

Handreiking omgevingsverordening^{1.0}

Invoeringsondersteuning Implementatie Omgevingswet



Interprovinciaal Overleg



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 Werkproces

Eind 2015 is het IPO Programmteam Implementatie Omgevingswet gestart met de invoeringsondersteuning voor de omgevingsverordening. Met Dorien van Cooten, Francien Scholvink-Kievits, Rianne Jonker, Jan Venema, Esther Vos, Evert-Jan Laméris, Josien Lanting, Gerald Landman, Renée Lameijer, Carolien Idema en de twee stagiaires Esther Haak en Luuk Spruit ben ik een zoektocht aangegaan.

En met Luc de Horde, niet echt van het team, maar met name naast het team, als adviseur en sparringpartner. Het is een spannende reis geworden waarbij van begin af aan duidelijk was dat de lat hoog werd gelegd. Al snel was duidelijk dat het te ontwikkelen product, geen modelverordening zou worden, maar een *handreiking*. Een tool, vol informatie, tips, trucs en voorbeelden om te ondersteunen bij het proces om te komen tot een omgevingsverordening op grond van de nieuwe Omgevingswet. Met niet alleen oog voor de juridische aspecten van de omgevingsverordening, maar nadrukkelijk ook voor de digitale aspecten.

Deze versie van de handreiking is samengesteld op basis van de Omgevingswet die reeds is aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer, de consultatieversie van de uitvoeringsregelgeving (AMvB's) en de consultatieversie (van januari 2017 voor een beperkte groep) van 'De Standaarden'. Nieuwe inzichten vanwege de op 5 januari 2017 verschenen consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet zijn slechts in beperkte mate meegenomen. Veel dank gaat uit naar de vele andere collega's, voor het meedenken, in het

kader van de consultatie. Ik doel dan op de collega's van de provincies, het IPO, en die van de VNG, de Unie van Waterschappen en het Rijk. In het bijzonder veel dank voor de moeite en energie die gestoken is in de consultatie door de Programma's *Eenvoudig Beter* en *Aan de slag met de Omgevingswet* en de Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. We hebben veel gehad aan al jullie op en aanmerkingen en adviezen en we hopen dat jullie allemaal blijven meedenken.

Bovendien zijn we onze externe adviseurs, die ons belangeloos hebben geholpen, veel dank verschuldigd:

- Jan van Oosten, [Stibbe](#)
- Lieuwe Koopmans, [Tercera](#)
- Heino Witbreuk, [Soppe](#) | [Gundelach](#) | [Witbreuk Advocaten](#)
- Tycho Lam, [Hekkelman Advocaten](#) | [Notarissen](#)
- Daan Korsse, [Van der Feltz advocaten](#)

Wat een luxe om deze experts als adviseur, en als gids, aan onze zijde te hebben op onze reis. Bedankt voor de prettige samenwerking.

Wij wensen u veel leesplezier!

Tyora van der Meulen

Projectleider Handreiking omgevingsverordening
IPO Programmteam Implementatie Omgevingswet
21 maart 2017

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 Werkproces

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 basis-elementen van de omgevingsverordening 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 en vaststellen van de omgevingsverordening.

Veel informatie over bijvoorbeeld wat moet en kan er geregeld worden met welke type regels kan worden gevonden in de bijlagen bij deze handreiking.

We hopen op deze wijze voldoende handvatten te geven om per provincie te komen tot een op maat gemaakte omgevingsverordening.

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 Werkproces

AMvB	algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
IAK	<u>Integraal afwegingskader</u>
jo.	juncto: in samenhang met
GS	gedeputeerde staten
M.e.r.	milieueffectrapportage
MvT	Memorie van Toelichting
Ow	Omgevingswet
PS	provinciale staten
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	10

Hoofdstuk 2 De omgevingsverordening: nader beschouwd	13
2.1 Inleiding	14
2.2 Wat wordt in de omgevingsverordening geregeld?	14
2.3 Hoe wordt het in de omgevingsverordening geregeld?	16
2.3.1 Omgevingswaarden	16
2.3.2 Algemene regels	18
2.3.3 Instructieregels	20
2.4 Flexibiliteit in de regels	22

Hoofdstuk 3 De omgevingsverordening: aan de slag	24
3.1 Inleiding	25
3.2 Voorbereidende fase van de omgevingsverordening	25
3.2.1 Inventarisatie bestaande regels, aanpassingen en intrekken van andere regelgeving	25
3.2.2 Benoemen van (veranderde) uitgangspunten en onderwerpen vanuit de sturingsfilosofie	27
3.2.3 Nadenken over (inpassing in) digitale opbouw en structuur omgevingsverordening	27
3.2.4 Afstemmen met andere overheden en (burger)participatie	29
3.3 Schrijffase van de omgevingsverordening	30
3.3.1 Algemene uitgangspunten van regelgeving en schrijftips	30
3.3.2 Digitaal en objectgericht	33
3.3.3 Overgangsbepalingen	34
3.4 Van ontwerp naar vaststelling van de omgevingsverordening	35
3.4.1 Delegatie aan GS	35
3.4.2 Milieueffectrapportage (M.e.r.)	36
3.4.3 Voorbeschermingsregels	36
3.4.4 Regeling (omgevingsverordening) versus (wijzigings)besluiten	37
3.4.5 Procedure omgevingsverordening en rechtsbescherming	38

Bijlagen	40
I Instrumenten voor de provincie	41
II Wat moet en wat kan	53
III Voorbeeld van structuur en opbouw van de omgevingsverordening	67
IV Voorbeelden uitwerking typen regels	69
V Werkproces omgevingsverordening	76



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 Werkproces

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.....	10



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 Werkproces

1.1 Inleiding

De Omgevingswet (hierna: Ow) vervangt 26 sectorale wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval (artikel 1.2 Ow): bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, wereld-erfgoed en activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

De bij de wet behorende algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB's) worden teruggebracht tot slechts vier:

1. Omgevingsbesluit,
2. Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl),
3. Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) en
4. Besluit bouwen leefomgeving (hierna: Bbl).

De Ow bevat zes kerninstrumenten. De omgevingsverordening is daar één van.

6 Kerninstrumenten	rijk	provincies	gemeenten	waterschappen
Omgevingsvisie	x	x	x	
Programma's	x	x		
Decentrale regels		omgevingsverordening	omgevingsplan	waterschapsverordening
Algemene rijksregels	x			
Omgevingsvergunning		x	x	
Projectbesluit	x	x		x

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 Werkproces

De Ow (en het [Omgevingsbesluit](#)) wijst een aantal instrumenten aan als omgevingsdocument. Dit betekent dat de instrumenten digitaal beschikbaar worden gemaakt. De omgevingsdocumenten worden als elektronisch bestand via een landelijke voorziening beschikbaar gesteld. Een landelijke voorziening is er ook voor het indienen van vergunningsaanvragen en het doen van meldingen. Zo ontstaat een beter toegankelijk beeld van de regels die gelden voor de fysieke leefomgeving. Burgers en bedrijven kunnen met één klik op de kaart relevante informatie krijgen over hun eigen leefomgeving.

De Ow gaat uit van een scheiding tussen beleid en normstelling. Zelfbindend beleid wordt vastgelegd in omgevingsvisies 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. Regels worden opgenomen in de omgevingsverordening omdat dat verplicht is vanuit de wet of omdat een provincie het wenselijk vindt om haar beleid te laten doorwerken.

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 Ow en bijbehorende regelingen doordat de wetgeving de huidige verdeling van taken tussen provincies, gemeenten en waterschappen respecteert. De Memorie van Toelichting ([MvT](#), p. 43) bij de Ow zegt hierover het volgende:

‘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.’

Welke rol de provincie inneemt, verschilt per provincie en is afhankelijk van de ruimte die de wetgever biedt, de aard van de problematiek, het onderwerp, de specifieke kenmerken van de betreffende provincie en natuurlijk de politieke context en opvatting.

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, daarom ook 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 wijzigen.

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 Werkproces

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. Zowel de omgevingsvisie (provinciaal belang) als programma's (nadere uitwerking beleid en instrumenten) zijn hierbij bepalend.

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 lid Ow ([MvT](#), p.75 jo. [Nota n.a.v. het nader verslag](#), p.18).

De provincie oefent een taak of bevoegdheid 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.

De afweging of een onderwerp provinciaal belang betreft, waaronder de afweging waarom dit onderwerp niet of minder goed op gemeentelijk niveau uitgevoerd kan worden, vindt in beginsel plaats in de omgevingsvisie. Voor het bepaalde onder b. heeft de wetgever al de afweging gemaakt dat het onderwerp tot de bevoegdheid van de provincie hoort, zoals benoemd in artikel 2.18 Ow ([MvT](#), p.49). Vanwege het subsidiariteitsbeginsel moet ook in die gevallen de afweging worden gemaakt waarom het nodig is een onderwerp op provinciaal niveau te regelen. Dat volgt uit de eis van een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden. Hieronder vallen ook de onderwerpen waarvoor het rijk met een instructieregel opdracht geeft aan de provincie om een vertaling naar regionaal niveau te maken.

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;

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

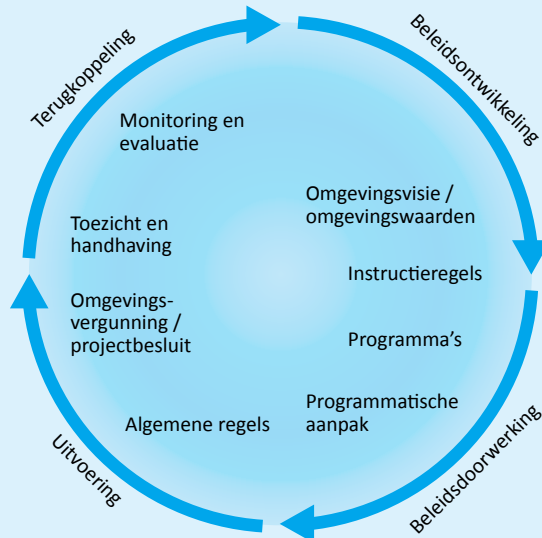
II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Werkproces

- **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 nodig via vergunningen en voor grote maatschappelijke projecten met projectbesluiten;
- **terugkoppeling:** toetsing en evaluatie van het beleid door toezicht en handhaving en door monitoring en eventueel aanpassing.



Voor de zes kerninstrumenten kent de Ow ook ondersteunende instrumenten, zoals omgevingswaarden, instructieregels en instructies. In [bijlage I Instrumenten voor de provincie](#) is een beschrijving opgenomen van de instrumenten waarbij per instrument ook is aangegeven welke verplichtingen voor de provincie hierover in de wet 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 vaak ook voor omgevingsvergunningen. Door de instrumentenmix slim in te zetten, zijn er verschillende mogelijkheden voor provincies om hun doelen te bereiken.

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 oplopen 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.

