

Samenwerkingsafspraken GS – PS Omgevingswet

Werkgroep Samenwerkingsafspraken GS-PS Omgevingswet

In het najaar van 2023 hebben er twee Statenacademies plaatsgevonden over de betekenis van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het verschuiven van bevoegdheden. Op 29 november 2023 is er in de Statencommissie RND beeldvormend gesproken over de geconstateerde wens in de Statenacademie om hierop samenwerkingsafspraken te maken tussen Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS). Dit heeft geleid tot het instellen van de werkgroep Samenwerkingsafspraken GS-PS Omgevingswet in de PS vergadering van 31 januari 2024.

De opdracht van de werkgroep is om een gedragen voorstel voor te bereiden met samenwerkingsafspraken tussen GS en PS bij de inzet van instrumenten van de Omgevingswet en daarbij ook afspraken op te nemen over monitoring en evaluatie van de afspraken en de rol van de werkgroep hierbij. De werkgroep bestaat uit een vertegenwoordiging van zowel PS als GS leden. Daarnaast is er een aantal ambtelijk adviseurs toegevoegd aan de werkgroep.

Gelet op de onderstaande punten is de werkgroep Samenwerkingsafspraken GS-PS Omgevingswet gekomen tot de in deze notitie opgenomen samenwerkingsafspraken:

- Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet inwerking getreden;
- De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving;
- Voor de uitvoering van de wet maken we gebruik van de (kern)instrumenten van de wet;
- Met de inwerkingtreding van de wet is een aantal bevoegdheden verschoven van Provinciale Staten naar Gedeputeerde Staten (instrumenten Omgevingsprogramma en projectbesluit) en van de Kroon naar Provinciale Staten (onteigening);
- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben nu nadrukkelijker dan voorheen een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het uitvoeren van de wet.

Leeswijzer

De samenwerkingsafspraken zijn vormgegeven aan de hand van de interactiemomenten tussen GS en PS en de verschillende processtappen van de instrumenten: (omgevings)programma, projectbesluit, experimentenkader, lijst provinciaal belang, participatie en monitoring en evaluatie.

Dit zijn de instrumenten waarvan de werkgroep heeft geïdentificeerd dat hier door het schuiven van de bevoegdheden nadere afspraken over gewenst zijn.

Hierna volgt een korte toelichting op elk instrument en de afspraak die erbij is geformuleerd. Ter volledigheid/ achtergrond is bijgevoegd een algemene toelichting op de (kern)instrumenten van de Omgevingswet (verder: Ow), inclusief een toelichting op de instrumenten waar geen bevoegdheidsverschuiving heeft plaatsgevonden en een tabel met de mogelijkheden van interactie tussen PS en GS zoals door de werkgroep zijn geïdentificeerd en gebruikt bij het opstellen van de samenwerkingsafspraken.

Een belangrijk uitgangspunt is dat we een lerende organisatie zijn. De samenwerkingsafspraken zijn opgesteld met de kennis van nu over hoe we het voor ons zien dat de onderlinge samenwerking van GS en PS bij besluitvormingsprocessen van de instrumenten gaan verlopen. Het werken met de instrumenten van de Omgevingswet en de voorgangers daarvan is een continue proces. De voorbereiding is soms al gestart onder het oude recht en daarvan zal de besluitvormingsprocedure nu onder de Omgevingswet plaatsvinden. De werkwijze van die procedures kunnen nog daarom afwijken van de samenwerkingsafspraken. Per geval zal worden bekeken hoe invulling te geven aan de (geest van de) samenwerkingsafspraken.

Instrument Omgevingsprogramma

Toelichting - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten

Het Omgevingsprogramma past binnen het integrale omgevingsbeleid in de omgevingsvisie, al bestaat er echter geen juridische koppeling tussen beide instrumenten. Het bevat beleid en maatregelen om de beleidsdoelen te realiseren of om aan omgevingswaarden te voldoen. Denk aan beleidsregels, financiële instrumenten, convenanten of projecten. Een programma richt zich op één of meerdere onderwerpen, een bepaalde bedrijfssector of een gebied. Er zijn verplichte en niet verplichte programma's. Wettelijke procedurestappen bestaan uit participatie, eventueel een MER, ontwerp met inspraak en definitief besluit.

