

# Doorontwikkelen Omgevingsverordening Flevoland

Integrale statencommissie 11 december 2019

Verlag beeldvormende ronde

## Inleidende presentatie

In de vergadering van de integrale commissie van 11 december 2019 is beeldvormend met de statenleden gesproken over het project 'Doorontwikkelen Omgevingsverordening Flevoland'. Gedeputeerde Smelik introduceerde het onderwerp. De beeldvormende ronde is daarna ingeleid met een korte presentatie. De volledige presentatie is te vinden in de vergaderbundel.

## Belangrijke aspecten

### Terugblik

In het eerste kwartaal van 2019 is het project "Beleidsarme omzetting van beleid en regelgeving fysieke leefomgeving" afgerond. Dit project had als doel anticiperen op de Omgevingswet en basis op orde. Als eindresultaat zijn het Omgevingsprogramma en de Omgevingsverordening Flevoland opgeleverd. In de omgevingsverordening zijn beleidsarm de op dat moment geldende verordeningen<sup>1</sup> opgenomen. Daarbij is qua formulering aangesloten bij de redactie van de Omgevingswet. Belangrijk resultaat is ook dat artikelen zijn gekoppeld aan werkingsgebieden en in een digitaal systeem zijn geplaatst. Online is daardoor snel inzichtelijk welke regels gelden op een bepaalde locatie.

### Stand van zaken

Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt (verwachting wordt per 1 januari 2021) **MOET** de omgevingsverordening voldoen aan de vereisten van die wet. Het project om de omgevingsverordening door te ontwikkelen en Omgevingswetproof te maken is daarmee zeer urgent. Het moet op tijd gebeuren èn goed!

Het project is op stoom, een hele nieuwe verordening wordt voorbereid. Verwacht wordt dat er ten opzichte van de huidige omgevingsverordening met name juridisch technische wijzigingen nodig zijn. Ruimte voor een inhoudelijke actualisatie is er nu gelet op de tijdsdruk niet.

De omgevingsverordening omvat op dit moment 21 thema's als grondwateronttrekkingen, wegen en vaarwegen, bescherming landschap, geitenstop, stiltegebieden etc. De thema's bodemsanering en handhaving zullen als gevolg van de Omgevingswet vervallen. Mogelijk komen er -in dit project of in een later stadium- als gevolg van de Omgevingswet nog nieuwe thema's bij. Denk aan het aanwijzen van wegen voor het vaststellen van geluidproductieplafonds (zgn. GPP's) of aan nadeelcompensatie.

Naast de inhoudelijke thema's zijn er onderwerpen die in meerdere thema's spelen, zgn. dwarsdoorsnedes. Deze komen grotendeels aan de orde bij de gesprekstafels. Daarnaast gaat het om aanwijzing gebieden, begripsbepalingen en van inrichting naar milieubelastende activiteit. Om de gevolgen van de dwarsdoorsnedes in beeld te krijgen worden deze uitgewerkt in ambtelijke verkenningen. De uitkomsten daarvan zullen worden vertaald in de ontwerp-omgevingsverordening.

De ontwerp-omgevingsverordening wordt in april 2020 aan Provinciale Staten voorgelegd (1 april oordeelsvormend en 22 april besluitvormend).

---

<sup>1</sup> Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012, Verordening uitvoering Wet natuurbescherming Flevoland 2016 en Verordening kwaliteit VTH provincie Flevoland

## Verdieping

Verdieping vond plaats in de volgende gesprekstafels:

1. Sturing op gemeenten
2. Verhouding regelgeving PS-GS
3. Omgevingswaarden
4. Uitvoering (omgevingsvergunning, vrijstelling, melding)

## **Tafel 1: Sturing op gemeenten**

### Algemeen: een verordening bindt een gemeente.

Er is onderscheid tussen beleid en regels. Gemeenten moeten rekening houden met het beleid van de provincie, daar mogen ze gemotiveerd vanaf wijken. Ze moeten de regels in een verordening in acht nemen. Daarvan kunnen ze alleen van afwijken als dat in de verordening mogelijk is gemaakt.