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

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:

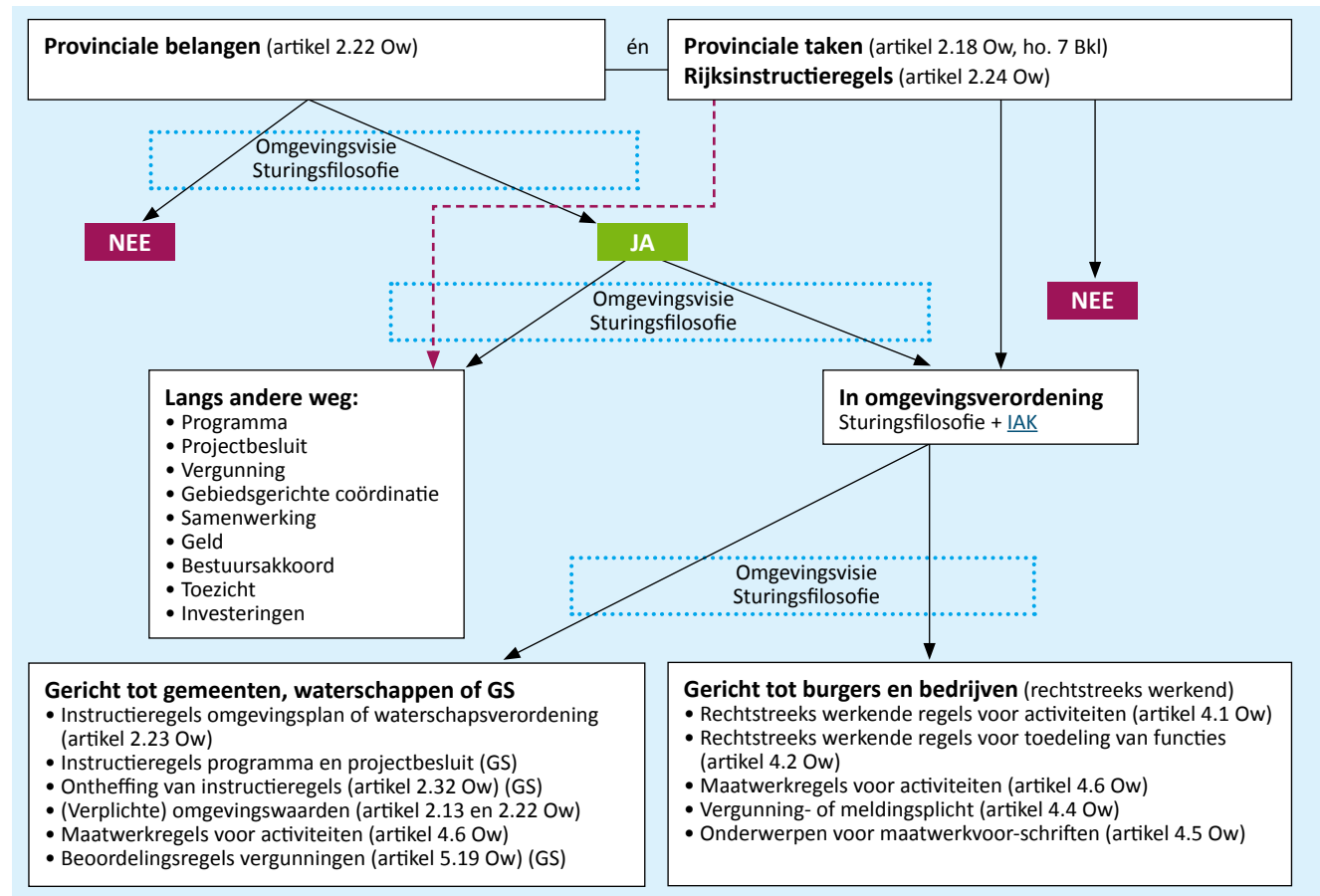
I Instrumenten voor de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Werkproces



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 Werkproces

Hoofdstuk 2

De omgevingsverordening: nader beschouwd

2.1 Inleiding	14
2.2 Wat wordt in de omgevingsverordening geregeld?	14
2.3 Hoe wordt het in de omgevingsverordening geregeld?	16
2.3.1 Omgevingswaarden	16
2.3.2 Algemene regels	18
2.3.3 Instructieregels	20
2.4 Flexibiliteit in de regels	22



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 Werkproces

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, luchtvaart (voor zover deze zien op activiteiten ‘op de grond’) en ontgroningen. 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 (Omgevings) wettelijke taken. Om misverstanden te voorkomen: de omgevingsvisie is vaak de basis voor de omgevingsverordening, maar verplicht is dit niet.

De omgevingsverordening bevat regels die zich richten tot drie doelgroepen:

- **gedeputeerde staten:** regels over omgevingswaarden, beoordelingsregels voor vergunningen, het toepassen van flexibiliteit of regels over het opstellen van programma’s en projectbesluiten;
- **gemeenten en waterschappen:** instructieregels over de uitoefening van aan hen toebedeelde taken en bevoegdheden;
- **burgers en bedrijven,** zoals algemene regels met daarin eventueel vergunningstelsels.

2.2 Wat wordt in de omgevingsverordening geregeld?

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

Omgevingsverordening		
Wat moet?	Wat kan?	Wat mag
Omgevingswet Bkl	Omgevingswet Bkl Bal	Provinciaal 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 Werkproces

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,
- bescherming van het natuurnetwerk, inclusief Natura 2000,
- beperkingengebieden lokaal spoor,
- luchthavens,
- stiltegebieden,
- grondwaterbeschermingsgebieden en
- omgevingswaarden voor veiligheid regionale waterkeringen en de gemiddelde kans op overstroming van bij verordening aangewezen gebieden.

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 dan zoals deze zijn gesteld in het Bkl en het vervolgens opnemen van instructieregels aan gemeenten over het voldoen aan die omgevingswaarden,
- het opnemen van maatwerkregels waar dat op grond van het Bal is toegestaan,

- het opnemen van voor ammoniak verzuringsgevoelige gebieden, en
- het opnemen van functietoedelingsregels.

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 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:

- het beheer van de provinciale weg,
- 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. Voor een regeling als varend ontgassen geldt dat handhaving door een bevoegd gezag gewenst is. Een andere reden kan zijn dat het vanuit een specifiek belang niet wenselijk is dat er verschillende regimes binnen het gebied gelden. De lijst met onderwerpen die de provincies kunnen regelen 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 Werkproces

niet-limitatief. Het is wel steeds van belang om aan te tonen dat het stellen van regels op provinciaal niveau nodig is bijvoorbeeld omdat het een gemeente overstijgend aspect betreft en past in het subsidiariteitsbeginsel.

2.3 Hoe wordt het in de omgevingsverordening geregeld?

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

- omgevingswaarden;
- algemene regels: regels over activiteiten of functies die burgers en bedrijven binden;
- instructieregels: regels die een instructie geven aan een ander bestuursorgaan (waaronder GS) over de uitoefening van een bevoegdheid. Voor de provincie gaat het om instructieregels voor het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Een bijzondere vorm van instructieregels zijn de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning.

Omgevingsverordening: drie typen regels		
Omgevings- waarden (zelfbindend)	Algemene regels (bindend voor burgers en bedrijven)	Instructieregels (bindend voor GS, gemeenten en waterschappen)

Uitgaande van bovenstaande driedeling biedt de wetgever een breed palet aan 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 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 soms volgt uit de aard van een onderwerp dat er maar één type regel mogelijk is. Deze afweging 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 Ov zijn omgevingswaarden. Dit zijn (kwalitatieve of kwantitatieve) normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving 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

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 Werkproces

omgevingswaarde bindt alleen het orgaan dat de waarde vaststelt. Als het nodig is dat de omgevingswaarde doorwerkt naar het omgevingsplan of omgevingsvergunningen, zijn aanvullende regels nodig in de omgevingsverordening.

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

- regionale waterkeringen en
- gemiddelde overstromingskans per jaar van bij de omgevingsverordening aangewezen gebieden.

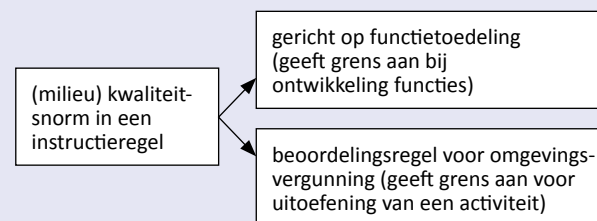
Naast deze verplicht vast te stellen omgevingswaarden krijgen provincies te maken met de rijksomgevingswaarden voor waterkwaliteit, luchtkwaliteit en zwemwater. Voor andere onderwerpen is het vaak niet doelmatig of doeltreffend om omgevingswaarden vast te stellen, bijvoorbeeld omdat de waarde per locatie verschilt.

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 uitsstel (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 afwegen of afwijken bepaald bij de instructieregels, instructies of beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning ([MvT, p.406](#)).

(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. De programmaplicht geldt dan 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

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 Werkproces

een activiteit. De binding is afhankelijk van de gekozen formulering ('betrekken bij', 'rekening houden met', 'in acht nemen').

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 worden aangewezen om in geval van (dreigende) overschrijding van een vastgestelde omgevingswaarde een programma op te stellen, bijvoorbeeld gedeputeerde staten.

2.3.2 Algemene regels

Burgers en bedrijven worden rechtstreeks gebonden door algemene regels, maatwerkregels, functietoedelingsregels en voorbeschermingsregels uit de omgevingsverordening.

Algemene regels

Vanuit provinciaal belang kan de provincie algemene regels stellen aan activiteiten, bijvoorbeeld binnen grondwater-beschermingsgebieden en stiltegebieden. Dit is in de huidige milieuverordeningen vaak nu ook het geval. Vanwege het integrale karakter van de omgevingsverordening zijn er binnen de grenzen van de wet ook algemene regels denkbaar voor activiteiten in zones langs provinciale wegen (beperkingengebieden) of gebieden met hoge cultuurhistorische waarden.

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 het bevoegd gezag vanwege bijzondere omstandigheden afwijken van de algemene regels die voor een gebied of activiteit gelden.

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 Werkproces

Een maatwerkregel is alleen mogelijk als de algemene rijksregel daarvoor ruimte biedt.

Functietoedelingsregels en omgevingsplan (artikel 4.2, tweede lid Ow)

Het toedelen van functies aan locaties vindt primair plaats in het gemeentelijke omgevingsplan. Een omgevingsverordening kan ook functietoedelingsregels bevatten. Vanwege de subsidiariteit is dit alleen bij uitzondering mogelijk. Het primaat voor het toedelen van functies ligt bij de gemeente. Soms, bijvoorbeeld vanwege specifieke zorg die aan de provincie is toebedeeld of omdat het gewenst is dat de provincie bevoegd gezag is, kan de provincie een functie toewijzen, bijvoorbeeld grondwaterbeschermingsgebied of stiltegebied. Hierbij geldt altijd een zware motivering waarom een instructieregel niet doelmatig of doeltreffend is.

Functietoedelingsregels 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, zoals zwemwater en drinkwateronttrekking. In het waterprogramma kunnen ook andere functies, bijvoorbeeld scheepvaart, opgenomen worden. Voor zover het gaat om (fysieke) toedeling van dergelijke functies aan locaties kan dit daarnaast ook (binnen de criteria van artikel 2.3 Ow) worden opgenomen

in de omgevingsverordening via algemene regels of instructieregels.

Onduidelijk is wat de exacte verhouding is tussen het vastleggen van functies in het regionale waterprogramma door de provincie (zie ook artikel 8.70 Bkl dat spreekt over toegekende maatschappelijke functies) en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties door gemeenten in het omgevingsplan (artikel 4.2 Ow).

Voorbeschermingsregels (artikelen 4.15 en 4.16 Ow worden gewijzigd door [Invoeringswet](#))

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. Uitgaande van het stelsel zoals dat is opgenomen in de [Invoeringswet](#), wijzigen deze voorbeschermingsregels rechtstreeks de daarmee strijdige bepalingen van het omgevingsplan (artikel 4.16 Ow) of de omgevingsverordening (artikel 4.15 Ow). Het zijn naar hun aard tijdelijke regels die gelden totdat de omgevingsverordening is vastgesteld of de omgevingsplannen zijn aangepast aan in de omgevingsverordening opgenomen instructieregels.

<PM t.z.t. verder uitwerken op grond van de Invoeringswet>

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 Werkproces

Omgevingsvergunningplicht, beoordelingsregels en evt. maatwerkvoorschriften (artikelen 5.4 en 4.5 Ow)

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*. Op grond van artikel 5.4 Ow kan de omgevingsverordening een vergunningenplicht 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 14.7 jo. 14.9 [BaI](#)).