Afspraak instrument Omgevingsprogramma - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten (artikel 3.4 Ow)

- Bij de voorbereiding van een omgevingsprogramma wordt het plan van aanpak beeldvormend voor peilen en toetsen in de commissie gebracht. Hierbij wordt ook het vervolg voor PS opgenomen zodat hierop gereageerd kan worden.
- GS stelt het omgevingsprogramma vast als concept:
 - het concept gaat naar PS voor peilen en toetsen indien het onderwerp bij het bespreken van het plan van aanpak als licht/middel¹ is aangemerkt;
 - het concept gaat naar PS voor wensen en opvattingen indien het onderwerp bij het bespreken van het plan van aanpak als zwaar/politiek gevoelig/urgent² is aangemerkt;
- Daarna stelt GS het omgevingsprogramma vast als ontwerp en gaat het de inspraak in.
- GS informeert PS over de verwerking van de resultaten van peilen en toetsen of wensen en opvattingen van PS over het concept voorafgaand aan de ter inzage legging voor de inspraak.
- GS informeert PS tenslotte over de ingekomen zienswijzen en de verwerking ervan in het definitieve omgevingsprogramma.

Instrument Projectbesluit

Toelichting - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten

Een procedure waarmee de provincie beslissingen kan nemen over complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan van de gemeente met regels die nodig zijn voor het uitvoeren, in werking hebben of in stand houden van een project. Ook kan het de uitvoeringsbesluiten (omgevingsvergunningen) en eventuele andere besluiten bevatten die nodig zijn voor het realiseren van het project. Voor sommige projecten bepaalt de Omgevingswet dat er sprake is van een publiek belang. In dat geval moet er een projectbesluit genomen worden. Wettelijke procedurestappen bestaan uit projectprocedure (voornemen, verkenning, voorkeursbeslissing, projectbesluit), participatie, eventueel een MER, ontwerp met inspraak en definitief besluit.

Afspraak instrument Projectbesluit - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten (artikel 5.44 Ow)

Er vindt in ieder geval een beeldvorming peilen en toetsen plaats, eventueel in combinatie met een werkbezoek. De beeldvorming wordt tijdig gepland zodat de Staten indien gewenst kunnen vragen om een Statenvoorstel wensen en opvattingen voordat GS een besluit neemt.

Instrument Experimentenkader

Toelichting - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten

Het huidige provinciale Omgevingsprogramma (uit 2019) biedt de mogelijkheid om op experimentele basis het planologische regime voor het landelijk gebied te verruimen d.m.v. het (buitenwettelijke) experimentenkader. Voorwaarde is dat in het ruimtelijke ontwerp een integrale kwaliteitsimpuls voor het gebied wordt aangetoond. Op basis van de uitkomst van de experimenten kunnen voorstellen komen om het beleid voor de fysieke leefomgeving structureel aan te passen.

¹ Zie Toelichting Mogelijkheden interactie tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS)

² Zie Toelichting Mogelijkheden interactie tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS)

Afspraak instrument Experimentenkader - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten (buitenwettelijk, paragraaf 1.3.1 Omgevingsprogramma Flevoland)

Er vindt in ieder geval een beeldvorming peilen en toetsen plaats over het voornemen om het experimentenkader in te zetten. De beeldvorming wordt tijdig gepland zodat de Staten indien gewenst kunnen vragen om een Statenvoorstel wensen en opvattingen voordat GS een besluit neemt.

Instrument Lijst van provinciaal belang

Toelichting - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten

Onder de Omgevingswet kan de provincie gebruik maken van haar provinciale bevoegdheden (advies- en instemmingsrecht) bij omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplan-activiteiten als zij het provinciale belang kenbaar hebben gemaakt in een openbaar gemaakt document. In Flevoland is dit vorm gegeven d.m.v. de (buitenwettelijke) lijst van provinciaal belang. Deze lijst omvat een samenvatting c.q. opsomming van door GS en PS vastgesteld beleid in o.a. de omgevingsvisie en programma's.

Afspraak instrument Lijst van provinciaal belang - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten (art. 16.15a Ow)

GS informeert PS middels een mededeling ten minste elk kwartaal over de wijzigingen in de Lijst van Provinciaal belang.

Instrument Participatiebeleid en -verordening en Participatie bij inzet instrumenten

Toelichting - Bevoegdheid: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Het participatiebeleid is een kaderstellend beleid van de provincie voor het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding van de instrumenten van de Omgevingswet.