Een verordening bindt een ander.

### Voor het opnemen van regels in een verordening is het de bedoeling dat gekozen wordt voor de minst ingrijpende regels.

Zo is er onderscheid tussen burgers en bedrijf bindende regels en instructieregels. Het is primair aan de gemeenten om regels op te stellen die burgers en bedrijf binden. Als de provincie burgers en bedrijf bindende regels stellen, kan de gemeente die niet meer toesnijden op de lokale situatie. Bij een instructieregel, een opdracht aan de gemeente om iets te vertalen in een omgevingsplan, heeft de gemeente doorgaans wel speelruimte om de uiteindelijke regels voor burger en bedrijf toe te snijden op de lokale situatie. Voor de ruimtelijke ordening is in de Omgevingswet expliciet bepaald dat instructieregels voorrang hebben op burgers bindende regels.

### Motivering van vertaling provinciaal ruimtelijk beleid in regels in een omgevingsverordening

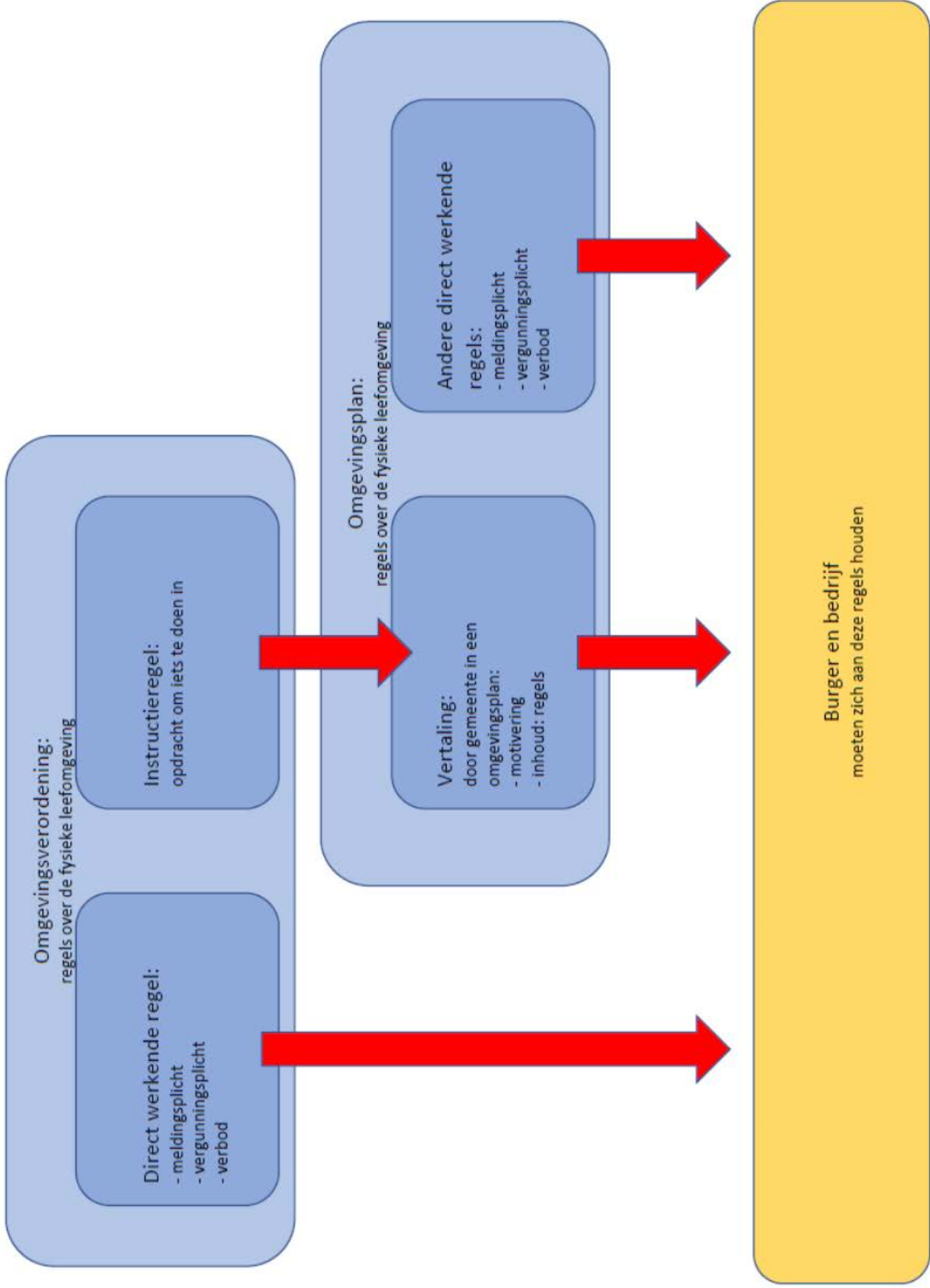
Meer dan nu zal gemotiveerd moeten worden waarom er regels voor de ruimtelijke ordening in een omgevingsverordening worden opgenomen.

