



Praktijkervaringen met de Omgevingswet bij provincies, waterschappen en gemeenten

Evaluatie Decentrale Regels Omgevingswet 2024

Colofon

Opdrachtgever

Evaluatiecommissie Omgevingswet

Auteurs

Victor Eiff – KokxDeVoogd

Lukas Baars – KokxDeVoogd

Sjouke Elsman – KokxDeVoogd

Anna Tersteeg – KokxDeVoogd

Feie Herkes – KokxDeVoogd

Laure d'Hondt - KokxDeVoogd

Datum

16 oktober 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Algemeen	7
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Context	8
1.2.1 Het kerninstrument ‘decentrale regels’	9
1.2.2 Veronderstelde bijdrage van ‘decentrale regels’ aan verbeterdoelen Omgevingswet	10
1.3 Doel van het onderzoek ‘decentrale regels’	12
1.4 Leeswijzer	12
2. Onderzoeksmethodiek	13
2.1 Onderzoeksopzet	13
2.2 Onderzoeksmethoden	13
2.1 Onderzoekspopulatie en methodologische verantwoording per deelonderzoek	14
2.2 Weergave van bevindingen	16
Deelonderzoek Omgevingsverordening	18
3. Omgevingsverordening	19
3.1 Thema 1: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet	19
3.1.1 <i>Verbeterdoel 1: Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak</i>	20
3.1.2 <i>Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving</i>	24
3.1.3 <i>Verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden</i>	28
3.1.4 <i>Verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving</i>	35
3.2 Thema 2: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet	40
3.3 Thema 3: Gevolgen van de omgevingsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid	43
3.1 Thema 4: Gevolgen van de omgevingsverordening voor de uitvoeringspraktijk (intern)	45
3.2 Thema 5: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de uitoefening van coördinatie en afstemming met andere overheden (extern)	49
3.3 Totaalconclusie omgevingsverordening	55
Deelonderzoek Waterschapsverordening	58
4. Waterschapsverordening	59
4.1 Thema 1: Bijdrage van de waterschapsverordening aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet	59
4.1.1 <i>Verbeterdoel 1: Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak</i>	60
4.1.2 <i>Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving</i>	62
4.1.3 <i>Verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden</i>	67
4.1.4 <i>Verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving</i>	71
4.2 Thema 2: Bijdrage van de waterschapsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet	77
4.3 Thema 3: Gevolgen van de waterschapsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid	80
4.5 Thema 5: Bijdrage van de waterschapsverordening aan afstemming met andere overheden (extern)	87
4.1 Totaalconclusie waterschapsverordening	91
Deelonderzoek Omgevingsplan	93
5. Omgevingsplan	94

5.1	Thema 1: Bijdrage van het omgevingsplan aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet	94
5.1.1	<i>Verbeterdoel 1: Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak</i>	95
5.1.2	<i>Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving</i>	99
5.1.3	<i>Verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk mogelijkheden</i>	102
5.1.4	<i>Verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving</i>	108
5.2	Thema 2: Bijdrage van het omgevingsplan aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet	113
5.3	Thema 3: Gevolgen van het omgevingsplan voor rechtsbescherming en rechtszekerheid	115
5.4	Thema 4: Gevolgen van het omgevingsplan voor de uitvoeringspraktijk (intern)	119
5.5	Thema 5: Bijdrage van het omgevingsplan aan afstemming met andere overheden (extern)	122
5.6	Thema 6: Het omgaan met gemeentelijke verordeningen na inwerkingtreding van de Omgevingswet	126
5.7	Thema 7: Kostenverhaal	128
5.8	Thema 8: Gevolgen van het digitale omgevingsplan voor de gemeentelijke besluitvorming	129
5.1	Totaalconclusie omgevingsplan	130
	Overkoepelend	134
	6. Overkoepelende bevindingen	135
6.1	Bijdrage van decentrale regels aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet	135
6.2	Effecten en neveneffecten	138
	7. Dwarsverbanden	141
7.1	Provincies-gemeenten	141
7.2	Provincies-waterschappen	144
7.3	Waterschappen-gemeenten	144
	8. Overkoepelende beleidstheorie	145
8.1	Oorspronkelijke beleidstheorie	145
8.2	Aanbevelingen tot verrijking van de beleidstheorie	145
	Bijlage 1: Onderzoeksagenda Eco	148
	Bijlage 2: Onderzoeksvragen deelonderzoek omgevingsverordening	149
	Bijlage 3: Onderzoeksvragen deelonderzoek waterschapsverordening	151
	Bijlage 4: Onderzoeksvragen deelonderzoek omgevingsplan	154
	Bijlage 5: Verantwoording bestudeerde documenten bij desk study deelonderzoek omgevingsplan	157
	Bijlage 6: Weergave resultaten desk study omgevingsverordening	159
	Bijlage 7: Weergave resultaten desk study waterschapsverordening	161
	Bijlage 8: Weergave resultaten enquête omgevingsverordening	164
	Bijlage 9: Weergave resultaten enquête waterschapsverordening	179
	Bijlage 10: Weergave resultaten enquête omgevingsplan	202

Samenvatting

Dit is een onderzoek naar de ervaringen, opvattingen en verwachtingen over het werken met de decentrale regels van de Omgevingswet, kort na de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024. Het onderzoek richt zich op de decentrale regels zoals opgenomen in de omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en omgevingsplannen van respectievelijk provincies, waterschappen en gemeenten.

Algemeen

Het onderzoek komt feitelijk te vroeg om een volledig en uitgekristalliseerd beeld te verkrijgen van de praktijk en de gevolgen van het werken met de decentrale regels onder de Omgevingswet. Provincies en waterschappen zijn daarin verder dan gemeenten. Anders dan gemeenten, die per 1 januari 2024 hun bestemmingsplannen hebben zien omgezet naar een omgevingsplan 'van rechtswege', hebben alle provincies en waterschappen dikwijls vooruitlopend op de – een aantal keer uitgestelde – invoering van de Omgevingswet hun respectievelijke omgevings- en waterschapsverordeningen vastgesteld.

Voor zover uit de verzamelde informatie van dit onderzoek blijkt, heeft nog geen enkele gemeente in Nederland (bij het verschijnen van dit onderzoek) een wijziging van het tijdelijk omgevingsplan vastgesteld. Voor het wijzigen van het tijdelijk omgevingsplan hebben gemeenten een wettelijke transitieperiode tot 1 januari 2032. De verwachting die uit dit onderzoek blijkt, is dat gemeenten deze periode zeker nodig zullen hebben. Sommige gemeenten zien de datum van 2032 zelfs als een uitdaging. Dit geldt voor de grotere gemeenten, met een complexe opgave om één gebiedsdekkend omgevingsplan vast te stellen, maar ook kleinere gemeenten 'worstelen' met capaciteit en geld bij het ontwikkelen van hun omgevingsplan.

De opgave voor gemeenten is met de invoering van de Omgevingswet verder verzaamd door de gelijktijdige overgang van circa 600 rijksregels uit het Activiteitenbesluit, Bouwbesluit en Besluit omgevingsrecht (Bor) in het tijdelijk omgevingsplan. Dit betreft de 'bruidsschat', met regels voor een grote variëteit aan onderwerpen: horeca, detailhandel, recreatie, lozingen, emissies van geluid, geur, en trillingen door bedrijven en bouwen. Gemeenten moeten met deze regels aan de slag, door tijdig te besluiten of zij deze handhaven, wijzigen of laten vervallen. Ook waterschappen hebben met de invoering van de Omgevingswet in een 'bruidsschat' taken en regels overgedragen gekregen van het rijk. Deze beperken zich tot regels ten aanzien van lozingen op het oppervlaktewater van een waterschap of zuiveringstechnisch werk en zijn voor onbepaalde tijd: een waterschap is niet verplicht deze overgedragen regels te heroverwegen.

DSO

Eén springende overeenkomst in de praktijkervaringen van provincies, waterschappen en gemeenten is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit functioneert voornamelijk onvoldoende. Vooral gemeenten geven aan hiervan last te hebben door onder andere het niet gelijktijdig kunnen wijzigen van omgevingsplannen waardoor initiatieven op elkaar moeten wachten, het systeem 'regels op de kaart' dat

minder goed te raadplegen is dan de voorganger (www.ruimtelijkeplannen.nl) en de ‘bypass’ van tijdelijke maatregelen om het systeem toch te laten draaien.

Keuzen bij de omzetting

De meeste provincies en waterschappen hebben gekozen voor een beleidsneutrale omzetting van hun regelingen in respectievelijk de omgevings- en waterschapsverordening. Dit betekent dat deze provincies en waterschappen weliswaar gebruik hebben gemaakt van de verschillende typen decentrale regels die hen ten dienste staan om te sturen op maatwerk, maar het gaat wel om beperkt gebruik.

De omgevingsverordeningen van de provincies onder de Omgevingswet bestaan voor het grootste deel uit beleidsneutrale omzettingen van de verordeningen onder het oude recht. Nieuw door de provincie gestelde regels betreffen voor het grootste deel instructieregels gericht op gemeenten en waterschappen. In sommige gevallen bevatten de instructieregels ‘open normen’. De waterschapsverordeningen bevatten overwegend typen decentrale regels die zijn overgekomen met de bruidsschat. Provincies en waterschappen verwachten dat bij een volgende inhoudelijke herziening meer mogelijkheden tot het stellen van decentrale regels zullen worden benut.

Voor de gemeenten geldt dat ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog geen enkele gemeente een wijziging van het tijdelijk omgevingsplan heeft vastgesteld. Daarmee hebben gemeente formeel nog geen keuzen gemaakt ten aanzien van de decentrale regels. In dit onderzoek zijn 16 in ontwikkeling zijnde omgevingsplannen nader onderzocht. Hiervan zijn er 11 gemeenten die decentrale regels hebben opgenomen in een oefen-omgevingsplan, en zijn er 5 gemeenten die decentrale regels hebben opgenomen in een omgevingsplan dat in procedure is gebracht. Hierin treffen we aan: (1) omgevingswaarden, (2) mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen, (3) specifieke zorgplichten en (4) maatwerkregels.

Voor de gemeenten ligt er een forse opgave om voor 2032 de tijdelijke omgevingsplannen om te zetten naar één gebiedsdekkende regeling, waarbij verschillende onderdelen tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving moeten worden ‘omgesmeed’: de bruidsschatregels zoals die zijn overgekomen van het rijk, de bepalingen uit de oude bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen, het voldoen aan rijks- en provinciale instructieregels en de eigen keuzen van de gemeente gericht op maatwerk.

De praktijk: continuïteit in combinatie met een weloverwogen aanpak

In het onderzoek naar de praktijkervaringen bij de decentrale overheden met de overgang van het oude recht onder de Wet ruimtelijke ordening naar het nieuwe recht van de Omgevingswet zijn twee opvallende rode draden zichtbaar geworden: keuze voor continuïteit in combinatie met een weloverwogen, stapsgewijze aanpak.

De decentrale overheden geven over een groot aantal thema’s aan, zoals ‘snellere en betere besluitvorming’, ‘de balans tussen beschermen en benutten’, ‘rechtszekerheid en rechtsbescherming’, ‘interne en externe afstemming’ dat zij vooralsnog geen grote gevolgen verwachten van de overgang van het oude recht naar het nieuwe recht. Dit wordt naar alle waarschijnlijkheid mede veroorzaakt door de

keuze van provincies en de waterschappen voor een overwegend beleidsneutrale omzetting van de verordeningen en een voorzichtige en weloverwogen, stapsgewijze aanpak bij de gemeenten. Hiermee lijkt gekozen te zijn voor het borgen van de continuïteit van beleid en uitvoering, maar dit heeft tegelijkertijd impact op de termijn waarmee de verbeter- en maatschappelijke doelen van de wetgever met de Omgevingswet zullen worden bereikt.

Algemeen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Omgevingswet, die in werking is getreden op 1 januari 2024, kent een evaluatieplicht. Deze is omschreven in artikel 23.9 van de Omgevingswet en luidt:

“Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens na vijf jaar aan beide kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.”

De Evaluatiecommissie Omgevingswet (vanaf hier: evaluatiecommissie) is belast met “de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de Omgevingswet in de praktijk”.¹ Zij onderzoekt en evalueert hoe de Omgevingswet in de praktijk uitpakt en of de wet zijn doelen bereikt. De evaluatiecommissie zal de volle breedte van de Omgevingswet evalueren door de werking van de belangrijkste instrumenten uit de wet te onderzoeken².

Over een periode van vijf jaar doet de commissie onderzoek naar twee van deze instrumenten per jaar. Deelonderzoeken en hun verhoudingen zijn beschreven in het Plan van Aanpak Evaluatie (zie bijlage 1). Voorliggend onderzoek is, samen met het onderzoek naar het gebruik en de effecten van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), het eerste in een reeks van deelonderzoeken. Voorliggend onderzoek is specifiek gericht op het instrument ‘decentrale regels’.

1.2 Context

De evaluatie van de Omgevingswet gebeurt zowel aan de hand van de BZK-monitor³ als door middel van specifieke deelonderzoeken. Voor de deelonderzoeken hanteert de commissie de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet als centrale insteek. De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten, te weten:

1. Omgevingsvisie;
2. Programma;
3. Decentrale regels: omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening;
4. Algemene rijksregels;
5. Omgevingsvergunning;
6. Projectbesluit.

¹ Staatscourant 2022, 33206

² Hoe de evaluatiecommissie de wet gaat evalueren staat in haar Plan van Aanpak Evaluatie. Dit plan is op 4 december 2023 door demissionair minister De Jonge van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd.

³ Op het moment van uitvoering van dit onderzoek zijn de resultaten van de jaarlijkse monitorrapportage BZK ‘Werking Omgevingswet’ nog niet beschikbaar. Deze zijn daarom niet betrokken bij dit onderzoek. Bij het herhaalonderzoek dat in 2028 wordt uitgevoerd zullen de resultaten uit de jaarlijkse monitorrapportages wel worden betrokken.

De voorliggende evaluatie richt zich op één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, te weten ‘decentrale regels’, en niet op het geheel aan instrumenten.

1.2.1 Het kerninstrument ‘decentrale regels’

Vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestond voor decentrale overheden (provincies, gemeenten en waterschappen) de mogelijkheid om decentrale regelgeving gefragmenteerd op te nemen in diverse verordeningen en bestemmingsplannen – zoals bijvoorbeeld in de kapverordening, de monumentenverordening, de algemene plaatselijke verordening of de reclameverordening. De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat decentrale overheden hun decentrale regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling. Deze gebiedsdekkende regeling is voor gemeenten het omgevingsplan, voor de provincies de omgevingsverordening en voor de waterschappen de waterschapsverordening.

Naast het omzetten van decentrale regels naar één gebiedsdekkende regeling, hebben gemeenten en waterschappen nieuwe regels van het rijk gekregen, die van rechtswege deel uitmaken van het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Dit wordt de bruidsschat genoemd. Gemeenten zetten de bruidsschatregels op termijn om naar regels die passen bij de lokale situatie. Zij krijgen hiertoe de tijd tot 2032 (overgangsfase). Voor waterschappen is bij de Invoeringswet geregeld dat de bruidsschatregels direct deel uitmaken van de waterschapsverordening (geen overgangsfase). Voor provincies is geen sprake van bruidsschatregels, omdat zij hun omgevingsverordening voor 1 januari 2024 hebben vastgesteld en daarbij alle decentrale provinciale regels op de Omgevingswet hebben gebaseerd.

Het omgevingsplan en de verordeningen bevatten diverse soorten regels. Bij gemeenten en waterschappen is een belangrijke rol weggelegd voor regels die activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving reguleren. Naast regels voor activiteiten kunnen het omgevingsplan en de verordeningen ook andere regels bevatten, die zich niet rechtstreeks tot burgers en bedrijven richten. Voorbeelden zijn omgevingswaarden, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, en in geval van de provincie, instructieregels, gericht op besluiten van gemeenten en waterschappen. De voornaamste typen decentrale regels waartoe de Omgevingswet de mogelijkheid biedt staat per bestuurslaag weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Mogelijkheden voor typen decentrale regels per bestuurslaag

	Omgevings- verordening	Waterschaps- verordening	Omgevings- plan
Omgevingswaarden	+		+
Maatwerkregels	+	+	+
Maatwerkvoorschriften ⁴	+	+	+
Specifieke zorgplichten	+	+	+
Gelijkwaardige maatregelen ⁵	+	+	+
Instructieregels	+		
Voorbeschermingsregels ⁶	+		+
Bruidsschat		+	+
Open normen ⁷	+	+	+

Naast de typen decentrale regels zoals opgenomen in bovenstaande tabel zijn ook in bredere zin de algemeen verbindende voorschriften die activiteiten reguleren te onderscheiden in de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en het omgevingsplan. Dit onderzoek richt zich echter expliciet op de in de tabel genoemde typen decentrale regels.

1.2.2 Veronderstelde bijdrage van ‘decentrale regels’ aan verbeterdoelen Omgevingswet

De wetgever heeft bij het opstellen van de Omgevingswet beoogd dat het kerninstrument ‘decentrale regels’ zou bijdragen aan het behalen van de verbeterdoelen van de wet.⁸ De Omgevingswet kent vier verbeterdoelen, te weten:

1. vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk mogelijkheden;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Ten aanzien van verbeterdoel 1: vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Het bijeenbrengen van decentrale regels in één gebiedsdekkende regeling is een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel. De clustering en bundeling van samenhangende regels, zoals de wetgever dit ook in de AMvB's doet, moet leiden tot een bevordering van inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van regelgeving.⁹

⁴ Dit betreft niet de maatwerkvoorschriften zelf, maar de regeling van de mogelijkheid.

⁵ Dit betreft niet de gelijkwaardige maatregel zelf, maar de regeling van de mogelijkheid.

⁶ Voorbeschermingsregels worden gesteld door middel van een voorbereidingsbesluit (vanuit rijk of provincie). Deze tijdelijke regels landen vervolgens, afhankelijk van de regel, in de omgevingsverordening en/of in het omgevingsplan.

⁷ Een open norm schrijft niet exact voor hoe moet worden voldaan aan een verplichting, maar geeft wel aan dat aan de verplichting moet worden voldaan.

⁸ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

⁹ Idem, pagina 29 en 52

Ten aanzien van verbeterdoel 2: het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

De regering veronderstelt dat de integratie van regels en de verbrede reikwijdte een integrale(re) samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk maakt. Over de veelvoud aan bestemmingsplannen en verordeningen onder het oude rechtssysteem zegt de wetgever:

‘Dat is niet alleen nadelig uit het oogpunt van kenbaarheid, maar is ook niet bevorderlijk voor de inhoudelijke afstemming van die regels. Die inhoudelijke afstemming is nodig om te waarborgen dat burgers en bedrijven door stapeling van regels niet onnodig in het uitvoeren van activiteiten worden belemmerd.’¹⁰

Het omgevingsplan en de provinciale verordening worden daarmee geschikter voor verwezenlijking van gebiedsgericht omgevingsbeleid en -regelgeving, hetgeen ook van belang is voor de waterschappen. De taken en bevoegdheden van decentrale overheden dienen namelijk te worden uitgevoerd met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.¹¹

Ten aanzien van verbeterdoel 3: het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

De regering beoogt dit allereerst door het uitgangspunt dat decentrale overheden hun regels over de fysieke leefomgeving bijeenbrengen in één gebiedsdekkende regeling.¹² Hierbij spelen de ondersteunende instrumenten om gebiedsgerichte afwegingen mogelijk te maken een rol: bijvoorbeeld omgevingswaarden, gebodsbepalingen, open normen, lokaal maatwerk (maatwerkregels en maatwerkvoorschriften) en specifieke zorgplichten. Verder kunnen gemeenten en waterschappen de bruidsschatregels omzetten naar regels die passen bij de lokale situatie.

Ten aanzien van verbeterdoel 4: het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

De aanneme van de regering is dat de ruimere delegatiebevoegdheid en nieuwe regels voor participatie bijdragen aan een snellere en betere besluitvorming over projecten.¹³

De ruime delegatiebevoegdheid biedt de mogelijkheid om delen van de omgevingsverordening te laten vaststellen door Gedeputeerde Staten, waarbij bovendien de uitwerking van gedelegeerde onderdelen sneller gewijzigd kunnen worden.¹⁴

De regering vindt het van belang dat de omgeving in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming. Vroegtijdige participatie van de omgeving kan de kwaliteit van de besluitvorming en het draagvlak vergroten. De regering verwacht dat dit zal leiden tot een afname

¹⁰ Idem, pagina 52

¹¹ Zie Omgevingswet artikelen 1.3 en 2.1

¹² Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 52

¹³ Idem, pagina 217

¹⁴ Idem, pagina 401

van het aantal zienswijzen bij omgevingsverordeningen, omgevingsplannen en waterschapsverordeningen en van beroepschriften bij omgevingsplannen.¹⁵

1.3 Doel van het onderzoek ‘decentrale regels’

Voorliggend onderzoek naar de decentrale regels onder de Omgevingswet is toegespitst op de (nieuwe) elementen van de decentrale regels die van belang zijn voor de verbeterdoelen en de effecten van de wet in de praktijk. In hoeverre dragen decentrale regels bij aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet, zoals de wetgever heeft beoogd?

Doel van dit onderzoek is om antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

1. In hoeverre dragen de decentrale regels bij aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet?
2. Wat zijn de effecten en neveneffecten van het gebruik van decentrale regels in de praktijk?

1.4 Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet toegelicht en verantwoord. Vervolgens worden de bevindingen en conclusies uit de deelonderzoeken behandeld. Dit zijn het deelonderzoek gericht op de omgevingsverordening (hoofdstuk 3), het deelonderzoek gericht op de waterschapsverordening (hoofdstuk 4) en het deelonderzoek gericht op het omgevingsplan (hoofdstuk 5). Hierna volgt een overkoepelend deel, waarin op basis van de bevindingen uit de drie deelonderzoeken overkoepelende bevindingen en conclusies worden gegeven. In hoofdstuk 6 worden de overkoepelende bevindingen weergegeven. In hoofdstuk 7 worden de dwarsverbanden tussen de regelingen van de drie overheidslagen (provincies, waterschappen en gemeenten) weergegeven. Hoofdstuk 8 beschrijft een overkoepelende beleidstheorie.

¹⁵ Idem, pagina 217

2. Onderzoeksmethodiek

2.1 Onderzoeksopzet

De evaluatiecommissie heeft voor dit onderzoek de onderzoeksvragen (hoofd- en deelvragen) vooraf opgesteld. De vooraf bepaalde onderzoeksvragen zijn weergegeven in bijlagen 2, 3 en 4. Hierbij is tevens een typologie van de onderzoeksvragen opgenomen: vragen gericht op feiten, op motivatie en op percepties.

De gekozen onderzoeksopzet beoogt in staat te stellen om de hoofd- en deelvragen zo goed mogelijk te beantwoorden. Het onderzoek bestaat uit drie deelonderzoeken, corresponderend met de drie soorten gebiedsdekkende regelingen (omgevingsverordening, waterschapsverordening en omgevingsplan), en een overkoepelend deel.