De participatieverordening is een provinciale regeling o.g.v. de Provinciewet die regels en procedures vaststelt voor het betrekken van burgers, belanghebbenden en andere partijen bij besluitvormingsprocessen op provinciaal niveau. Het is de opvolger van de inspraakverordening. Voor beide instrumenten zijn Provinciale Staten bevoegd gezag en zijn geen samenwerkingsafspraken nodig.

De provincie moet o.g.v. de Omgevingswet bij (beleids)plannen voor de omgeving omwonenden, bedrijven en organisaties betrekken. Voor de meeste kerninstrumenten geldt dat daarin moet staan hoe en welke burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken zijn. Bij de omgevingsvergunning is de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor de participatie.

De provincie moet bij het vaststellen van de kerninstrumenten van de Omgevingswet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en hoe invulling is gegeven aan het participatiebeleid. De bevoegdheid ligt bij het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor het instrument waarvoor participatie wordt gedaan.

Afspraak instrument Participatiebeleid en -verordening - Bevoegdheid: Provinciale Staten (Provinciewet en hfst 10 Omgevingsbesluit)

Geen aanvullende afspraken. Participatie is onderdeel van de informatie die aan de voorkant met PS wordt besproken bij de voorbereiding van een instrument van GS.

Instrument Monitoring en evaluatie

Toelichting - Bevoegdheid: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten

Monitoring en evaluatie zijn belangrijke fundamenteen voor wie werkt aan de continue verbetering van de leefomgeving. Blijkt uit monitoring en evaluatie of de beleidsdoelen worden gehaald, of is aanpassing nodig? Monitoringsinformatie helpt om goede besluiten te kunnen nemen over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het is een belangrijke basis voor een snellere en betere besluitvorming. En het helpt om tijdig bij te sturen en plannen aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Afspraak instrument Monitoring en evaluatie - Bevoegdheid: Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (volgen beleidscyclus Omgevingswet)

Monitoring en evaluatie is onderdeel van de informatie die aan de voorkant met PS wordt besproken bij de voorbereiding van een instrument van GS.

GS informeert PS middels een mededeling over de resultaten van evaluatie en monitoring, binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet, wanneer deze door GS is vastgesteld.

Algemene toelichting Samenwerkingsafspraken GS – PS Omgevingswet

Instrumenten Omgevingswet

Inleiding

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Omgevingswet is de wet die alles regelt voor de ruimte waarin we wonen en werken: de leefomgeving.

Zoals de minister van BZK aangeeft: “De Omgevingswet en het instrumentarium spelen een cruciale rol bij alle gebiedsgerichte opgaven die vragen om een integrale afweging in de fysieke leefomgeving”³.

De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Om de Omgevingswet in de praktijk uit te voeren hebben overheden zes kerninstrumenten tot hun beschikking⁴. Daarnaast biedt de wet instrumenten voor specifieke doelen. De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de wet te ordenen (zie figuur hiernaast).



Voor de uitvoering van de wet maken we gebruik van de instrumenten van de wet en de vijf uitvoeringsprincipes (zie figuur onder). Met de inwerkingtreding van de wet ligt er een duidelijke opdracht voor de provincie: toegerust zijn op het werken volgens de bedoeling en het nieuwe stelsel van de wet: vanuit het idee van de paradigmawisseling werken vanuit de uitvoeringsprincipes en met de instrumenten en de beleidscyclus.

Uit de memorie van toelichting Omgevingswet

Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is.

³ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/10/09/kamerbrief-over-voortgang-omgevingswet-oktober-2023>

⁴ [De 6 kerninstrumenten van de Omgevingswet | Informatiepunt Leefomgeving \(iplo.nl\)](#)

Verbeterdoelen van de Omgevingswet

In de memorie van toelichting van de Omgevingswet geeft de wetgever de volgende vier verbeterdoelen als reden voor het invoeren van de wet:

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

Uitvoeringsprincipes van de Omgevingswet

De Omgevingswet is een stelselherziening van het Omgevingsrecht. Het algemene beeld is dat een goede uitvoering van de wet vraagt om een andere manier van werken van overheden. Die manier van werken kan worden samengevat in de onderstaande uitvoeringsprincipes:

- Integrale benadering
- 'Ja, mits'-houding
- Participatie van en samenwerking met de samenleving
- Gebiedsgericht werken
- Blijven waarborgen rechtsbescherming

Deze principes zijn niet expliciet opgesomd in de memorie van toelichting van de Omgevingswet, maar worden daarin wel aangehaald. Bovendien worden ze benoemd in andere stukken zoals de cultuurmonitor van de Monitor Invoering Omgevingswet. Hierbij moet benadrukt worden dat de ontwikkeling naar een 'andere manier van werken' al jaren aan de gang is en niet begint bij de invoering van de wet. In veel gevallen is de Omgevingswet meer een bevestiging van deze ontwikkeling en een katalysator.