Als de provincie instructieregels opneemt in de omgevingsverordening moet ze motiveren waarom dat nodig is vanwege het 'provinciaal belang'. Als de provincie een regel opneemt die burger of bedrijf bindt, dan moet de provincie tevens motiveren waarom niet volstaan kan worden met een instructieregel.

## **Hoe is wat in de Omgevingswet geregeld?**

<b>Wat</b>	<b>In Omgevingswet:</b>
1. Provinciaal belang	<u>Artikel 2.3 lid 2</u> Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is: a. met het oog op een 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.

Wat	In Omgevingswet:
<p>2. Hoe in verordening</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- minst ingrijpend</li> <li>- ruimtelijke ordening: <ul style="list-style-type: none"> <li>primaat bij instructieregels en</li> <li>instructiebesluit</li> </ul> </li> </ul>	<p><u>Artikel 4.2 lid 1</u>  Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.</p> <p><u>Artikel 4.2 lid 2</u>  Bij omgevingsverordening kunnen alleen regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid (= instructieregel), of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid (= instructiebesluit), kan worden behartigd.</p>
<p>3. Wat voor soort instructieregels:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- inhoud of motivering van een omgevingsplan</li> <li>- inhoud of motivering van een verplicht programma voor geluid of programmatische aanpak</li> <li>- uitoefening van in de wet genoemde taken</li> </ul> <p>Denk bij inhoud en motivering omgevingsplan aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- regels over omgevingswaarden</li> <li>- regels over omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit</li> <li>- regels voor evenwichtige toedeling van functies</li> <li>- mogelijkheid om maatwerkregels te stellen</li> <li>- in welke gevallen en onder welke voorwaarden afwijking van de regels mogelijk is (als toepassing van de regels niet leidt tot bereiken van het doel)</li> <li>- monitoring</li> <li>- - tijd waarbinnen aan de instructieregel moet zijn voldaan</li> </ul>	<p><u>Artikel 2.22 lid 1</u>  Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, regels worden gesteld over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.</p>



## Tafel 2: Verhouding regelgeving PS-GS

Aan de hand van de praatplaat 'nadere regels' zijn de commissieleden geïnformeerd over de bevoegdheidsverdeling tussen PS en GS voor het vaststellen van de omgevingsverordening.

De vigerende Omgevingsverordening Flevoland zoals vastgesteld door PS kent een aantal bevoegdheden toe aan GS. Het betreft het stellen van nadere regels over een aantal specifieke onderwerpen, bevoegdheden voor het aanwijzen van gebieden, wijzigen van bijlagen en het corrigeren van kennelijke onjuistheden. Deze bevoegdheden staan grotendeels in de tabel op de praatplaat. Doordat GS bevoegd zijn om nadere regels te stellen, gelden naast de omgevingsverordening diverse documenten met 'lagere' provinciale regelgeving.