2.2 Onderzoeksmethoden

Bij de uitvoering van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van de volgende onderzoeksmethoden:

- **Desk study:** Met behulp van een desk study zijn de feitelijk gehanteerde en beschreven decentrale regels geïdentificeerd. Dit betekent dat per decentrale overheid in beeld is gebracht of er decentrale regels worden gehanteerd en zo ja, wat de inhoud ervan is. De desk study beperkt zich tot de 12 omgevingsverordeningen, 21 waterschapsverordeningen en een selectie van omgevingsplannen, namelijk van 16 'koplopergemeenten'.
- **Enquêteonderzoek:** Met behulp van een enquête zijn de percepties en opvattingen van functionarissen van decentrale overheden over de decentrale regels in beeld gebracht. De enquête is gericht op de beantwoording van specifieke onderzoeksvragen.
- **Diepte-interviews:** Op basis van de informatie uit de desk study en het enquêteonderzoek zijn gesprekken gevoerd met, in ieder geval, functionarissen van decentrale overheden (in veel gevallen de projectleider omgevingsverordening, waterschapsverordening en omgevingsplan en de planjurist van de betreffende decentrale overheid). Dit om meer en beter zicht te krijgen op onder meer verklaringen voor gemaakte keuzen, de specifieke interne en externe context van de decentrale overheid in kwestie, achterliggende mechanismen en oorzaken, effecten en neveneffecten en de wijze waarop participatie bij de totstandkoming van decentrale regels is georganiseerd.

De gekozen onderzoeksmethode per onderzoeksvraag hangt samen met de typologie van de betreffende vraag. Bij vragen gericht op feiten wordt, voor zover mogelijk, gebruik gemaakt van de desk study als primaire onderzoeksmethode. Bij vragen gericht op motivatie en percepties wordt, voor zover mogelijk, primair gebruik gemaakt van het enquêteonderzoek en de diepte-interviews.

2.1 Onderzoekspopulatie en methodologische verantwoording per deelonderzoek

De deelonderzoeken kennen de volgende onderzoekspopulatie.

Tabel 2: Populatie per deelonderzoek en per onderzoeksmethode

	Provincies	Waterschappen	Gemeenten
Desk study	12	21	16 (37*)
Enquête	12	19 (21*)	29 (37*)
Diepte-interviews	6	4 (6*)	6

*Initieel geselecteerde populatie.

Algemene afbakening onderzoekspopulatie

Gelet op de korte periode sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft het onderzoek zich vooral geconcentreerd op de ervaringen en opvattingen van functionarissen bij decentrale overheden. Dit betekent dat de ervaringen en opvattingen van burgers, bedrijven en andere partijen niet in het onderzoek zijn betrokken.

Deelonderzoek omgevingsverordening

Desk study

De desk study is uitgevoerd aan de hand van de omgevingsverordeningen van de 12 provincies. De omgevingsverordening zelf en de toelichting bij de verordening zijn in de desk study meegenomen. De desk study heeft zich primair gericht op het vaststellen van het aanwezig zijn van typen decentrale regels in de omgevingsverordening en de toelichting door middel van een geautomatiseerde zoekleutel.

Enquête

De enquête is uitgezet bij de 12 provincies. Van alle provincies is een ingevulde enquête ontvangen.

Diepte-interviews

Van de 12 provincies is een selectie gemaakt van 6 provincies voor een nader gesprek. De selectie is tot stand gekomen na een afweging van een spreiding over landsdelen. De gesprekken zijn gevoerd met functionarissen van de provincies die betrokken zijn (geweest) bij het opstellen van de omgevingsverordening.

Deelonderzoek waterschapsverordening

Desk study

De desk study is uitgevoerd aan de hand van de waterschapsverordeningen van de 21 waterschappen. De verordening zelf en de toelichting bij de verordening zijn in de desk study meegenomen. De desk study heeft zich primair gericht op het vaststellen van het aanwezig zijn van typen decentrale regels in de verordening en de toelichting door middel van een geautomatiseerde zoekleutel.

Enquête

De enquête is uitgezet bij de 21 waterschappen. Hiervan is van 19 waterschappen een ingevulde enquête ontvangen.

Diepte-interviews

Van de 19 waterschappen waarvan een ingevulde enquête is ontvangen is een selectie gemaakt van 6 waterschappen, van wie 4 beschikbaar waren voor het voeren van een nader gesprek. De initiële selectie is tot stand gekomen na een afweging van een spreiding over landsdelen. De gesprekken zijn gevoerd met functionarissen van de waterschappen die betrokken zijn (geweest) bij het opstellen van de waterschapsverordening.

Deelonderzoek omgevingsplan

Selectie gemeenten

Dit deelonderzoek zijn gebaseerd op een selectie van het totaal aantal van 342 Nederlandse gemeenten. Gekozen is voor een initiële selectie van ongeveer 10% van de totale populatie (37) met een zo goed mogelijke spreiding over landsdelen, omvang (inwonertal), stedelijk versus landelijk karakter en vermoeden van het vergevorderd zijn met de ontwikkeling van het omgevingsplan.

Desk study

Bij de bestudering van omgevingsplannen van de initiële 37 geselecteerde gemeenten is gebleken dat geen van de geselecteerde gemeenten over een vastgesteld omgevingsplan beschikt. Een groot deel hiervan (N=21) beschikte ook niet over een omgevingsplan dat in ontwikkeling is. Deze 21 gemeenten hebben we uitgesloten van de desk study. Hiermee richt de desk study zich op omgevingsplannen die in ontwikkeling zijn van 16 gemeenten.

Het gaat om 16 omgevingsplannen die bestaan uit 10 PRE-PROD, 2 TAM-IMRO- en 4 STOP-TPOD¹⁶-omgevingsplannen. Deze 16 plannen betreffen allemaal omgevingsplannen van 'koploper-gemeenten': deze gemeenten zijn al vroeg begonnen met het ontwerpen van een omgevingsplan en hebben daar één van de hiervoor genoemde standaarden voor gebruikt. Naast genoemde omgevingsplannen zijn, anders dan bij het onderzoek over de omgevings- en waterschapsverordeningen, óók de delegatiebesluiten, participatie-kennisgevingen, toelichtingen en voorbeschermingsregels alsmede de voorbereidingsbesluiten bestudeerd (zie bijlage 5). Dit laatste leidt tot een nog diepgaander en dus completer desk study-onderzoek, ondanks het gegeven dat in eerste instantie alleen de typen decentrale regels uit de omgevingsplannen zelf dienden te worden onderzocht.

Bij sommige omgevingsplannen is, indien daartoe de mogelijkheid was, ook de eerder toegezegde en bij het onderzoek gehanteerde peildatum (15 april 2024) verlaten. Op die manier is een nog breder onderzoek mogelijk geweest.

¹⁶ Genoemde afkortingen worden hierna verder toegelicht: (1) PRE-PROD: omgevingsplannen die als 'test'- of 'oefen'-omgevingsplan moet worden gezien; (2) TAM-IMRO: omgevingsplan: omgevingsplannen die gemaakt zijn op basis van de oude softwarestandaard 'TAM-IMRO', (3) STOP-TPOD: omgevingsplannen die zijn gemaakt op basis van de nieuwe DSO-softwarestandaard.

Enquête

De enquête is uitgezet bij de 37 initieel geselecteerde gemeenten. Hiervan is van 29 gemeenten een ingevulde enquête ontvangen.

Diepte-interviews

Van de 29 gemeenten waarvan een ingevulde enquête is ontvangen is een selectie gemaakt van 6 gemeenten, met wie nadere gesprekken zijn gevoerd. Deze selectie is tot stand gekomen na een afweging van het beschikken over een omgevingsplan dat in ontwikkeling is en een spreiding naar omvang en landsdelen. De gesprekken zijn gevoerd met functionarissen van de gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsplan.

2.2 Weergave van bevindingen

Bij de weergave van de onderzoeksbevindingen wordt als volgt te werk gegaan.

Presentatie bevindingen en conclusies aan de hand van thema's

In dit onderzoek zullen de bevindingen en conclusies thematisch worden weergegeven. Omwille van de leesbaarheid van het onderzoek is ervoor gekozen om de onderzoeksvragen onder te verdelen naar thema's (zie bijlagen 2, 3 en 4) en op themaniveau een totaalconclusie te trekken.

Betrouwbaarheid en representativiteit van conclusies

Niet alle conclusies die in dit onderzoek worden getrokken zullen even 'hard' van aard zijn. Per thema wordt daarom weergegeven welke kanttekeningen bij de conclusie worden geplaatst in het kader van betrouwbaarheid en representativiteit. Dit gebeurt door onder iedere conclusie op themaniveau één van de onderstaande kaders op te nemen (groen, oranje, rood), inclusief toelichting over de hardheid van de conclusie.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we de vraag beantwoorden.

Indien er voldoende cijfers en feiten beschikbaar zijn, kunnen we een conclusie trekken ter beantwoording van de onderzoeksvraag. Afhankelijk van de onderzoeksvraag, kan ook aan de hand van percepties (waarnemingen en ervaringen van betrokkenen) een antwoord worden geformuleerd op de onderzoeksvraag.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

De gevonden percepties omvatten een beschrijving van de waarnemingen en ervaringen van betrokkenen. Omdat percepties gaan over de waarnemingen en ervaringen van personen, is dit niet iets wat onomstotelijk vaststaat en te generaliseren is. Het is daarom lastig om aan deze percepties een harde conclusie te verbinden.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we (nog) geen antwoord geven

Als er – ondanks de inzet van verschillende onderzoeksmethoden –onvoldoende feiten, cijfers en percepties beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om de onderzoeksvraag (volledig) te beantwoorden.

Openbaarheid en anonimisering

De desk study in dit onderzoek is gebaseerd op openbare bronnen. De geraadpleegde omgevingsverordeningen en waterschapsverordeningen zijn raadpleegbaar op overheid.nl. De documenten die zijn geraadpleegd voor het deelonderzoek omgevingsplan zijn weergegeven in bijlage 5,

en zijn eveneens openbaar raadpleegbaar. Omdat gebruik is gemaakt van openbare documenten wordt de hieruit afgeleide informatie niet geanonimiseerd weergegeven.

De belangrijkste resultaten uit de enquêtes worden geanonimiseerd weergegeven. Bij de weergave van resultaten worden geen namen of functies van respondenten, noch de overheid waarvoor zij werkzaam zijn weergegeven. De resultaten uit de enquêtes zijn weergegeven in de bijlagen 8, 9 en 10.

De belangrijkste resultaten uit de diepte-interviews zijn verwerkt in de bevindingen van de deelonderzoeken. Deze worden zonder naam van de gesproken functionaris, maar met naam van de betreffende decentrale overheid, weergegeven. De gespreksverslagen zijn voor een reactie teruggelegd bij de geïnterviewde functionarissen. De gespreksverslagen van de diepte-interviews zijn niet aan de rapportage toegevoegd.

Deelonderzoek Omgevingsverordening

3. Omgevingsverordening

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van deelonderzoek 1 gepresenteerd; het deelonderzoek dat zich richt op het gebruik en de effecten van de provinciale omgevingsverordening. De onderzoeksresultaten worden gepresenteerd aan de hand van vijf thema's, te weten:

- Thema 1: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet;
- Thema 2: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet;
- Thema 3: Gevolgen van de omgevingsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid;
- Thema 4: Gevolgen van de omgevingsverordening voor de uitvoeringspraktijk (intern);
- Thema 5: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de uitoefening van coördinatie en afstemming met andere overheden (extern).

3.1 Thema 1: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet

De wetgever heeft bij het opstellen van de Omgevingswet beoogd om vier verbeterdoelen na te streven, zoals beschreven in de Memorie van toelichting bij de Omgevingswet¹⁷. Het betreft de volgende verbeterdoelen:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden, en;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De wetgever heeft in de Omgevingswet specifieke mogelijkheden geboden aan decentrale overheden om hun decentrale regels zodanig vorm te geven dat aan deze verbeterdoelen een bijdrage kan worden geleverd. Deze 'nieuwe' mogelijkheden zijn reeds beschreven in paragraaf 1.3.1, waarbij in paragraaf 1.3.2 de redenering is weergegeven die de wetgever heeft gevolgd bij het bieden van deze mogelijkheden gericht op de verbeterdoelen.

In dit hoofdstuk wordt, op basis van de onderzoeksbevindingen, weergegeven in hoeverre de provinciale omgevingsverordening bijdraagt en bij kan dragen aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

3.1.1 Verbeterdoel 1: Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Doel van de wetgever

Het bijeenbrengen van decentrale regels in één gebiedsdekkende regeling zou moeten leiden tot bevordering van de inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving. De wetgever verwacht dat deze integratie van regels in één gebiedsdekkende regeling bijdraagt aan de kenbaarheid van regels en leidt tot meer inhoudelijke afstemming van regels.

De nieuwe systematiek van voorbeschermingsregels kan bijdragen aan meer transparantie en daarmee grotere inzichtelijkheid. Met een voorbereidingsbesluit voorkomt de overheid activiteiten die in strijd zijn met nieuwe regels die in voorbereiding zijn. Provincies kunnen met een voorbereidingsbesluit voorbeschermingsregels stellen die, afhankelijk van de regel, in het omgevingsplan van gemeenten of in de omgevingsverordening worden opgenomen. De nieuwe systematiek van voorbescherming is naar de bedoeling van de wetgever inzichtelijker, omdat voorbeschermingsregels direct in het omgevingsplan landen. In de nieuwe situatie gelden er geen aanhoudingsplichten meer voor vergunningen en gebruiksverboden naast het omgevingsplan. Ook het systeem van voorbescherming bij instructieregels in de omgevingsverordening is een vereenvoudigd.

Conclusie verbeterdoel 1: Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Inzichtelijkheid

Feitelijk beschikken alle provincies over één gebiedsdekkende omgevingsverordening. Het opnemen van regels in één omgevingsverordening draagt bij aan de inzichtelijkheid van decentrale regelgeving. Echter, dit was bij een groot aantal provincies al gerealiseerd ver voorafgaande aan de invoering van de Omgevingswet. Het lange voortraject van de invoering van de Omgevingswet heeft hier mogelijk aan bijgedragen. Dit geldt niet voor alle provincies, zo heeft de provincie Overijssel al sinds 2009 een gebiedsdekkende omgevingsverordening.

In de perceptie van de provincies is ook van belang dat regels op een inzichtelijke manier digitaal worden ontsloten. Drie provincies geven expliciet aan dat de huidige inrichting van het DSO nog weinig inzichtelijk is voor burgers en bedrijven.

Voorspelbaarheid

Feitelijk maken alle provincies gebruik van voorbeschermingsregels. Voorbeschermingsregels geven duidelijkheid over hetgeen is toegestaan in perioden dat nadere regelgeving in ontwikkeling is. Hiermee dragen voorbeschermingsregels bij aan de voorspelbaarheid van decentrale regelgeving. De meeste provincies stellen deze op via een afzonderlijk besluit (voorbereidingsbesluit) gericht op het omgevingsplan en/of gericht op de eigen omgevingsverordening. Eén provincie is zeer positief over het effect van voorbeschermingsregels op voorspelbaarheid; deze komen, via het DSO, 'automatisch' terecht in de gemeentelijke omgevingsplannen, hetgeen tevens bijdraagt aan de inzichtelijkheid van regelgeving.

Gebruiksgemak

Hoewel de provincies al langer over één gebiedsdekkende omgevingsverordening beschikken, worden de regels zoals opgenomen in de ‘nieuwe’ omgevingsverordening onder de Omgevingswet, nog niet of nauwelijks aangewend voor beoordeling van aanvragen van initiatiefnemers (burgers en bedrijven) en/of gemeentelijke omgevingsplannen. Reden hiervoor is dat aanvragen onder de Omgevingswet niet of nauwelijks binnenkomen, afgezien van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA’s), die door provincies beoordeeld worden. Voor BOPA’s die wel onder de Omgevingswet worden aangevraagd, geldt een adviesbevoegdheid van Gedeputeerde Staten, indien het om een situatie gaat waar provinciale belangen meewegen, die in een openbaar gemaakt provinciaal document zijn aangewezen. Als daarvan sprake is, moet de gemeente Gedeputeerde Staten naast het advies tevens om instemming vragen.¹⁸ Door het ontbreken van aanvragen van initiatiefnemers onder de Omgevingswet kan op dit moment nog weinig gezegd worden over het gebruiksgemak.

Wel geven sommige provincies in de diepte-interviews te kennen dat het DSO naar verwachting bijdraagt aan gebruiksgemak voor initiatiefnemers (N=2). Maar andere provincies vinden de huidige inrichting en toegankelijkheid van het DSO weinig gebruikersvriendelijk voor burgers en bedrijven (N=3).

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De desk study is gebaseerd op de verordeningen van alle provincies (N=12). De desk study levert echter maar een beperkte bijdrage aan de bevindingen. De enquête heeft op het punt van inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak beperkte bevindingen opgeleverd. De bevindingen en conclusies zijn bijgevolg in belangrijke mate gebaseerd op de bevindingen uit de diepte-interviews (N=6).
- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van uitsluitend medewerkers (of externe inhuur) van provincies. Andere gebruikersgroepen van decentrale regelgeving (zoals burgers, bedrijven en omgevingsdiensten) zijn niet ondervraagd over inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de omgevingsverordening.
- We nemen een overwegend eenduidig beeld waar in de percepties van de gesproken respondenten.

Bevindingen

Desk study

Alle provincies beschikken over één gebiedsdekkende omgevingsverordening. Onder de provincies is evenwel een verschillende ordeningsstructuur aangehouden: naar (beleids)thema’s¹⁹, naar gebruikersgroepen²⁰ of een combinatie hiervan²¹.

¹⁸ Artikel 4.25 Omgevingsbesluit, in samenhang met artikel 16.15a, sub d, Omgevingswet.

¹⁹ Utrecht, Flevoland, Friesland, Limburg, Drenthe

²⁰ Zuid-Holland, Overijssel, Noord-Brabant, Groningen

²¹ Zeeland, Gelderland, Noord-Holland

Regels ter voorbescherming zijn door iedere provincie gesteld. Slechts twee van de twaalf provincies hebben regels ter voorbescherming in hun omgevingsverordening opgenomen. Dit betreft regels ten aanzien van de verordening zelf. Vier provincies hebben deze voorbeschermingsregels opgenomen in een integraal voorbereidingsbesluit, en de overige provincies hebben hiervoor losse voorbereidingsbesluiten opgesteld. Deze voorbereidingsbesluiten bevatten voorbeschermingsregels met het oog op omgevingsplannen.

Enquête

Uit de enquête die is ingevuld door alle provincies komt het volgende beeld naar voren. Voor de meeste provincies geldt dat de (decentrale) regels in de omgevingsverordeningen niet geheel nieuw zijn, maar dat het gaat om 'beleidsneutrale' omzettingen van de regels uit de omgevingsverordening onder de eerdere wetgeving. Daarmee was er al voor de meeste provincies sprake van één gebiedsdekkende regeling. Daarmee bieden de omgevingsverordeningen onder de Omgevingswet geen extra bijdrage aan de inzichtelijkheid van regels. Daarbij kan de kanttekening worden geplaatst dat de provincies al vanaf 2015 (het aanvankelijk beoogde jaar van inwerkingtreding van de Omgevingswet) hebben kunnen anticiperen op de nieuwe systematiek onder de Omgevingswet. Daarmee zou sprake kunnen zijn van een vooreffect van de Omgevingswet.

Wat betreft de kenbaarheid van regels merkt één provincie op dat instructieregels niet concreet genoeg te maken zijn of gericht zijn op proceseisen omdat deze passend moeten zijn in meer situaties.

“We willen ons met veel onderwerpen bemoeien omdat we het belangrijk vinden, maar we kunnen dan vaak het niet concreet genoeg maken zodat instructieregels ook goed te passen zijn door de adressant. Hierdoor blijven ze vaak vaag, algemeen of op proceseisen gericht... en dat is niet de bedoeling van de wetgever. Maar blijkbaar komen we vaak niet verder en is er wel die behoefte. De vraag is of de mogelijkheden van instructieregels/verordening wel goed passen bij het niveau en de manier waarop we ons met anderen willen bemoeien.” – Respondent 1 (enquêtevraag 37)

Dit roept bij deze provincie de vraag op of het instrument instructieregels als onderdeel van de omgevingsverordening wel een voldoende passend instrument is voor de sturing op het provinciaal belang in de omgevingsplannen.

Twee provincies (respondenten 1 en 5, enquêtevraag 37) merken op dat de omgevingsverordening niet het enige instrument is dat de provincie inzet en dat afhankelijk van de situatie de voorkeur gegeven zou moeten worden aan andere instrumenten, zoals bijvoorbeeld vooroverleg, het projectbesluit of de provinciale toets op de gemeentelijke vergunning.

Verder valt ten aanzien van inzichtelijkheid en gebruiksgemak van de omgevingsverordening en de daarin opgenomen regels voor burgers, bedrijven en organisaties op dat drie provincies (respondenten 1, 4 en 5; enquêtevraag 36) expliciet opmerken dat de plansoftware en het DSO nog onvoldoende geschikt en toegankelijk zijn.

Dat er met de omgevingsverordening op basis van de Omgevingswet sprake is van minder regels wordt in de enquête niet bevestigd. Niet uitgesloten zou moeten worden dat de Omgevingswet heeft geleid tot meer regels. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met de beleidsneutrale omzetting van regels uit de omgevingsverordening op basis van de eerdere wetgeving die veel provincies hebben toegepast. Daarbij is de inhoud van de regel niet nieuw, maar worden de regels wel onder een nieuwe noemer geordend. Alle provincies maken gebruik van eigen decentrale regels, waarbij relatief vaak gebruik wordt gemaakt van instructieregels, specifieke zorgplichten en maatwerkregels (zie antwoord op vraag 7). Opvallend is dat in ieder geval één provincie aangeeft twijfels te hebben bij mate waarin instructieregels concreet genoeg op de adressant toegespitst kunnen worden (respondent 1, enquêtevraag 37).

Diepte-interviews

Uit de diepte-interviews die zijn gevoerd met functionarissen uit zes provincies²² komt het volgende beeld naar voren.

Vijf van de zes provincies hadden hun omgevingsverordening al ver voor de (verplichte) overgang naar de Omgevingswet aangepast of daarop voorgesorteerd. De provincie Overijssel beschikt zelfs al over één integrale omgevingsverordening sinds 2009.

Ten aanzien van de inzichtelijkheid van de regels is het beeld gevarieerd. Twee provincies geven aan dat de opbouw van de omgevingsverordening bijdraagt aan de inzichtelijkheid. Daarvan geeft één provincie aan dat alle uitvoeringsregelingen van GS hierin ook zijn ondergebracht (Overijssel). Daarbij is tevens een indeling op activiteiten met instructieregels voor gemeenten en waterschappen aangehouden. Hierdoor is wel een indeling in gebieden verlaten. Daar staat tegenover dat twee provincies (Zuid-Holland en Groningen) van mening zijn dat de digitale omgeving van 'regels op de kaart' lastiger bruikbaar is voor burgers, maar ook voor vergunningverleners. In de oude situatie van 'ruimtelijke plannen' was het eenvoudiger voor gebruikers om direct op een locatie te zien welke regel van kracht is. Eén provincie geeft aan nadrukkelijk over de opbouw van de omgevingsverordening nagedacht te hebben en uiteindelijk gekozen heeft voor de structuur van het rijk.