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. Dergelijke beoordelingsregels vallen onder de *instructieregels* omdat ze een opdracht geven 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 of de mogelijkheid worden geboden voor *maatwerkvoorschriften* (artikel 4.5 Ow) in de omgevingsvergunning op te nemen. Met een maatwerkvoorschrift kan

het bevoegd gezag in een bijzondere situatie gemotiveerd afwijken van de beoordelingsregel.

Melding

Een lichtere vorm van een toestemmingsvereiste is de zogenaamde melding. Dit betekent dat het verbod om een activiteit te verrichten doorbroken wordt nadat aan het bevoegd gezag gegevens en andere bescheiden zijn 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.

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 in uitzonderlijke gevallen een functietoedelingsregel. 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 algemene 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.

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 Werkproces

De omgevingsverordening kan instructieregels bevatten die zich richten tot:

- gedeputeerde staten;
- de gemeenten (omgevingsplan);
- het waterschap (waterschapsverordening).

Instructieregels aan gedeputeerde staten

De omgevingsverordening kan instructieregels bevatten over bevoegdheden van gedeputeerde staten:

- beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen,
- regels voor de toepassing van de ontheffing, 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 en bevoegdheden en gaan over de inhoud, toelichting of motivering van een besluit op grond van de Ow.

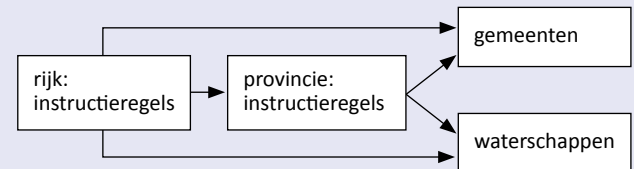
De besluiten en taken waarover instructieregels gegeven kunnen worden staan limitatief in artikel 2.23, derde lid Ow opgesomd. De provincie kan binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 2.3 Ow instructieregels opnemen:

- a. over taken die aan de gemeente (artikel 2.16 Ow) of het waterschap (artikel 2.17 Ow) zijn toebedeeld, of

- b. als dit nodig is vanwege aan de provincie (artikel 2.18 Ow) toebedeelde taken, of
- c. met het oog op provinciale belangen die niet doelmatig en doeltreffend door de gemeenten of waterschappen kunnen worden behartigd.

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 in het [Bkl](#)) is de provincie verplicht om instructieregels in de omgevingsverordening op te nemen.



Veelal worden er instructieregels opgesteld voor het omgevingsplan of de waterschapsverordening. Deze mogelijkheid beperkt zich tot de gevallen benoemd in het derde lid van artikel 2.23 Ow. Er zijn in ieder geval instructieregels mogelijk over:

- een evenwichtige toedeling van functies;
- beoordelingsregels voor de vergunningverlening van de omgevingsplanactiviteit;
- het verplicht (niet) opnemen van 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 Werkproces

- het opnemen van maatwerkregels;
- monitoring;
- het beheer van watersystemen;
- de vergunningplicht in de waterschapsverordening.

Een instructieregel kan géén opdracht bevatten om een gebiedsdekkende algemene regel voor een activiteit op te nemen met daaraan gekoppeld een vergunningplicht. Dit volgt uit de limitatieve opsomming van artikel 2.23, derde lid Ow. Vergunningenstelsels gebaseerd op algemene regels die nu in provinciale verordeningen zijn opgenomen, kunnen dus niet één op één met een instructieregel doorgelegd worden naar het omgevingsplan. Dat is anders als zo'n vergunningenplicht ook vanuit een evenwichtige toedeling van functies nodig is. Daarbij speelt de omgevingsplanactiviteit, die met de [Invoeringswet](#) 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. Het is overigens wel mogelijk om op grond van artikel 5.16 Ow de bevoegdheid om te beslissen op een omgevingsvergunning over te dragen aan een ander bestuursorgaan, als dat orgaan daarmee instemt.

2.4 Flexibiliteit in de regels

Met de Ow wil de wetgever meer bestuurlijke afwegingsruimte en dus flexibiliteit bieden. Daarnaast bepaalt artikel 2.23, vijfde lid, Ow dat de omgevingsverordening aangeeft in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken. 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. Hiervoor kunnen provincie of gemeenten dan een aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vast stellen (artikel 2.2, derde lid Bkl).

Flexibiliteit bij Algemene regels

Bij het stellen van algemene regels door de provincie kan ook de mogelijkheid worden geboden aan gemeente of waterschap om hiervoor maatwerkregels op te nemen in het omgevingsplan of de waterschapsverordening. De algemene regels bepalen dan de voorwaarden waaronder dat mogelijk is.

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

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 Werkproces

aan voorwaarden (de zogenaamde ‘ja, mits benadering’), die vervolgens in het omgevingsplan opgenomen moeten worden. Afwijking van een instructieregel is mogelijk met *onthefing* (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).

Flexibiliteit bij Beoordelingsregels

Voor het afwijken van beoordelingsregels kan de mogelijkheid geboden worden van *Maatwerkvoorschriften* (artikel 4.5 Ow). De beoordelingsregels bevatten dan de voorwaarden waaronder dat mogelijk 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 Werkproces

Hoofdstuk 3

De omgevingsverordening: aan de slag

3.1 Inleiding	25
3.2 Voorbereidende fase van de omgevingsverordening	25
3.2.1 Inventarisatie bestaande regels, aanpassingen en intrekken van andere regelgeving	25
3.2.2 Benoemen van (veranderde) uitgangspunten en onderwerpen vanuit de sturingsfilosofie	27
3.2.3 Nadenken over (inpassing in) digitale opbouw en structuur omgevingsverordening	27
3.2.4 Afstemmen met andere overheden en (burger)participatie	29
3.3 Schrijffase van de omgevingsverordening	30
3.3.1 Algemene uitgangspunten van regelgeving en schrijftips	30
3.3.2 Digitaal en objectgericht	33
3.3.3 Overgangsbepalingen	34
3.4 Van ontwerp naar vaststelling van de omgevingsverordening	35
3.4.1 Delegatie aan GS	35
3.4.2 Milieueffectrapportage (M.e.r.)	36
3.4.3 Voorbeschermingsregels	36
3.4.4 Regeling (omgevingsverordening) versus (wijzigings)besluiten	37
3.4.5 Procedure omgevingsverordening en rechtsbescherming	38



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 Werkproces

3.1 Inleiding

Provinciale staten stellen één digitale omgevingsverordening in de vorm van een elektronisch bestand vast. Daarmee heeft iedere provincie één omgevingsverordening voor de gehele fysieke leefomgeving. Het is belangrijk om goed na te denken over de (objecten)structuur van de omgevingsverordening. Een eenmaal gekozen structuur 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 vaststellingsfase.

3.2 Voorbereidende fase van de omgevingsverordening

Deze fase leidt tot het opstellen van een startnotitie. Hierbij zijn de volgende stappen behulpzaam:

1. inventarisatie bestaande regels, aanpassingen en intrekking van andere regelgeving;
2. benoemen van (veranderde) uitgangspunten en onderwerpen vanuit de sturingsfilosofie;

3. nadenken over (inpassing in) digitale opbouw en structuur 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 regels, aanpassingen en intrekken van andere regelgeving

De inventarisatie heeft betrekking op bestaande regels, noodzakelijke aanpassingen (van bestaande regels) en het intrekken van andere regelgeving.

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

- welke regels voor de fysieke leefomgeving gelden momenteel, welke regels vallen onder de Ow 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 omgevingsvisie,
- welke regels blijven naast de omgevingsverordening bestaan en moeten aangepast worden, en
- wat komt van rechtswege te vervallen.

Niet alle bestaande regels komen in de omgevingsverordening. Het is nodig om regelingen te wijzigen die (deels) blijven bestaan, maar die nog verwijzen naar

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 Werkproces

wet- of regelgeving en/of oude terminologie die bij de inwerkingtreding van de Ow vervalt. 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;
- richtlijnen;
- besluiten gedeputeerde staten;
- beleidsregels.

Hoofdstuk 11 van de [Invoeringswet](#) regelt voor een groot aantal besluiten en vergunningen overgangsrecht. Vooralsnog is er geen generiek overgangsrecht opgenomen in de [Invoeringswet](#) voor provinciale verordeningen die gebaseerd zijn op de 26 wetten die opgaan in de Ow. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft tijdens het Bestuurlijk Overleg (op 18 januari 2017) met IPO, VNG en UvW toegezegd dat generiek overgangsrecht voor specifieke onderwerpen mogelijk is voor provinciale omgevingsverordeningen. Door het IPO is aangegeven dat een

overgangstermijn van één en maximaal twee jaar volstaat. Als er geen overgangsrecht voor de huidige provinciale verordeningen wordt geregeld, dan vervallen die provinciale verordeningen automatisch bij de inwerkingtreding van de Ow omdat dan de wettelijke (sectorale) grondslagen zijn verdwenen. Voor de kenbaarheid naar derden toe is het wenselijk om melding te doen dat deze regelingen (van rechtswege) zijn vervallen.

Regelingen die op basis van de Provinciewet of vrije 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 intrekkingbesluit 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. Het is wenselijk dat hier binnen het IPO met de UvW afspraken over worden gemaakt.

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 Werkproces

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 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 Nadenken over (inpassing in) digitale opbouw en structuur omgevingsverordening

Het is raadzaam om juristen, beleidsmensen én omgevingsinformatiedeskundigen (GIS-mensen: dit zijn géén ICT-ers!) gezamenlijk te laten nadenken over de (inpassing in) digitale opbouw en structuur van de omgevingsverordening. De mate van objectgerichtheid van een omgevingsverordening heeft effect op de kwaliteit, leesbaarheid en bruikbaarheid, maar ook op het beheer van de omgevingsverordening. Er worden geen inhoudelijke eisen gesteld aan de digitale structuur van juridische teksten. Dit kan leiden tot digitaal slecht raadpleegbare omgevingsverordeningen. Zo kan een tekst over een bepaald onderwerp of gebied versnipperd zijn in verschillende regels. Ook kan één regel gaan over meerdere onderwerpen of gebieden. Het is dan voor de gebruiker (lezer) niet meteen duidelijk wat er waar geldt.

Opties voor een indeling van de omgevingsverordening kunnen zijn:

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

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

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 Werkproces

waar deze de provincie plichten en mogelijkheden geven om onderwerpen via de omgevingsverordening te regelen (artikel 2.18 Ow). [De Aanwijzing voor de regelgeving](#) hanteert de hoofdlijn dat in een uitvoeringsregeling zo mogelijk de indeling en volgorde van [...] de hogere regeling in acht wordt genomen. 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 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 / normadressaat

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.). Hierbij is relevant dat de Ow juist als doel heeft om de integraliteit te bevorderen. Een sectorale insteek staat daarmee op gespannen voet.

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 Werkproces

3.2.4 Afstemmen met andere overheden en (burger)participatie

In de voorbereidende fase wordt een plan gemaakt voor de afstemming met andere overheden en nagedacht over de (burger)participatie. 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 omgevingsdocumenten levende 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, is die minder gevoelig voor wijzigingen.

Bij het tot stand komen van de omgevingsvisie is afstemming nodig vanwege het feit dat alle overheden een eigen omgevingsvisie opstellen. Daarnaast is inhoudelijke en procedurele afstemming met andere bestuursorganen nodig

op programma niveau, zoals voor de waterprogramma's van rijk, provincie en waterschappen. Voor de omgevingsverordening geldt specifiek dat afstemming vooral nodig is bij de inzet van instructieregels, omdat die een opdracht geven aan gedeputeerde staten, gemeenten (vergunningverlening wordt veelal uitgevoerd door een omgevingsdienst) of waterschappen daaraan uitvoering te geven.

(Publieks)participatie

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 participatieverplichtingen voor de omgevingsverordening. 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.