Onder de Omgevingswet is gelaagdheid van regelgeving niet meer toegestaan. Alle provinciale regels over de fysieke leefomgeving moeten in de omgevingsverordening staan.

Onder de Omgevingswet zijn PS niet het enige bestuursorgaan dat bevoegd is tot het vaststellen van regels in de omgevingsverordening. De Omgevingswet (artikel 2.22) kent deze bevoegdheid ook toe aan GS. Dit beperkt zich concreet tot regels over:

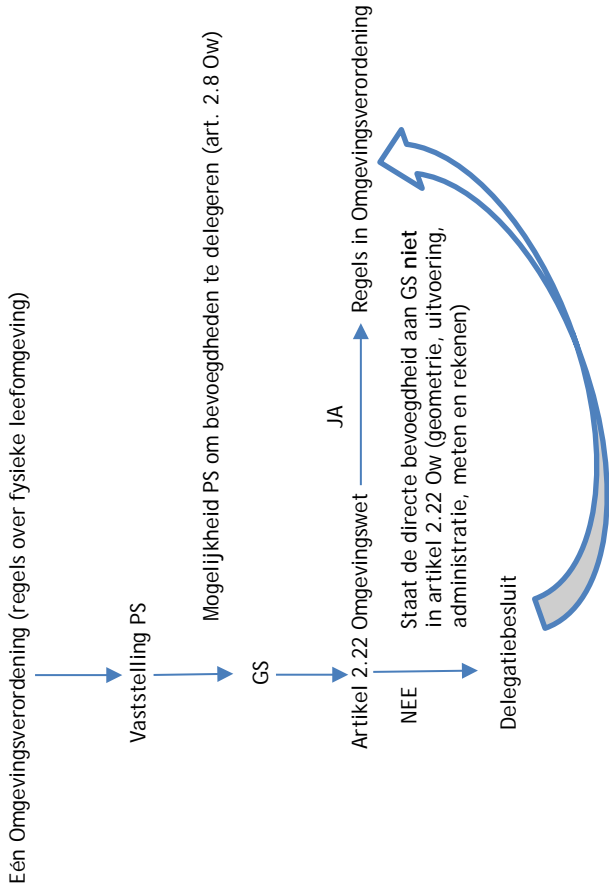
- de geometrische begrenzing van locaties of concretisering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid waarop de regel ziet, of
- uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften.

Daarnaast kunnen PS het vaststellen van delen van de omgevingsverordening delegeren aan GS (artikel 2.8 Omgevingswet). Hiervoor is een separaat delegatiebesluit van PS aan GS vereist.

Onderdeel van het project is om het mogelijk te maken de huidige uitvoeringspraktijk onder de Omgevingswet voort te zetten. Hiervoor is het nodig te bepalen welke huidige GS-bevoegdheden artikel 2.22 Omgevingswet al toekent aan GS en voor welke bevoegdheden een delegatiebesluit van PS vereist is. Uiteindelijk is het aan PS of zij daadwerkelijk kiezen voor het delegeren van de huidige GS-bevoegdheden.

Tijdens de tafelgesprekken is een aantal maal gevraagd naar meer achtergrondinformatie over de huidige GS-bevoegdheden uit de omgevingsverordening. Toegezegd is dat een gedetailleerd overzicht onderdeel van de oordeels- en besluitvormingstukken zal zijn. In dat overzicht zal in ieder geval worden opgenomen wanneer de GS-bevoegdheid in het leven is geroepen, of GS van de bevoegdheid gebruik hebben gemaakt en wat onder de Omgevingswet de status van de bevoegdheid is (artikel 2.8 / artikel 2.22).

# Praatplaat nadere regels



In onderstaand schema staan de onderwerpen welke in het delegatiebesluit moet staan.