Bron: [Monitor Werking Omgevingswet. Plan van aanpak.pdf](#)

Instrumenten Omgevingswet

De Omgevingswet heeft zes kerninstrumenten voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Met deze instrumenten kan de overheid beleid schrijven en uitvoeren. Daarnaast kunnen overheden met deze instrumenten regels stellen aan activiteiten en de uitvoering van projecten. De zes kerninstrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit; vijf van deze instrumenten kan de provincie toepassen.

Daarnaast biedt de wet andere instrumenten voor specifieke doelen. Deze sluiten vaak aan op één van de kerninstrumenten. Zo spelen naast de algemene rijksregels en de omgevingsvergunning ook de instrumenten gelijkwaardige maatregel en maatwerkvoorschrift een rol, evenals het houden van toezicht op de naleving en het handhavend optreden tegen overtredingen. Ander voorbeeld zijn de decentrale regels. Voor de provincie bevat de omgevingsverordening alle decentrale provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Daarin wordt gebruik gemaakt van de instrumenten algemene regel, maatwerkregel, instructieregel en omgevingswaarde.

Tenslotte kent onze provincie een aantal eigen (buitenwettelijke) instrumenten, zoals de lijst van provinciaal belang en het experimentenkader.

Vorbereiding en vaststellen

Voor een aantal instrumenten zijn Provinciale Staten het vaststellend bestuursorgaan, het bevoegd gezag. Denk aan de omgevingsvisie en de omgevingsverordening. De voorbereiding voor deze instrumenten vindt plaats via de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat eerst een ontwerp wordt voorbereid waarover iedereen zienswijzen kunnen inbrengen, daarna vindt definitieve vaststelling plaats. Gelet op de Provinciewet zijn Gedeputeerde Staten bevoegd besluiten van Provinciale Staten voor te bereiden en uit te voeren. Besluiten van Provinciale Staten vinden in de regel plaats op voorstel van Gedeputeerde Staten. Een voorstel wordt door de Statencommissies en Provinciale Staten behandeld via het model van beeld-, oordeels- en besluitvorming (zie ook de Mogelijkheden interactie tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS)).

Voor andere instrumenten zijn Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag. Voorbeelden zijn het programma en de omgevingsvergunning. De voorbereiding voor deze instrumenten vindt afhankelijk van het instrument plaats via de reguliere of de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure. Op grond van de actieve informatieplicht als bedoeld in de Provinciewet voorzien Gedeputeerde Staten Provinciale Staten tijdig van relevante informatie via een PS-Mededeling.

Schuiven van de bevoegdheden

Met de inwerkingtreding van de wet is een aantal bevoegdheden verschoven van Provinciale Staten naar Gedeputeerde Staten (instrumenten Omgevingsprogramma en projectbesluit) en van de Kroon naar Provinciale Staten (onteigening). Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten hebben nu nadrukkelijker dan voorheen een gezamenlijke verantwoordelijkheid in het uitvoeren van de wet.

Tabel Schuiven van de bevoegdheden

Instrument	Voor 1 januari 2024	Na 1 januari 2024
Omgevingsvisie	Provinciale Staten	Provinciale Staten
Omgevingsverordening	Provinciale Staten	Provinciale Staten
Omgevingsprogramma's	Provinciale Staten	Gedeputeerde Staten
Projectbesluit	Provinciale Staten	Gedeputeerde Staten
Onteigening	Kroon	Provinciale Staten
Participatiebeleid & -verordening Participatie bij inzet instrumenten	Provinciale Staten	Provinciale Staten Bestuursorgaan dan bevoegd gezag is voor het instrument
Milieueffectrapportage	Bevoegd gezag van plan/project waarvoor het wordt opgesteld	Bevoegd gezag van plan/project waarvoor het wordt opgesteld
Monitoring	Bevoegd gezag van plan/project waarvoor het wordt opgesteld	Bevoegd gezag van plan/project waarvoor het wordt opgesteld
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	Gedeputeerde Staten (omgevingsdiensten)	Gedeputeerde Staten (omgevingsdiensten)
Lijst provinciaal belang		Gedeputeerde Staten
Experimentenkader	Gedeputeerde Staten na wensen en opvattingen Provinciale Staten	Gedeputeerde Staten na wensen en opvattingen Provinciale Staten
Omgevingsplan	Gemeenteraad	Gemeenteraad