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 Werkproces

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 participatie proces 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 internet-consultatie’ 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 ter inzage gelegd (artikel 16.32 Ow). Naast de inhoudelijke onderwerpen is ook aandacht nodig voor het formuleren van overgangsrecht en een toelichting. Voor de toegankelijkheid en raadpleegbaarheid van de omgevingsverordening wordt aangeraden een verbeelding vorm te geven.
<PM t.z.t. verder uitwerken op grond van de Invoeringswet>

Aandachtspunten bij het schrijven van de omgevingsverordening zijn:

1. algemene uitgangspunten van regelgeving en schrijftips;
2. digitaal en objectgericht;
3. omgevingsverordening en (wijzigings)besluiten
4. overgangsrecht.

Deze aandachtspunten worden hieronder nader toegelicht.

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.

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 Werkproces

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 [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) behulpzaam. 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 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.

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:

- burger bindende regels zoveel mogelijk in het omgevingsplan landen;
- aspecten op provinciaal niveau bij voorkeur met instructieregels worden geregeld waardoor gemeenten en waterschappen nog beleidsruimte hebben de provinciale regels te vertalen.

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

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 Werkproces

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 is een wet in materiële zin en moet aan bepaalde eisen voldoen. Enerzijds moeten de bepalingen juridisch sluitend zijn. Daarnaast moeten de regels ook helder en begrijpelijk zijn voor de gebruikers. En de regels moeten objectgericht worden geschreven. 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 heldere toelichting toegespitst op de gebruiker.

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 door PS. De toelichting kan uit twee delen bestaan:

1. een artikelsgewijze toelichting (zoals bij wetten en verordeningen gebruikelijk is), en
2. een algemene toelichting (met bijvoorbeeld gegevens over de provincie en een globale of gedetailleerde beschouwing over de visie van de provincie op de omgevingsverordening).

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. De gedachtegang hierachter is dat dit een omslag bewerkstelligt in het denken: meer denken in kansen en mogelijkheden in plaats van in onmogelijkheden.

In de [Bijlage IV Voorbeelden uitwerking typen regels](#) zijn verschillende formuleringen van regels opgenomen. Hieronder wordt nader ingegaan op de formulering van instructieregels.

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 Werkproces

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 omgevings-verordening bij deze systematiek aan te sluiten.

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;
- **in aanvulling op artikel ...:** maakt duidelijk dat er ook nog een andere regel geldt;
- **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 toelichting van het omgevingsplan. Het hanteren van een aparte formulering geeft duidelijkheid:

- **de toelichting van het omgevingsplan bevat een verantwoording over ...**

3.3.2 Digitaal en objectgericht

De mate van objectgerichtheid heeft effect op de leesbaarheid en bruikbaarheid van de omgevingsverordening. Daarnaast biedt het een extra check op onderlinge samenhang. Eventuele tegenstrijdigheden worden sneller opgespoord!

Door regels te koppelen aan bijbehorende geografische werkingsgebieden (te verbeelden op een kaart) en eigen-

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

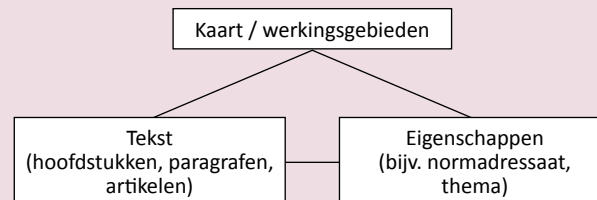
II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking typen regels

V Werkproces

schappen ontstaat een verbinding tussen de tekst en de kaart. Een belangrijke eigenschap van de regel is tot wie de norm (uit een regel) zich richt. Met andere woorden: wie is de normadressaat? Via het vastleggen van deze informatie bij de regels worden de regels op een snelle en toegankelijke manier ontsloten voor de gebruiker.



Door deze koppeling kan een objectgerichte omgevingsverordening via meerdere ingangen ontsloten worden.

Bijvoorbeeld via:

- de kaart,
- eigenschappen (thema, normadressaat) of
- een objectenstructuur: in de tekst (tekst is ook een object!) als inhoudsopgave of de kaart in de vorm van een legenda.

Een goede objectgerichte omgevingsverordening:

- maakt het makkelijker om onderdelen te wijzigen of opnieuw te gebruiken;

- maakt het opstellen van digitale wijzigingsbesluiten (hetgeen de juridisch bindende besluiten zijn) eenvoudiger;
 - is ook te gebruiken als bron bij het opstellen van andere instrumenten zoals de omgevingsvisie, plannen en programma's. Dit komt de consistentie en de doorwerking van de juridische regels ten goede;
- <PM t.z.t. verder uitwerken op grond van de Invoeringswet>

3.3.3 Overgangsbepalingen

Hoofdstuk 11 [Invoeringswet](#) regelt voor een groot aantal besluiten en vergunningen overgangsrecht.

In de omgevingsverordening moet ook aandacht worden besteed aan overgangsbepalingen.

In de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) staat bijvoorbeeld een termijn waarbinnen gemeenten de instructieregels verwerkt moeten hebben in hun ruimtelijke besluiten. De Ow stelt geen algemene termijn. Dat betekent dat de omgevingsverordening een termijn moet stellen aan gemeenten en waterschappen om uitvoering te geven aan de instructieregels.

In de omgevingsverordening is voorts 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?

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 Werkproces

Onder de [Wro](#) wordt verplicht (standaard) uit gegaan 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 functies, nagedacht moet worden over overgangsrecht.

Voor de overgangsbepalingen is het tot slot ook van belang om onderliggende regelgeving die van kracht blijft, te benoemen.

3.4 Van ontwerp naar vaststelling van de omgevingsverordening

Deze fase leidt tot de vaststelling van de omgevingsverordening. Het ontwerp van de omgevingsverordening heeft ter inzage gelegen voor inspraak (zienswijzen). De inspraak wordt beoordeeld en verwerkt wat tot wijzigingen van het ontwerpbesluit kan leiden.

Aandachtspunten bij het vaststellen van de omgevingsverordening zijn:

- delegatie aan GS;
- afstemming met andere overheden;
- (publieks)participatie;

- milieueffectrapportage;
- voorbeschermingsregels;
- regeling (omgevingsverordening) versus (wijzigings) besluiten;
- procedure omgevingsverordening en rechtsbescherming.

3.4.1 Delegatie aan GS

Op grond van artikel 2.8 Ow kunnen provinciale staten de bevoegdheid tot vaststellen van delen van de omgevingsverordening delegeren aan gedeputeerde staten. Bijvoorbeeld als er nieuw beleid in de omgevingsvisie wordt vastgesteld door provinciale staten, kan er gelijktijdig een delegatiebesluit worden genomen dat gedeputeerde staten de opdracht geeft om de omgevingsverordening aan dat nieuwe beleid aan te passen. Het is niet mogelijk de hele bevoegdheid tot het vaststellen van de omgevingsverordening over te dragen. Het delegeren van bevoegdheden aan gedeputeerde staten is een politiek bestuurlijke keuze. Het doorlopend wijzigen van de omgevingsverordening kan vereenvoudigd worden door de bevoegdheid tot wijziging aan gedeputeerde staten te delegeren. Dit delegeren moet 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 of 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 Werkproces

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.

3.4.2 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).

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 bekijkt 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.- (beoordelingsplichtig) 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 ingevolge 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 functietoedelingsregels mogelijk leidt tot significante effecten op Natura 2000-gebieden.

3.4.3 Voorbeschermingsregels

Een specifieke afweging is of het gedurende het traject tot vaststelling van de verordening nodig is om voorbeschermingsregels te stellen. Daardoor kan voor een locatie worden voorkomen dat die minder geschikt wordt voor het doel dat met het voorbereidingsbesluit wordt beoogd (artikel 4.15 Ow). Nieuw is dat de bevoegdheid tot het

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 Werkproces

nemen van een voorbereidingsbesluit gedelegeerd kan worden aan GS ten behoeve van een effectieve voorbereiding van het opstellen van een omgevingsverordening. Dit verloopt via een apart delegatiebesluit.
<PM t.z.t. verder uitwerken op grond van de Invoeringswet>

3.4.4 Regeling (omgevingsverordening) versus (wijzigings)besluiten

Bij het allereerste (initiële) besluit wordt de omgevingsverordening vastgesteld. Daarna, zo is de verwachting, wordt de omgevingsverordening telkens aangepast met wijzigingsbesluiten. Voor die wijzigingsbesluiten ligt de focus op het inpassen van gewenste nieuwe regels in de bestaande systematiek en opzet van de omgevingsverordening. Er ontstaat een reeks besluiten die samen de geconsolideerde omgevingsverordening vormen. Het is belangrijk om hierbij een onderscheid te maken tussen de regeling (de omgevingsverordening zelf) en het (wijzigings)besluit waarbij de regeling wordt vastgesteld of gewijzigd. Ook het (wijzigings)besluit moet digitaal opgebouwd worden (en voldoen aan de digitaliseringseisen).

Een **omgevingsverordening** (de regeling) bestaat uit de volgende onderdelen:

- **regels:** de regels bestaan altijd uit de juridische regeltekst en werkingsgebieden (de gebieden waar afzonderlijke regels gelden en die worden begrensd door coördinaten);
- **bijlagen:** een regeling kan bijlagen bevatten

- **eventueel toelichting:** geeft uitleg op de regels. Dit kan artikelsgewijs zijn. De toelichting is juridisch geen onderdeel van de omgevingsverordening. De toelichting wordt echter wel aangemerkt als omgevingsdocument (artikel 16.2 Ow) en wordt in een elektronisch bestand beschikbaar gesteld aan het Register Omgevingsdocumenten.

Een **besluit tot vaststelling of wijziging van een omgevingsverordening** bestaat uit de volgende onderdelen:

- **motivering** (onderbouwing in artikel 16.2 Ow): in de motivering wordt beschreven waarom het bevoegd gezag het besluit neemt. Dit lijkt op een combinatie van het huidige statenbesluit, het statenvoorstel en de toelichting;
- **wijzigingen in de regels en de bijlagen:** nieuwe regels kunnen worden toegevoegd en bestaande regels kunnen worden gewijzigd of verwijderd. Als er bijlagen worden gewijzigd of verwijderd, wordt dat hier beschreven;
- **bijlagen:** als er nieuwe bijlagen toegevoegd moeten worden aan de regeling, worden deze hier geplaatst;
- **wijzigingen in de toelichting:** de toelichting kan op dezelfde manier bewerkt worden als de regels.

Deze structuur van het besluit wijkt iets af van de uiteindelijke structuur van de **geconsolideerde omgevingsverordening**. Vooral de motivering en onderbouwing van de afzonderlijke besluiten komt niet meer terug in de uiteinde-

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 Werkproces

lijke omgevingsverordening. In de motivering zitten onder andere de overwegingen die leiden tot het nemen van het besluit en de inhoudelijke onderbouwing van het besluit. Ook wordt verwezen naar relevant beleid uit de omgevingsvisie van de provincie en wordt toegelicht op welke wijze gevolg is gegeven aan de toepasselijke instructieregels en instructies van het rijk. Daarnaast worden de resultaten van participatie, overleg en inspraak opgenomen. Ter onderbouwing van de motivering kunnen ook allerlei onderzoeksgegevens en bescheiden als bijlage aan dit onderdeel verbonden zijn.

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.

Bij het consolideren worden de wijzigingsinstructies in de 'wijzigingsartikelen' automatisch doorgevoerd door de Registratie Omgevingsdocumenten. Een 'wijzigingsartikel' kan ook een wijzigingsinstructie bevatten die bepaalt wat er moet gebeuren met bijlagen. Op dezelfde manier worden

wijzigingen in werkingsgebieden en eigenschappen (semantiek) van elementen doorgegeven.

Wanneer een (artikelgewijze) toelichting aanwezig is, dan moet ook deze geconsolideerd worden. Het wijzigen van onderdelen van de toelichting gaat op dezelfde manier als het wijzigen van (onderdelen van) de regels. Provinciale staten (of gedeputeerde staten indien er sprake is van een delegatiebesluit) moeten dus aangeven welke onderdelen worden toegevoegd, welke onderdelen wijzigen (en ook welke onderdelen worden verwijderd).