Twee provincies (Noord-Brabant en Zeeland) geven aan dat de inzichtelijkheid niet zozeer is gediend met één gebundelde omgevingsverordening, maar de ontsluiting ervan in één systematiek; het omgevingsloket. Overigens is Noord-Brabant nog niet over naar het DSO, maar heeft de omgevingsverordening opgenomen in 'ruimtelijke plannen'. Noord-Brabant zet samen met de VNG, mede in het licht van de inzichtelijkheid, ook in op standaardisatie van gemeentelijke Omgevingsplannen naar 'bouwstenen' en thema's.

Twee provincies (Groningen en Zuid-Holland) geven aan dat er wat betreft 'minder regels' weinig is veranderd ten opzichte van de oude situatie. Gelet op de beleidsluwe overgang 'moeten de echte keuzes nog worden gemaakt'. De provincies geven aan jaarlijks een inhoudelijke herziening van de verordening

²² Groningen, Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Zeeland, Zuid-Holland.

vast te stellen, maar voor de meest provincies is onduidelijk wanneer de beleidsrijke wijziging van de verordening op basis van de Omgevingsvisie plaats zal vinden.

De provincie Noord-Brabant is 'enthousiast' over de nieuwe systematiek van voorbescherming. Deze vervangt het artikel 4.3 uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) die het bestemmingsplan 'buiten werking stelde'. Een gemeente diende de omgevingsverordening hierop na te slaan. Met een provinciaal voorbeschermingsbesluit worden de regels 'automatisch' opgenomen in een gemeentelijk omgevingsplan. De provincie Noord-Brabant ziet de voorbeschermingsregels als geschikt instrument, totdat de instructieregels (volledig) zijn verwerkt door gemeenten. Daarmee krijgen gemeenten de tijd voor de verwerking van instructieregels in het omgevingsplan.

De provincie Zuid-Holland heeft voorbeschermingsregels (o.a. grondwaterkwaliteit) opgesteld met dezelfde overweging, namelijk als tijdelijke regels gedurende de ontwikkelperiode die gemeenten nodig hebben om instructieregels te verwerken in het omgevingsplan. De verwerking van instructieregels is voor gemeenten niet altijd vanzelfsprekend; sommige gemeenten nemen de instructieregel letterlijk in het omgevingsplan op, hetgeen niet de bedoeling is.

De provincies Noord-Holland en Overijssel, die ook gebruik maken van voorbeschermingsregels (bijvoorbeeld ten aanzien van geitenhouderijen, windenergie, provinciale monumenten), geven aan dat voorbeschermingsregels niet per sé bijdragen aan meer transparantie (deze waren al te vinden); wel zijn zij makkelijker vindbaar. Overigens denkt de provincie Noord-Holland dat de voorbeschermingsregels van het rijk (bijvoorbeeld ten aanzien van datacentra) nog niet voor 2032 zullen zijn verwerkt in de gemeentelijke omgevingsplannen.

3.1.2 Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

Doel van de wetgever

De omgevingsverordening bevat niet alleen regels voor ruimtelijke ordening, maar is breder: regels voor de hele fysieke leefomgeving. De veronderstelling is dat de omgevingsverordening op die manier bijdraagt aan een samenhangende benadering van de leefomgeving.

Er zijn verschillende vormen van integraliteit, zoals procedurele integratie²³ (waarbij procedures worden samengevoegd en op elkaar worden afgestemd) en materiële integratie. Dat laatste houdt een samenhangende benadering van de leefomgeving in. Een samenhangende benadering van de leefomgeving betekent niet dat er onder de Omgevingswet geen sectoraal beleid, besluitvorming en regelgeving meer is, maar wel dat daarbij sprake is van onderlinge samenhang tussen al die sectorale onderwerpen op basis van één gezamenlijk uitgangspunt. Dat uitgangspunt is: het maatschappelijk doel dat beschreven is in artikel 1.3 van de Omgevingswet.

²³ Procedurele integratie betekent in de praktijk bij de provincies: 1) afstemming tussen (algemene) regels en vergunningverlening 2) afstemming tussen de overheidslagen

Conclusie verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

Feitelijk hebben alle provincies één integrale gebiedsdekkende omgevingsverordening vastgesteld. Ten aanzien van de materiële integratie en procedurele integratie nemen we een genuanceerd beeld waar.

Materiële integratie

Feitelijk hebben provincies in hun omgevingsverordening een sectorale indeling aangehouden: naar (beleids)thema's²⁴, naar gebruikersgroepen²⁵ of een combinatie hiervan²⁶. Van een indeling naar gebied, waarbij per gebied een samenhangende benadering van de leefomgeving (veiligheid, gezondheid, omgevingskwaliteit, natuur en maatschappelijke behoeften, dit alles in een onderlinge samenhang zoals bedoeld in artikel 1.3 van de Omgevingswet) wordt geoperationaliseerd naar decentrale regels is bij geen van de provincies nog sprake. De gesproken provincies verwachten dat een inhoudelijke herziening van de verordening, in navolging op de herziene omgevingsvisie, hieraan bij zal dragen.

In de enquête en de diepte-interviews geven provincies generiek aan dat, gezien het feit dat de huidige versie van de omgevingsverordening voornamelijk 'beleidsneutraal' omgezette regels uit de eerdere verordening betreft, inhoudelijke afwegingen grotendeels nog gemaakt moeten worden. Denk hierbij aan het operationaliseren van de samenhang tussen de omgevingsaspecten veiligheid, gezondheid, omgevingskwaliteit, waarde van de natuur en maatschappelijke behoeften – zoals verwoord in artikel 1.3 van de Omgevingswet – op gebiedsniveau. Twee provincies (Noord-Brabant en Overijssel) zijn zeer positief over de (materiële) integratieslagen die zij al in de omgevingsverordening hebben aangebracht, onder meer op het gebied van energie(voorziening) en water.

Procedurele integratie

Sommige provincies geven aan dat er door de omgevingsverordening nieuwe overlegpraktijken zijn ontstaan, zoals intensievere voortzetting van reeds bestaande overlegpraktijken en nieuwe werkafspraken met gemeenten en waterschappen (N=7). Andere provincies aan dat er nog geen nieuwe werkwijzen met betrekking tot de omgevingsverordening zijn ontstaan (N=3).

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we de vraag beantwoorden.

- De representativiteit: De beantwoording van de vraag is, naast op de diepte-interviews (N=6), grotendeels gebaseerd op de bevindingen uit de desk study (N=12) en de enquête (N=12).
- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van uitsluitend medewerkers (of externe inhuur) van provincies.
- We nemen een overwegend eenduidig beeld waar in de percepties van de gesproken respondenten (N=6).

²⁴ Utrecht, Flevoland, Friesland, Limburg, Drenthe

²⁵ Zuid-Holland, Overijssel, Noord-Brabant, Groningen

²⁶ Zeeland, Gelderland, Noord-Holland

Bevindingen

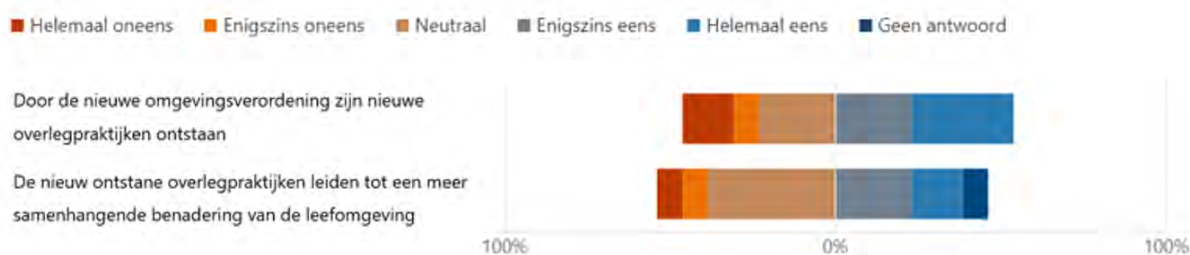
Desk study

Alle provincies beschikken over één gebiedsdekkende omgevingsverordening. Onder de provincies is evenwel een verschillende ordeningsstructuur aangehouden. Die provincies doen dit naar (beleids)thema's²⁷, naar gebruikersgroepen²⁸ of een combinatie hiervan²⁹. Van een indeling naar gebied, waarbij per gebied gezocht wordt naar een samenhangende toedeling van functies (i.e. ruimtelijke aspecten), is bij geen van de provincies nog sprake.

Enquête

Uit de enquête die is ingevuld door alle provincies kan niet veel worden gezegd over de effecten van de verordening op een meer samenhangende benadering van de leefomgeving. Wel gaven provincies antwoord op de vraag in hoeverre er nieuwe overlegstructuren zijn ontstaan, en in hoeverre die bijdragen aan een meer samenhangende benadering van de leefomgeving (zie enquêtevraag 28). Hieruit komt een enigszins gevarieerd beeld naar voren.

28. In hoeverre is de volgende stelling op de omgevingsverordening van uw provincie van toepassing?



Figuur 1: Enquêtevraag 28, omgevingsverordening

Uit deze vraag blijkt dat het voor provincies op dit moment nog te vroeg is om te zeggen of de overlegpraktijken ook leiden tot een meer samenhangende benadering van de leefomgeving, hoewel de verwachting positief is. De reactie van respondent 9 vat dit goed samen:

“Reeds bestaande overlegpraktijken zijn intensiever geworden en worden vaker gevoerd. Het is op dit moment nog te vroeg om daaraan conclusies te verbinden. Wij zien dat de meeste gemeenten nog bezig zijn oude bestemmingsplannen / aanvragen af te handelen die voor 1 januari in procedure zijn gebracht/ zijn ingekomen.”

In de enquête is ook gevraagd naar de afstemmingsverplichting bij het vaststellen van de omgevingsverordening en bij wijziging van de verordening (zie enquêtevraag 35). Daaruit blijkt dat zeven van de 12 provincies dit expliciet afstemmen met andere bestuursorganen. De wijze waarop deze

²⁷ Utrecht, Flevoland, Friesland, Limburg, Drenthe

²⁸ Zuid-Holland, Overijssel, Noord-Brabant, Groningen

²⁹ Zeeland, Gelderland, Noord-Holland

afstemming plaatsvindt, verschilt sterk per provincie. Sommige provincies informeren waterschappen en gemeenten over voorgenomen wijzigingen (respondent 11, enquêtevraag 35), anderen betrekken waterschappen en gemeenten gericht bij de uitwerking van beleid, waarover al eerder afstemming heeft plaatsgevonden (respondent 10, enquêtevraag 35). Eén provincie (respondent 9, enquêtevraag 35) maakt gebruik van een gefaseerd systeem bij introductie of wijziging van instructieregels, waarbij eerst ambtelijk overleg met gemeenten plaatsvindt, vervolgens bestuurlijk overleg en daarna de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Diepte-interviews

Uit de diepte-interviews die zijn gevoerd met gesprekpartners uit zes provincies komt het volgende beeld naar voren.

Alle zes provincies geven aan dat zij al eerder hun sectoraal beleid hebben samengebracht in één verordening, niet in alle gevallen samenhangend met de komst van de Omgevingswet. De provincie Overijssel was de eerste die dit deed, en heeft reeds sinds 2009 een integrale omgevingsverordening.

Dit geldt in het bijzonder voor de regelstelling ten aanzien van waterschappen die is geïntegreerd. Eén provincie (Zuid-Holland) geeft aan dat de omgevingsverordening nadrukkelijk aanleiding is geweest voor het 'opschonen' van regels, met name ten aanzien van wegen en vaarwegen. Tevens is een goede set van instructieregels opgesteld voor de waterschappen. De provincie Noord-Brabant geeft aan in 2021 een integratieslag te hebben gemaakt tussen de regels voor energievoorziening en grondwater(kwaliteit). Voor het maken van afwegingen is een beleidstraject ('regionaal waterprogramma') opgezet en uitgevoerd. De provincie Zeeland geeft aan hier integratie vorm te geven via een systeem van (interne) integratiegroepen op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Daarbij worden ook gemeenten, waterschappen, uitvoeringsorganisaties en belangenorganisaties betrokken om mee te denken over wijzigingen van de regels in de omgevingsverordening. Dit leidt tot een jaarlijkse 'actualisatieagenda' van de omgevingsverordening. Voor een aantal onderwerpen kan al een goede uitwerking van regels worden gemaakt (bijvoorbeeld planvorming woningbouw, huisvesting migranten), sommige onderwerpen worden op de langere termijn agenda geplaatst voor nadere uitwerking. Deze integratiegroepen hebben bijvoorbeeld ook geleid tot een uitzonderingssituatie voor woonwagencentrales in één gemeente (via een instructieregel).

Ten aanzien van de provincie als coördinator en bovenlokale gebiedsregisseur is het beeld gevarieerd. Eén provincie (Groningen) geeft aan deze rol vooral in te vullen als sprake is van – gemotiveerd – provinciaal belang. Hierbij zijn nieuwe werkafspraken met gemeenten en waterschappen gemaakt en is het oude 'verplichte overleg' niet meer aan de orde. Wel hebben de gesproken provincies een lijst met onderwerpen opgesteld, die van provinciaal belang zijn en waarvoor dus 'advies met instemming' van toepassing is.³⁰ Hierover zijn afspraken gemaakt met gemeenten.

³⁰ Artikel 16a, sub d, Omgevingswet.

Eén provincie (Noord-Holland) geeft aan dat de rol van de ‘provinciale plantoetsers’ is gewijzigd. Veel wordt nu in het vooroverleg, aan omgevingstafels, afgedaan. Hierover zijn regionaal verschillende afspraken gemaakt; in sommige regio’s (geografisch overeenkomend met het werkgebied van omgevingsdiensten) zijn hierover duidelijker afspraken gemaakt dan in andere.

De provincie Overijssel is het meest uitgesproken over deze rol als coördinator. Deze heeft het principe van ‘voorkantsamenwerking’ ingevoerd. Hierbij kijkt de provincie in een vroeg stadium van planvorming bij de gemeenten mee of aan de instructieregels wordt voldaan. De provincie voert hierover elke 6 weken een gesprek met de accounthouders bij de gemeenten. Bovendien houdt de provincie het instrument van de instructiebesluit (voorheen ‘proactieve aanwijzing’), de reactieve interventie en de het projectbesluit achter de hand.

3.1.3 Verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

Doel van de wetgever

De wetgever biedt met de Omgevingswet nieuwe mogelijkheden tot het stellen van decentrale regels in de Omgevingsverordening waarmee maatwerk mogelijk is, toegespitst op de provinciale situatie. Decentrale regels kunnen worden gesteld ter invulling van, ter aanvulling op of ter afwijking van algemene regels vanuit het rijk. De Omgevingswet wijst hiertoe een aantal specifieke ‘nieuwe’ mogelijkheden aan om dit maatwerk door middel van decentrale regels te bewerkstelligen. Dit betreft de mogelijkheid tot het stellen van:

- omgevingswaarden,
- maatwerkregels,
- mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften,
- specifieke zorgplichten,
- instructieregels, en,
- gelijkwaardige maatregelen.

Hiernaast biedt de Omgevingswet nieuwe mogelijkheden tot delegatie van taken met betrekking tot de omgevingsverordening aan Gedeputeerde Staten.

Conclusie verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

Feitelijk zijn de omgevingsverordeningen op dit moment voor het grootste deel beleidsneutrale omzettingen van de verordeningen onder het oude recht. Van nieuwe regels, en daarmee gericht gebruik van de nieuwe regels in de verordeningen onder de Omgevingswet, is beperkt sprake. Nieuw door de provincie gestelde regels betreffen voor het grootste deel nieuwe instructieregels gericht op gemeenten en waterschappen. Dit is bijvoorbeeld gedaan voor de onderwerpen provinciale monumenten, windenergie en datacenters, planvorming woningbouw, huisvesting arbeidsmigranten en uitzonderingsituaties woonwagens in het buitengebied gesloten stortplaatsen, verzuringsgevoelige gebieden en grondwaterbescherming. Deze instructieregels zijn deels een gevolg van gevoelde noodzaak om te sturen op het provinciaal belang zoals bedoeld in artikel 2.3 Omgevingswet, maar komen ook deels voort uit het feit dat de Omgevingswet ten aanzien van een aantal onderwerpen onvoldoende duidelijk is over bevoegdheidsverdeling op decentraal niveau.

Of de typen decentrale regels die de Omgevingswet voor de omgevingsverordening biedt ook leiden tot meer bestuurlijke afwegingsruimte kan op dit moment niet worden vastgesteld, door het nog beperkte gebruik van de nieuwe regels. De verwachting vanuit provincies is ‘overall’ dat dit effect beperkt zal zijn, omdat de typen decentrale regels die de Omgevingswet noemt toch veelal onder het oude recht al bestonden, eventueel onder een andere noemer. Zo is het bijvoorbeeld het instrument omgevingswaarde wel een nieuw instrument, maar was een dergelijk instrument eerder al voorhanden in de vorm van (veiligheids)normen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de prominenter plekken die de typen decentrale regels (zoals omgevingswaarden) onder de Omgevingswet krijgen er wel toe leidt dat de instrumenten in sommige provincies sneller als sturingsmogelijkheid worden overwogen.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De desk study (N=12) richt zich op de aanwezigheid van typen decentrale regels in de omgevingsverordening. De desk study bevat geen vergelijking van de nieuwe situatie met de oude situatie vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie onderzoeksverantwoording hoofdstuk 2). De enquête (N=12) en de diepte-interviews (N=6) zijn gebruikt om de nieuwe decentrale regels ten opzichte van de situatie vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet te duiden.
- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van uitsluitend medewerkers (of externe inhuur) van provincies.

Bevindingen

Bevinding vooraf

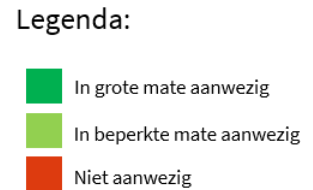
De genoemde typen decentrale regels onder de Omgevingswet zijn niet geheel nieuw, maar soms een andere vorm van een eerder voorhanden instrument. Zo is bijvoorbeeld een ‘omgevingswaarde’ wel een nieuw begrip, maar bestond er onder de eerdere wetgeving reeds de mogelijkheid (en soms verplichting, zoals ten aanzien van regionale waterkeringen) om bindende veiligheidsnormen te stellen.

Desk study

In de desk study, uitgevoerd onder de twaalf provincies, is inzichtelijk gemaakt in hoeverre de provincies in hun Omgevingsverordening gebruik maken van de genoemde nieuwe mogelijkheden tot maatwerk. Hieruit ontstaat het beeld zoals weergegeven in onderstaande tabel. Voor een nadere specificatie van de gegevens uit de onderstaande tabel, zie bijlage 6.

Tabel 3: Weergave resultaten desk study, omgevingsverordening

	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Holland	Noord-Brabant	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zuid-Holland
Omgevingswaarden												
Maatwerkregels*												
Maatwerkvoorschriften												
Specifieke zorgplichten												
Instructieregels												
Gelijkwaardige maatregel												



Hierbij moet worden opgemerkt dat de typen decentrale regels die zijn waargenomen in de verordeningen voor het overgrote deel niet geheel nieuw zijn, maar ‘beleidsneutrale’ omzettingen zijn van de regels uit de omgevingsverordening onder de eerdere wetgeving. Dit wil zeggen dat de inhoud van de regels niet nieuw is, maar dat deze onder een andere noemer of vorm in de nieuwe omgevingsverordening zijn opgenomen. Hier gaan we nader op in bij de beschrijving van resultaten uit de diepte-interviews.

Voor omgevingswaarden geldt dat de provincies de omgevingswaarden voor watersystemen, waartoe een wettelijke verplichting³¹ geldt, hebben opgenomen in hun omgevingsverordening.³² Deze omgevingswaarden waren in de oude omgevingsverordening opgenomen als (veiligheids)normen. Één provincie³³ heeft naast de wettelijk verplichte omgevingswaarden additionele omgevingswaarden gesteld, maar hierbij moet worden opgemerkt dat ook dit omzettingen zijn van (veiligheids)normen die reeds in de oude omgevingsverordening waren opgenomen. Er zijn daarom, strikt genomen, geen inhoudelijk nieuwe omgevingswaarden aangetroffen in de omgevingsverordeningen.

Maatwerkregels worden in ruime mate aangetroffen in de omgevingsverordening. Hierbij geldt de volgende belangrijke kanttekening. Strikt genomen is een regel een maatwerkregel wanneer deze een invulling is van de mogelijkheden die het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) stellen voor maatwerkregels. Echter is niet iedere regel uit de verordeningen op dit criterium ten behoeve van dit onderzoek beoordeeld omdat een dergelijk onderzoek te omvangrijk is, en de BZK-monitor hier op een later moment ook nader inzicht in geeft. Er is daarom voor gekozen om hier slechts maatwerkregels mee te nemen die ófwel in de omgevingsverordening, ófwel in de toelichting bij de verordening, expliciet als maatwerkregel zijn benoemd. Volgens dit criterium zijn maatwerkregels met een gemiddelde van 7 maatwerkregels per verordening aangetroffen, waarbij in één verordening geen maatwerkregels zijn aangetroffen (zie bijlage 6).

³¹ Omgevingswet, artikel 2.13.

³² Enkel bij de provincie Limburg zijn geen omgevingswaarden aangetroffen met betrekking tot de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het Rijk.

³³ Groningen

Maatwerkvoorschriften staan niet in de omgevingsverordening maar worden in specifieke gevallen gesteld bij vergunningverlening. Wel kan in de omgevingsverordening expliciet de mogelijkheid worden geboden tot het stellen van een maatwerkvoorschrift in specifieke gevallen. We vinden dit in iedere omgevingsverordening terug, met een gemiddelde van 4 mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften per verordening (zie bijlage 6).

Voor specifieke zorgplichten geldt dat deze door elf van de twaalf provincies zijn opgenomen in hun omgevingsverordening. Afgerond treffen we gemiddeld 4 specifieke zorgplichten aan per omgevingsverordening. Het merendeel hiervan heeft betrekking op grondwaterbescherming, gesloten stortplaatsen, stiltegebieden en beperkingengebiedactiviteiten. Dit zijn veelal omzettingen van reeds onder de eerdere wetgeving aanwezige zorgplichten, hetgeen nader wordt toegelicht in de resultaten van de enquête en de diepte-interviews.

Voor instructieregels geldt dat deze in ruime mate zijn aangetroffen in de omgevingsverordeningen (zie bijlage 6). Afgerond treffen we per verordening gemiddeld 68 instructieregels voor gemeenten en 12 instructieregels voor waterschappen aan. Het betreft voor het overgrote deel instructieregels die inhoudelijk congruent zijn met regels die reeds waren opgenomen in de oude omgevingsverordeningen (cq. verordeningen onder de eerdere wetgeving) over behartiging van het provinciaal belang. Slechts voor een beperkt aantal onderwerpen zien we dat provincies nieuwe instructieregels hebben opgenomen. Hierop gaan we verder in bij de beschrijving van resultaten uit de diepte-interviews. Het aantal instructieregels per provincie varieert hiernaast sterk (zie bijlage 6). Een belangrijke verklaring hiervoor is de sturingsfilosofie die een provincie hanteert. Ook hierop gaan we nader in bij de beschrijving van resultaten uit de diepte-interviews.

