

Verkenning Omgevingswet

Publicatie voor Statenleden
Juli 2020

Aanleiding

Binnen het openbaar bestuur wordt op verschillende lagen gewerkt aan invoering van de Omgevingswet. De Omgevingswet brengt een groot deel van de wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving bij elkaar en tegelijkertijd worden deze wetten gemoderniseerd. Doel is een samenhangende, integrale benadering van alle onderwerpen die onder het brede begrip 'fysieke leefomgeving' vallen. Daarnaast beoogt de wet om procedures te versnellen, regels overzichtelijker te maken en meer ruimte te bieden voor lokaal maatwerk en lokale initiatieven vanuit de samenleving.

De invoering van de Omgevingswet omvat een omvangrijk bestuurlijke, juridische en organisatorische transitie, die alle beleidsterreinen waarop de provincies actief zijn, raakt. Dit is de reden dat de Zuidelijke Rekenkamer zich verdiept heeft in het onderwerp.

In deze publicatie staan de stand van zaken met betrekking tot de Omgevingswet in de provincie Limburg centraal, met speciale aandacht voor de betekenis voor de rol van Provinciale Staten (PS). Studenten van de Universiteit Tilburg hebben onder begeleiding van de rekenkamer het 'grondwerk' van het onderzoek verricht, dat zij hebben vertaald naar een werkstuk voor hun opleiding Bestuurskunde. Op basis hiervan heeft de rekenkamer de eigen publicatie opgesteld.