3.4.5 Procedure omgevingsverordening en rechtsbescherming

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.

Terinzagelegging ontwerp omgevingsverordening

Op grond van artikel 16.32 Ow wordt de omgevingsverordening ter inzage gelegd conform de uniforme openbare voorbereidingsprocedure ([afdeling 3.4\) van de Awb](#). Iedereen kan zienswijzen kenbaar maken over het ontwerp van de omgevingsverordening (artikel 16.23 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 Werkproces

Vaststelling omgevingsverordening

De inspraak wordt beoordeeld en verwerkt wat tot wijzigingen van het ontwerpbesluit kan leiden. De omgevingsverordening wordt vastgesteld als elektronisch bestand en bekend gemaakt.

Rechtsbescherming

De omgevingsverordening is een algemeen verbindend voorschrift waartegen op grond van [artikel 8:3 Awb](#) in beginsel geen beroep kan worden ingesteld. Dit is anders indien de omgevingsverordening een aanwijzing van een (beperkingen)gebied omvat, ([MvT, p.299](#)). In dat geval staat tegen zo'n aanwijzing wel rechtsbescherming open in twee instanties omdat deze aanwijzing het karakter van een concretiserend besluit van algemene strekking kan hebben. Denk ook aan het toebedelen van functies aan locaties. Generieke, niet-locatiespecifieke regels, waartoe ook omgevingswaarden behoren, zijn niet appellabel. Wanneer omgevingswaarden slechts voor bepaalde locaties worden vastgesteld, kunnen deze mogelijk wel 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](#)).

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 Werkproces

BIJLAGEN

I Instrumenten voor de provincie 41

II Wat moet en wat kan 53

III Voorbeeld van structuur en opbouw van de omgevingsverordening 67

IV Voorbeelden uitwerking typen regels 69

V Werkproces omgevingsverordening 76

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:

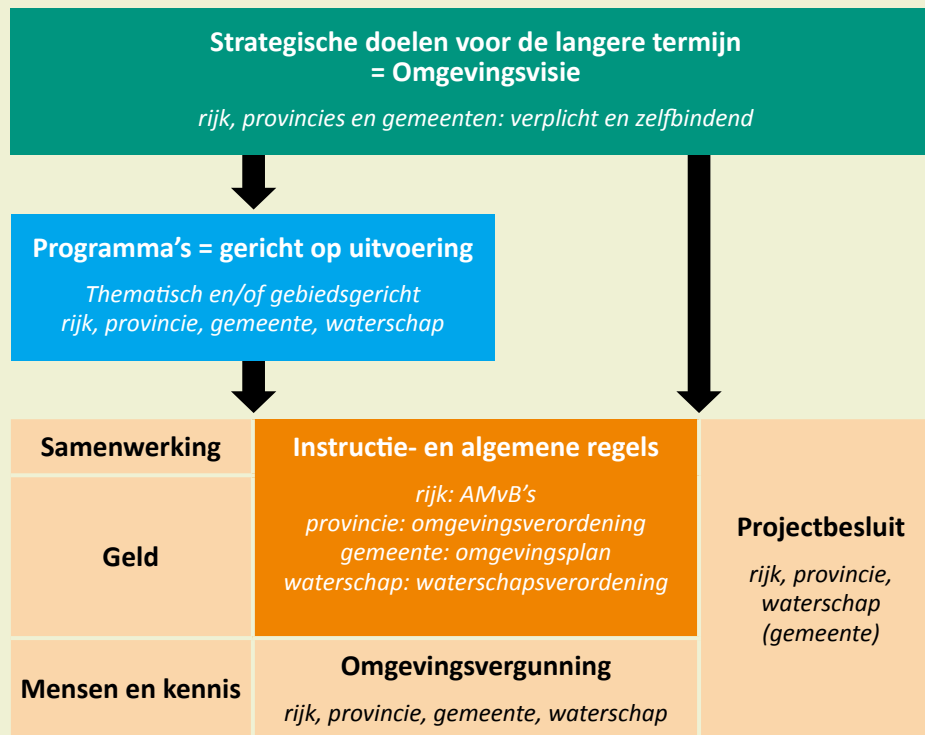
I Instrumenten voor
de provincie

II Wat moet en wat kan

III Voorbeeld van structuur
en opbouw

IV Voorbeelden uitwerking
typen regels

V Werkproces



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 Werkproces

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?

- Verplicht tot opstellen omgevingsvisie.
- openbare voorbereidingsprocedure van toepassing
- Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

- Bij iedere vastgestelde omgevingswaarde hoort een systeem van monitoring waarmee wordt bewaakt en moet worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan.
- Inhoudelijk gaat de visie in ieder geval in op de volgende onderdelen:
 - de visie bevat een beschrijving van hoe het er nu voor 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?

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

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 Werkproces

Wat is aan te bevelen?

- duiding van provinciaal belang en daarbij aan te geven motivatie (zie daarvoor ook onderdeel 3), want visie vastgesteld door PS en openbaar document waarmee provinciaal belang kenbaar kan worden gemaakt. 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.

2. Programma

Wat is het?

- Programma's zijn bedoeld als concrete uitwerking van strategische beleidskeuzen: zijn uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal, strategische elementen mogelijk en betreft uitwerking beleid voor 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 waterschap rekening dient te houden), beheerplan Natura 2000, actieplan omgevingslawaaï.
- openbare voorbereidingsprocedure 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 zwemwater en drinkwateronttrekking voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water en evt. vaarwegen;
 - 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

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 Werkproces

maatregelen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's.

- met regionaal waterprogramma wordt voldaan aan omgevingswaarden voor waterkwaliteit van oppervlakte- en grondwaterlichamen.
- regionaal waterprogramma en beheerplan Natura 2000 wordt 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 worden elke vijf jaar geactualiseerd.
- Een beheerplan Natura 2000 bevat in ieder geval een beschrijving van de voor het Natura 2000-gebied, gelet 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 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 een zelfde 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

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 Werkproces

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

of de vastgestelde omgevingswaarden of het beleidsdoel worden gehaald. Als uit monitoring blijkt dat de gewenste omgevingskwaliteit – ondanks de programma-tische aanpak – niet wordt gehaald, is bijstelling van het programma – en de inzet van instrumenten om tot doelbereik te komen – vereist. 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.

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 omgevings-

plan en de waterschapsverordening – omvat het instructieregels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.

Wat moet?

- Voor de toepassing van de bevoegdheid van 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

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 Werkproces

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 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 toegedeelde taken en het stellen van regels ter uitvoering van de aan de provincie toegedeelde taken.
- openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.
- Voor veiligheid van andere dan primaire waterkeringen én de gemiddelde overstromingskans per jaar waaraan bij de verordening aangewezen gebieden zijn blootgesteld bevat wet opdracht tot het stellen van provinciale omgevingswaarden.
- 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 de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed regels gesteld over omgevingsplannen.
- In een omgevingsverordening worden de gebieden die het natuurnetwerk Nederland vormen, aangewezen en wordt de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd. In de omgevingsverordening worden de wezenlijke

kenmerken en waarden opgenomen van de gebieden. Als wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland 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 natuurnetwerk Nederland vindt plaats via het omgevingsplan. Provincies dienen in de omgevingsverordening in ieder geval regels te stellen die bewerkstelligen dat omgevingsplannen, omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit en projectbesluiten van gedeputeerde staten of van een waterschap geen activiteiten binnen het natuurnetwerk Nederland 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 natuurnetwerk. 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 aange-

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 Werkproces

wezen gebieden. In een omgevingsverordening worden geen regels gesteld over het voorkomen of beperken van geluidhinder bij een militaire schietbaan.

- In een omgevingsverordening worden de beperkingen-gebieden 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 Provinciale Staten.

Wat mag?

- Instructieregels kunnen betrekking hebben op de inhoud, toelichting 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 projectbesluit van gedeputeerde staten, of een projectbesluit van een waterschap, 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 omgevings-

waarden die gemeenten op eigen initiatief in het omgevingsplan opnemen.

- Verder kunnen instructieregels worden gesteld over:
 - de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels,
 - de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in het omgevingsplan en milieubelastende activiteit en
 - over de maatwerkregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening.
- Er wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de instructieregels.
- Als de regulering van een onderwerp van overheidszorg op provinciaal niveau toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels vereist en niet doelmatig of doeltreffend kan worden gereguleerd via instructieregels of instructies, kunnen provinciale staten besluiten een uitzondering te maken op de hoofdregel, door dergelijke regels toch rechtstreeks op te nemen in de omgevingsverordening (als uitwerking van het inrichtingsprogramma/inrichtingsbesluit: zie aanvullingswet grondeigendom).
- provincies in hun schakelfunctie tussen het rijk en de gemeenten en waterschappen, vervullen een onmisbare 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:

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 Werkproces

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

provincies kunnen, onder bij algemene maatregel van bestuur in de instructieregel te bepalen voorwaarden met het oog op een nationaal belang, in hun verordening de bepalingen die zijn opgenomen in de algemene maatregel van bestuur met instructieregels aanvullen of aanscherpen (nadere regels stellen). Ook kunnen ze, als dat bij AMvB is bepaald, daarvan afwijkende instructieregels stellen of van de bij de algemene maatregel van bestuur 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

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 toedeling van functies aan locatie en de met het oog daarop gestelde regels worden zoveel mogelijk opgenomen in het omgevingsplan. om die reden bepaald dat provinciale staten deze onderwerpen zoveel mogelijk reguleren via instructieregels als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33,

eerste lid. 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 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 (specialiteitsbeginsel). 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 omgevingsvergunning voor de activiteit of activiteiten waarvoor hij een omgevingsvergunning nodig heeft. Hij kan ervoor kiezen om voor elke activiteit afzonderlijk een omgevings-

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 Werkproces

vergunning 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 meer- of minderjarige 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: Afwijkactiviteit van provinciaal belang, ontgrondingen op land en in het winterbed waarbij 100.000 m³ of meer in situ wordt ontgraven, milieubelastende activiteiten met betrekking tot ippc-installaties, andere milieubelastende installaties als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving en Seveso-inrichtingen.
- In het belang van een doelmatig waterbeheer een aanvraag om omgevingsvergunning voor water-activiteiten, los aangevraagd van omgevingsvergunning voor andere activiteiten.
- Verplichte coördinatieregels vergunningaanvraag milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteit voor Seveso-inrichting en RIE-installatie.
- 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 voor complexe bedrijven (grondslag in artikel 5.13 van de wet, uitwerking in artikel 3.10 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 3.15 invulling gegeven aan het uitgangspunt dat het bevoegd gezag voor enkelvoudige activiteiten advies met instemming heeft wanneer deze activiteit op gaat 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.

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 Werkproces

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.
- Uitsluitend in gevallen waarop MER, Aarhus of verdrag van Granada van toepassing zijn geldt uitgebreide voorbereidingsprocedure.
- Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij gedeputeerde staten die bevoegd gezag zijn voor de verleende omgevingsvergunning.

Wat mag?

- Opnemen van maatwerkvoorschriften in geval de algemene regels van het rijk 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 instand-

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 Werkproces

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

houding 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 toestemming voor andere in het projectbesluit benoemde activiteiten, 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.
- openbare voorbereidingsprocedure van toepassing

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 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 richt zich op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de toelaatbare belasting van activiteiten, de toelaatbare concentratie van stoffen of de depositie van stoffen

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 de omgevingswaarde vast te leggen

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 Werkproces

in het omgevingsplan of de waterschapsverordening (dat kan dus ook een instructieregel zijn om de omgevingswaarde in de beoordelingsregels voor een vergunningenstelsel op te nemen)

- Met beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning werkt de omgevingswaarde door naar individuele besluiten voor activiteiten van GS.

Wat moet?

De provincie is verplicht een omgevingswaarde vast te stellen voor:

- de bescherming van niet primaire waterkeringen en
- het overstromingsrisico voor bij omgevingsverordening aangewezen gebieden.