Voor gelijkwaardige maatregelen geldt dat deze in specifieke gevallen kunnen worden gesteld in het proces van vergunningverlening. De gelijkwaardige maatregelen zelf staan niet in de verordening, maar de verordening kan wel, bij decentrale regel, expliciet situaties aanwijzen waarbij een gelijkwaardige maatregel mogelijk is. In de omgevingsverordeningen nemen we dergelijke regels, afgezien van één provincie, bij alle provincies waar. Gemiddeld worden deze regels 1 keer per verordening aangetroffen. Deze hebben voornamelijk betrekking op de thema's landschap en natuur.

Enquête

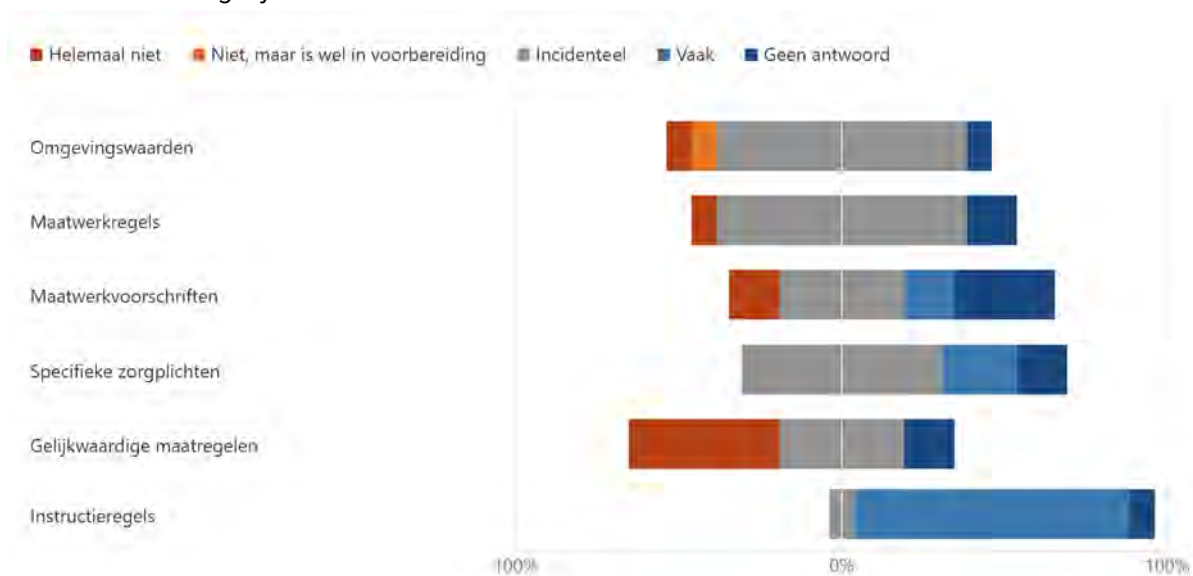
Uit de enquête die is ingevuld door alle provincies komt een corresponderend beeld. Het valt op dat de provincies ervoor hebben gekozen om de verordening beleidsneutraal om te zetten. Voorbeelden:

“De huidige omgevingsverordening conform de Omgevingswet is een beleidsneutrale omzetting geweest van de bestaande omgevingsverordening en niet specifiek op meer maatwerk gericht” – Respondent 2 (enquêtevraag 5)

“De verordening is met name beleidsarm omgezet naar de nieuwe omgevingsverordening” – Respondent 5 (enquêtevraag 5)

“Bestaande fysieke verordeningen zijn beleidsneutraal omgezet.” – Respondent 11 (enquêtevraag 5)

Niet alle provincies benoemen deze beleidsneutrale omzetting van de eerdere verordening(en) naar de nieuwe omgevingsverordening expliciet in de enquête, maar het is in lijn met wat we vinden in de diepte interviews. Bovendien valt bij de beantwoording van enquêtevraag 7 op dat, als er nieuwe regels zijn gesteld, het met name instructieregels betreft (zie bijlage 6). De gestelde vraag luidde: ‘De Omgevingswet kent een aantal mogelijkheden voor maatwerk (instrumenten, regels, bepalingen etc.) die provincies kunnen opnemen in de omgevingsverordening. In hoeverre maakt uw provincie gebruik van de onderstaande mogelijkheden?’



Figuur 2: Enquêtevraag 7, omgevingsverordening

Veel van de op maatwerk gerichte regels die in de desk study zijn aangetroffen zijn inderdaad omzettingen van regels uit de oude verordening(en) aangezien deze alreeds op maatwerk gerichte regels bevatte.

“De omgevingsverordening was van oudsher al zo ingestoken. Met name de instructieregels laten veel ruimte voor maatwerk. De Omgevingswet is hier echter niet de aanleiding voor.” - Respondent 12 (enquêtevraag 5)

“[Onze provincie] heeft sinds 2009 een omgevingsverordening op basis van decentraal wat kan en veel ruimte voor maatwerk vanuit een kwalitatieve sturing.” - Respondent 10 (enquêtevraag 5)

Diepte-interviews

Uit de diepte-interviews komt een beeld naar voren dat correspondeert met de bevindingen uit de desk study en de enquêtes. De provincies geven in de diepte-interviews meer duiding aan de nieuwe regels die zijn gesteld, naast de beleidsneutrale omzetting van reeds bestaande regels. Ook plaatsen de provincies bij sommige maatwerkregels kanttekeningen.

Ten aanzien van omgevingswaarden verandert het beeld niet. Nieuwe omgevingswaarden zijn nog door geen van de provincies gesteld, naast de omzetting van waarden die al golden onder het oude recht. Noord-Holland merkt bij het instrument omgevingswaarde op dat het feit dat dit instrument nu zo prominent als maatwerkinstrument in de Omgevingswet wordt aangereikt wel aanleiding geeft voor een bepaald type gesprek als je als provincie nadenkt over de verbetering van bijvoorbeeld luchtkwaliteit. Het stellen van omgevingswaarden komt nu sneller als mogelijkheid ter tafel. De provincie Noord-Brabant plaatst een andere kanttekening bij het instrument omgevingswaarde, en vraagt zich af waarom geluidsproductieplafonds niet integraal in de omgevingsverordening opgenomen dienen te worden:

‘Geluidsproductieplafonds worden buiten de verordening vastgesteld in een apart besluit. Hier lijkt niet goed over nagedacht door de wetgever’ (Provincie Noord-Brabant)

Ten aanzien van maatwerkregels zien we dat soms nieuwe regels gesteld worden, hetzij niet door iedere provincie. Noord-Brabant, Zuid-Holland en Groningen geven aan deze maatwerkregels gesteld te hebben. Dit betreft voornamelijk regels over grondwater, bodemenergiesystemen en natuurbescherming.

Over de opname van de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften in de verordening zegt slechts Noord-Brabant hiervoor bepaalde nieuwe regels te hebben opgenomen.

Onder de geïnterviewde provincies zijn overwegend geen nieuwe regels opgesteld die specifieke zorgplichten bevatten. De provincie Overijssel heeft een nieuwe specifieke zorgplicht voor drinkwater opgenomen. Zuid-Holland heeft dit gedaan in die gevallen ‘dat het past’. De provincie Noord-Brabant had reeds veel specifieke zorgplichten en geeft aan in de omgevingsverordening voor bijna ieder onderwerp een specifieke zorgplicht te hebben opgenomen.

De provincies geven aan dat zij relatief, dus ten opzichte van andere typen decentrale regels, vaak gebruik maken van nieuw opgestelde instructieregels. De provincie Noord-Holland geeft aan nieuwe instructieregels te hebben gesteld, voor in ieder geval de onderwerpen provinciale monumenten, windenergie en datacenters. Zeeland geeft aan dit in ieder geval te hebben gedaan voor de onderwerpen planvorming woningbouw, huisvesting arbeidsmigranten en uitzonderingsituaties woonwagens in het buitengebied. Overijssel wijst erop dat zij dit alleen heeft gedaan voor onderwerpen waarvoor van rijksweg, in de ogen van de provincie, onvoldoende geregeld was. In ieder geval gesloten stortplaatsen, verzuringsgevoelige gebieden en sanering van grondwaterbeschermingsgebieden.

De provincie Noord-Brabant geeft aan wel nieuwe instructieregels te hebben gesteld, maar in het huidige stadium toch vooral meerwaarde te zien in de combinatie met voorbeschermingsregels. *‘Je kunt wel met instructieregels werken, maar het kost tijd voordat die verwerkt zijn door gemeenten.*

Voorbeschermingsregels landen gelijk in het omgevingsplan, en daarmee geef je gemeenten tijd om in eigen tempo zo’n plan te maken.’ Daarnaast merkt de provincie Noord-Brabant op dat met name ten aanzien van de waterschappen het stellen van instructieregels erg goed werkt. *‘Sturing aan waterschappen gaat super goed. Die schrijven haast zelf mee aan de instructieregels die voor hen gelden.’*

Zuid-Holland geeft aan nieuwe instructieregels te hebben gesteld, en merkt op dat dit in ieder geval voor de wateronderwerpen goed werkt, zoals ter verduidelijking van verantwoordelijkheden ten aanzien van bodem- en grondwaterkwaliteit.

Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen worden relatief weinig opgenomen. De provincie Noord-Brabant geeft aan zo min mogelijk maatregelen verplicht te stellen, maar wel de mogelijkheid tot het stellen van een gelijkwaardige maatregel bij ammoniakemissie-eisen uit stallen heeft opgenomen. Zuid-Holland geeft aan deze mogelijkheid alleen te hebben opgenomen op het onderwerp wegen en vaarwegen. Overijssel geeft aan deze mogelijkheid te hebben opgenomen in de regels voor bodemsanering.

Maatwerk buiten de omgevingsverordening om:

Waar dit onderzoek zich richt op maatwerk 'binnen' de omgevingsverordening, moet worden opgemerkt dat ook buiten de omgevingsverordening om maatwerk op basis van de Omgevingswet mogelijk is. Ook hier kunnen provincies bestuurlijke afwegingsruimte aan ontlenen. Denk hierbij aan besluiten (zoals voorbereidingsbesluiten, instructiebesluiten, etc.), bestuursovereenkomsten, projectbesluiten en de vergunning zelf. Deze typen instrumenten zijn echter niet betrokken in dit onderzoek.

Voorbeeld besluit: De provincies kunnen, behalve door middel van instructieregels, ook door middel van een instructiebesluit voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening door de bestuursorganen van decentrale overheden. De paragraaf 2.5.2 van de Omgevingswet bevat deze bevoegdheid.

Voorbeeld overeenkomst: Een bestuursovereenkomst kan worden ingezet in plaats van het vaststellen van een instructieregel of het geven van een instructie.³⁴ Een bestuursovereenkomst wordt, anders dan een instructieregel of een instructie, niet eenzijdig opgelegd.

De Omgevingswet schrijft niet in alle gevallen voor of en welke beleidsdoelstellingen in de Omgevingsverordening moeten worden vastgelegd. Dit geldt wel voor bijvoorbeeld omgevingswaarden voor waterkeringen en overstromingsgebieden. Het staat een bestuursorgaan vrij om – binnen haar bevoegdheid – beleidsdoelstellingen te stellen en deze direct in rechtsregels vast te leggen of deze in een beleidsdocument op te nemen (bijvoorbeeld een omgevingsvisie of een ander beleidsdocument). Als een bestuursorgaan een beleidsdoelstelling een wettelijke status wil geven, dan biedt de Omgevingswet daartoe verschillende mogelijkheden. Een beleidsdoelstelling kan in de vorm van een omgevingswaarde (met specifieke rechtsgevolgen) of een instructieregel worden vastgelegd, maar een doelstelling kan bijvoorbeeld ook worden vertaald in een beoordelingsregel voor vergunningen of in algemene regels voor activiteiten.

³⁴ Over de vraag of het gebruik van de bestuursovereenkomst als zodanig mogelijk is, is de huidige jurisprudentie niet eenduidig. Zie bijvoorbeeld uitspraak Gronsveld waarin de Afdeling bestuursrechtspraak op grond van de Wet ruimtelijke ordening oordeelde dat algemene ruimtelijke sturing door middel van bestuursovereenkomsten in plaats van instructieregels niet mogelijk was, want strijdig met de wetsystematiek.

3.1.4 Verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Doel van de wetgever

In de Omgevingswet is een ruimere delegatiebevoegdheid van Provinciale Staten naar Gedeputeerde Staten en zijn nieuwe regels voor participatie opgenomen. Zie de toelichting die reeds is gegeven in paragraaf 1.3.2. De aanname van de wetgever is dat de ruimere delegatiebevoegdheid en nieuwe regels voor participatie bijdragen aan een snellere en betere besluitvorming over projecten.

Conclusie verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

De vraag in hoeverre de omgevingsverordening bijdraagt aan het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving is op het huidige moment van evalueren nog lastig te beantwoorden. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving heeft zich, onder de Omgevingswet, nog niet of bij uitzondering voorgedaan. Wel kunnen bevindingen worden gegeven over besluitvorming over de omgevingsverordening zelf, en in dit kader over het gebruik en effect van delegatie en het gebruik en het effect van participatie.

Feitelijk is het gebruik van de delegatiebevoegdheid door provincies, waarmee Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid toekennen om onderdelen van de verordening vast te stellen, niet waargenomen in de omgevingsverordeningen zelf. Dit wordt geregeld in een afzonderlijk delegatiebesluit. Deze maken geen deel uit van de desk study. Uit de enquête blijkt dat niet iedere provincie hier op dit moment gebruik van maakt (N=4), maar het merendeel van de provincies (N=8) wel. De meerderheid van de provincies heeft aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid toegekend om kleinere wijziging door te voeren, zoals wijziging van werkingsgebieden en technische wijzigingen. De provincies die dit hebben gedaan merken op dat dit bijdraagt aan snellere besluitvorming.

Feitelijk is in de omgevingsverordening niet opgenomen hoe is vormgegeven aan participatie bij de omgevingsverordening. De provincies geven aan dat dit in begeleidende documenten bij de besluitvorming van de omgevingsverordening is weergegeven. De provincie Noord-Brabant noemt als enige provincie wel in haar omgevingsverordening hoe aan participatie is vormgegeven. De provincies geven aan dat wegens een beleidsneutrale omzetting van de omgevingsverordening, voor de huidige provinciale omgevingsverordeningen geen uitgebreid participatietraject is doorlopen. De provincie Noord-Brabant heeft dit wel gedaan, en geeft aan daardoor een omvangrijker belangenafweging te hebben gemaakt. De provincies spreken de verwachting uit dat participatie zal bijdragen aan betere besluitvorming over de omgevingsverordening wegens een verbreed zicht op, en bijgevolg afweging van, belangen. Maar om dezelfde reden verwachten zij geen snellere besluitvorming bij de vaststelling van de omgevingsverordening.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De desk study (N=12) levert een beperkte bijdrage aan de bevindingen. De bevindingen en conclusies zijn in belangrijke mate gebaseerd op de bevindingen uit de enquête (N=12) en diepte-interviews (N=6).

- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van uitsluitend medewerkers (of externe inhuur) van provincies. Over de bijdrage van de omgevingsverordening aan de besluitvorming over projecten kan nog weinig worden gezegd, gezien het feit dat deze projecten nog niet of nauwelijks voorkomen. Om deze reden zijn ook andere gebruikersgroepen van decentrale regelgeving (zoals burgers, bedrijven en omgevingsdiensten) niet nader ondervraagd.
- We nemen een overwegend eenduidig beeld waar in de percepties van de respondenten.

Bevindingen

Desk study

Wanneer gebruik wordt gemaakt van de delegatiebevoegdheid is dit door provincies niet in de omgevingsverordening geregeld, maar in een delegatiebesluit³⁵. Omdat de desk study zich inhoudelijk beperkt tot de omgevingsverordening zelf wordt uit de desk study niet duidelijk welk deel van de taken door Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten is gedelegeerd. De enquêteresultaten geven hier wel inzicht in.

Één provincie³⁶ heeft in haar omgevingsverordening opgenomen op welke wijze aan de participatieverplichting is voldaan. De overige provincies hebben dit in de toelichting bij het vaststellingsbesluit bij de omgevingsverordening opgenomen.

Enquête

Ten aanzien van de delegatie van bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen in de omgevingsverordening van Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten valt het volgende op in de enquête. Wanneer bevoegdheden naar Gedeputeerde Staten worden gedelegeerd betreft dit de bevoegdheid om technische wijzigingen aan te brengen: wijziging van werkingsgebieden (respondenten 7, 9 en 10; enquêtevraag 9) en technische wijzigingen of uitvoeringsaspecten (respondenten 8, 9 en 10; enquêtevraag 9).

Enkele respondenten geven aan dat het delegatiebesluit nog niet is vastgesteld (respondent 4) of nog niet (actief) wordt gebruikt (respondenten 1, 2 en 5; enquêtevraag 9).

Ten aanzien van het effect van deze delegatie op de snelheid van de besluitvorming over de omgevingsverordening valt het volgende op. Enkele provincies geven aan dat de tijdswinst er is, maar dat deze maar betrekkelijk is.

“Door delegatie hoef je niet naar PS. Dat is een tijdswinst van circa 6 weken. Op een termijn van circa 9 maanden is dat maar betrekkelijk. De besluitvorming van GS moet voorts aan de zelfde zorgvuldigheid voldoen als de besluitvorming van PS dus dat maakt niets uit.” – Respondent 9 (enquêtevraag 11)

³⁵ Niet iedere provincie heeft deze al vastgesteld. Zie enquêtevraag 11.

³⁶ Noord-Brabant

“Je moet PS niet belasten met de details van uitvoeringsregelingen. De procedure gaat niet heel veel sneller, omdat voor een wijziging op basis van het delegatiebesluit dezelfde formele procedure doorlopen moet worden als bij een wijziging door PS zelf.” – Respondent 10 (enquêtevraag 11)

Een andere provincie geeft aan dat door delegatie de tijdswinst voor besluiten met beperkte impact aanzienlijk is.

“Met delegatie kunnen GS, binnen de gestelde kaders van PS, besluiten nemen met beperkte impact. Daarmee kan de besluitvorming terug gebracht worden van 11 tot 12 maanden (PS) naar ruim 2 maanden.” - Respondent 8 (enquêtevraag 8)

Dit verschil in ‘tijdswinst’ kan worden verklaard door de verschillende standaardmomenten voor aanpassing van de omgevingsverordening per provincie. In de bevindingen bij de diepte-interviews zal hier nader op worden ingegaan.

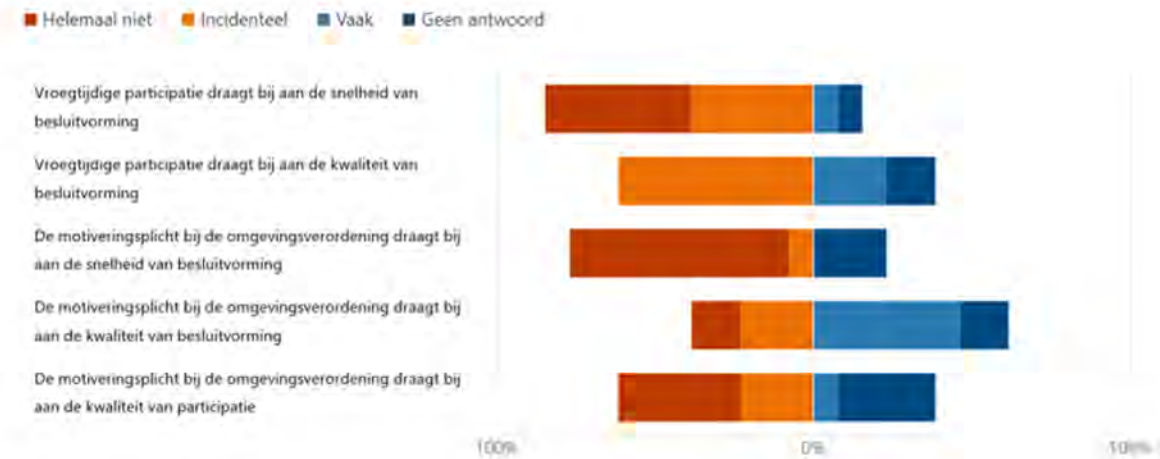
Op basis van de enquêteresultaten kan daarom worden gezegd dat de delegatie van de bevoegdheid om technische aspecten (zoals technische wijzigingen of wijzigingen van werkingsgebieden) van de omgevingsverordening aan te passen, aan Gedeputeerde Staten, bijdraagt aan snellere besluitvorming over deze specifieke wijzigingen.

Op de vraag of de betreffende delegatie ook tot betere besluitvorming leidt wordt door het merendeel van de provincies geantwoord dat hiervan geen sprake is of dat dit niet voor de hand ligt (respondent 2, 4, 5, 6, 7 en 12; enquêtevraag 11).

Ten aanzien van participatie en de organisatie van betrokkenheid, en de verplichting om het gevoerde participatieproces te motiveren, valt het volgende op. In generieke zin zien provincies dat participatie, en de verplichte motivering van het participatieproces niet bijdraagt aan de snelheid van besluitvorming, maar wel kan bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming.

13. Participatie is mogelijk van invloed op de snelheid en kwaliteit van besluitvorming rondom de omgevingsverordening en projecten in de leefomgeving.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?



Figuur 3: Enquêtevraag 13, omgevingsverordening

Hierbij moet echter onderscheid worden gemaakt tussen gevolgen van participatie op besluitvorming over de omgevingsverordening sec. en de gevolgen van deze besluitvorming voor projecten in de leefomgeving. Ten aanzien van het eerste moet worden opgemerkt dat door de beleidsneutrale omzetting van de eerste omgevingsverordeningen door provincies er slechts beperkt participatie is georganiseerd. Zie ook de bevindingen van de diepte-interviews.

“De nieuwe omgevingsverordening is een beleidsarme omzetting van de eerdere verordening. Daarom is afgezien van een uitgebreid participatietraject. Met name de gemeenten en waterschappen zijn vooraf geïnformeerd over de nieuwe opzet van de verordening. We werken nu aan een nieuwe omgevingsvisie die voorbereid wordt met een uitgebreid participatietraject.” – Respondent 2 (enquêtevraag 16)

Van snellere besluitvorming over de omgevingsverordening kan naar de verwachting van de provincies nauwelijks sprake zijn.

“Participatie kost vooral veel tijd en levert maar beperkt nieuwe inzichten op” – Respondent 2 (enquêtevraag 13)

“de besluitvorming wordt niet sneller (juist langzamer)” – Respondent 11 (enquêtevraag 13)

“het is een extra stap. Hierdoor in ieder geval niet sneller” – Respondent 12 (enquêtevraag 13)

Ten aanzien van de gevolgen voor besluitvorming bij projecten constateren we dat er in de praktijk nog niet/bij uitzondering is besloten over projecten in de leefomgeving, behoudens besluiten met betrekking

tot de BOPA.³⁷ Door de provincies kan nog niets worden gezegd op basis van ervaring. Of deze tijdsinvestering in het participatietraject tijdswinst oplevert bij besluitvorming over projecten kan daarom niet worden bevestigd.

Over de gevolgen van de motiveringsverplichting op de kwaliteit van de besluitvorming van de omgevingsverordening wordt door de meeste provincies instemmend gereageerd.