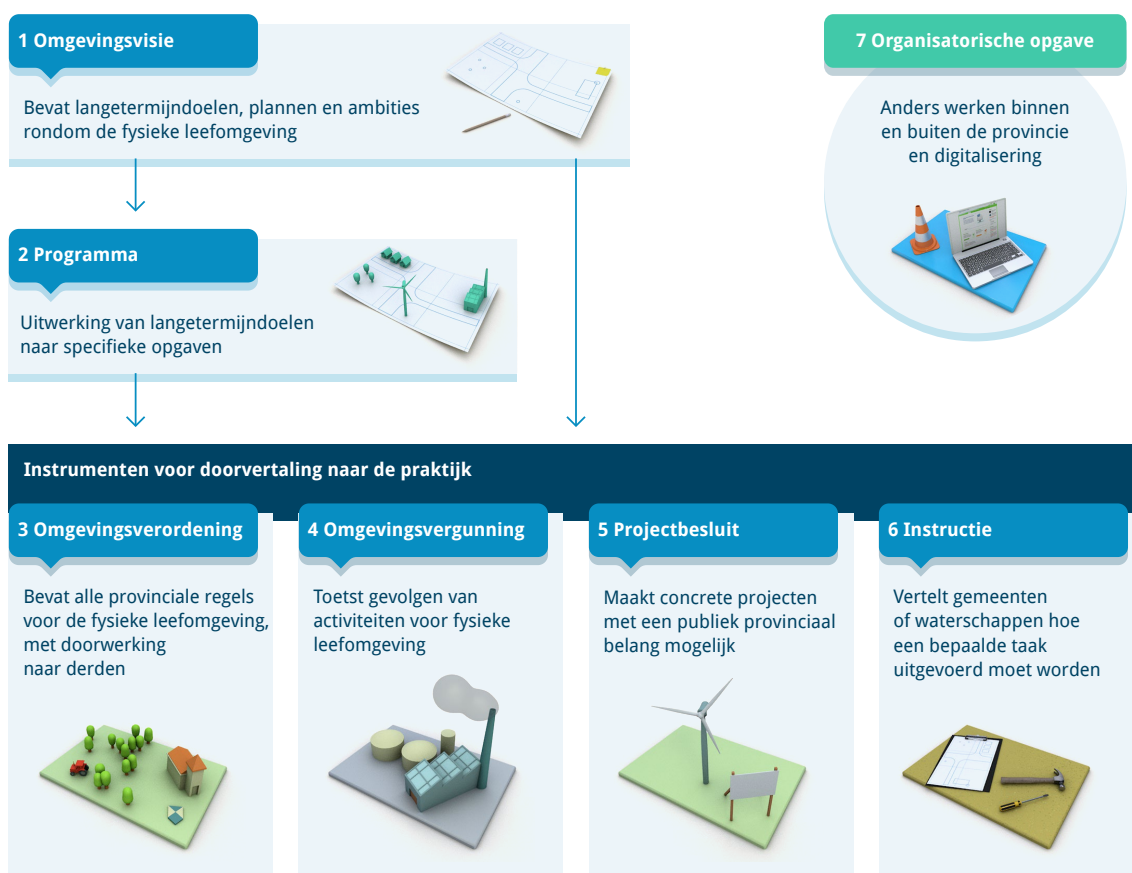
De Omgevingswet in 7-voud

De stand van zaken in Limburg en betekenis voor Statenleden wordt in deze publicatie beschreven in 7 stappen, bestaande uit een beschrijving van de 6 instrumenten van de Omgevingswet, aangevuld met de organisatorische opgave. Achtereenvolgens komen aan bod:

1. Omgevingsvisie
2. Programma's
3. Omgevingsverordening
4. Omgevingsvergunning
5. Projectbesluiten
6. Instructies
7. Organisatorische opgave

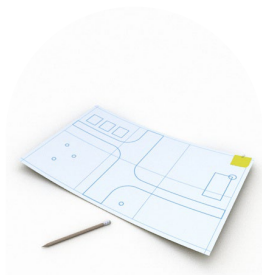
In onderstaande figuur is de samenhang tussen de verschillende onderdelen opgenomen.

Instrumenten om provinciale beleidsdoelen te bereiken



Figuur 1 Omgevingswet in 7-voud

Per onderwerp beschrijven we in deze verkenning de kern van het instrument of de opgave, de rol van PS, de stand van zaken in Limburg en de aandachtspunten voor PS voor de komende periode. We sluiten af met een samenvattend overzicht met aandachtspunten voor PS.



1 Omgevingsvisie

Bevat informatie over langetermijn-doelen: plannen en ambities rondom de fysieke leefomgeving



Kern

De omgevingsvisie is een verplicht document en bevat de plannen, ambities en beleidsdoelen van de provincie ten aanzien van de fysieke leefomgeving en de manier waarop de provincie deze wil realiseren. Het is een visie voor de langere termijn (tot 2030-2050) voor het volledige grondgebied van de provincie. De omgevingsvisie omvat de plannen van de provincie op gebieden als ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, waterbeheer, natuurbeheer en milieubeheer. Alle relevante onderwerpen die het fysieke domein betreffen, moeten aan bod komen. Ook gezondheid in relatie tot de fysieke omgeving is een belangrijk onderwerp in de visie. Daarnaast moet de Omgevingsvisie ingaan op de sturingsfilosofie van de provincie. De Omgevingsvisie is vormvrij.



Rol Provinciale Staten

Bij PS ligt de taak om te beslissen over de reikwijdte van de visie, de daarin opgenomen ambities en opgaven, de manier waarop de omgevingsvisie tot stand komt en het vaststellen van de omgevingsvisie.



Stand van zaken Limburg

De provincie Limburg is in 2018 gestart met de voorbereiding van de Provinciale Omgevingsvisie (POVI). PS zijn vanaf voorjaar 2018 betrokken bij het traject en hebben daarvoor van Gedeputeerde Staten (GS) voorbereidende stukken ontvangen en zijn gevraagd in te stemmen met de voorgestelde uitgangspunten en aanpak. PS hebben in de nieuwe samenstelling na de verkiezingen van maart 2019 een aparte werkgroep ingesteld voor de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening, waarin alle fracties zijn vertegenwoordigd. De werkgroep bijeenkomsten zijn informeel van karakter. Eind 2019 is aan PS de Nota Omgevingsdilemma's aangeboden.