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 alleen mogelijk als het Bkl dat toelaat.

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. 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 vast stelt. 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 ligt daarbij overigens niet bij het orgaan dat de waarde vast stelt maar bij het college van B&W (zie programma's).

Wat moet en wat kan

Omgevingswet

(Stb. 2016, 156)

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 Werkproces

Artikel	Wat regelen?	Moeten/ kunnen
Art. 2.12 Ow (Omgevingswaarden)	- Bij omgevingsverordening kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld. - Met uitzondering van omgevingswaarden in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij AMvB zijn vastgesteld, tenzij anders bepaald. (zie hoofdstuk 2 van het Bkl)	Kunnen
Art. 2.13 Ow (Omgevingswaarden)	- Omgevingswaarden met betrekking tot de veiligheid van de bij verordening aangewezen regionale keringen (lid 1). - Omgevingswaarden met betrekking tot de gemiddelde overstromingskans per jaar van bij de verordening aangewezen gebieden (lid 1). - Nadere regels over de vaststelling van het waterkerend vermogen van waterkeringen (lid 2).	Moeten
Art. 2.18 Ow (Provinciale taken)	- Met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid: 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) - Het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden (lid 1) - Het beheer van watersystemen voor zover aan de provincie toebedeeld bij verordening of AMvB (lid 1) - Het houden van toezicht op het beheer van watersystemen voor zover dat is toebedeeld aan waterschappen met uitzondering van primaire keringen (lid 1) - Het nemen van beheersmaatregelen bedoeld in art. 2 lid 7 Zwemwaterrichtlijn (lid 1) - Het behoeden van de staat en werking van burgerluchthavens van regionale betekenis, lokale spoorweginfrastructuur en wegen in beheer van de provincie voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond deze infrastructuur (lid 1)	Moeten

vervolg Omgevingswet >

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 Werkproces

	- Het beheer van regionale wateren, met inachtneming van art. 2 lid 2 Waterschaps- wet toedelen bij provinciale verordening aan waterschappen of bij omgevings- verordening aan andere openbare lichamen (lid 2) - Het aanwijzen van gronden binnen regionale wateren als drogere oevergebieden (lid 3)	
Art. 2.22 Ow (Instructieregels)	- Met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid kunnen regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuurs- organen om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevings- waarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomge- ving (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)	- Regels op grond van artikel 2.22 kunnen alleen worden gesteld over (lid 1): - de inhoud, toelichting of motivering van: - 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 projectbesluit van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 5.44 of een projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede 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 >

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 Werkproces

	- De regels kunnen dienen ter uitvoering van een programma van gedeputeerde staten als bedoeld in paragraaf 3.2.4. (lid 2) - Regels over een omgevingsplan of waterschapsverordening kunnen alleen worden gesteld over: a. de uitvoering 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, b. in een omgevingsplan opgenomen andere dan onder a bedoelde omgevingswaarden, c. het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, d. het stellen van maatwerkregels als bedoeld in artikel 4.6. (lid 3) - Bij de regels wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de regels. (lid 4) - 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)	
Art 2.27 Ow verplichte instructieregels rijk	- Art. 2.27 geeft heel aantal onderwerpen die het rijk later weer verplicht in instructieregels uitwerkt in AMvB's, voor provincies om verder te regelen. - Onder andere in Hoofdstuk 7 van Bkl wordt dit uitgewerkt → zie in tabel Bkl hieronder.	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 (Legger)	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

vervolg Omgevingswet >

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 Werkproces

Art. 2.42 Ow (Rangorde bij waterschaarste)	Bij omgevingsverordening kunnen nadere regels over de rangorde worden gesteld (uitgewerkt in art. 3.20 en 21 Bkl).	Kunnen
Art. 3.15 (Programmatische aanpak)	- Bij omgevingsverordening kunnen programmatische programma's worden aangewezen. - Bij omgevingsplan wordt bepaald welk bestuursorgaan een programma kan vaststellen.	Kunnen/ moeten
Art. 3.16 Ow (Inhoud en werking program- matische 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)	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 lid 2 in acht genomen.	Kunnen
Art. 4.2 Ow (Toedeling functies aan locaties)	De omgevingsverordening bevat uitsluitend een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel 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
Art. 4.5 Ow (Maatwerk- voorschriften)	Bij algemene regels kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor maatwerk-voorschriften gesteld kunnen worden.	Kunnen
Art. 4.6 Ow (Maatwerkregels)	In de omgevingsverordening kunnen maatwerkregels worden opgenomen.	Kunnen

vervolg Omgevingswet >

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 Werkproces

Art. 5.4 Ow (Omgevings- vergunningplicht)	In de omgevingsverordening kunnen omgevingsvergunningplichten worden opgenomen.	Kunnen
Art. 5.19 Ow (Vergunnings- beoordelingsregels)	In de omgevingsverordening kunnen regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of voor een milieubelastende activiteit (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 Bkl.	Kunnen
5.34 Ow (Voorschriften)	Voor een activiteit waarvan in de omgevingsverordening is bepaald dat het verboden is deze uit te voeren zonder omgevingsvergunning kunnen regels worden gesteld over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor die activiteit.	Kunnen
16.55 Ow (Aanvraagvereisten)	Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.4 kunnen in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening ook regels worden gesteld over de door de aanvrager te verstrekken gegevens en bescheiden.	Kunnen
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)	- 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.	Moeten/ kunnen

vervolg Omgevingswet >

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 Werkproces

	- 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: 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.	
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)	- Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, regels worden gesteld over: a. het door daarbij genoemde bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen die handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf: 1°. bijhouden, verzamelen of berekenen van daarbij aangewezen gegevens, 2°. verstrekken van die gegevens aan bestuursorganen of andere instanties, bevoegde autoriteiten van andere staten of de Europese Commissie, b. de toetsing van de kwaliteit van de gegevens, - Bij omgevingsverordening kunnen nadere regels worden gesteld over: a. de uitvoering van het eerste lid en de bekostiging daarvan b. de toe te passen berekeningsmethodiek.	Kunnen
Art. 20.14 Ow (Verslaglegging)	Bij de wordt tevens de methode en de frequentie van de verslaglegging bepaald.	Moeten

Besluit kwaliteit leefomgeving

(Consultatieversie 01/07/2016)

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 Werkproces

Artikel	Wat regelen?	Moeten/ kunnen
Art. 2.2 lid 3 Bkl (Omgevingswaarden luchtkwaliteit)	Bij omgevingsplan of omgevingsverordening kunnen voor de kwaliteit van de buitenlucht aanvullende omgevingswaarden of afwijkende omgevingswaarden die strenger zijn dan de omgevingswaarden, bedoeld in het eerste lid, worden vastgesteld.	Aanvullen en afwijken mogelijk
Art. 2.10 lid 3 Bkl (Omgevingswaarden waterkwaliteit)	Bij omgevingsverordening kunnen voor de waterkwaliteit van de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen aanvullende of afwijkende omgevingswaarden worden vastgesteld, die strenger zijn dan de omgevingswaarden, bedoeld in het eerste lid.	Aanvullen en afwijken mogelijk
Art. 2.19 lid 3 Bkl (Omgevingswaarden zwemwaterkwaliteit)	Bij omgevingsverordening kunnen voor de kwaliteit van zwemwater aanvullende of afwijkende omgevingswaarden worden vastgesteld die strenger zijn dan de omgevingswaarde, bedoeld in het eerste lid.	Aanvullen en afwijken mogelijk
Art. 3.21 Bkl (Nadere regels rangorde bij waterschaarste)	Onverminderd artikel 3.20, kunnen bij omgevingsverordening voor regionale wateren nadere regels worden gesteld over de rangorde, bedoeld in artikel 3.20, vierde en vijfde lid. Bij omgevingsverordening kan die rangorde van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het beschikbare grondwater.	Kunnen
Art. 5.25 lid 3 Bkl (Bouwen binnen het kustfundament)	Bij omgevingsverordening van de provincie Fryslân kunnen voor de Friese Waddeneilanden regels worden gesteld die afwijken van het eerste lid.	Afwijken mogelijk
Art. 7.1 Bkl (Toedeling van functies aan locaties)	Afdeling 5.1 is van overeenkomstige toepassing op een omgevingsverordening, voor zover deze een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels bevat.	Kunnen

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving

Art. 7.3 lid 2 en 3 Bkl (Kernkwaliteiten van werelderfgoed en cultureel erfgoed)	- In een omgevingsverordening worden de kernkwaliteiten van erfgoed genoemd in art. 7.2 Bkl nader uitgewerkt. (lid 1 en 2) - In een 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 omgevingsplannen, over regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, van de wet en projectbesluiten als bedoeld in artikel 2.23, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet, die in ieder geval inhouden dat geen activiteiten worden toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten. (lid 3)	Moeten
Art. 7.5 lid 1 Bkl (Aanwijzing en begrenzing natuur- netwerk Nederland)	In een omgevingsverordening worden de gebieden die het natuurnetwerk Nederland, bedoeld in artikel 1.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, vormen, aangewezen en wordt de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd. Voor uitzonderingen zie lid 2.	Moeten
Art. 7.6 lid 1 Bkl (Wezenlijke kenmerken en waarden)	In de omgevingsverordening worden de wezenlijke kenmerken en waarden opgenomen van de gebieden, bedoeld in artikel 7.5, eerste lid.	Moeten

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 Werkproces

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 Werkproces

Art. 7.7 lid 1, 2 en 3 Bkl (Beschermingsregime)	- In de omgevingsverordening worden in het belang van de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland regels gesteld over omgevingsplannen, over regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, van de wet, en projectbesluiten als bedoeld in artikel 2.23, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet, die in ieder geval inhouden dat binnen het natuurnetwerk Nederland geen activiteiten worden toegelaten die per saldo leiden tot een significante aantasting van het natuurnetwerk Nederland, tenzij: a. er sprake is van een groot openbaar belang, b. er geen reële alternatieven zijn, en c. de negatieve effecten op het natuurnetwerk Nederland worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd. (lid 1) - Als compensatie als bedoeld in het eerste lid, onder c, bestaat uit het toevoegen van een nieuw gebied aan het natuurnetwerk Nederland, dan wordt dit gebied zo spoedig mogelijk in de omgevingsverordening aangewezen en geometrisch begrensd. (lid 2) - Als gebieden die deel uitmaken van het natuurnetwerk Nederland bestaan uit militaire terreinen of terreinen met een militair object als bedoeld in artikel 5.90, eerste lid, die zijn omheind, bepalen de regels in de omgevingsverordening dat voor het oprichten van bouwwerken en het verharden van terrein alleen de voorwaarde, bedoeld in het eerste lid, onder c, geldt. (lid 3)	Moeten
Art. 7.8 Bkl (De wijziging van de begrenzing natuurnetwerk Nederland)	De begrenzing van gebieden die het natuurnetwerk Nederland vormen, kan in de omgevingsverordening worden gewijzigd, als daarbij: a. de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland worden behouden of per saldo versterkt, b. de oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland ten minste gelijk blijft, en c. de samenhang tussen gebieden binnen het natuurnetwerk Nederland wordt behouden of per saldo wordt versterkt.	Kunnen

vervolg Besluit kwaliteit leefomgeving >

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 Werkproces

Art. 7.9 lid 2 Bkl (Beperkingengebieden met betrekking tot lokale spoorwegen)	In een omgevingsverordening worden de beperkingengebieden met betrekking tot lokale spoorwegen aangewezen en de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd.	Moeten
Art. 7.10 lid 1 en 2 Bkl (Stiltegebieden en grondwaterbescher- mingsgebieden)	- In een omgevingsverordening worden in ieder geval regels gesteld over: (lid 1) – 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, genoemd in bijlage XVII, onder B, bij dit besluit. (lid 2)	Moeten/ niet mogen
Art. 8.16 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit ammoniak en veehouderij)	Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een veehouderij als bedoeld in artikel 3.164 van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt alleen rekening gehouden met de gevolgen van de emissie van ammoniak op voor verzuring gevoelige gebieden, die gevoelig zijn voor de effecten van ammoniak voor zover daarover regels als bedoeld in artikel 5.19, tweede lid, van de wet zijn gesteld in de omgevingsverordening.	Kunnen