“De motiveringsplicht dwingt het Bevoegd Gezag tot een goede onderbouwing van gemaakte keuzes met betrekking tot de geleverde inbreng van betrokkenen. Dat wordt dan expliciet gemaakt en wordt ook voor PS duidelijk hoe burgers en initiatiefnemers hun inbreng hebben kunnen leveren en wat daarmee gedaan is.” – Respondent 8 (enquêtevraag 13)

“Het feit dat je iets moet motiveren betekent niet dat het ook op een goede manier is gedaan. Uitgangspunt bij het maken van een verordening is altijd dat die kwalitatief goed is. Eenzelfde redenering geldt voor de kwaliteit van participatie. Door andere inzichten bij de opstelling van de verordening (maar ook bij beleidsontwikkeling) te betrekken vind ik wel dat de kwaliteit van een product verbetert.” – Respondent 9 (enquêtevraag 13)

Diepte-interviews

Uit de diepte-interviews, gevoerd met vier (wordt zes) provincies, komt een beeld naar voren dat de bevindingen uit de desk study en de enquête bevestigt.

Ten aanzien van de delegatie van bevoegdheid om aspecten van de omgevingsverordening te wijzigen van Provinciale Staten naar Gedeputeerde Staten valt de relatie op met de cyclus van aanpassing van de verordening. Alle gesproken provincies kiezen ervoor om in ieder geval jaarlijks een ‘grotere’ inhoudelijke herziening te doen van de verordening, en wanneer nodig twee of drie keer per jaar ‘kleinere’ technische wijzigingen aan te brengen. Wanneer het doen van ‘technische aanpassingen’ is gedelegeerd aan Gedeputeerde Staten kan dit op meerdere momenten in het jaar tot een verkorte en daarmee snellere besluitvorming leiden.

Ten aanzien van de niet-gedelegeerde onderwerpen valt op dat toelichting op en uitleg van wijzigingen in de omgevingsverordening in Provinciale Staten relatief veel tijd en aandacht vraagt. Dit komt mede door de omvang van de verordening, en de toelichting op de veranderingen onder de Omgevingswet. De provincie Noord-Brabant zegt hierover wel op ca. vijftien verschillende momenten toelichting te hebben gegeven in Provinciale Staten, hetgeen er wel toe heeft geleid dat de omgevingsverordening bij vaststelling zonder veel discussie door Provinciale Staten is vastgesteld.

Ten aanzien van participatie wordt het beeld bevestigd dat organisatie van participatie bij de motivering van de omgevingsverordening bij de besluitvorming bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming (door breder zicht op belangen en variatie aan perspectieven) maar niet bijdraagt aan de snelheid van de

³⁷ Zie voor nadere duiding van het instrument BOPA: KWINK Groep/KokxDeVoogd (2024) ‘Onderzoek werking buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)’.

besluitvorming. Over besluitvorming bij projecten wordt door provincies weinig gezegd. Dit verbaast niet, aangezien de provincies doorgaans weinig over projecten besluiten.

Ten aanzien van participatie bij de omgevingsverordening heeft enkel de provincie Noord-Brabant een uitgebreid participatietraject doorlopen naast de wettelijke voorbereidingsprocedure en terinzagelegging.

De overige gesproken provincies geven aan dat doordat de huidige omgevingsverordening een beleidsneutrale omzetting is geweest van de verordening onder het oude recht er geen uitgebreid participatietraject is doorlopen. Dat wil zeggen, los van de wettelijke voorbereidingsprocedure en terinzagelegging. De provincie Noord-Holland geeft te kennen dat de participatie daadwerkelijk tot wijzigingen in de concept-verordening heeft geleid. Wel geven deze provincies aan dat bij de volgende beleidsinhoudelijke wijziging van de omgevingsverordening, op basis van de nieuwe omgevingsvisie, een uitgebreider participatieproces wordt ingericht, dat door enkelen nu al wordt voorbereid. Deze wijziging is over enkele jaren (ca. 2) te verwachten.

Eén provincie merkt hierbij echter op dat een dergelijk uitgebreid participatietraject bij de omgevingsverordening wel als dubbelop wordt ervaren:

“Regelgeving volgt beleid. En bij beleidsvorming is al aan participatie gedaan. Om dit dan nog een keer helemaal te doen bij de omgevingsverordening is erg zwaar, want op bovenliggend beleid is al participatie betracht. Het voelt een beetje dubbel.” – Provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Brabant benadrukt echter expliciet dat een participatietraject bij de omgevingsverordening niet dubbelop is. Deze provincie benadrukt dat het echt een ander type participatie betreft dan de participatie bij de omgevingsvisie, namelijk: gericht op de begrijpelijkheid, inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van regels.

3.2 Thema 2: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

Doel van de wetgever

Bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gaat het om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met enerzijds het waarborgen van kwaliteit en anderzijds het ruimte bieden voor ontwikkeling.³⁸ Deze samenstellende delen van de maatschappelijke doelen kennen geen onderlinge hiërarchie, ze zijn nevensgeschikt. Er is geen objectieve maatstaf voor de balans tussen beide doelen. Duidelijk zal zijn dat beide doelen met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Het bieden van ruimte aan economische activiteiten gaat immers niet vanzelf gepaard met behoud of verbetering van de omgevingskwaliteiten. De Omgevingswet moet ertoe leiden dat beide doelen met elkaar in balans worden gebracht.

³⁸ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 42.

De inzet op flexibiliteit en maatwerk in de Omgevingswet kan in theorie ten koste gaan van bescherming van de fysieke leefomgeving. Het decentrale bestuur krijgt een grotere rol in het bewaken van de balans tussen beschermen en benutten. En juist op decentraal niveau biedt de wet meer bestuurlijke afwegingsruimte. Er bestaat zorg dat de balans op decentraal niveau uitvalt naar meer ‘benutten’.³⁹

Conclusie thema 2: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

Feitelijk kan niet worden bevestigd dat provincies in hun omgevingsverordening meer gebruik maken van regels gericht op ‘beschermen’ – zoals omgevingswaarden of maatwerkregels (voor zover deze een aanscherping zijn vanuit algemene regels van het rijk). De desk study geeft een schets van de huidige situatie, en geen vergelijking met de situatie van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De resultaten uit de enquête en de diepte-interviews geven geen aanleiding tot een dergelijke conclusie. De huidige decentrale regels in de omgevingsverordeningen zijn een beleidsneutrale omzetting van de verordeningen onder het oude recht, en is het nog te vroeg om te zeggen of de nieuw gestelde regels vooral gericht zijn op beschermen of vooral op benutten.

Uit de diepte-interviews blijkt dat provincies verschillend aankijken tegen de vraag hoe ‘beschermen’ en ‘benutten’ in de omgevingsverordening geoperationaliseerd kan worden. Één provincie is van mening dat in de omgevingsverordening scherp onderscheid aangebracht wordt, en kan worden, tussen regels gericht op ‘bescherming’ en regels gericht op ‘benutten’. Regels ter bescherming zijn overwegend gekoppeld aan de provinciale ‘waarden’, zoals geluidswaarden voor (stille)gebieden en cultuurhistorische waarden; regels voor benutten zijn onder meer mogelijkheden tot afwijken van regels. Twee andere geïnterviewde provincies stellen zich echter op het standpunt dat de provinciale taak hoofdzakelijk ligt bij ‘beschermen’ en ‘benutten’ vooral plaatsvindt door niet vooraf te regelen, maar vooral ontwikkelingen die anderen initiëren te begeleiden.

‘Overall’ geven de provincies aan de mogelijkheden voor benutten nog onvoldoende te hebben verkend, waardoor de nadruk tot dusver logischerwijs ligt op ‘beschermen’. Op basis van de diepte-interviews zien we wel signalen die wijzen op ‘benutten’, zoals het gebruik van ontheffingsbesluiten (overigens buiten de omgevingsverordening om) en het gebruik van open normen en afwijkingsbevoegdheden (al dan niet in instructieregels). Dit geeft echter nog onvoldoende aanleiding tot een uitspraak over een verschuiving van de balans tussen beschermen en benutten.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De desk study en de enquête leveren een beperkte bijdrage aan de bevindingen. De bevindingen en conclusies zijn in belangrijke mate gebaseerd op de bevindingen uit de diepte-interviews (N=6).
- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van uitsluitend medewerkers (of externe inhuur) van provincies.

³⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4

Bevindingen

Desk study en enquête

In hoeverre provincies gebruik maken van typen decentrale regels in hun omgevingsverordening is geduid onder thema 1, verbeterdoel 3. Een vermeerderd gebruik van omgevingswaarden of maatwerkregels (voor zover deze een aanscherping zijn vanuit algemene regels van het rijk) in de omgevingsverordeningen zou kunnen duiden op toegenomen aandacht voor 'beschermen'. Op basis van de desk study kan dit niet worden bevestigd. Ook op basis van de enquête zien we, op dit moment, geen indicaties van een significante verschuiving van dien aard.

Ter beantwoording van de vraag hoe de provincies beschermen en benutten operationaliseren in hun verordening baseert dit onderzoek zich op de percepties van de provincies zelf, en daarmee in belangrijke mate op de diepte-interviews. Zie ook de onderzoeksverantwoording in hoofdstuk 2.

Diepte-interviews

Uit de diepte-interviews blijkt dat provincies 'beschermen' en 'benutten' in de omgevingsverordening op verschillende wijzen operationaliseren. Twee van de zes provincies (Noord-Holland en Zuid-Holland) geven aan dat tot dusver de omgevingsverordening vooral gericht is op beschermen: "benutten gebeurt sowieso wel". Daarbij voorziet de provincie Noord-Holland dat voor benutten andere provinciale instrumenten moeten worden ingezet, zoals subsidiëring van activiteiten. De provincie Zuid-Holland zegt niet op "ontwikkelingen te sturen, maar deze te begeleiden". Onder "benutten" verstaat de provincie Zuid-Holland vooral het actief aanwijzen en dat doet de provincie niet. Deze interpretatie van 'benutten' van de provincie wijkt af van de zienswijze dat benutten toch vooral gericht is op het ruimte geven aan initiatieven van derden.

Twee andere provincies (Overijssel en Zeeland) zijn van mening dat het vraagstuk van beschermen en benutten niet nieuw is en de balans daarin ook voor de invoering van de Omgevingswet werd gezocht. De provincies herkennen niet dat de Omgevingswet hierop een doorslaggevend effect heeft.

"Dit vraagstuk deed zich al voor bij het 'sturen op ruimtelijke kwaliteit' waarvoor een motiveringsplicht gold. We bevrozen niet, maar ontwikkelingen voegen kwaliteiten toe aan de kwaliteiten die er al zijn" – Provincie Overijssel

Concreet komt dit in de provincie Overijssel tot uitdrukking in regels ten aanzien van de natuur, waarbij aanvankelijk de nadruk eenzijdig lag op beschermen, maar onder druk van bewoners is gezocht naar mogelijkheden om ook te benutten. De provincie Zeeland ziet een voorbeeld van de balans tussen beschermen en benutten in de regel voor bedrijven in het buitengebied. De provincie stelt hier kaders aan, via instructieregels, die door gemeenten kunnen worden ingevuld. Soms geven de gemeenten deze ruimte door aan initiatiefnemers, soms ook regelen de gemeenten deze ruimte dicht.

De provincie Groningen benadrukt dat regels uit de omgevingsverordening zijn gebaseerd op het provinciaal belang in de Omgevingsvisie. Vanwege de beleidsneutrale omzetting in de provincie Groningen is deze balans nog niet geheel uitgekristalliseerd. Wel is de provincie Groningen van mening dat ontheffingsmogelijkheden breder kunnen worden ingezet, hetgeen 'benutten' mogelijk maakt. Dit kon minder goed onder de Wet ruimtelijke ordening, vanwege de vereiste aanpassing van de

omgevingsverordening (gebrek aan flexibiliteit). Zo diende onder de Wet ruimtelijke ordening de omgevingsverordening te worden aangepast om – gewenste- detailhandel in het buitengebied toe te staan. Dit kan onder de Omgevingswet gemakkelijker dan onder de Wet ruimtelijke ordening, hetgeen bijdraagt aan flexibiliteit.

Tot slot is één provincie (Noord-Brabant) van mening dat in de omgevingsverordening scherp onderscheid is aangebracht tussen regels gericht op ‘bescherming’ en regels gericht op ‘benutten’. Regels ter bescherming zijn overwegend gekoppeld aan de provinciale ‘waarden’, zoals stiltegebieden en cultuurhistorische waarden. Maar er zijn ook (instructie)regels gesteld ter ontwikkeling van functies.

3.3 Thema 3: Gevolgen van de omgevingsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid

Doel van de wetgever

Bij rechtsbescherming gaat om de mogelijkheid voor wetsgebruikers⁴⁰ om de rechtmatigheid van besluiten te laten toetsen door de bestuursrechter. Volgens de regering zou de stelselherziening van het omgevingsrecht niet moeten leiden tot inperking van de rechtsbescherming.⁴¹ In hoeverre biedt het instrument van de omgevingsverordening een gelijkwaardige mate van rechtsbescherming?

De ruime mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken, zorgt ervoor dat het waarborgkarakter van gestelde regels afneemt. Gaat de inzet op flexibiliteit ten koste van de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de wet? Leiden de toegenomen mogelijkheden om af te wijken van regels (en het gebruik dat de provincies van deze afwijkbevoegdheden maken en de reactie daarop van gemeenten en waterschappen) ertoe dat de bijdrage van de omgevingsverordening aan de rechtszekerheid vermindert?

Conclusie thema 3: Gevolgen van de omgevingsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid

Rechtsbescherming

De provinciale verordening is algemeen werkend en daartegen staat in beginsel geen bezwaar en beroep open, overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht.⁴² Dit wordt herkend door de zes provincies, die gesproken zijn in de diepte-interviews. Hierin treedt in de perceptie van de provincies geen wijziging op ten opzichte van de situatie onder het oude recht.

Rechtszekerheid

De zorg dat de toegenomen mogelijkheden voor flexibiliteit zullen leiden tot een afname van rechtszekerheid wordt op basis van de bevindingen niet gesteund. Mogelijke indicatoren voor een vermindering van rechtszekerheid zijn een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels, een toename van specifieke zorgplichten en open normen. Op basis van de enquête wordt dit niet bevestigd. In de diepte-interviews geven provincies aan dat in de extern werkende regels (burgers

⁴⁰ Onder wetsgebruikers verstaan we zowel initiatiefnemers als derde-belanghebbenden bij initiatieven.

⁴¹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 38.

⁴² Artikel 8:3, lid 1, onder a Awb.

bindende regels) relatief weinig open normen zitten, maar dat deze wel voorkomen in instructieregels voor gemeenten. Dit wordt niet gezien als afbreuk van rechtszekerheid ten opzichte van de situatie vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De desk study maakt geen vergelijking van de decentrale regels vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet met de decentrale regels in de huidige omgevingsverordening. De bevindingen en conclusies zijn daarom gebaseerd op de bevindingen uit de enquête (N=12) en de diepte-interviews (N=6).
- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van uitsluitend medewerkers (of externe inhuur) van provincies.
- We nemen een overwegend eenduidig beeld waar in de percepties van de gesproken respondenten.

Bevindingen

Desk study

Ter duiding van de gevolgen van de omgevingsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid baseert dit onderzoek zich op de percepties van de provincies zelf. Een vergelijking van decentrale regels onder het oude recht met de decentrale regels onder de Omgevingswet vraagt om studie van de verordeningen onder het oude recht, hetgeen buiten de scope van dit onderzoek valt. Of en in hoeverre er een verschuiving heeft plaatsgevonden van vergunningplichten naar algemene regels en er sprake is van een toename van specifieke zorgplichten en open normen, wordt onderzocht aan de hand van de enquête en de diepte-interviews.

Enquête

Een mogelijke indicator voor het verminderen van de rechtszekerheid kan zijn de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels. Op basis van de enquête wordt deze verschuiving niet bevestigd. Zeven respondenten herkennen deze verschuiving niet ('helemaal oneens' N=6, 'enigszins oneens' N=1).

Een andere mogelijke indicator voor het verminderen van rechtszekerheid zijn nieuw opgestelde specifieke zorgplichten (met een 'open karakter'), en een toename van het gebruik van open normen. In de enquête vinden we geen signalen voor een dergelijke toename.

Een toename van het gebruik van omgevingswaarden in de omgevingsverordening kan duiden op meer rechtszekerheid. Van nieuwe omgevingswaarden is geen sprake. In de omgevingsverordening opgenomen omgevingswaarden zijn verplichte omgevingswaarden (namelijk de eerder verplichte (veiligheids)normen uit de eerdere verordening), en beleidsneutrale omzettingen van waarden uit de verordening onder het oude recht. Hierop heeft de Omgevingswet (nog) geen effect gehad.

Diepte-interviews

Wat betreft rechtsbescherming herkennen de provincies geen wijziging ten opzichte van de situatie onder het oude recht. Zowel in de oude als in de nieuwe situatie is er in beginsel geen bezwaar en beroep mogelijk tegen de omgevingsverordening.

Wat betreft de rechtszekerheid geven twee provincies (Zuid-Holland en Noord-Holland) aan dat er ten opzichte van de 'oude' situatie niets is gewijzigd: er heeft geen verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels plaatsgevonden.

De provincies Zeeland en Noord-Brabant zien dat gemeenten op grond van de Omgevingswet meer afwijkingsmogelijkheden; dit heeft de wetgever bewust beoogd met het oog op flexibiliteit. Maar zij zien dit niet als inbreuk op de rechtszekerheid. In de extern werkende regels (burgers bindende regels) zitten relatief weinig open normen. Deze open normen doen zich wel voor bij de instructieregels.

De provincie Overijssel stelt dat de omgevingsverordening helder is over waar mogelijke ruimte zit voor invulling door gemeenten. Dit wordt niet gezien als een inbreuk op de rechtszekerheid.

De provincie Groningen herkent dat de wetgever gekozen heeft voor meer bestuurlijke afwegingsruimte, waardoor minder rechtszekerheid voor de burgers zou kunnen ontstaan. Maar tegelijkertijd stelt deze provincie ook dat dit afhankelijk is van de bestuurlijke keuzes die vervolgens worden gemaakt. Vanuit de gemeenten is een roep geweest om zaken minder strikt te regelen, maar in de praktijk heeft de provincie nog niet veel willen loslaten.

3.1 Thema 4: Gevolgen van de omgevingsverordening voor de uitvoeringspraktijk (intern)

Doel van de wetgever

De vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, stamt uit het Instellingsbesluit en komt voort uit zorgen van de Raad van State⁴³. De raad vraagt zich af of de Omgevingswet⁴⁴ wel voldoende houvast biedt voor de bestuurlijke praktijk. In het verlengde hiervan stellen we is de vraag welke gevolgen de omgevingsverordening heeft voor de interne uitvoeringspraktijk, zowel ambtelijk als bestuurlijk, binnen de provincies.

Conclusie thema 4: Gevolgen van de omgevingsverordening voor de uitvoeringspraktijk (intern)

De vraag of de omgevingsverordening eraan bijdraagt dat er nu meer sectorgrensoverstijgend wordt gekeken binnen de provinciale organisatie laat zich als volgt beantwoorden. Uit de diepte-interviews blijkt dat één integrale omgevingsverordening bijdraagt aan overzicht en het sectoroverstijgend denken en werken vergemakkelijkt. In de praktijk valt echter op dat de verordeningen doorgaans nog sectoraal zijn ingedeeld (zie ook thema 1, verbeterdoel 1). Uit de diepte-interviews wordt duidelijk dat de echte

⁴³ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4

⁴⁴ Specifiek Omgevingswet, artikel 2.1. Overigens stelt de Raad deze vraag ook ten aanzien van de artikelen 2.2 en 2.3. Hierop wordt ingegaan onder thema 5.

inhoudelijke afwegingen per gebied, op basis van de herziene omgevingsvisie, in de verordening nog moeten plaatsvinden. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het niet zozeer de verordening zelf is, als wel de inrichting van processen bij de totstandkoming van regelgeving binnen de provincie, die kan bijdragen aan een meer integrale en sectoroverstijgende benadering. Over het algemeen kan daarom worden geconcludeerd dat de omgevingsverordening *an sich* op dit moment slechts beperkte effecten heeft voor sectorgrensoverstijgend werken. Wanneer provincies hun verordening beleidsinhoudelijk meer gebiedsgericht gaan invullen, hetgeen voor alle provincies nog moet gebeuren, zal de verordening naar verwachting een grotere bijdrage hieraan leveren.

Over de effecten van de omgevingsverordening voor de toezicht en handhavingstaak kan nog niet veel worden gezegd. Een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en (specifieke) zorgplichten zou kunnen leiden tot een verschuiving van inzet van vergunningverlening naar toezicht, maar een dergelijk effect wordt op dit moment (nog) niet waargenomen door provincies. Enerzijds omdat deze verschuiving niet of minimaal is waargenomen (in ieder geval waar het een verschuiving naar algemene regels betreft), anderzijds omdat er nog pas korte tijd onder het nieuwe regime wordt gewerkt. Ten aanzien van vergunningen is een belangrijke kanttekening dat er überhaupt nog weinig vergunningaanvragen binnenkomen onder het regime van de Omgevingswet en de nieuwe omgevingsverordening. Veel aanvragers kozen ervoor om vóór 1 januari 2024 een vergunningaanvraag in te dienen onder het oude regime.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De desk study en de enquête leveren een beperkte bijdrage aan de bevindingen. De bevindingen en conclusies zijn in belangrijke mate gebaseerd op de bevindingen uit de diepte-interviews (N=6).
- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van uitsluitend medewerkers (of externe inhuur) van provincies.

Bevindingen

Desk study

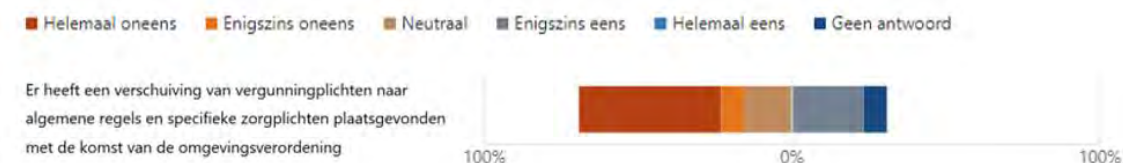
Ter duiding van de gevolgen van de omgevingsverordening voor de uitvoeringspraktijk en de afstemming met andere overheden en partijen baseert dit onderzoek zich op percepties van de provincies zelf. De enquête en de diepte-interviews zijn daarom de aangewezen onderzoeksinstrumenten.

Enquête

Uit de enquêteresultaten komt het volgende beeld over de gevolgen van de omgevingsverordening voor de uitvoeringspraktijk.

Allereerst ten aanzien van de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en zorgplichten (enquêtevragen 30 en 34).

30. In hoeverre is de volgende stelling op de omgevingsverordening van uw provincie van toepassing?



Figuur 4: Enquêtevraag 30, omgevingsverordening

Het merendeel van de provincies (6 respondenten) beantwoordt de vraag of deze verschuiving heeft plaatsgevonden met ‘helemaal oneens’. De reden hiervoor is dat de verordening die nu geldt onder de Omgevingswet een beleidsneutrale omzetting is van de eerdere verordening onder het oude recht. Drie provincies beantwoordden deze vraag met ‘enigszins eens’. In een geval is dit te verklaren doordat deze verschuiving al eerder plaats heeft gevonden.