Laatste stand van zaken is dat GS 25 augustus 2020 besluiten over de Ontwerp Omgevingsvisie, die daarna ter visie wordt gelegd van 1 september tot 12 oktober 2020. In augustus – september 2020 is een bijeenkomst van de Provinciale Statenwerkgroep voorzien. Na reactie op ontvangen zienswijzen wil GS op 15 december 2020 besluiten over de Omgevingsvisie, die dan in januari (commissie RLN) en februari (PS-breed) 2021 ter besluitvorming wordt voorgelegd aan PS.



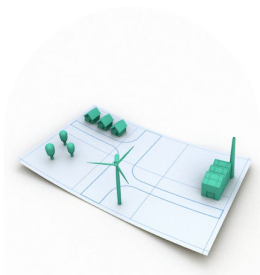
Aandachtpunten voor PS

Kaderstellend

- Sluiten ambities aan bij ambities PS voor Limburg?
- Zijn opgaven en doelstellingen die PS belangrijk vindt duidelijk en gedetailleerd genoeg opgenomen, voor verdere uitwerking door GS in programma's?

Controlerend

- Is rekening gehouden met (al vastgestelde) landelijke en gemeentelijke omgevingsvisies?
- Zijn belangrijke stakeholders (goed) betrokken?
- Wordt de visie tijdig vastgesteld, voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet?
- Is de verplichte milieueffectrapportage (MER) opgesteld?



2 Programma's

Uitwerking van specifieke doelen, verlengstuk van de Omgevingsvisie



Kern

Een programma is een uitvoeringsinstrument waarmee handen en voeten wordt gegeven aan het in de omgevingsvisie geformuleerde lange termijnbeleid. In een programma wordt aangegeven hoe de provincie een bepaald doel, ambitie of omgevingswaarde wil behalen. Een programma kan sectoraal of gebiedsgericht zijn. Een programma kan door of met andere overheden worden vastgesteld.

Twee vormen van programma's zijn verplicht: programma's die rechtstreeks volgen uit de wet (over onder andere geluid, water en natuurbeheer) en programma's die moeten worden opgesteld bij het overschrijden van een omgevingswaarde. In het laatste geval ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een programma in eerste instantie bij de gemeente of het waterschap waar de overschrijding zich heeft voorgedaan.

Daarnaast kent de Omgevingsvisie nog twee andere vormen van programma's: de programmatische aanpak (met specifieke eisen ten aanzien van de aanpak en monitoring) en het vrijwillig programma. Deze twee vormen zijn niet verplicht en kunnen wanneer gewenst, worden opgesteld door de provincie.



Rol Provinciale Staten

Voor zover programma's door de provincie worden vastgesteld, is dit een verantwoordelijkheid en bevoegdheid van GS. PS hebben de controlerende rol en kunnen GS aan de hand van een programma om verantwoording vragen.



Stand van zaken Limburg

De focus van de provincie Limburg ligt nu op de voorbereiding en vaststelling van de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. In de aanpak ('Aan de slag met de Omgevingswet') wordt gezorgd voor aanhaking van de verschillende beleidsterreinen, werkvelden, clusters en lopende programma's binnen de provincie. Voldoen aan verplichtingen van uit het rijk en Europa, voorzetting van bestaand beleid en besluiten van PS over nieuwe beleidsonderwerpen in de Omgevingsvisie zijn belangrijke uitgangspunten.



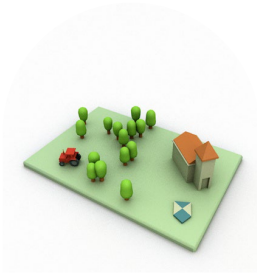
Aandachtspunten voor PS

Kaderstellend

Kaders reeds opgenomen in Omgevingsvisie

Controlerend

- Worden verplichte programma's vastgesteld wanneer Europese richtlijnen of dreigende overschrijding van omgevingswaarden aan de orde is?
- Worden de doelen van de vrijwillig opgestelde programma's gehaald?
- Programma's met programmatische aanpak: hoeveel ontwikkelruimte is er voor een bepaald gebied en wordt er gemonitord?
- Gaan programma's niet in tegen eerder vastgestelde doelstellingen en/of omgevingswaarden?