Mogelijkheden interactie tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS)

Ten behoeve van het maken van deze samenwerkingsafspraken over de Omgevingswet is een matrix opgesteld met verschillende mogelijkheden om elkaar te betrekken en te informeren over de inzet van een Omgevingswetinstrument afhankelijk van de gevoeligheid en urgentie van het inhoudelijke onderwerp.

Onderwerpen	Licht	Middel	Zwaar
Voorafgaand aan besluit GS	• Mondeling informeren • Informeel overleg (woordvoerders)	• Beeldvormende sessie • Technische sessie • Werkbezoek • Beeldvorming peilen en toetsen	Statenvoorstel wensen en opvattingen
Na besluit GS	GS Besluitenlijst	Mededeling	
Na uitvoering		Rapportage	Verantwoorden

Instrumenten waar geen bevoegdheidsverschuiving heeft plaatsgevonden

Toelichting instrument Omgevingsvisie - Bevoegdheid: Provinciale Staten

De langetermijnvisie van de provincie voor de fysieke leefomgeving. Het is een samenhangend, strategisch plan over de leefomgeving waarin rekening wordt gehouden met alle relevante ontwikkelingen en te beschermen belangen in een gebied.

Toelichting instrument Omgevingsverordening - Bevoegdheid: Provinciale Staten

Regeling van de Provincie voor de fysieke leefomgeving in hun hele grondgebied. Deze regeling bevat algemeen verbindende voorschriften voor burgers en bedrijven en instructieregels voor medeoverheden. De algemeen verbindende voorschriften kunnen een meldings- of vergunningplicht inhouden.

Toelichting instrument Onteigening - Bevoegdheid: Provinciale Staten

Middels onteigening kunnen bevoegde gezagen grondeigendom ontnemen in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. De regels hiervoor in de Onteiningswet gaan over naar de Omgevingswet.

Toelichting instrument Omgevingsvergunning - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten (aanvragen en verlenen van omgevingsvergunningen)

Overheden kunnen voor een activiteit een vergunningsplicht instellen als dat nodig is met het oog op de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting of als het onderwerp niet doelmatig met algemene regels kan worden behartigd. Dit gebeurt in de Omgevingswet zelf of in de decentrale regels van de medeoverheden. Voor deze activiteiten toetst het bevoegd gezag vooraf of ze mogen plaatsvinden. De provincie is bevoegd gezag voor bepaalde ontgrondings-, natuur-, wateronttrekkings-, omgevingsplan- en milieubelastende activiteiten en vergunningplichtige activiteiten ogv omgevingsverordening.

Toelichting instrument Instemming en advies Omgevingsvergunningen - Bevoegdheid: Gedeputeerde Staten

De Omgevingswet schrijft voor dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen advies moet vragen voor het een vergunning of een maatwerkvoorschrift verleent. Soms is er ook instemming van dat adviesorgaan nodig voor het nemen van een besluit. De provincie geeft advies of instemming bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA's), ontgrondingsactiviteiten, wateronttrekkingsactiviteiten, milieubelastende activiteiten, vergunningplichtige activiteiten ogv omgevingsverordening.

Toelichting instrument Omgevingsplan - Bevoegdheid: Gemeenten (geen provinciale bevoegdheid)

In een gemeentelijke Omgevingsvisie zegt de gemeente hoe zij het leefgebied wil ontwikkelen en beschermen. Die keuzes werkt zij uit in haar omgevingsplan. Het omgevingsplan bevat zo de regels voor de fysieke leefomgeving. De procedurebepalingen voor het wijzigen van een omgevingsplan staan in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Wanneer de gemeente haar Omgevingsplan wijzigt stelt zij de provincie daarvan op de hoogte en geeft de provincie advies.