoordelijken nemen jaarlijks 2% in omvang af. Structuurzoekers en pragmatici groeien wel. In 2030 zijn er dus veel mensen met de houding "ik doe gewoon mijn eigen ding en laat me

weinig liggen aan regels van anderen". Hoe vind je daarmee de aansluiting? Wij moeten veranderen om de mensen te benaderen. Wees je bewust van je eigen normen en waarden waarin je zelf (vast) zit.

Samengevat

De Omgevingswet is enerzijds gericht op resultaat, doelen halen --> en vraagt toepassingskunst, anderzijds op efficiency --> mee koppelkansen. Daarvoor zal je gezamenlijk tot overeenstemming moeten komen over doelen en de aanpak.	
	Als PS geen juridische rol heeft, wil dat niet zeggen dat PS geen rol heeft, vaak blijft PS politiek verantwoordelijk. Dan zijn werkafspraken handig of eigenlijk noodzakelijk.
Zonder evaluatie geen beleidscyclus. Daarbij gaat het om eerlijk met elkaar terugkijken. Niet afrekenen, maar kijken hoe we het doel gaan halen. Beleid moet je zo maken dat je het kan evalueren.	
	Niet alleen doelen op langere termijn stellen, maar ook op kortere termijnen. Anders wacht iedereen op iedereen. Hiervoor kun de programma's voor inzetten. Dat valt formeel juridisch onder de verantwoordelijkheid van GS, maar PS kan daar werkafspraken over maken met GS. Kijk naar de kortere termijn en naar kleinere gebieden. Maak het hanteerbaar. Je kan ook samen met andere overheden een programma opstellen.
Evaluatie van de omgevingsvisie kan gevolgen hebben voor visie zelf, maar kan ook gevolgen hebben voor de wijze hoe de doelen te realiseren en concreet te krijgen. Telkens dus ook het fine tunen van de instrumentenmix.	
	Om burgers medeverantwoordelijk te krijgen, moeten we aansluiten bij hun intrinsieke beweegredenen.

9. Meer informatie over de Omgevingswet