Artikel Omgevingsverordening over Nadere regels	Onderwerp
2.25	Zonne-energie
7.3	MN - Aanwijzen wezenlijke kenmerken en waarden
7.4 leden 2 en 3	MN - Begrenzing wijzigen
8.3 leden 2 en 3	Natuurbescherming - schade-soorten - Bijlagen aanwijzen
11.4 lid 2	Verboden stof varend ontgassen
17.5 lid 1	Handhaving en uitvoering - kwaliteitscriteria vaststellen bij nadere regels
17.6	Handhaving en uitvoering - Aanwijzing toezichthouder
18.12	Overgangs- en slotbepalingen - Wijzigingsbevoegdheden bij kennelijke onjuistheden

Het is niet de bedoeling dat nadere regels worden opgenomen in bijlagen, maar dat de regels in de verordening worden opgenomen op de plek waar ze logisch staan.

### Tafel 3: Omgevingswaarden

Aan de hand van de 'Factsheet Omgevingswaarden' zijn de commissieleden bijgepraat over het nieuw in de Omgevingswet geïntroduceerde instrument 'Omgevingswaarden'. Het betreft een instrument ten behoeve van de beleidsdoorwerking. Met omgevingswaarden kan de provincie bijvoorbeeld het beleid van een omgevingsvisie uitvoeren.

In veel gevallen betreft het een vervanging van normen en kwaliteitseisen die we onder huidige wet- en regelgeving al kennen. Een voorbeeld hiervan zijn de veiligheidsnormen voor regionale waterkeringen die de provincie vaststelt op grond van de Waterwet. Dit worden straks onder de Omgevingswet omgevingswaarden.

#### Wat zijn omgevingswaarden?

Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen, maar ook voor een concreet bepaald gebied of een voorziening. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Daaronder vallen ook normen die een begrenzing vastleggen van de depositie (immissie) van een bepaalde stof in de fysieke leefomgeving en normen die de belasting van de fysieke leefomgeving door activiteiten maximaliseren.

Er zijn verschillende typen omgevingswaarden:

- Objectgerichte omgevingswaarden zoals de veiligheidseisen voor een primaire waterkering.
- Omgevingswaarden voor de hele provincie of voor een bepaald gebied. De omgevingswaarde is dan uitgedrukt in meetbare eenheden. Die waarden kunnen worden toegespitst op een bepaald soort gebieden, die een bijzondere functie hebben die beschermd moet worden. Voorbeeld is een grondwaterbeschermingsgebied met het oog op de waterwinning of een natuurgebied met specifieke kenmerken of functies.
- In objectieve kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden voor objecten of gebieden, in gevallen waarin niet zo gemakkelijk meetbare eenheden kunnen worden opgenomen, maar wel heldere maatstaven kunnen worden gehanteerd. Te denken is aan een geobjectiverde beschrijving van kwaliteiten waaraan een natuurgebied moet voldoen zodat dit kan functioneren als biotoop voor een specifieke soort.

Er gelden voor de provincie de volgende drie verplichte omgevingswaarden: (1) regionale waterkeringen, (2) wateroverlast, en (3) wegen in beheer bij de provincie. Ten aanzien van regionale waterkeringen en wateroverlast is op grond van de huidige Waterwet reeds een verplichting tot normeren door de provincie. Deze normen worden onder de Omgevingswet omgevingswaarden. Bij de beleidsarme omzetting van beleid en regels is daar reeds in de omgevingsverordening voor zover dat mogelijk was op geanticipeerd. Voor wegen in beheer bij de provincie hoeven pas in 2022/2023 omgevingswaarden worden vastgesteld.

Verder staat het de provincie vrij om – met in achtneming van het subsidiariteitsbeginsel<sup>2</sup> – andere omgevingswaarden vast te stellen.