3 Omgevingsverordening

Bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving, met doorwerking naar derden



Kern

In de omgevingsverordening staan alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Deze regels volgen enerzijds direct uit wettelijke voorschriften en anderzijds uit de eigen Omgevingsvisie en hebben doorwerking naar derden (andere overheden, burgers, bedrijven). De provincie draagt de bevoegdheid voor toezicht en handhaving van de regels in de omgevingsverordening. Er zijn verplichte onderdelen in de verordening (zoals natura 2000 gebieden, stiltegebieden, grondwater-beschermingsgebieden) én er is ruimte voor een eigen invulling.

Belangrijk onderdeel betreft de omgevingswaarden: normen die de kwaliteit of staat van de fysieke leefomgeving vastleggen als beleidsdoel. De provincie is gebonden aan het halen van wettelijk vastgelegde normen op terreinen als lucht, externe veiligheid, geluid, trilling, geur, bodem. De provincie heeft de vrijheid eventueel strenger te zijn dan de wettelijke normen op deze terreinen. Daarnaast kan de provincie omgevingswaarden vaststellen voor terreinen waarvoor geen wettelijke normen zijn vastgesteld.



Rol Provinciale Staten

PS stellen de omgevingsverordening vast. Deze heeft een bindende werking voor de provincie zelf, voor gemeenten en waterschappen en voor burgers en bedrijven. PS kunnen besluiten om via een apart delegatiebesluit GS de bevoegdheid te geven op bepaalde onderdelen (voor bijvoorbeeld een heel specifiek gebied of opgave) regels vast te stellen.



Stand van zaken Limburg

Limburg heeft in het verleden al bestaande de relevante verordeningen, bijvoorbeeld op gebieden als wegen, waterbeheer, ontgronding en aanpak van stikstof, geïntegreerd in één omgevingsverordening. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet (naar verwachting op 1 januari 2022), wordt deze geactualiseerd in twee stappen:

1. Een concept verordening die uitgaat van wettelijke verplichtingen, bestaand beleid en bestaande regels (omzetting).
2. Na afronding van stap 1 het wijzigen van de verordening op basis van nieuwe inzichten op tot dusver gevoerd beleid. Dit kan leiden tot het introduceren van nieuwe regels en/of het schrappen van bestaande regels. In deze stap wordt rekening gehouden met de nieuwe Omgevingsvisie.



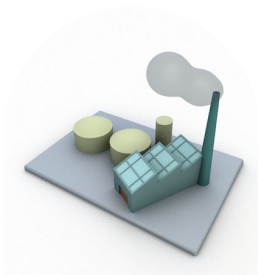
Aandachtspunten voor PS

Kaderstellend

- Keuze welke activiteiten vergunningsplichtig zijn
- Welke omgevingswaarden – naast of bovenop de wettelijke verplichte – worden vastgesteld (type en norm)?

Controlerend

- Zijn alle verplichte onderwerpen en normen in de omgevingsverordening opgenomen?
- Welke instructieregels worden voor gemeenten en waterschappen vastgesteld en is dat conform de wet?
- Is de omgevingsverordening klaar op het moment dat de Omgevingswet ingaat (geen overgangsrecht)?
- Wordt toezicht en handhaving van de regels, die ligt bij de provincie, goed uitgevoerd?