“In [onze provincie] heeft die verschuiving reeds plaatsgehad bij de opstelling van de Interim omgevingsverordening in 2019. Maar ingang destijds was wel dat dit vooruitlopend op de Omgevingswet in gang is gezet.” – Respondent 9 (enquêtevraag 30)

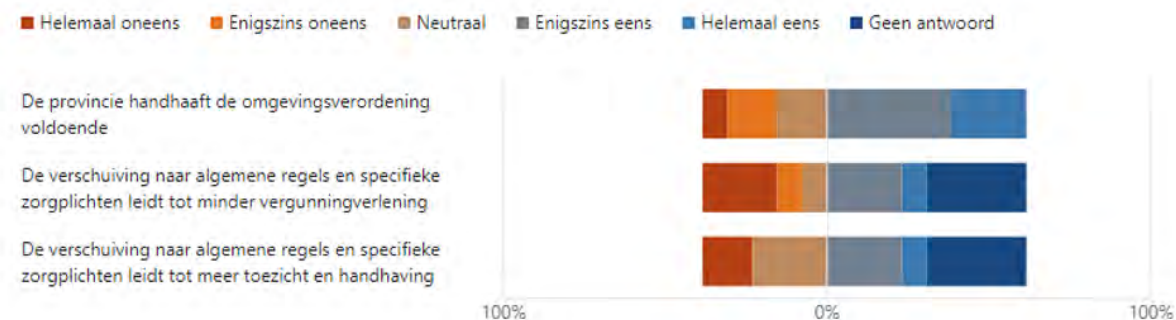
De andere twee provincies geven aan dat er slechts op aspecten een verschuiving heeft plaatsgevonden:

“Voor sommige onderwerpen is dit het geval en niet per se een verbetering.” – Respondent 3 (enquêtevraag 30)

“Bij sommige thema's in beperkte mate gebeurd.” – Respondent 4 (enquêtevraag 30)

Welk effect deze verschuiving bewerkstelligt voor vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt, door de zojuist toegelichte summiere verschuiving niet of nauwelijks inzichtelijk uit de enquête.

32. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over het handhaven van de omgevingsverordening?



Figuur 5: Enquêtevraag 32, omgevingsverordening

Slechts twee respondenten spreekt over een effect:

“Het is nog te kort om te beoordelen wat de effecten zijn voor toezicht en handhaving. De specifieke zorgplichten hebben mogelijk effect op toezicht en handhaving.” – Respondent 8 (enquêtevraag 32)

“De invulling van de zorgplicht maakt dat er meer accent op toezicht en zo nodig handhaving komt.” – Respondent 4 (enquêtevraag 34)

Over toezicht op naleving van de (burger bindende) regels in de omgevingsverordening en de handhaving hiervan *an sich* wordt door de provincies weinig inhoudelijk gezegd. Dit is mogelijk deels te verklaren door de zeer korte tijd sinds de inwerkingtreding van de omgevingsverordening onder de Omgevingswet.

Diepte-interviews

Uit de diepte-interviews komt het volgende beeld over de gevolgen van de omgevingsverordening voor de uitvoeringspraktijk.

Aan de provincies is gevraagd wat de ervaringen van bestuurders zijn met het instrument omgevingsverordening, en wat er veranderd is ten opzichte van de situatie onder het oude recht. We wijzen erop dat deze vraag is gesteld aan de ambtelijk vertegenwoordigers van de provincie en niet aan bestuurders zelf. Het algemene beeld dat uit de diepte-interviews komt is dat er nog weinig of geen besluiten zijn genomen op basis van de verordening ten aanzien van projecten in de leefomgeving. De provincie Noord-Brabant merkt op dat bestuurders hier over het algemeen verschillende ervaringen mee hebben, mede afhankelijk van hun achtergrondkennis en kennis van de mogelijkheden. Dit zal zich in de komende jaren nader ontwikkelen. *“Vraag het aan tien verschillende bestuurders en je krijgt tien verschillende antwoorden.”* Zuid-Holland merkt op dat in generieke zin er door bestuurders gezocht wordt naar hoe bij sturing de doorzettingsmacht vanuit de provincie richting bijvoorbeeld gemeenten kan worden vormgegeven, aangezien er van realisatieplichten geen sprake is. De provincies Noord-Brabant en Overijssel herkennen dit niet.

Enkele provincies benoemen dat bij bestuurders vaak een makkelijkere attitude heerst ten aanzien van het opnemen van regels in de verordening dan bij de ambtelijke organisatie.

“Er kan een spanning zitten tussen de snelheid van aanpassing die vanuit de organisatie gewenst is en de zorgvuldigheid en motivatie van nut en noodzaak door juristen” – Provincie Zeeland

“Ik ben vaak bezig met regels buiten de verordening te houden, omdat beoogde zaken al afdoende geregeld zijn” – Provincie Noord-Brabant

De vraag of zich in het afgelopen jaar situaties hebben voorgedaan waarbij de rechter in een concreet geval zich heeft uitgesproken over de rechtskracht van een specifiek onderdeel van de omgevingsverordening komt voor nu te vroeg.

Tot slot is de vraag gesteld in hoeverre bij de ambtelijke voorbereiding, de behandeling in Gedeputeerde Staten en de vaststelling in Provinciale Staten elementen van sectorgrensoverwegingen een rol gespeeld. Is er over sectorale grenzen heen gekeken?

Noord-Holland merkt op dat de bundeling naar één verordening wel bijdraagt aan overzichtelijkheid, het levert één focusdocument op waarin regels samenkomen. In die zin wordt het makkelijker om over sectorgrenzen heen te kijken. Kanttekening hierbij is wel dat bundeling van regels in één verordening niet nieuw is. Zeeland merkt hierbij op dat niet zozeer de verordening zelf, als wel de processen die worden gekozen bijdragen aan over sectorale grenzen heen kijkenkijken.

‘In de praktijk wordt er toch nog wel sectoraal gewerkt, ieder levert vanuit z’n eigen achtergrond aan. Integraliteit hangt meer af van de processen die je kiest. Een milieueffectrapportage (laten) uitvoeren draagt wellicht meer bij aan een integrale benadering dan de omgevingsverordening sec.’ – Provincie Zeeland

Door provincies wordt opgemerkt dat afstemming van wijzigingen met bestuurders verschilt. Zo worden in Noord-Holland alle gedeputeerden bij iedere wijziging van de verordening betrokken. In Groningen worden portefeuillehouders betrokken voor zover de sector hun portefeuille aangaat, en wanneer wijzigingen sector overstijgend zijn worden deze voorgelegd in een portefeuillehoudersbreed overleg. Provincies betrekken bij het ontwerpbesluit dat ter inzage wordt gelegd alle gedeputeerden in de vergadering van Gedeputeerde Staten.

3.2 Thema 5: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de uitoefening van coördinatie en afstemming met andere overheden (extern)

Doel van de wetgever

De wijze waarop de overheden hun taken uitvoeren en de samenhang daarin is vastgelegd in artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet. De vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, stamt uit het Instellingsbesluit en komt voort uit zorgen van de Raad van State⁴⁵.

De Raad van State had in 2017 zorgen bij de gevolgen van de Omgevingswet op de uitvoeringspraktijk: *“De raad vraagt zich af of de formulering van de artikelen wel voldoende houvast biedt voor de (bestuurlijke) praktijk. Het is de vraag of voldoende helder is welke bestuurslaag over welk onderdeel van de wet gaat en wat ieders rol is in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Verschillende risico’s zijn denkbaar, bijvoorbeeld waarin het rijk of de provincie de behartiging van een belang niet op zich nemen, en daardoor de gemeente geacht wordt dat te doen, ook als het gaat om een belang dat het schaalniveau of de bestuurlijke mogelijkheden van de gemeente eigenlijk te boven gaat. Of dat er een opgave speelt waarvan de verantwoordelijkheid de grenzen van één bestuurslaag overschrijdt, zoals luchtkwaliteit. De afstemming tussen overheden is daarom belangrijk.”⁴⁶*

⁴⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4

⁴⁶ EK 33.118 / 34.986, FX. Bijlage: Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 30 oktober 2023)

Onder de Omgevingswet voeren provincies, rekening houdend met de doelstellingen van het rijk, de *regie over de integratie en afweging van ruimtelijke opgaven van provinciaal belang*: de provincie als coördinator en bovenlokale gebiedsregisseur.⁴⁷ De vraag is in hoeverre de omgevingsverordening (met bijbehorende aanvullende instrumenten zoals omgevingswaarden) voor de provincie bijdraagt aan de invulling van haar coördinerende rol, maar ook breder, aan afstemming over verantwoordelijkheden en taakuitvoering door andere overheden.

Conclusie thema 5: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de uitoefening van coördinatie en afstemming met andere overheden (extern)

In de omgevingsverordening zijn het met name instructieregels die mogelijkheden bieden voor sturing aan gemeenten en waterschappen, ter waarborging van het provinciaal belang. De provincie kan hiertoe ook voorbeschermingsregels (die horen bij instructieregels die in ontwikkeling zijn), het instructiebesluit, het projectbesluit of de reactieve interventie inzetten, maar deze vallen buiten de omgevingsverordening.

Uit de diepte-interviews blijkt dat de verschuiving van taken (vanuit het rijk naar decentraal niveau) heeft geleid tot vragen over verantwoordelijkheden en verantwoordelijkheidstoedeling, maar in geen geval tot blijvende onduidelijkheid hierover. Wanneer de wetgever hierover in de ogen van de provincies onduidelijkheid heeft gelaten, hebben provincies ter invulling hiervan instructieregels gesteld (en in gevallen voorbeschermingsregels). Het onderwerp grondwaterbescherming, waarover de Omgevingswet onduidelijkheid laat, is hiervan een voorbeeld. Voor het overige geven provincies aan terughoudend te zijn met het stellen van nieuwe instructieregels, of deze in te vullen met gebruik van open 'kwalitatieve' normen.

Ten opzichte van de situatie onder het oude recht is voornamelijk de systematiek van voorbescherming nieuw, waaronder het feit dat voorbeschermingsregels die door de provincie zijn gesteld direct landen in de gemeentelijke omgevingsplannen. Dit wordt als positief ervaren.

Ten aanzien van advies over en instemming met initiatieven (omgevingsplanwijzigingen en beoordeling van BOPA's) nemen we op basis van de diepte-interviews een wisselen beeld waar. Zo heeft de provincie Noord-Brabant een specifieke werkgroep binnen de organisatie die zich bezighoudt met toezicht op naleving van instructieregels door gemeenten bij besluitvorming over omgevingsplannen en BOPA's. De provincies Noord-Holland geeft daarentegen aan zich vooral te richten op voorkantsamenwerking (afstemming) met gemeenten en vooroverleg, en in plaats van te toetsen vooral uit te gaan van vertrouwen.

⁴⁷ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 113

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen uit de enquête (N=12) en de diepte-interviews (N=6).
- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van uitsluitend medewerkers (of externe inhuur) van provincies.

Bevindingen

Desk study

Ter duiding van de gevolgen van de omgevingsverordening voor provinciale taken en taakuitvoering baseert dit onderzoek zich op de percepties van de provincies zelf. De enquête en de diepte-interviews zijn daarom de aangewezen onderzoeksinstrumenten.

Enquête

Uit de enquêteresultaten komt het volgende beeld over de toereikendheid van de omgevingsverordening voor de uitoefening van de provinciale regiefunctie.

Ten aanzien van de coördinerende taak van de provincie is aan de provincies is de stelling voorgelegd: *“De omgevingsverordening versterkt de sturing van de provincie op gemeenten en waterschappen”* (enquêtevraag 22).

22. Met de omgevingsverordening kunnen provincies sturen op gemeenten en waterschappen, bijvoorbeeld door het gebruik van instrumenten als de instructie en de instructieregel.

In hoeverre is de volgende stelling over die sturingsmogelijkheden van toepassing op uw provincie? (loopt door in de volgende vraag)



Figuur 6: Enquêtevraag 22, omgevingsverordening

De meerderheid van de provincies reageert hierop met een overtuigend ‘helemaal eens’ (6 respondenten) of ‘enigszins eens’ (2 respondenten). Uit de toelichting bij deze stelling blijkt dat provincies de sturingsmogelijkheden toeschrijven aan het kunnen stellen van instructieregels. Bijvoorbeeld:

“Instructieregels bieden een sterke vorm van sturing op provinciale belangen. Ten opzichte van de eerdere omgevingsverordening sturen wij niet meer maar ook niet minder.” – Respondent 10 (enquêtevraag 22)

“Door het stellen van instructieregels en instructies in de omgevingsverordening kan de provincie bij gemeenten en waterschappen bepaalde handelingen en afwegingen afdwingen. Indien daar niet aan voldaan wordt kan op grond van de omgevingsverordening de instrumenten [instructie] of [reactieve interventie] inzetten. Met deze mogelijkheid achter de hand, kan doorwerking van het provinciale beleid worden geborgd.” – Respondent 8 (enquêtevraag 22)

Slechts één provincie reageert met ‘helemaal oneens’. In de toelichting wordt duidelijk dat deze provincie niet zozeer de mogelijkheid van sturing middels de omgevingsverordening in twijfel trekt, maar slechts twijfelt over de nieuwheid van de omgevingsverordening onder de Omgevingswet ten opzichte van de oude situatie.

“Dat konden we in de meeste gevallen al. Het is nu wel allemaal wat duidelijker bij elkaar gezet” – Respondent 2 (enquêtevraag 22)

Dit zien we vaker terug in de toelichting, ook bij respondenten die ‘helemaal eens’ of ‘enigszins eens’ invulden. Bijvoorbeeld:

“T.o.v. de voorgangers is het gelijk. Maar we laten ook juist meer los (conform de uitgangspunten van de Omgevingswet), dus het zou zelfs 'enigszins oneens' kunnen zijn” – Respondent 7 (enquêtevraag 22)

“Er is weinig gewijzigd t.o.v. de oude situatie. We hebben geen nieuwe sturingsfilosofie.” – Respondent 11 (enquêtevraag 22)

Ten aanzien van de acties die zijn ondernomen ter sturing van gemeenten en waterschappen valt het volgende op. Op basis van de respons zijn grofweg de volgende acties ter sturing te onderscheiden: a) het stellen van instructieregels, b) in gevallen zienswijzen of negatief advies bij een omgevingsplan, waterschapsverordening en/of BOPA en c) het voeren van overleg met gemeenten en waterschappen. Voorbeelden:

“Alle omgevingsplannen en de aangewezen omgevingsvergunningen voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden gezien of deze passen binnen de instructieregels. Als dit niet het geval is, wordt er een zienswijze ingediend of negatief advies gegeven. Daarnaast wordt er vanuit de achterliggende doelen van de Omgevingsvisie en -verordening in overleggen (voorkantsturing) gewezen op de provinciale belangen. Bij waterschappen wordt vooral via overleg gestuurd op uitvoering van de instructieregels.” – Respondent 9 (enquêtevraag 24)

“[Onze provincie] maakt bij voorkeur gebruik van instructieregels om provinciale belangen te behartigen en niet van direct werkende regels en (...) projectbesluiten conform de bedoeling van de Omgevingswet.” – Respondent 10 (enquêtevraag 24)

“Vooroverleg leidt vaak tot goede resultaten” – Respondent 4 (enquêtevraag 22)

“Uitgangspunt in [onze provincie] is samenwerken met andere overheden. Sturing vanuit beleid en afspraken en minder vanuit instructieregels” – Respondent 5 (enquêtevraag 22)

Over de mate van inzet van reactieve interventies of instructies (instructiebesluit) wordt niet gesproken, tenzij in ontkennende zin. Voorbeelden:

“Instructies zijn nog niet gebruikt” – Respondent 7 (enquêtevraag 24)

“Als het gaat om reactieve interventie (helemaal niet) en instructie (helemaal niet)” – Respondent 8 (enquêtevraag 24)

Wat betreft de toetsing vanuit de provincie op BOPA's in het kader van adviesbevoegdheid met instemmingsrecht, zien we in enkele gevallen dat er geen BOPA's door de provincies zijn beoordeeld (respondenten 5 en 12, enquêtevraag 26), maar andere provincies geven aan wel reeds BOPA's te hebben beoordeeld (respondenten 6, 7, 8 en 9, enquêtevraag 26).

De vraag of hierbij ook zogeheten 'verbrede toetsing' wordt toegepast is vanzelfsprekend enkel beantwoord door de provincies die ervaring hebben met de beoordeling van BOPA's. Verbrede toetsing houdt in dat naast toetsing van het ruimtelijk aspect (en het provinciaal belang) de beoordeling ook gericht is op een meer samenhangende benadering van de leefomgeving dan in de situatie van vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Met samenhang wordt bedoeld: het in onderlinge samenhang nastreven van veiligheid, gezondheid, omgevingskwaliteit, natuur en maatschappelijke behoeften in de fysieke leefomgeving.⁴⁸ Hierop wordt niet eenduidig geantwoord. Enkele provincies geven aan hier nog geen invulling aan te hebben gegeven (respondenten 4 en 7, enquêtevraag 26). Andere provincies hebben dit wel:

“Afhankelijk van de casus, maar er is al meer aandacht voor andere dan ruimtelijke aspecten en voor de onderlinge samenhang” – Respondent 2 (enquêtevraag 26)

“Bij de BOPA wordt wel altijd door de [omgevingswet] afgestemd met de provincie (eenheid uitvoering Omgevingswet). Daarbij kijken wij verder dan alleen RO. Het gaat juist ook om de effecten op de omgeving, het bereiken van omgevingskwaliteit in de brede zin des woord (inclusief veilig, gezond, brede welvaart). Bij alle RO-ontwikkelingen (dus zowel in het omgevingsplan als BOPA) kijken wij naar effecten op omgeving-breed.” – Respondent 9 (enquêtevraag 26)

Tenslotte zijn de provincies bevraagd over hoe zij vormgeven aan de afstemmingsverplichting bij (de voorbereiding van wijzigingsbesluiten van) de omgevingsverordening. Met de afstemmingsverplichting wordt bedoeld afstemmingsverplichting tussen bestuursorganen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden (artikel 2.2 Omgevingswet). Het merendeel van de provincies wijst op de overleggen die hiervoor worden gevoerd met gemeenten en waterschappen (respondent 2, 4, 6, 7, 8, 9, 11).

Bijvoorbeeld:

“Wanneer in de omgevingsverordening (nieuwe of gewijzigde) instructieregels worden opgenomen voor gemeenten e/o waterschappen, wordt het voornemen hiertoe eerst (op ambtelijk niveau) besproken met de gemeenten (bijvoorbeeld in regionaal verband) en de waterschappen. Zo nodig volgt hierop nog een bestuurlijk overleg. Uiteraard worden de medeoverheden ook betrokken bij de UOV⁴⁹. De ervaring leert dat juist de medeoverheden ambtelijk gebruik maken van de mondelinge inspraakmogelijkheden tijdens de UOV om zo meer duidelijkheid te krijgen over de voorgestelde instructieregels of daarover in gesprek te gaan met de provincie.” – Respondent 8 (enquêtevraag 35)

⁴⁸ Zie Omgevingswet, artikel 1.3.

⁴⁹ Uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Diepte-interviews

Uit de diepte-interviews met zes provincies komt het volgende beeld over de toereikendheid van de omgevingsverordening voor de uitoefening van coördinatie en afstemming met andere overheden naar voren.

De ondervraagde provincies geven aan dat duidelijk is wat de provinciale belangen zijn. Een enkele ondervraagde provincie (Groningen) geeft aan dat vanuit de Omgevingswet hier niet echt hele duidelijke kaders voor gegeven zijn wanneer een provinciaal belang afdoende is benoemd of beargumenteerd. Door iedere ondervraagde provincie (op Noord-Holland na) wordt genoemd dat er door gemeenten wel wordt 'teruggeduwd' wanneer een provinciaal belang is benoemd. Maar na gesprek leidt dit niet tot blijvende onduidelijkheid.

Er is niet per se sprake van een verandering van werkwijze voor wat betreft duiding en vermelding van het provinciaal belang. Er kan bijgevolg dus ook niet worden gezegd dat het overleg (contacten) tussen gemeente en provincie hierdoor is verbeterd. Wel geven provincies aan dat verschuivingen van taken (vanuit het rijk naar decentraal niveau) aanleiding hebben gegeven tot vragen over verantwoordelijkheid, en daarmee tot scherpte ten aanzien van de vraag waar ieders verantwoordelijkheid ophoudt. Een voorbeeld hiervan is de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van grondwaterkwaliteit. Hierover laat de Omgevingswet in de ogen van respondenten onduidelijkheid bestaan, en hiervoor zijn daarom in ieder geval door de provincies Zuid-Holland, Overijssel en Noord-Brabant instructieregels opgesteld.

Op de vraag in hoeverre door instructieregels de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten wordt ingeperkt, wordt gezegd dat dit afhangt van de wijze van invulling van de instructieregel. Natuurlijk biedt het niet opstellen van een instructieregel volledige vrijheid aan gemeenten, maar instructieregels kunnen wel degelijk meer of minder 'open' worden gesteld. Dat wil zeggen: met een kwalitatieve norm. Soms kiezen provincies er expliciet voor om instructieregels zo 'open' mogelijk te stellen. De provincie Noord-Noord-Brabant geeft aan hier nadrukkelijk voor te kiezen, behalve ten aanzien van landbouw omdat de aard van de opgave dit niet toelaat. Toch wordt het bij voorkeur wel gedaan om zoveel mogelijk gehoor te geven aan het subsidiariteitsbeginsel. En ook de provincie Overijssel zegt hier, wanneer het past, voor te kiezen. Zuid-Holland plaatst wel de kanttekening bij 'open normen' omdat monitoring hierop als lastig wordt ervaren.

De provincie Noord-Brabant benoemt expliciet dat het vooral de nieuwe systematiek voor voorbescherming is die onder de Omgevingswet de meeste winst opleveren ten aanzien van sturing op en behartiging van provinciale belangen.

Het beeld dat uit de diepte-interviews ontstaat, bevestigt niet dat er door de omgevingsverordening meer of minder duidelijkheid is ontstaan over wie waarvoor verantwoordelijk is bij opgaven die de verantwoordelijkheid van één bestuurslaag overschrijden. Wel geven provincies aan, zoals eerder gezegd, dat verschuivingen van taken (vanuit het rijk naar decentraal niveau) aanleiding hebben gegeven tot vragen over verantwoordelijkheid, en daarmee tot scherpte ten aanzien van de vraag waar ieders

verantwoordelijkheid ophoudt. De provincie Noord-Brabant merkt hierbij op dat vrijwel alle opgaven (in ieder geval de provinciale) bestuurslaagoverschrijdend zijn.

Tenslotte is aan provincies gevraagd of en in hoeverre zij van mening zijn dat het planoverleg met de gemeenten over BOPA's en wijzigingen van het digitale omgevingsplan nu soepeler verlopen dan voor de wetswijziging? Deze vraag komt voor nu nog te vroeg om te beantwoorden. Voor BOPA's is in ieder geval de bevoegdheidsverdeling complex geworden en niet erg duidelijk, merkt de provincie Noord-Brabant op.

Ten aanzien van afstemming over en instemming met initiatieven (omgevingsplanwijzigingen en beoordeling van BOPA's) zien we een wisselen beeld. Zo heeft de provincie Noord-Brabant een specifieke werkwijze die zich bezighoudt met toezicht op naleving van instructieregels door gemeenten bij besluitvorming over omgevingsplannen en BOPA. De provincie Noord-Holland geeft daarentegen aan zich vooral te richten op voorkantsamenwerking met gemeenten en vooroverleg, en in plaats van te toetsen vooral uit te gaan van vertrouwen dat regels goed worden toegepast.