#### Inhoudelijke eisen

De Omgevingswet stelt eisen aan omgevingswaarden. Onder andere dat ze worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Ook

---

<sup>2</sup> Gegeven de gelijkwaardigheid van de bestuursorganen geldt binnen ons staatsrechtelijke bestel het uitgangspunt dat de beleidsbepaling en -uitvoering in handen zijn van het daarvoor meest geschikte overheidsorgaan. Daarbij geldt een subsidiariteitsbeginsel dat is verwoord in de Provinciewet (artikel 115, tweede lid) en de Gemeentewet (artikel 117, tweede lid). Het meest geschikte niveau is in beginsel de gemeente als het gaat om ontwikkelingen die passen bij de aard en schaal van de gemeente.

moeten ze worden gekoppeld aan een locatie en worden bepaald of het een resultaat- of inspanningsverplichting betreft.

Omgevingswaarden op het gebied van oppervlaktewater en zwemwater worden door het Rijk bepaald en zijn ingegeven vanuit Europese regelgeving. Van deze omgevingswaarden kan de provincie afwijken, echter door aanvullende omgevingswaarden te stellen of door strengere waarden te hanteren.

#### **Doorwerking**

De omgevingswaarden zijn primair gericht tot de overheid. Die overheid moet met inzet van beleids- en bestuursinstrumenten deze waarden bereiken of inspanning verrichten om die te halen. Dit kan bijvoorbeeld door het opnemen van instructieregels (bij omgevingsverordening) aan gemeenten en waterschappen.

#### **Validatie**

Voor nieuwe omgevingswaarden die de provincie uit eigen beweging vaststellen geldt er een validatieverplichting door een onafhankelijke deskundige.

#### **Monitoring**

Voor elke vastgestelde omgevingswaarde geldt een monitoringsplicht. Daarbij wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan. In de omgevingsverordening worden de methode van de monitoring en het bestuursorgaan dat of de andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen, als ook de frequentie van monitoring.

Als uit monitoring blijkt dat niet voldaan wordt of zal worden aan een omgevingswaarde, geldt een plicht om een programma vast te stellen.



## Factsheet Omgevingswaarde

Een omgevingswaarde is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een omgevingsvisie kunnen uitvoeren. Deze moet objectief zijn vast te stellen en meetbaar zijn.

### Dit houdt het in

Omgevingswaarden leggen de kwaliteit vast die gemeente, provincie of Rijk voor de fysieke leefomgeving wil bereiken.

### Rijksomgevingswaarden

In het Bkl staan omgevingswaarden. Waterveiligheid wordt via het Invoeringsbesluit toegevoegd.

- Grondwater
- Oppervlaktewaterkwaliteit
- Drinkwater
- Zwemwater

### Afwijkende en aanvullende omgevingswaarden

Er zijn verplichte en onverplichte omgevingswaarden. De provincie kan andere omgevingswaarden stellen voor o.a. waterkwaliteit en zwemwater.

### Dit verandert er

Omgevingswaarden zijn in 1 AMvB te vinden en meer bevoegdheden voor decentrale overheden. Er gelden inhoudelijke eisen aan omgevingswaarden.

### Doorwerking omgevingswaarde via instructieregels

Omgevingswaarden gelden voor de overheid die ze vaststelt. Ze kunnen doorwerken voor een ander bestuursorgaan via instructieregels.

### Keuze omgevingswaarde, instructieregel of algemene regel

Om een doelstelling uit de omgevingsvisie te bereiken, kan de overheid verschillende regels inzetten.

### Validatie

Er geldt een verplichting tot onafhankelijke validatie van nieuwe omgevingswaarden.

### Monitoring

Er geldt een monitoringplicht. De regels over monitoring volgen in veel gevallen direct uit Europese richtlijnen en internationale verdragen.

## **Tafel 4: Uitvoering (omgevingsvergunning, vrijstelling, melding)**

Aan de hand van een overzicht van de huidige situatie en een overzicht van hoe het zal worden in de nieuwe situatie na het in werking treden van de Omgevingswet hebben we hierover aan de gesprekstafel gesproken met de statenleden.