4 Omgevingsvergunning

Toetst gevolgen van activiteiten voor fysieke leefomgeving



Kern

In de omgevingsvergunning worden bestaande vergunningen gericht op de fysieke leefomgeving geïntegreerd, zoals de huidige omgevingsvergunning onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de watervergunning en de ontgrondingenvergunning. Het model van Wabo blijft het uitgangspunt. De omgevingsvergunning legt vast voor welke activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving een vergunning nodig is. In de provinciale omgevingsvergunning zijn die activiteiten opgenomen waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.



Rol Provinciale Staten

Het verlenen van een omgevingsvergunning is een verantwoordelijkheid en bevoegdheid van GS. Vergunningverlening, het toezicht daarop en de handhaving (VTH) wordt deels uitgevoerd door de Omgevingsdiensten (Regionale uitvoeringsdiensten, RUD's) en deels door de provincie zelf. De verdeling is maatwerk per provincie, waar naast de wettelijk verplichte basistaken wordt vastgesteld welke aanvullende taken in mandaat door de RUD's worden uitgevoerd. PS hebben een controlerende rol op de uitvoering van het VTH-beleid.



Stand van zaken Limburg

Na vaststelling van de Omgevingsverordening en inwerkingtreding, zullen vergunningen volgens de regels van de nieuwe Omgevingsverordening wordt uitgevoerd. De vergunningen op basis van de bestaande omgevingsverordening worden behandeld door het cluster VTH van de provincie. De RUD Zuid-Limburg voert op dit moment voor de gehele provincie alleen de wettelijk verplichte basistaken van VTH uit.



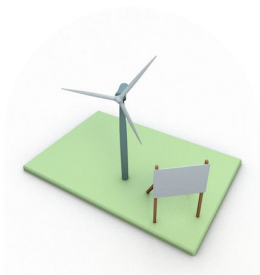
Aandachtspunten voor PS

Kaderstellend

- Kaders reeds vastgesteld bij Omgevingsverordening
- Taakverdeling RUD's en provincie in uitvoering VTH

Controlerend

- Wordt gehandeld conform de bepalingen van de omgevingsverordening en de wettelijke bepalingen?
- Is de kwaliteit van VTH op orde?



5 Projectbesluiten

Maken concrete projecten met een publiek provinciaal belang mogelijk



Kern

Een projectbesluit maakt projecten die een provinciaal belang dienen in de fysieke leefomgeving mogelijk. Een projectbesluit kan alleen worden genomen als het project een publiek (provinciaal) belang dient. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanleg van een provinciale weg. In het projectbesluit staat beschreven op welke manier de provincie een bepaald project wil uitvoeren. De provincie wordt geacht bij het nemen van een projectbesluit een specifieke projectprocedure te doorlopen, met in sommige gevallen een wettelijk verplichte invulling.



Rol Provinciale Staten

Projectbesluiten worden genomen door GS. PS kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen voor de voorbereiding van een projectbesluit. Desgewenst kan deze bevoegdheid door PS worden gedelegeerd aan GS.



Stand van zaken Limburg

Na inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen projectbesluiten volgens de daarvoor geldende regels worden uitgevoerd.



Aandachtpunten voor PS

Kaderstellend

- Kaders reeds gesteld in Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.
- PS kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen, met speciale (voorbeschermings-)regels die in acht moeten worden genomen.

Controlerend

- Is duidelijk welk provinciaal belang wordt gediend?
- Worden de wettelijke verplichtingen voor het wel of niet vaststellen van een projectbesluit gevolgd?
- Worden de projectprocedures goed beschreven en de vereiste stappen goed gevolgd?



6 Instructies

Vertellen gemeenten of waterschappen hoe een bepaalde taak uitgevoerd moet worden



Kern

Een instructie is een eenmalige opdracht aan een gemeente of waterschap over het uitvoeren van een taak, het uitoefenen van een bevoegdheid of (wel of niet) nemen van een besluit. De instructie komt grotendeels overeen met het instrument aanwijzing zoals dat in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Waterwet is vastgelegd. Met de komst van de Omgevingswet kan de provincie in aanvulling daarop een instructie geven over het projectbesluit van een waterschap.