Besluit activiteiten leefomgeving

(Consultatieversie 01/07/2016)

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 Werkproces

Artikel	Wat regelen?	Moeten/ kunnen
Artikel 2.11 lid 1, 2 en 3 (Maatwerkregels)	1. Een maatwerkregel kan voor milieubelastende activiteiten in het omgevingsplan of in de omgevingsverordening en voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk in de waterschapsverordening worden gesteld over de onderwerpen in artikel 2.10, afdeling 2.7 en de hoofdstukken 3 tot en met 5, met uitzondering van de bepalingen: a. waarin milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk zijn benoemd, en b. over meet- of rekenmethoden. 2. Met een maatwerkregel kan worden afgeweken van afdeling 2.7 en de hoofdstukken 3 tot en met 5, tenzij daarin anders is bepaald. 3. Een maatwerkregel kan worden gesteld met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 2.2.	Kunnen
Art. 2.12a lid 1 en 2 (Maatwerkregels over meldingen)	1. Een maatwerkregel waarmee wordt afgeweken van een melding in de hoofdstukken 3 tot en met 5 kan alleen een aanvullend verbod inhouden om zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag een activiteit te verrichten. 2. De maatwerkregel kan worden gesteld in: c. in de omgevingsverordening, vanwege het uitvoeren van de taken voor de fysieke leefomgeving, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder b, c en d, van de wet.	Kunnen
Art. 2.12b lid 2 en 3 (afwijken vergunningplichtige gevallen)	2. In de omgevingsverordening kan worden afgeweken van de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen van milieubelastende activiteiten in hoofdstuk 3, vanwege de uitvoering van de taken voor de fysieke leefomgeving, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder b, c en d, van de wet. 3. Een afwijking als bedoeld in het eerste of tweede lid kan alleen een aanvullend verbod inhouden om een activiteit zonder omgevingsvergunning te verrichten.	Afwijken mogelijk

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving >

vervolg Besluit activiteiten leefomgeving

Artikel 2.12c (Afwijken vergunning- plichtige gevallen: bodemenergie- systemen)	In de omgevingsverordening kan worden afgeweken van de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen in artikel 3.23, eerste lid: a. met het oog op doelmatig gebruik van bodemenergie en doelmatig waterbeheer, en b. als de hoeveelheid grondwater die wordt onttrokken niet meer is dan 10 m ³ /u.	Afwijken mogelijk
Artikel 14.4 (Afwijking vergunning- plichtige gevallen)	In de omgevingsverordening kan met het oog op het doelmatig waterbeheer worden afgeweken van de aanwijzing van het vergunningplichtig geval in artikel 14.3, als het gaat om wateronttrekkingen bij industriële toepassingen als bedoeld in artikel 14.1, onder a.	Afwijken mogelijk
Artikel 14.9 (Afwijken vergunning- plichtige gevallen ontgronding)	In de omgevingsverordening kan worden afgeweken van de aanwijzing van de vergunningvrije gevallen in artikel 14.7, als die aanwijzing, of het verbod als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder d, van de wet niet doelmatig en doeltreffend is.	Afwijken 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 Werkproces

Omgevingsbesluit

(Consultatieversie 01/07/2016)

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 Werkproces

Artikel	Relevante bepalingen voor omgevingsverordening
Artikel 3.4 (Bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit, meer activiteiten en magneetactiviteiten)	Gedeputeerde staten beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit als de aanvraag betrekking heeft op: f. een activiteit waarvoor <i>in de omgevingsverordening</i> is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden,
Artikel 3.15 lid 1 sub e, (Advies en instemming door gedeputeerde staten)	Gedeputeerde staten zijn adviseur over een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit voor zover die aanvraag onder meer betrekking heeft op: een activiteit waarvoor in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden.
Artikel 12.4 sub d, en n. (Omgevings- documenten)	Als omgevingsdocument als bedoeld in artikel 16.2, tweede lid, van de wet, worden aangewezen de volgende besluiten of rechtsfiguren en de daarbij behorende toelichting of onderbouwing: d. instructies als bedoeld in artikel 2.34, eerste lid, van de wet, over een omgevingsverordening, omgevingsplan, projectbesluit van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 5.44 van de wet of projectbesluit van het dagelijks bestuur van het waterschap als bedoeld in artikel 5.44 of 5.46, tweede lid, van de wet, n. het ontwerp van besluiten van omgevingsvisies, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, projectbesluiten, leggers op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, peilbesluiten, voorkeursbeslissingen en aanwijzingen van zwemlocaties als bedoeld in artikel 3.6 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Besluit bouwwerken leefomgeving

(Consultatieversie 01/07/2016)

Artikel	Relevante bepalingen voor omgevingsverordening
Artikel 2.7 (Monumenten)	Voor zover een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit, of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in verband met een krachtens een omgevingsverordening of omgevingsplan aangewezen monument of monument waarop, voordat dit is aangewezen, een zodanige verordening of een zodanig plan van overeenkomstige toepassing is, afwijkt van een in de hoofdstukken 3 tot en met 5 gestelde regel, is alleen het aan die vergunning verbonden voorschrift van toepassing.
Artikel 6.27 (uitzonderingen energielabel)	Het eerste lid van artikel 6.26 is niet van toepassing op: b. een rijksmonument, voorbeschermd rijksmonument, krachtens een omgevingsverordening of omgevingsplan aangewezen monument en een monument waarop, voordat dit is aangewezen, een zodanige verordening of een zodanig plan van overeenkomstige toepassing 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 Werkproces

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 Werkproces

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

Hoofdstuk 1: Algemeen / Begripsbepaling en toepassingsbereik

- Definities
- Toepassingsbereik

Hoofdstuk 2: Taken en bevoegdheden (van provincie zelf)

- Omgevingswaarden
- Evt. toedelen functies aan locaties / functietoedelingsregels
- Overige taken en bevoegdheden van provincie zelf (instructie in AMvB's vanuit rijk)

Hoofdstuk 3: Algemene regels

- Indeling hoofdstuk: eerst regels voor hele grondgebied daarna aantal paragrafen voor deelgebieden (bebouwd gebied, specifieke gebieden) en deelonderwerpen (bijvoorbeeld water, milieu) en/of indeling naar soort activiteit zoals in AMvB's
- Algemene regels (eigen provinciale regels; rest via instructieregels aan GS, gemeenten, waterschappen)
- Evt. toedelen functies aan locaties / functietoedelingsregels
- Verboden instellen activiteiten zonder melding of omgevingsvergunning
- Maatwerkregels (vanwege algemene regels rijk die een provincie 'kan' regelen. Deze eventueel via instructieregel verschuiven naar omgevingsplan of waterschapsverordening)

Hoofdstuk 4: Instructieregels

- Aan GS, gemeenten en waterschappen
- Beoordelingsregels vergunningen
- Flexibiliteitsregels

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 Werkproces

Hoofdstuk 5: Handhaving en toezicht

- Handhaving
- Toezicht
- Strafbepalingen (veel ook in hoofdstuk 18 van de Ow geregeld)

Hoofdstuk 6: Procedures

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

Hoofdstuk 7: Monitoring en informatie

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

Hoofdstuk 8: Slotbepalingen

- inwerkingtreding
- citeertitel

Hoofdstuk 9: Overgangsrecht

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

Voorbeelden uitwerking typen regels

1. Waterwingebied
2. Geur regels
3. Natuur netwerk
4. Leegstand en deprogrammeren
5. Vaarwegbeheer
6. Instructieregels aan GS

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 Werkproces

Aan de hand van enkele onderwerpen worden hierna voorbeelden uitgewerkt waarbij elke keer voor één onderwerp verschillende typen regels worden ingezet. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om een onderwerp uitputtend te regelen of alle typen regels bij alle onderwerpen uit te werken.

De uitwerking laat wel zien dat er voor de meeste onderwerpen verschillende opties zijn die afhankelijk van de gewenste doorwerking mogelijk zijn. De regels zijn altijd gekoppeld aan een digitaal object zodat de begrenzing voor welk werkingsgebied de regels gelden vast ligt. In een volgende versie van deze Handreiking worden meer uitgewerkte voorbeelden opgenomen, bijvoorbeeld voor een beperkingengebied, monumenten en overgangsrecht.

Uitwerkingen voor:

1. Waterwingebied
2. Geur regels
3. Natuur netwerk
4. Leegstand en deprogrammeren
5. Vaarwegbeheer
6. Instructieregels aan GS

1. Waterwingebied

Functietoedelingsregel:

1. Binnen het gebied is het gebruik van gronden en het oprichten van bebouwing toegestaan voor de functie waterwinning.
2. In aanvulling op het eerste lid is ander gebruik van de gronden toegestaan als dat geen nadelige gevolgen heeft voor de waterwinning. Dat betekent in ieder geval dat:
 - a. er geen schadelijke stoffen op of in de bodem worden gebracht, behoudens normaal landbouwkundig gebruik en beweiding;
 - b. er geen lozingen op of in de bodem plaatsvinden;
 - c. er geen bebouwing wordt opgericht;
 - d. er geen diepgaande beplanting wordt opgericht;
 - e. er geen werken op of in de bodem uitgevoerd mogen worden die de beschermende werking van bodemlagen aantasten;
 - f. er geen opslag van schadelijke stoffen of materialen plaatsvindt
 - g. het verboden is om zonder omgevingsvergunning milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel ... Besluit kwaliteit leefomgeving uit te oefenen.

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 Werkproces

1. Waterwingebied
2. Geur regels
3. Natuur netwerk
4. Leegstand en deprogrammeren
5. Vaarwegbeheer
6. Instructieregels aan GS

Algemene regel

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

Instructieregel

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

Vergunningenstelsel

Het is binnen een waterwingebied verboden zonder omgevingsvergunning meststoffen op of in de bodem te brengen.

Beoordelingsregel

De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als er sprake is van:

- a. normaal landbouwkundig gebruik, of
- b. beweiding

Procedureregels

Er advies is ingewonnen bij de waterbeheerder waarbinnen het waterwingebied ligt.

2. Geur regels

Omgevingswaarde

1. Voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt een omgevingswaarde vast gesteld voor de cumulatieve geurbelasting van veehouderijen op geurgevoelige objecten:
 - a. van 8,0 ouE/m³ binnen de bebouwingscontour geur; en
 - b. van 20 ouE/m³ buiten de bebouwingscontour geur.
2. De omgevingswaarde bedoeld in het eerste lid betreft een resultaatsverplichting.

Aanvullende regels bij een omgevingswaarde

Instructieregel: Als een omgevingsplan veehouderijen toelaat wordt de in artikel ... vastgelegde omgevingswaarde in acht genomen.

Monitoringsregel: Het college van burgemeester en wethouders verstrekt jaarlijks – uiterlijk op 1 juli van het jaar – inzicht in de geurbelasting die vanwege veehouderijen op geurgevoelige objecten aanwezig is.

Instructieregel (voor hele provincie of een apart gebied)

1. Een omgevingsplan dat het oprichten, uitbreiden of wijzigen van een dierenverblijf mogelijk maakt, bepaalt dat de cumulatieve geurhinder op een geurgevoelig object niet meer bedraagt dan:
 - a. 12 % geurgehinderden in de bebouwde kom; en
 - b. 20 % geurgehinderden buiten de bebouwde kom

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 Werkproces

1. Waterwingebied
2. Geur regels
3. Natuur netwerk
4. Leegstand en deprogrammeren
5. Vaarwegbeheer
6. Instructieregels aan GS

2. In afwijking van het eerste lid kan een omgevingsplan uitbreiding van een veehouderij toestaan indien de veehouderij geurbelastingreducerende maatregelen treft, waardoor een daling optreedt van de achtergrondbelasting die ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding compenseert.