3.3 Totaalconclusie omgevingsverordening

Alle 12 provincies beschikken over één gebiedsdekkende omgevingsverordening. Hieronder zijn de belangrijkste conclusies weergegeven.

Thema 1: De vier verbeterdoelen.

Verbeterdoel 1: inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak.

Het opnemen van regels in één overzichtelijk, thematisch geordende, omgevingsverordening draagt bij aan de inzichtelijkheid van decentrale regelgeving. Echter, dit was bij een groot aantal provincies al gerealiseerd voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet. De huidige inrichting van het DSO draagt op dit moment niet bij aan de inzichtelijkheid van de omgevingsverordening.

Ten aanzien van voorspelbaarheid wordt vooral de nieuwe systematiek van voorbescherming als een verbetering gezien, waarbij voorbeschermingsregels via het DSO direct landen in de omgevingsplannen van gemeenten zodat direct zichtbaar is welke regels gelden.

Over het gebruiksgemak van de omgevingsverordening kan door het ontbreken van aanvragen van initiatiefnemers onder de Omgevingswet kan op dit moment nog weinig worden gezegd.

Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Hoewel alle provincies één integrale gebiedsdekkende omgevingsverordening hebben vastgesteld heeft de invoering van de Omgevingswet op dit moment nog niet bijgedragen aan meer materieel geïntegreerde omgevingsverordeningen. Huidige omgevingsverordeningen zijn nog grotendeels 'beleidsneutraal' omgezette versies van de eerdere verordening. Inhoudelijke afwegingen gericht op een samenhangende benadering op gebiedsniveau moeten nog gemaakt worden. De provincies verwachten dat een nadere inhoudelijke herziening van de omgevingsverordening, in navolging op een herziening van de omgevingsvisie, hieraan bij zal dragen.

Ten aanzien van processen (procedurele integratie) zijn de veranderingen beperkt. Reeds bestaande overlegpraktijken zijn door de omgevingsverordening veelal geïntensiveerd en zijn er nieuwe werkafspraken met gemeenten en waterschappen gemaakt.

Verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden.

Provincies maken gebruik van verschillende typen decentrale regels in de omgevingsverordening. Van nieuwe decentrale regels, en daarmee gericht gebruik van de nieuwe regels in de verordeningen onder de Omgevingswet, is beperkt sprake. Van deze nieuwe regels betreft het grootste deel nieuwe instructieregels gericht op gemeenten en waterschappen. Deze instructieregels zijn deels een gevolg van een gevoelde noodzaak om te sturen op provinciaal belang, maar komen ook deels voort uit het feit dat de Omgevingswet ten aanzien van een aantal onderwerpen onvoldoende duidelijk is over bevoegdheidsverdeling op decentraal niveau.

Of de typen decentrale regels die de Omgevingswet voor de omgevingsverordening biedt ook leiden tot meer bestuurlijke afwegingsruimte kan op dit moment niet worden vastgesteld, door het nog beperkte gebruik van de nieuwe regels. De verwachting vanuit provincies is 'overall' dat dit effect beperkt zal zijn, omdat de typen decentrale regels die de Omgevingswet noemt toch veelal onder het oude recht al bestonden, eventueel onder een andere noemer.

Verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De vraag in hoeverre de omgevingsverordening bijdraagt aan het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving is op het huidige moment van evalueren nog lastig te beantwoorden. Besluitvorming over projecten in de leefomgeving heeft zich, onder de Omgevingswet, nog niet of bij uitzondering voorgedaan.

Wel kunnen bevindingen worden gegeven over besluitvorming over de omgevingsverordening zelf. De delegatiebevoegdheid door provincies, waarmee Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid toekennen om onderdelen van de verordening vast te stellen, draagt over het algemeen bij aan snellere besluitvorming. Hoewel een uitgebreid participatietraject bij de besluitvorming van de omgevingsverordening door de meeste provincies niet is doorlopen, wegens een beleidsneutrale omzetting van de eerdere verordening, verwachten de provincies dat participatie bijdraagt aan betere besluitvorming maar niet aan snellere besluitvorming.

Thema 2: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.

Feitelijk kan niet worden bevestigd dat provincies in hun omgevingsverordening meer gebruik maken van 'regels gericht op beschermen' – zoals omgevingswaarden of maatwerkregels (voor zover deze een aanscherping zijn vanuit algemene regels van het rijk).

Over het geheel genomen geven de provincies aan de mogelijkheden voor 'benutten' nog onvoldoende te hebben verkend, waardoor de nadruk tot dusver logischerwijs ligt op 'beschermen'. Op basis van de diepte-interviews zien we wel signalen die wijzen op 'benutten', zoals het gebruik van ontheffingsbesluiten (buiten de omgevingsverordening om) en het gebruik van open normen en

afwijkingsbevoegdheden (al dan niet in instructieregels). Dit geeft echter nog onvoldoende aanleiding tot een uitspraak over een verschuiving van balans tussen 'beschermen' en 'benutten'.

Thema 3: Gevolgen van de omgevingsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid.

De provinciale verordening is algemeen werkend en daartegen staat in beginsel geen bezwaar en beroep open, overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht. Hierin treedt in de perceptie van de provincies geen wijziging op ten opzichte van de situatie onder het oude recht.

Ten aanzien van rechtszekerheid geven de provincies aan dat in de extern werkende regels (burgers bindende regels) weinig nieuwe open normen (zoals specifieke zorgplichten) zitten, maar dat deze wel voorkomen in instructieregels voor gemeenten. Dit wordt door de provincies niet gezien als afbreuk van rechtszekerheid ten opzichte van de situatie vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Thema 4: Gevolgen van de omgevingsverordening voor de uitvoeringspraktijk (intern).

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de omgevingsverordening *an sich* op dit moment geen heel grote effecten heeft voor sectorgrensoverstijgend werken. Het is niet zozeer de verordening zelf, als wel de inrichting van processen bij de totstandkoming van regelgeving binnen de provincie, die bijdraagt aan een meer integrale en sectoroverstijgende benadering.

Thema 5: Bijdrage van de omgevingsverordening aan de afstemming met andere overheden (extern).

De provincies zijn over het algemeen tevreden over de afstemming met andere overheden over decentrale regels. In de omgevingsverordening zijn het met name instructieregels die mogelijkheden bieden voor sturing aan gemeenten en waterschappen. De provincie kan hiertoe ook voorbeschermingsregels (die horen bij instructieregels), het instructiebesluit, het projectbesluit of de reactieve interventie inzetten, maar deze vallen buiten de omgevingsverordening.

In de gevallen waarin de wetgever in de ogen van de provincies onduidelijkheid heeft gelaten over verantwoordelijkheidstoedeling tussen decentrale overheden, hebben provincies ter invulling hiervan instructieregels gesteld (en in gevallen voorbeschermingsregels). Het onderwerp grondwaterbescherming, waarover de Omgevingswet onduidelijkheid laat, is hiervan een voorbeeld.

Aan afstemming met gemeenten over omgevingsplanwijzigingen en beoordeling van BOPA's, in het kader van de provinciale adviesbevoegdheid en het instemmingsrecht, geven provincies op verschillende wijze vorm.

Deelonderzoek Waterschapsverordening

4. Waterschapsverordening

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van deelonderzoek 2 getoond, het deelonderzoek dat zich richt op het gebruik en de effecten van de waterschapsverordening. De onderzoeksresultaten worden gepresenteerd aan de hand van vijf thema's, te weten:

- Thema 1: Bijdrage van de waterschapsverordening aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet;
- Thema 2: Bijdrage van de waterschapsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet;
- Thema 3: Gevolgen van de waterschapsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid;
- Thema 4: Gevolgen van de waterschapsverordening voor de uitvoeringspraktijk (intern);
- Thema 5: Bijdrage van de waterschapsverordening aan afstemming met andere overheden (extern).

4.1 Thema 1: Bijdrage van de waterschapsverordening aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet

De wetgever heeft bij het opstellen van de Omgevingswet beoogd om vier verbeterdoelen te behalen, zoals beschreven in de Memorie van toelichting bij de Omgevingswet⁵⁰. Het betreft de volgende verbeterdoelen:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden, en;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De wetgever heeft in de Omgevingswet specifieke mogelijkheden geboden aan decentrale overheden om hun decentrale regels zodanig vormgegeven dat aan deze verbeterdoelen een bijdrage wordt geleverd. Deze 'nieuwe' mogelijkheden zijn reeds beschreven in paragraaf 1.3.1, waarbij in paragraaf 1.3.2 de redenering is weergegeven die de wetgever heeft gevolgd bij het bieden van deze mogelijkheden gericht op de verbeterdoelen.

In dit hoofdstuk wordt, op basis van de onderzoeksbevindingen, weergegeven in hoeverre de waterschapsverordening bijdraagt en bij kan dragen aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

⁵⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

4.1.1 Verbeterdoel 1: Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Doel van de wetgever

Het bijeenbrengen van decentrale regels in één gebiedsdekkende regeling zou moeten leiden tot bevordering van de inzichtelijkheid, samenhang en naleving van de regelgeving. De wetgever verwacht dat deze integratie van regels in één gebiedsdekkende regeling bijdraagt aan de kenbaarheid van regels en leidt tot meer inhoudelijke afstemming van regels en minder regels.

Conclusie verbeterdoel 1: Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Feitelijk beschikken alle waterschappen over één gebiedsdekkende waterschapsverordening. De integratiewinst hiervan is evenwel beperkt. De meeste waterschappen beschikten voor de invoering van de Omgevingswet over de Keur en de legger(s). Daarnaast waren regels uit het Activiteitenbesluit van het Rijk van toepassing op de waterschappen.

De meeste waterschappen hebben gekozen om beleidsneutraal over te gaan, zodat in beginsel dezelfde regels vanuit de Keur, legger(s) en het Activiteitenbesluit zijn opgenomen in de waterschapsverordening. Om te zorgen dat de regels verwerkt kunnen worden in de vragenbomen van het DSO is er een druk geweest om te specificeren en te concretiseren. Dit heeft vanuit het waterschap geleid tot beter inzichtelijke en voorspelbare regels met meer gebruiksgemak. Dit heeft overigens niet geleid tot minder regels.

Daar staat tegenover dat in de vragenbomen van het DSO nog onvoldoende afstemming over onder meer begrippen en definities heeft plaatsgevonden met provincies en gemeenten.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De desk study is gebaseerd op de verordeningen van alle waterschappen (N=12). De desk study levert echter maar een beperkte bijdrage aan de bevindingen. De enquête heeft op het punt van inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak beperkte bevindingen opgeleverd. De bevindingen en conclusies zijn bijgevolg in belangrijke mate gebaseerd op de bevindingen uit de diepte-interviews (N=4).
- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden van uitsluitend medewerkers (of externe inhuur) van waterschappen. Andere gebruikersgroepen van decentrale regelgeving (zoals burgers, bedrijven en omgevingsdiensten) zijn niet ondervraagd.
- We nemen een overwegend eenduidig beeld waar in de percepties van de gesproken respondenten.

Bevindingen

Desk study

Alle waterschappen beschikken over één gebiedsdekkende waterschapsverordening. De waterschappen delen hun waterschapsverordening dikwijls thematisch in: alle regels die op een thema betrekking hebben in één hoofdstuk. Overigens beschikken de meeste waterschappen voor de omzetting naar een waterschapsverordening over invoering van de documenten waarin de regels waren opgenomen.

Enquête

Uit de enquête die is ingevuld door 19 waterschappen komt het volgende beeld naar voren. Voor 15 van 19 waterschappen geldt dat de regels in de waterschapsverordening niet nieuw zijn, maar ‘beleidsneutrale’ omzettingen zijn van de Keur (en deels de legger) – oftewel de regels van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

22. Heeft het waterschap ervoor gekozen bestaande regelgeving (keur) beleidsarm of beleidsrijk (door benutten van nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet) over te zetten naar de waterschapsverordening?



Figuur 7: Enquêtevraag 22, waterschapsverordening

De 4 waterschappen (respondenten 9, 12, 15 en 16) die aangegeven hebben de bestaande regelgeving deels beleidsrijk omgezet te hebben naar de waterschapsverordening, hebben dit op verschillende deelterreinen gedaan (zie antwoorden op vraag 24): waterberging en klimaatadaptatie (respondent 9), nieuwe activiteiten, zoals aquathermie en weidevogels (respondent 12), watersystemen, zoals bedrijfsmatige lozingen van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied (respondent 15) en delen waarvoor de praktijk inmiddels het oude beleid heeft ingehaald (respondent 16). Daarmee zijn de beleidsrijke wijzigingen van deze 4 waterschappen dus niet (slechts) een invulling van de bruidsschatregels van het rijk. Op onderdelen zijn deze regels scherper gesteld.

Met de Keur was er voor de waterschappen min of meer al sprake van één gebiedsdekkende regeling. Toch geven waterschappen aan dat de waterschapsverordening bijdraagt aan inzichtelijkheid, omdat deze meer concrete regels bevat dan de Keur, bijvoorbeeld als het gaat om maximaal toegestane waarden. Het gaat dan bijvoorbeeld om emissiegrenswaarden of grenswaarden aan het onttrekken van grondwater.

Hoewel de regels in de waterschapsverordening in principe op papier meer inzichtelijk zijn dan voorheen, wordt in de enquête veel gesproken over het DSO. Volgens de respondenten vergt het vertalen van de regels in de waterschapsverordening naar toepasbare regels in het DSO tijd, is het ingewikkeld én wordt het bemoeilijkt door een systeem dat nog niet gebruiksvriendelijk is, zowel voor waterschap als burger of bedrijf.

Dat er met de waterschapsverordening op basis van de Omgevingswet sprake is van beter kenbare regels is op basis van de uitkomsten van de enquête lastig te beantwoorden. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met de beleidsneutrale omzetting van regels uit de Keur die veel waterschappen hebben

toegepast. Daarbij is de inhoud van de regel niet nieuw, maar worden de regels wel anders (concreter) opgeschreven en geordend.

Diepte-interviews

Uit de diepte-interviews die zijn gevoerd met vier waterschappen komt het volgende beeld naar voren. Alle waterschappen waren al een periode van één tot twee jaar vóórafgaande aan 1 januari 2024 bezig met het opstellen van de waterschapsverordening.

De geïnterviewde waterschappen geven aan dat de hierboven genoemde concretisering van oude regels naar de formulering in de waterschapsverordening inderdaad bijdraagt aan inzichtelijkheid. Wel was er eerder nadrukkelijk geen sprake van een warboel aan losse documenten. Als aanleiding voor het concretiseren wordt voornamelijk genoemd het moeten publiceren van de regels in het DSO: de regels moeten voldoende helder zijn om te werken in de vragenbomen die aanvragers doorlopen. Als bijkomend effect van het concretiseren van de regels, bijvoorbeeld door explicietere (emissie)grenswaarden, merken twee waterschappen op dat er minder afwegingsruimte in de vergunningverlening is. Dit is opmerkelijk omdat het doel juist is om meer afwegingsruimte te bieden. De waterschappen merken op dat er ten aanzien van de kenbaarheid van (toepasbare) regels in het DSO wel wat kanttekeningen te plaatsen zijn. In de beslisboom zit voor de overheden veel vrije ruimte voor het opnemen van definities en data. Zo worden voor een kapvergunning zeven verschillende begrippen gebruikt, signaleert één van de geïnterviewde waterschappen.

Wat betreft het overnemen van regels van de bruidsschat blijkt dat twee van de geïnterviewde waterschappen de bruidsschatregels ‘één-op-één’ hebben overgenomen⁵¹. Twee waterschappen hebben eigen regels opgesteld voor lozing van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied. Dit is onder meer gebaseerd op het eigen beleid met betrekking tot ‘septic tanks’.

4.1.2 Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

Doel van de wetgever

De waterschapsverordening bevat regels voor het hele watersysteem. De veronderstelling is dat de waterschapsverordening bijdraagt aan een samenhangende benadering van de leefomgeving. Er zijn verschillende vormen van integraliteit, zoals procedurele integratie (waarbij procedures worden samengevoegd en op elkaar worden afgestemd) en materiële integratie. Dat laatste houdt een samenhangende benadering van de leefomgeving in. Een samenhangende benadering van de leefomgeving betekent overigens niet dat er onder de Omgevingswet geen sectoraal beleid, besluitvorming en regelgeving meer is, maar wel dat daarbij sprake is van onderlinge samenhang tussen al die sectorale onderwerpen op basis van één gezamenlijk uitgangspunt. Dat uitgangspunt is: het maatschappelijk doel dat beschreven is in artikel 1.3 van de Omgevingswet.

⁵¹ Deze bruidsschatregels, betreffend lozingen op oppervlaktewater van een waterschap of zuiveringstechnisch werk van een waterschap, zijn met de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch onderdeel geworden van de waterschapsverordening. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen waterschappen de bruidsschatregels omzetten naar regels die beter passen bij de lokale situatie. Zie: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/waterschapsverordening/bruidsschat-waterschapsverordening>.

Wat betreft de procedurele integratie heeft dit verbeterdoel een duidelijke link met de thema 4 (gevolgen van de waterschapsverordening voor de praktijk van taakuitvoering: externe afstemming) en thema 5 (gevolgen van de waterschapsverordening voor de interne uitvoeringspraktijk). De wijze waarop deze procedurele integratie in de praktijk wordt uitgevoerd komt bij de behandeling van beide thema's aan de orde. Om overlap in bevindingen van dit verbeterdoel met de bevindingen van thema's 4 en 5 te vermijden wordt onderstaand kort op de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de procedurele integratie ingegaan.

Conclusie verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

Feitelijk maakt de Omgevingswet een bijdrage aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk, doordat de regels met betrekking tot de waterkwantiteit (Keur) en waterkwaliteit (Activiteitenbesluit) in één document bijeen zijn gebracht. Een aantal waterschappen had deze regels overigens al voor de invoering van de Omgevingswet in één document bijeengebracht. Feitelijk is moeilijk te beoordelen aan de hand van de waterschapsverordeningen of naar aanleiding van de Omgevingswet ook daadwerkelijk materiële integratie van regels heeft plaatsgevonden. Vrijwel alle waterschappen beschikken over een waterschapsverordening die sectoraal is ingericht naar regels voor activiteiten met betrekking tot a) lozingen, b) waterstaatkundige werken en c) onttrekkingen van grondwater. Uitzondering hierop is het waterschap Amstel, Gooi en Vecht.

Sommige waterschappen zijn van mening dat een meer samenhangende benadering met de invoering van de Omgevingswet is bereikt door een verbeterd intern overleg en de daaruit volgende keuzen die zijn gemaakt. Daarbij dient te worden aangetekend dat een aantal van hen al voor de invoering van de Omgevingswet deze samenhangende benadering had ontwikkeld.

Wat betreft de samenhangende benadering met andere organisaties is het overwegende beeld dat het hiervoor nog te vroeg is. De Omgevingswet biedt hiervoor mogelijkheden, maar deze zijn nog onvoldoende gebruikt. Zo verloopt de afstemming tussen waterschappen en gemeenten over vergunningverlening nog niet overal zo als gewenst in de perceptie van de waterschappen. Sommige waterschappen verwachten dat zij, mede door de invoering van de Omgevingswet, nadrukkelijker door gemeenten zouden worden betrokken bij de vergunningverlening.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De desk study is gebaseerd op de verordeningen van alle waterschappen (N=21). De desk study heeft zich op het punt van de materiële integratie alleen gericht op de indeling of ordening van de waterschapsverordeningen. Voor de vraag of materiële en procedurele integratie is bereikt of bereikt kan worden zijn de bevindingen en conclusies gebaseerd op de enquête (N=19) en de diepte-interviews (N=4).
- De conclusies zijn gebaseerd op de antwoorden (in de enquête en in de diepte-interviews) van overwegend (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van waterschappen die betrokken zijn bij het opstellen van de waterschapsverordeningen.
- We nemen een overwegend eenduidig beeld waar in de percepties van de gesproken respondenten.

Bevindingen

Desk study

Alle waterschappen beschikken over één gebiedsdekkende waterschapsverordening. In hoeverre materiële integratie in de waterschapsverordeningen heeft plaatsgevonden is op grond van de deskstudie moeilijk te beoordelen. De meeste waterschappen hebben een verordening met de volgende indeling:

- Algemene regels,
- Regels voor activiteiten met betrekking tot lozingen,
- Regels voor activiteiten met betrekking tot waterstaatkundige werken (o.a. waterkeringen),
- Regels voor activiteiten met betrekking tot (onttrekkingen van) grondwater.

Sommige waterschappen voegen daaraan een hoofdstuk met ‘beperkingengebiedactiviteiten’ aan toe (o.a. waterschap Drents Overijsselse Delta). Enigszins afwijkend hiervan is de waterschapsverordening van Amstel, Gooi en Vecht. Deze kent de volgende indeling:

- Regels voor het watersysteem,
- Inhoudelijke regels,
- Financiële bepalingen,
- Toezicht en handhaving (gereserveerd).

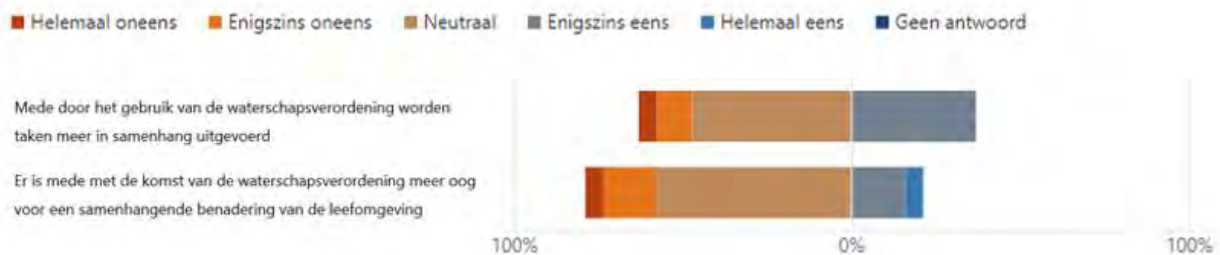
De opbouw van de verordeningen volgt daarmee overwegend de sectorale belangen in het watersysteem (activiteiten met betrekking tot lozingen/ oppervlaktewater, activiteiten met betrekking tot onttrekkingen en grondwater en activiteiten met betrekking tot waterstaatkundige werken (keringen)).

Enquête

In de enquête die is ingevuld door 19 waterschappen komt naar voren dat de waterschappen verdeeld zijn over de bijdrage van de waterschapsverordening aan een samenhangende benadering van de leefomgeving. Enerzijds geven waterschappen aan de waterschapsverordening hieraan bijdraagt omdat bijvoorbeeld nu waterkwaliteitsregels in de verordening komen, anderzijds geven zij aan dat het nog te vroeg is om de effecten van de geïntegreerde waterschapsverordening te zien. Dit geldt ook voor een samenhangende taakuitvoering (zie antwoorden op vraag 25).

25. Het overzetten van oude regelgeving naar de waterschapsverordening cq. het in gebruik nemen van de waterschapsverordening heeft invloed op de taakuitvoering van het waterschap.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de taakuitvoering van uw waterschap - in vergelijking met de situatie vóór de waterschapsverordening?