De wetgever heeft ervoor gekozen om het gebruik van instructies sterk te reguleren. De provincie mag instructies alleen inzetten als een provinciaal belang in het geding is en dit nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Omgevingswet (omdat een gemeente of waterschap dit niet kan/wil) of in geval van de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting dit nodig maakt. Het provinciale belang moet vooraf bekend worden gemaakt in een openbaar document. Dat kan de Omgevingsvisie zijn.



Rol Provinciale Staten

GS stellen de instructies vast, conform de regels die daarvoor moeten zijn vastgelegd in de Omgevingsverordening. PS kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen voor de voorbereiding van een instructie. Desgewenst kan deze bevoegdheid door PS worden gedelegeerd aan GS.



Stand van zaken Limburg

Na de vaststelling van de Omgevingsverordening en inwerkingtreding daarvan, kunnen instructies worden gegeven volgens de daarvoor geldende regels.



Aandachtspunten voor PS

Kaderstellend

- Kaders reeds gesteld in Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.
- PS kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen, met speciale (voorbeschermings-)regels die in acht moeten worden genomen.

Controlerend

- Voldoen de instructies aan de door de wetgever gestelde voorwaarden voor toepassing?



7 Organisatorische opgave

Anders werken binnen en buiten de provincie en digitalisering



Kern

De inwerkingtreding van de Omgevingswet impliceert niet alleen een juridische omwenteling, ook wil de wet 'anders werken' en digitalisering binnen de overheid te bevorderen:

- 'Anders werken' omvat een nieuwe manier van werken binnen de overheid en een andere relatie tussen overheid en samenleving. Integraliteit van werken binnen de provincie en goede afstemming met betrokken externe partijen buiten de provincie zijn daarbij centrale begrippen. Sleutelwoorden voor de afstemming met externe partijen zijn ruimte geven, vertrouwen, samenwerken en samenspel.
- Volgens de Omgevingswet moet er op nationaal niveau een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) komen, met daarbinnen het Omgevingsloket. Met het Omgevingsloket moeten burgers, bedrijven, ondernemers en andere belanghebbenden snel kunnen zien wat al dan niet mogelijk is in de fysieke leefomgeving. De provincies moeten daarop aansluiten en de in hun provincie van toepassing zijn de regels digitaal laten ontsluiten.



Rol Provinciale Staten

De directie van de ambtelijke organisatie heeft een primaire rol als het gaat om 'anders werken' en digitalisering vorm te geven. Het kan direct en indirect echter ook de werkwijzen van PS raken, zoals de wijze van behandeling van onderwerpen (integraal, in afstemming met derden). In algemene zin hebben PS een controlerende rol ten aanzien van organisatorische opgave die hoort bij de Omgevingswet.



Stand van zaken in Limburg

Bij het opstellen van de nieuwe Omgevingsvisie heeft de provincie een apart participatietraject opgesteld, voor afstemming met betrokken externe partijen. Daarbij is er een apart traject in gang gezet voor burgerparticipatie geweest en een traject gericht op andere betrokken partijen (overheden, belangengroepen en bedrijfsleven).

Verder zijn binnen de organisatie aparte trajecten voor aansluiting op het DSO en de 'veranderopgave'. Het DSO project wordt in samenwerking met de andere overheden vormgegeven en is gericht op het aansluiten op de landelijke voorziening (DSO-LV). De veranderopgave is in Limburg gekoppeld aan de Limburgse organisatievisie en vertaald in een meerjarig proces van oriënteren, toepassen, monitoren en reflecteren.



Aandachtpunten voor PS

Kaderstellend

Kaders reeds gesteld in Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en jaarlijkse begrotingen

Controlerend

- Zijn bij de toepassing van de instrumenten van de Omgevingswet betrokken externe partijen voldoende geraadpleegd?
- Worden de doelen van de veranderopgave in de praktijk ook gerealiseerd?
- Worden de doelen digitalisering bereikt, binnen de daarvoor gestelde tijd en kosten?