3. Natuur netwerk

Instructieregel

1. Een omgevingsplan gelegen binnen het natuurnetwerk: strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken;
 - a. stelt regels ter bescherming van de ecologische waarden en kenmerken en houdt daarbij rekening met de overige aanwezige waarden en kenmerken, waaronder de cultuurhistorische waarden en kenmerken;
 - b. bepaalt dat zolang de natuur niet is gerealiseerd, de bestaande bebouwing en de bestaande gebruiksactiviteit zijn toegelaten.
2. Als ecologische waarden en kenmerken als bedoeld in het eerste lid 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 het gebruik van gronden en het oprichten van bebouwing

toestaan gericht op het ondersteunen van de natuurbeleving of natuuronderhoud, mits:

- a. de ecologische waarden en kenmerken niet onevenredig worden aangetast;
- b. de bebouwing ten hoogte 50 m² bedraagt.

OF

In de omgevingsverordening worden per gebied de kwaliteiten en kenmerken beschreven, bijvoorbeeld voor heide gebieden:

1. Een omgevingsplan gelegen binnen het natuurnetwerkheide:
 - a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van het heidegebied dat bestaat uit heidevegetatie, struwelen, veenmosplekken en kleine stilstaande wateren;
 - b. stelt regels ter bescherming van de ecologische waarden en kenmerken en houdt daarbij rekening met de overige aanwezige waarden en kenmerken, waaronder de cultuurhistorische waarden en kenmerken;
 - c. bepaalt dat zolang de natuur niet is gerealiseerd, de bestaande bebouwing en de bestaande gebruiksactiviteit zijn toegelaten;
2. In aanvulling op het eerste lid kan een omgevingsplan het gebruik van gronden en het oprichten van bebouwing toestaan gericht op het ondersteunen van de natuurbeleving of natuuronderhoud, mits:

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 Werkproces

1. Waterwingebied
2. Geur regels
3. Natuur netwerk
4. Leegstand en deprogrammeren
5. Vaarwegbeheer
6. Instructieregels aan GS

- a. de ecologische waarden en kenmerken niet onevenredig worden aangetast;
- b. de bebouwing ten hoogte 50 m² bedraagt.

Functietoedelingsregel

1. Binnen het natuurnetwerkheide is het gebruik van gronden gericht op het behoud en de ontwikkeling van de functie natuurheide dat bestaat uit heidevegetatie, struwelen, veenmosplekken en kleine stilstaande wateren.
2. In aanvulling op het eerste lid is het gebruik van gronden en het oprichten van bebouwing mogelijk voor het ondersteunen van de natuurbeleving zoals voorzieningen ten behoeve van natuuronderhoud, horeca en recreatieve voorzieningen als fietspaden en parkeer-gelegenheid mits:
 - a. de ecologische waarden en kenmerken niet onevenredig worden aangetast;
 - b. de bebouwing ten hoogte 50 m² bedraagt.
3. Totdat de natuurfunctie is gerealiseerd, is het bestaande gebruik van gronden en bebouwing toe gestaan, mits dit geen onomkeerbare gevolgen heeft voor de ontwikkeling van het natuurnetwerkheide. Dit betekent dat:
 - a. het verboden is zonder omgevingsvergunning werken en werkzaamheden uit te voeren die de bodem-opbouw verstoren;
 - b.

4. Leegstand en deprogrammeren

Instructie

1. Een omgevingsplan gelegen binnen ... sluit de bouw en ontwikkeling van kantoren uit.
2. In afwijking van het eerste lid is de ontwikkeling van een kantoor mogelijk indien:
 - a. binnen een straal van 5 kilometer een kantoor met een zelfde omvang is gesaneerd;
 - b. de ontwikkeling vanuit kwalitatieve overwegingen een versterking geeft van de kantorenmarkt;
 - c. de ontwikkeling past binnen de regionale afspraken;
 - d. er sprake is van een multimodale ontsluiting.
3. Nog niet gerealiseerde kantoren in een geldend omgevingsplan waarvan met actueel onderzoek naar de behoefte niet kan worden aangetoond dat daaraan binnen tien jaar behoefte is, moeten worden geschrapt.

Voorbeschermingsregel

1. Tot het tijdstip waarop het omgevingsplan is aangepast geldt de regel dat het verboden is om kantoorgebouwen op te richten.
2. In afwijking van het eerste lid kan een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit van een kantoor worden verleend indien:
 - a. is voldaan aan de voorwaarden uit artikel ..., tweede lid
 - b. advies is gevraagd aan gedeputeerde staten en zij met de bouw hebben ingestemd.

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 Werkproces

5. Vaarwegbeheer

Functietoekenning regionale vaarwegen en aanwijzing vaarwegbeheerders

Functietoedeling aan regionale vaarwegen vindt plaats in het regionale waterprogramma van de provincie (zie art. 4.4 Bkl).

De aanwijzing van diverse vaarwegbeheerders vindt plaats:

- OFWEL in het reglement van het waterschap, via Waterschapswet. Dan toedeling vaarwegbeheer aan gemeenten elders regelen, bijvoorbeeld in omgevingsverordening.
- OFWEL in de omgevingsverordening (aanwijzing van provincie zelf, waterschappen en gemeenten is daar mogelijk (artikel 2.18 Ow). Bijvoorbeeld via ‘medebewind’ de taak dan toedelen aan waterschappen, zie [artikel 146 Provinciewet](#).

Voor (de onderdelen van) vaarwegbeheer die in de omgevingsverordening worden geregeld:

Functietoedelingsregels

De zorg voor het vaarwegbeheer berust bij de vaarwegbeheerder, zoals aangewezen in art. ..., en omvat in ieder geval het houden of brengen van een vaarweg, zoals aangewezen in het regionale waterprogramma, op de ingevolge artikel ... (of in apart besluit) vastgestelde afmetingen (vaarwegprofiel).

Instructieregels

Een omgevingsplan of waterschapsverordening waarbinnen vaarwegen, zoals aangewezen in het regionale waterprogramma, zijn gelegen:

- a. strekt tot het houden of brengen van een vaarweg, zoals aangewezen in het regionale waterprogramma, op de ingevolge artikel ... (of in apart besluit) vastgestelde afmetingen (vaarwegprofiel);
- b. stelt zo nodig regels ter bescherming van de aangewezen vaarwegen, en houdt daarbij rekening met de overige aanwezige waarden en kenmerken, zoals beschreven in het regionale waterprogramma.

Aangewezen vaarwegbeheerders (waterschap of gemeente) kunnen hun eigen vergunningstelsel in het leven roepen voor die vaarwegen waar zij beheerder van zijn. Dit gebeurt dan in de waterschapsverordening of het omgevingsplan.

Algemene regels

Art. A: Toepassingsbereik

Deze titel is uitsluitend van toepassing op de vaarwegen in beheer bij de provincie, daarvoor worden onderstaande regels gesteld:

Art. B: Onderhoudsplicht

Het onderhoud van de vaarweg en de oevers langs de vaarwegen berust bij de onderhoudsplichtige en hun rechtverkrijgenden.

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 Werkproces

1. Waterwingebied
2. Geur regels
3. Natuur netwerk
4. Leegstand en deprogrammeren
5. Vaarwegbeheer
6. Instructieregels aan GS

Vergunningstelsel

Art. A: Toepassingsbereik

Deze titel is uitsluitend van toepassing op de vaarwegen in beheer bij de provincie, daarvoor worden onderstaande regels gesteld:

Art. B: Vergunningplicht

Het is, zonder omgevingsvergunning, verboden:

- a. een andere vaarweg op deze vaarwegen aan te sluiten;
- b. een vaarweg te verleggen, te versmallen, de diepte te wijzigen of op andere wijze te veranderen dan wel buiten gebruik te stellen;
- c. een werk boven, op, in onder of langs een vaarweg aan te brengen, te houden, te veranderen, of te verwijderen.

Art. C: Beoordelingsregels

De omgevingsvergunning wordt alleen verleend indien ...

6. Instructieregels aan gedeputeerde staten

Gedeputeerde staten nemen bij het wijzigen van grenzen van gebieden als bedoeld in artikel 2.22 Omgevingswet de volgende uitgangspunten in acht:

- a. De wijziging betreft ten hoogste gebieden van 50 hectare;
- b. Voor een wijziging van het natuurnetwerk geldt dat wijziging alleen mogelijk is indien:
 - 1e. de oorspronkelijke kwalitatieve en kwantitatieve ambities van het natuurnetwerk behouden worden of verstrekt;
 - 2e. vaststaat welk onderdeel van het natuurnetwerk verdwijnt en waar dit onderdeel opnieuw wordt ingezet.
- c. Voor een wijziging van het waterbergingsgebied geldt dat er advies is gevraagd aan het waterschap.

Gedeputeerde staten nemen ter voorbereiding van een projectbesluit voor werken met een provinciaal belang in ieder geval een voorkeursbeslissing als het gaat om:

- a. de aanleg van een autoweg;
- b. de uitbreiding van een weg met meer dan twee rijstroken;
- c. de ontwikkeling van een locatie voor de opwekking van windenergie van meer dan 50 MW;
- d. de ontwikkeling van een grootschalige glastuinbouwlocatie van 100 hectare of meer.

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 Werkproces

1. Waterwingebied
2. Geur regels
3. Natuur netwerk
4. Leegstand en deprogrammeren
5. Vaarwegbeheer
6. Instructieregels aan GS

Gedeputeerde staten nemen bij het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel ... van de wet en het uitoefenen van toezicht daarop de volgende uitgangspunten in acht:

- a. Er vindt 5-jaarlijks een afweging plaats of er aanleiding bestaat de verleende vergunning te actualiseren waarbij in ieder geval bezien wordt of de voorgeschreven technieken nog steeds voldoen aan eisen van BBT;
- b. Er vindt ten minste 5-jaarlijks een controle plaats of aan de vergunning voorwaarden wordt voldaan;
- c. Er wordt een telefonisch en digitaal meldpunt ingesteld;
- d.

Gedeputeerde staten verstrekken jaarlijks een rapportage over:

- a. Toezicht en handhaving
- b. Het verwezenlijken van de omgevingswaarden bedoeld in artikelen ...
- c. <PM evt. methodiek van monitoring>

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 Werkproces

Fase	Vorbereiding	Omgevingsverordening maken	Vaststellen Omgevingsverordening
Juridische aspecten	Team formeren (inclusief link met Omgevingsvisie) Inventariseren: • wat hebben we nu geregeld, waar en hoe? • wat moeten we regelen o.g.v. de Ow? • wat willen we regelen (visie)? Uitgangspunten Startnotitieopstellen: • 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.)?	(Concept) ontwerp verordening opstellen Vanuit de digitale objecten-structuur: • Regels eventueel met bijlagen • Verbeelding/kaart • Toelichting eventueel met bijlagen Keuzes maken: • Welke vorm van participatie?	Te doorlopen stappen: • (voor)ontwerp • definitieve omgevingsverordening inwerking-tredingsbesluit • digitale publicatie • nazorg (voorlichting, cursussen, handreiking, OLO vragenboom helpen ontwikkelen) • PM
Digitale/ GIS aspecten	Structuur: • Juristen, beleidsmensen en GIS-mensen gezamenlijk laten nadenken over de digitale objectenstructuur van de omgevingsverordening.	Werkingsgebieden vaststellen: • onderlinge relaties vastleggen tussen verschillen werkingsgebieden in een apart overzicht 'Werkingsgebieden' • verbeelding maken	Digitale publicatie: • besluit tot vaststelling of wijziging • omgevingsverordening



communicatie@ipo.nl

www.ipo.nl



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

Interprovinciaal Overleg