Op basis van de praatplaten werd inzichtelijk gemaakt dat voor diverse activiteiten ontheffingen worden verleend. Met de komst van de Omgevingswet vervalt de term 'ontheffing'. Daarnaast moeten activiteiten worden verdeeld waarbij moet worden uitgegaan van de minst zware interventie. Dit betekent dat je eerst een zorgplicht hebt, dan algemene regels, vervolgens meldingen en als een activiteit een dusdanige impact heeft en/of zwaarwegende belangen een rol spelen kan gekozen worden voor de omgevingsvergunning.

Aan de orde kwamen al pratend de volgende aspecten:

### **Toegankelijkheid van het systeem**

Is het nieuwe (digitale) systeem voldoende toegankelijk voor iedereen?

Belangrijk is dat het toegankelijk is voor burgers.

De suggestie werd gedaan om hiervoor eventueel een zgn. botsproef te organiseren voor de statenleden.

### **Cultuuromslag**

Is de organisatie voldoende voorbereid op de cultuuromslag die de Omgevingswet ook van ambtenaren vergt? Vinden er bijvoorbeeld cursussen plaats om dit te bevorderen?

Hoe gaan we om met participatie?

### **Eenvoudiger voor de burger**

Aandacht wordt gevraagd hoe het systeem inderdaad eenvoudiger voor de burger kan gaan werken, zoals ook door de Omgevingswet wordt beoogd. Hoe kunnen we dit bevorderen?

Het nieuwe digitale systeem moet duidelijk zijn voor de burger.

Daarnaast vroeg men zich af of er minder leges zullen worden ontvangen wanneer er straks meer mogelijk is met meldingen.

### **Afstemming beleid provincie en gemeenten**

Men vraagt zich af of er straks verschillen in beleid tussen de gemeenten en de provincie zullen ontstaan. Met name door de langere overgangstermijn die de gemeenten zullen krijgen onder de nieuwe Omgevingswet.

## Specifieke zorgplicht

- Laat veel ruimte voor eigen invulling door initiatiefnemer.
- Good housekeeping.
- VB: initiatiefnemer is verplicht dat werkzaamheden op een zodanige wijze worden uitgevoerd dat hieruit geen schade voor de weg kan ontstaan.

## Algemene regels / maatwerkregels

- Zorgen ervoor dat toegelaten activiteiten op een voorgeschreven manier worden uitgevoerd, maar kunnen ook een verbod inhouden.
- Initiatiefnemers kunnen direct starten met hun activiteit, gevolg is dat administratieve lasten laag liggen voor het bestuursorgaan.
- Met maatwerkvoorschriften kan worden afgeweken van de algemene regels.
- VB; het is verboden trailerhellingen langs de provinciale vaarweg te gebruiken als aanlegplaats van vaartuigen.

## Meldingen

- Initiatiefnemer mag met de activiteit niet eerder starten voordat een melding is gemaakt.
- Een melding stel je in als algemene regels mogelijk onvoldoende waarborgen biedt.
- Een melding leidt tot enige administratieve lasten.
- VB; *Het is verboden langs provinciale wegen een evenement te houden zonder dit ten minste acht weken en ten hoogste een jaar voor het begin ervan te melden.*

## Omgevingsvergunning

- Activiteiten kunnen worden toegestaan of worden verboden.
- Omgevingsvergunningen leiden tot administratieve lasten.
- Complexe belangenafweging die niet via algemene regels kan worden gewaarborgd.
- Aan een omgevingsvergunning hangen beoordelingsregels: onder welke voorschriften wordt een vergunning verleend?
- VB; *Het is verboden zonder omgevingsvergunning een uitweg te realiseren, een bestaande uitweg te wijzigen of het gebruik van een bestaande uitweg te veranderen.*

# Vergunningen - huidige werkwijze thema wegen