! Aandachtspunten voor PS



PS Alert: drie aandachtspunten voor PS uitgelicht

Benut het moment

PS kunnen vooral bij de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening kaders stellen en deze instrumenten bieden bij uitstek de kans om richting te geven aan het beleid en de uitvoering daarvan door GS.

Bewaak de balans tussen richting en ruimte

Let op dat de vrijheid om kaders te stellen niet uitmondt in overdaad: de Omgevingswet is bedoeld om ruimte voor ontwikkeling en lokaal maatwerk mogelijk te maken.

Denk na over de informatiepositie

Welke informatie wil PS komende jaren ontvangen over de realisatie van de doelen van de Omgevingswet?

1 Omgevingsvisie

Kaderstellend

- Sluiten ambities aan bij ambities PS voor Limburg?
- Zijn opgaven en doelstellingen die PS belangrijk vindt duidelijk en gedetailleerd genoeg opgenomen, voor verdere uitwerking door GS in programma's?

Controlerend

- Is rekening gehouden met (al vastgestelde) landelijke en gemeentelijke omgevingsvisies?
- Zijn belangrijke stakeholders (goed) betrokken?
- Wordt de visie tijdig vastgesteld, voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet?
- Is de verplichte milieueffectrapportage (MER) opgesteld?

2 Programma's

Kaders reeds opgenomen in Omgevingsvisie.

- Worden verplichte programma's vastgesteld wanneer Europese richtlijnen of dreigende overschrijding van omgevingswaarden aan de orde is?
- Worden de doelen van de vrijwillig opgestelde programma's gehaald?
- Programma's met programmatische aanpak: hoeveel ontwikkelruimte is er voor een bepaald gebied en wordt er gemonitord?
- Gaan programma's niet in tegen eerder vastgestelde doelstellingen en/of omgevingswaarden?

Kaderstellend

Controlerend

3 Omgevingsverordening

- Keuze welke activiteiten vergunningsplichtig zijn.
- Welke omgevingswaarden – naast of bovenop de wettelijke verplichte – worden vastgesteld (type en norm).

- Zijn alle verplichte onderwerpen en normen in de omgevingsverordening opgenomen?
- Welke instructieregels worden voor gemeenten en waterschappen vastgesteld en is dat conform de wet?
- Is de omgevingsverordening klaar op het moment dat de Omgevingswet ingaat (geen overgangsrecht)?
- Wordt toezicht en handhaving van de regels, die ligt bij de provincie, goed uitgevoerd?

4 Omgevingsvergunning

- Kaders reeds vastgesteld bij Omgevingsverordening.
- Taakverdeling RUD's en provincie in uitvoering VTH.

- Wordt gehandeld conform de bepalingen van de omgevingsverordening en de wettelijke bepalingen?
- Is de kwaliteit van VTH op orde?

5 Projectbesluiten

- Kaders reeds gesteld in Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.
- PS kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen, met speciale (voorbeschermings-)regels die in acht moeten worden genomen.

- Is duidelijk welk provinciaal belang wordt gediend?
- Worden de wettelijke verplichtingen voor het wel of niet vaststellen van een projectbesluit gevolgd?
- Worden de projectprocedures goed beschreven en de vereiste stappen goed gevolgd?

6 Instructies

- Kaders reeds gesteld in Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.
- PS kunnen voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen, met speciale (voorbeschermings-)regels die in acht moeten worden genomen.

- Voldoen de instructies aan de door de wetgever gestelde voorwaarden?

7 Organisatorische opgave

Kaders reeds gesteld in Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en jaarlijkse begrotingen.

- Zijn bij de toepassing van de instrumenten van de Omgevingswet betrokken externe partijen voldoende geraadpleegd?
- Worden de doelen van de veranderopgaven in de praktijk ook gerealiseerd?
- Worden de doelen digitalisering bereikt, binnen de daarvoor gestelde tijd en kosten?