Figuur 8: Enquêtevraag 25, waterschapsverordening

Zo merken waterschappen het volgende op over het feit dat deze samenhang al voor de invoering van de Omgevingswet was bereikt:

“De samenhang was er voorheen ook al, wat wel verschilt is de mogelijkheid voor het waterschap om nu waterkwaliteitsregels op te nemen in onze verordening. Nu is dit nog beperkt tot het overnemen van de bruidsschat, maar met deze mogelijkheid is het beleidsproces hiervoor wel in gang gezet” - Respondent 13 (enquêtevraag 26)

“In de voormalige Keur was de samenhang reeds aanwezig. Dit is gecontinueerd naar de waterschapsverordening” - Respondent 3 (enquêtevraag 26)

Andere waterschappen zien wel een bijdrage van de Omgevingswet aan het bereiken van een meer samenhangende benadering in het waterbeheer.

“Waterkwaliteit en waterkwantiteit komt in de uitvoering bij vergunningverlening en handhaving dichter bij elkaar. Dit omdat de regels nu (deels) in het elfde document staan. Dit moet zich nog wel verder ontwikkelen.” - Respondent 9 (enquêtevraag 26)

“We werken nog steeds op dezelfde manier als voorheen. Er wordt wel getracht iets meer samenhang te creëren bij het uitoefenen van de taken. M.b.t. de leefomgeving zijn er protocollen voor het houden van omgevingstafels opgesteld. In de praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt.” - Respondent 10 (enquêtevraag 26)

Een groot aantal waterschappen (respondenten 4, 6, 9, 10, 12, 15, 16, 18, enquêtevraag 26) vindt het nog te vroeg om te beoordelen of de Omgevingswet heeft bijgedragen aan een meer samenhangende benadering.

Diepte-interviews

Interne samenhang

Uit de diepte-interviews met vier waterschappen komt wat betreft de interne samenhang een wisselend beeld naar voren. Eén waterschap (Hollands Noorderkwartier) is positief over het ontstaan van werkgroepen die samenwerken aan het opstellen van de nieuwe waterschapsverordening en actualisaties daarvan. Andere waterschappen merken op dat ook al voor de waterschapsverordening integraal werd gewerkt. Het waterschap Zuiderzeeland merkt op dat de waterschapsverordening heeft geleid tot integratie van regels met betrekking tot de kwantiteit (Keur) en kwaliteit (Activiteitenbesluit) van water, maar in de praktijk verschillende vergunningverleners werkzaam zijn voor activiteiten met betrekking tot 1) lozingen, 2) waterstaatwerken en 3) grondwater. Het waterschap Hunze en Aa's geeft aan dat de waterschapsverordening met een relatief beperkte groep medewerkers is opgesteld, mede vanwege het beleidsneutrale karakter. Bij een volgende, meer beleidsrijke versie, zal wel meer onderlinge afstemming en integrale afwegingen worden gemaakt.

Externe samenhang

Twee waterschappen (Fryslân, Zuiderzeeland) brengen naar voren dat een samenhangende benadering véél en goede afstemming met gemeenten en provincie vergt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij de zogeheten meervoudige aanvragen voor een omgevingsvergunning, aanvragen waarbij verschillende bevoegde gezagen betrokken zijn. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten door een waterschap wordt goedgekeurd, maar dat het deel van de aanvraag waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, niet wordt goedgekeurd. Doordat het waterschap logischerwijs alleen over waterzaken gaat, betekent een samenhangende benadering dat het waterschap moet afstemmen met medeoverheden.

Dit gaat volgens de geïnterviewde waterschappen lang niet altijd goed. De waterschappen zien dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop gemeenten hun omgevingsbeleid vormgeven en uitvoeren. Dit heeft effect op de wijze van samenwerking en afstemming met het waterschap. Waar deze samenwerking niet goed loopt, staat dat een samenhangende(re) benadering van de leefomgeving in de weg in de perceptie van de waterschappen.

Doordat de Keur en het Activiteitenbesluit bij de geïnterviewde waterschappen beleidsneutraal zijn omgezet naar de waterschapsverordening hebben zij geen uitvoerig participatietraject onder andere gericht op interbestuurlijke afstemming ingericht. Waterschap Hollands Noorderkwartier heeft de ontwerp-waterschapsverordeningen wel ter inzage gelegd bij de bestuurlijke partners met de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. De waterschappen verwachten bij de volgende beleidsrijke wijziging van de waterschapsverordening wel een uitvoerig participatietraject in te richten.

Of de Omgevingswet heeft bijgedragen aan meer of betere afstemming met andere overheden over de (ontwerp)waterschapsverordening wordt op basis van de diepte-interviews niet geheel duidelijk.

4.1.3 Verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

Doel van de wetgever

De wetgever biedt met de Omgevingswet nieuwe mogelijkheden tot het stellen van decentrale regels in de waterschapsverordening waarmee maatwerk mogelijk is. Decentrale regels kunnen worden gesteld ter invulling van, ter aanvulling op of ter afwijking van algemene regels vanuit het rijk. De Omgevingswet wijst hiertoe een aantal specifieke ‘nieuwe’ mogelijkheden aan om dit maatwerk door middel van decentrale regels te bewerkstelligen. Dit betreft voor waterschappen de mogelijkheid tot het stellen van:

- maatwerkregels,
- maatwerkvoorschriften,
- specifieke zorgplichten, en
- gelijkwaardige maatregelen.

In de genoemde nieuwe mogelijkheden voor maatwerk kan het waterschap gebruik maken van open normen. Bovendien biedt de Omgevingswet nieuwe mogelijkheden tot delegatie van taken met betrekking tot de waterschapsverordening van het Algemeen Bestuur naar het Dagelijks Bestuur. Wat betreft de bruidsschat⁵² hebben de waterschappen deze van rechtswege overgenomen, maar kunnen ook nadere regels stellen die beter passen bij de lokale situatie en kunnen deze intrekken. De overgenomen bruidsschatregels bevatten algemene (inhoudelijke) regels, een specifieke zorgplicht en een mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften voor lozingsactiviteiten. De waterschappen kunnen een eigen invulling geven aan de algemene (inhoudelijke) regels door bijvoorbeeld maatwerkregels. Voor de specifieke zorgplicht en de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften voor lozingsactiviteiten uit de bruidsschat kunnen de waterschappen aanpassen aan de eigen situatie.

Conclusie verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

Feitelijk maken de waterschappen deels gebruik van de nieuwe mogelijkheden tot het stellen van decentrale regels in de waterschapsverordening waarmee maatwerk mogelijk is. Zij maken vooral gebruik van maatwerkregels, maatwerkvoorschriften en specifieke zorgplichten. Van het nieuwe instrument van gelijkwaardige maatregel wordt nog beperkt gebruik gemaakt. Zes van de 21 waterschappen maken gebruik van het nieuwe instrument van de gelijkwaardige maatregel.

De inzet van de nieuwe mogelijkheden is in de eerste plaats een gevolg van de overgenomen bruidsschat. Deze is daarna door de meeste waterschappen niet aangepast. Dit hangt ook samen met de keuze van de meeste waterschappen om beleidsneutraal over te gaan. Zo heeft de meerderheid van de waterschappen de specifieke zorgplicht uit de bruidsschat één-op-één overgenomen, met uitzondering van het waterschap Amstel, Gooi en Vecht die deze specifieke zorgplicht niet heeft overgenomen. Zes van de 21 waterschappen hebben eigen, aanvullende specifieke zorgplichten opgenomen. Een vergelijkbaar beeld doet zich voor ten aanzien van mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Bij acht

⁵² Regels ten aanzien van 1) lozings op oppervlaktewater van een waterschap of ten aanzien van een zuiveringstechnisch werk 2) wateronttrekkingsactiviteiten 3) beperkingengebiedactiviteiten m.b.t. een waterstaatwerk.

van de 21 waterschappen komen deze in ruime mate voor. Slechts drie van de 21 waterschappen maken in ruime mate gebruik van maatwerkregels.

Deze bevindingen uit de deskstudy worden ondersteund door de percepties bij de waterschappen. De waterschappen geven overwegend aan dat de verschillende typen decentrale regels zijn overgekomen met de bruidsschat, er sprake is van een beleidsneutrale omzetting en de nieuwe mogelijkheden tot het stellen van decentrale regels in een volgende versie van de waterschapsverordening zullen worden benut.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we de vraag beantwoorden.

- De representativiteit: De desk study is gebaseerd op de verordeningen van alle waterschappen (N=21). De desk study heeft zich gericht op het vaststellen hoeveel en voor welke onderwerpen de waterschappen in de waterschapsverordening gebruik hebben gemaakt van de 4 onderscheiden typen decentrale regels: maatwerkregels, maatwerkvoorschriften, specifieke zorgplichten en gelijkwaardige maatregelen. De deskstudy heeft zich niet gericht op het gebruik van open normen, omdat deze onvoldoende eenduidig herkenbaar zijn. Ook heeft de deskstudy zich niet gericht op de delegatiebevoegdheid, omdat deze niet via de waterschapsverordening is geregeld.
- De bevindingen van de deskstudy zijn getoetst bij de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van waterschappen die betrokken zijn bij het opstellen van de waterschapsverordeningen. De bevindingen van de enquête (N=19) en de diepte-interviews (N=4) ondersteunen het beeld uit de deskstudy.

Bevindingen

Desk study

In de desk study is inzichtelijk gemaakt in hoeverre de waterschappen in hun waterschapsverordening gebruik maken van de genoemde nieuwe mogelijkheden tot maatwerk. Hieruit ontstaat het beeld zoals weergegeven in onderstaande tabel. Voor een nadere specificatie van de gegevens uit de onderstaande tabel, zie bijlage 7.

Tabel 4: Weergave resultaten desk study, waterschapsverordening

	Aa en Maas	Amstel Gooi en Vecht	Brabantse Delta	Delfland	De Dommel	Wetterskip Fryslân	Drents Overijsselse Delta	Hollandse Delta	Hollands Noordkwartier	Hunze en Aa's	Noorderzijvest	Rijn en IJssel	Rijnland	Rivierland	Limburg	Scheidestromen	Schieland en Krimpenerwaard	Vallei en Veluwe	Vechtstromen	Zuiderzeeland	Stichtse Rijnlanden	
Maatwerkregels	■	■	■	■*	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Maatwerkvoorschriften	■	■	■	■*	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Specifieke zorgplichten	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gelijkwaardige maatregel	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Legenda:

- In grote mate aanwezig
- Basisniveau aanwezig
- Niet aanwezig
- * Minder dan de totale bruidsschat

Maatwerkregels worden in alle waterschapsverordeningen aangetroffen. Deze hebben voornamelijk betrekking op lozingsactiviteiten, onderdeel van de bruidsschat met betrekking tot die aan de waterschappen overgedragen taak en bevoegdheid. Drie waterschappen hebben één bruidsschat-maatwerkregel niet overgenomen (Delfland, Rijnland en Schieland Krimpenerwaard). Vijf waterschappen hebben naast deze maatwerkregels ook andere maatwerkregels in de verordening

opgenomen met betrekking tot bruidsschat (Amstel, Gooi en Vecht, Noorderzijlvest, Zuiderzeeland, Scheldestromen, Hollands Noorderkwartier).

Alle waterschappen hebben in hun verordening een generieke mogelijkheid en/of een specifieke mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften opgenomen. De generieke mogelijkheid geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften voor activiteiten die niet onder de vergunningplicht vallen. De waterschappen Rijnland en Schieland Krimpenerwaard hebben deze generieke mogelijkheid niet opgenomen. Daarnaast nemen alle waterschappen ook een aantal specifieke mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften op. Het gaat dan bijvoorbeeld om de meetverplichting bij het onttrekken van grondwater. Dat aantal varieert van 4 tot 33 per waterschapsverordening. Het detailniveau waarop deze specifieke mogelijkheden zijn geformuleerd varieert sterk.

Alle waterschappen hebben 'generieke' specifieke zorgplichten in hun waterschapsverordening opgenomen. Deze hebben betrekking op watersystemen en lozingsactiviteiten. Eén waterschap neemt eerstgenoemde niet op (Hollands Noorderkwartier) en twee waterschappen nemen de laatstgenoemde niet op (Rivierenland en Vechtstromen). Ongeveer de helft van de waterschappen neemt naast deze twee 'generieke' specifieke zorgplichten ook andere specifieke zorgplichten over concrete subthema's op. Daarin zijn twee varianten te herkennen: 1) losse op zichzelf staande specifieke zorgplichten over een bepaald thema of activiteit en 2) specifieke zorgplichten die refereren naar één van de twee generieke zorgplichten, om vervolgens te duiden wat die betekenen voor een specifiek thema of activiteit. Het aantal specifieke zorgplichten varieert van 2 tot 80.

Er wordt slechts door zes waterschappen⁵³ gebruik gemaakt van gelijkwaardige maatregelen. In vier van de zes gevallen gaat het om een algemene omschrijving van de mogelijkheid om een gelijkwaardige maatregel te treffen. De overige gevallen hebben betrekking op specifieke thema's, zoals lozingsactiviteiten en grondwateronttrekking.

Enquête

Uit de enquête die is ingevuld door 19 waterschappen komt een overeenkomstig beeld naar voren als uit de deskstudie. Het valt op dat, zoals hierboven reeds aangegeven, de meeste waterschappen geheel beleidsneutraal zijn overgegaan van de nieuwe naar de oude regels (zie enquêtevraag 7).

⁵³ De volgende 6 waterschappen: Amstel, Gooi en Vecht, De Dommel, Rivierenland, Schieland en Krimpenerwaard, Vallei en Veluwe en Zuiderzeeland.

7. De Omgevingswet kent een aantal mogelijkheden voor maatwerk (instrumenten, regels, bepalingen etc.) die waterschappen kunnen opnemen in de waterschapsverordening.

In hoeverre maakt uw waterschap gebruik van de onderstaande mogelijkheden?



Figuur 9: Enquêtevraag 7, waterschapsverordening

Ondanks dat op basis van de deskstudy blijkt dat er verschillende typen decentrale regels in de verordeningen opgenomen zijn, geven een groot aantal waterschappen aan dat zij niet vanuit het idee van maatwerk de waterschapsverordening hebben opgesteld. Over de typen decentrale regels die wel zijn opgenomen wordt bijvoorbeeld gezegd:

“Maatwerk instrumenten zijn overgekomen met bruidsschat, daarna niet aangepast” – Respondent 7 (enquêtevraag 7)

Ook geven veel respondenten aan dat het benutten van de mogelijkheden voor maatwerk iets is wat nog moet komen:

“Actie ligt open om gebiedsgericht regels te stellen en meer aandacht te hebben voor waterkwaliteit.” – Respondent 1 (enquêtevraag 7)

“We gaan dit meenemen in de nieuwe verordening” – Respondent 4 (enquêtevraag 7)

Diepte-interviews

De resultaten van de diepte-interviews geven een overeenkomstig beeld dat wel nieuwe soorten regels voor maatwerk worden gebruikt, maar deze nog niet volledig zijn benut. Zo merkt het waterschap Hunze en Aa's op dat mogelijkheden voor maatwerk op kleine schaal worden gebruikt, zoals maatwerkregels voor analysemethoden en voor lozingen (die er overigens al waren). Waterschap Zuiderzeeland gebruikte voorheen regels voor lozingen in een 'maatregelbesluit', waarbij deze opgenomen waren in een vergunning. Deze regels zijn nu opgenomen in beleid en een algemene regel met meldingsplicht. Dit scheelt veel werklast, aldus waterschap Zuiderzeeland.

Waterschap Hollands Noorderkwartier gebruikt de nieuwe typen decentrale regels voor het maken van onderscheid in type wateren. In een vervolgvorsie van de waterschapsverordening zal dit verder worden

gedifferentieerd, onder andere op basis van de hoogte van het gebied. Hierdoor zullen maatwerkregels voor specifieke gebieden worden ontwikkeld, waardoor er minder vergunningplichten nodig zijn. Overigens schat dit waterschap in dat de invoering van de Kaderrichtlijn Water strengere vergunningplichten zal opleveren ten opzichte van de regels uit de bruidsschat.

4.1.4 Verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Doel van de wetgever

In de Omgevingswet is een ruimere delegatiebevoegdheid van Algemeen Bestuur naar Dagelijks Bestuur en nieuwe regels voor participatie opgenomen. Zie de toelichting die reeds is gegeven in paragraaf 1.3.2. De aannahme van de wetgever is dat de ruimere delegatiebevoegdheid en nieuwe regels voor participatie bijdragen aan een snellere en betere besluitvorming over projecten en over de waterschapsverordening zelf.

Conclusie verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Delegatie

De aannahme van de wetgever dat de ruimere delegatiebevoegdheid en nieuwe regels voor participatie bijdragen aan een snellere en betere besluitvorming over projecten en over de waterschapsverordening zelf wordt op basis van de bevindingen uit de enquête en de diepte-interviews deels ondersteund. De ruimere delegatiebevoegdheden aan het DB, waarvan ruim 80%⁵⁴ van de waterschappen gebruik maken, kunnen de snelheid van besluiten ondersteunen. Of met de ruimere delegatiebevoegdheden daarmee ook betere besluiten genomen worden, kan op basis van deze studie niet worden geconcludeerd.

Participatie

Vrijwel alle waterschappen geven aan dat zij verwachten dat de nieuwe regels voor participatie van de Omgevingswet bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming, maar zij verwachten niet dat hierdoor de snelheid van besluitvorming toeneemt ten opzichte van de situatie voor de invoering van de Omgevingswet. Overigens hebben de meeste waterschappen, gelet op de 'beleidsneutrale' omzetting van de waterschapsverordening, niet ingezet op een (uitvoerig) participatietraject voor de waterschapsverordening.

Motiveringsplicht

De waterschappen zijn overwegend positief over de bijdrage van de motiveringsplicht aan de kwaliteit van besluitvorming over de waterschapsverordening, hoewel de meerderheid geen (uitvoerig) participatietraject heeft ingezet voor het vaststellen ervan. Over de bijdrage van de motiveringsplicht aan de snelheid van besluitvorming zijn de waterschappen meer verdeeld. De beeld is vrijwel volledig

⁵⁴ 16 van de 19 waterschappen die hebben deelgenomen aan de enquête geven aan dat (incidenteel of vaak) gebruik wordt gemaakt van de delegatiebevoegdheid.

gebaseerd op de verwachtingen van de waterschappen, omdat door de beleidsneutrale omzetting van de waterschapsverordening nauwelijks (uitvoerige) participatietrajecten zijn ingezet.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen ten aanzien van het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over de waterschapsverordening en projecten is gebaseerd op de enquête en de diepte-interviews. Omdat de waterschappen nauwelijks gebruik hebben gemaakt van een (uitvoerig) participatietraject bij het vaststellen van de waterschapsverordening en de waterschappen nog nauwelijks besluiten hebben genomen ten aanzien van projecten, hebben de bevindingen vooral betrekking op de verwachtingen bij de waterschappen over het effect van de delegatiebevoegdheid en nieuwe regels voor participatie van de Omgevingswet.
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van waterschappen die betrokken zijn bij het opstellen van de waterschapsverordeningen. Bijvoorbeeld bestuurders van de waterschappen, bestuurders van samenwerkingspartners of aanvragers van projecten zijn in dit onderzoek niet betrokken.

Bevindingen

Desk study

Wanneer gebruik wordt gemaakt van de delegatiebevoegdheid is dit door waterschappen niet in de waterschapsverordening geregeld, maar in een delegatiebesluit. Het delegatiebesluit zelf is geen onderdeel van de deskstudy. Op basis van de resultaten van de enquête en de diepte-interviews ontstaat wel een beeld van de taken die door het Algemeen Bestuur aan het Dagelijks Bestuur zijn gedelegeerd.

Enquête

Delegatie

Ten aanzien van de delegatie van bevoegdheid om wijzigingen aan te brengen in de waterschapsverordening valt het volgende op in de enquête. Meer dan 80% van de waterschappen maken gebruik van delegatie. Wel gaat dit soms over zaken die niet met de waterschapsverordening te maken hebben. Het stellen van regels wordt door sommige waterschappen volledig bij het Algemeen Bestuur belegd, terwijl andere waterschappen ervoor kiezen om bijvoorbeeld zoneringen, beperkingengebieden en algemene regels bij het Dagelijks Bestuur te beleggen⁵⁵. Dit wordt door een respondent geïdentificeerd als:

“alles wat uitvoerend is [is] specifiek en op voorhand gedelegeerd aan het DB. Het AB gaat nog wel over de basis van de verordening” - Respondent 5 (enquêtevraag 10)

⁵⁵ Niet geheel duidelijk is of het aanwijzen van beperkingengebieden gedelegeerd is aan het DB (met een grote impact), of dat het gaat om het aanpassen van de kaarten aan de feitelijke situatie.

Hier zit ook een praktische kant aan:

“de vergaderfrequentie van het AB is te gering om operationele besluiten in de uitvoering van de waterschapsverordening te maken (...) Beleidswijzigingen met impact blijven de verantwoordelijkheid van het AB” - Respondent 18 (enquêtevraag 10)

Dat de Algemene Besturen van de waterschappen maar een aantal keer per jaar vergaderen, blijkt een belangrijk argument voor het gebruik van delegatie. Dat betekent dat de meeste waterschappen aangeven dat delegatie besluitvorming inderdaad bijdraagt aan snellere wijzigingen van de waterschapsverordening, met name waar het gaat om uitvoeringsbesluiten:

“Dit zijn precies de redenen waarom we deze lijn gekozen hebben én waarom vervolgens ook bepaalde administratieve handelingen rondom werkingsgebieden aanpassen a.d.h.v. genomen besluiten, van het DB is gemandateerd aan de dienst.” – Respondent 5 (enquêtevraag 12)

“Ons AB vergadert slechts 4x per jaar, dat betekent dat als er wijzigingen vastgesteld moeten worden dat het heel lang duurt voordat er een wijziging in de WSV (waterschapsverordening) is doorgevoerd. Door delegatie aan het DB kan dit sneller.” – Respondent 6 (enquêtevraag 12)

Over de kwaliteit van de besluiten wordt gezegd dat deze eigenlijk niet verandert wanneer besluiten via delegatie door het Dagelijks Bestuur genomen:

“Besluitvormingstraject is korter geworden. De inhoudelijke beoordeling heeft geen noemenswaardige verandering in het proces.” – Respondent 3 (enquêtevraag 12)

“Betere besluitvorming speelt geen rol als je de simpele wijzigingen (met weinig impact) enkel via het DB laat gaan.” – Respondent 16 (enquêtevraag 12)

Slechts twee waterschappen zijn van mening dat door behandeling in Dagelijks Bestuur in plaats van Algemeen Bestuur er een betere inhoudelijke discussie plaatsvindt. Als verklaring daarvoor wordt gegeven dat het Dagelijks Bestuur dichter bij de praktijk staat.

Op basis van de enquêteresultaten kan daarom worden geconcludeerd dat de delegatie van de bevoegdheid om bepaalde aspecten van de waterschapsverordening, werkingsgebieden en algemene regels, naar het Dagelijks Bestuur, bijdraagt aan snellere besluitvorming. Het gaat daarbij met name om technische, uitvoeringsgerichte of administratieve wijzigingen. Door een klein deel van de waterschappen (respondent 9, 13, 18; enquêtevraag 12) wordt de uit delegatie volgende besluitvorming ook als beter en inhoudelijker ervaren.

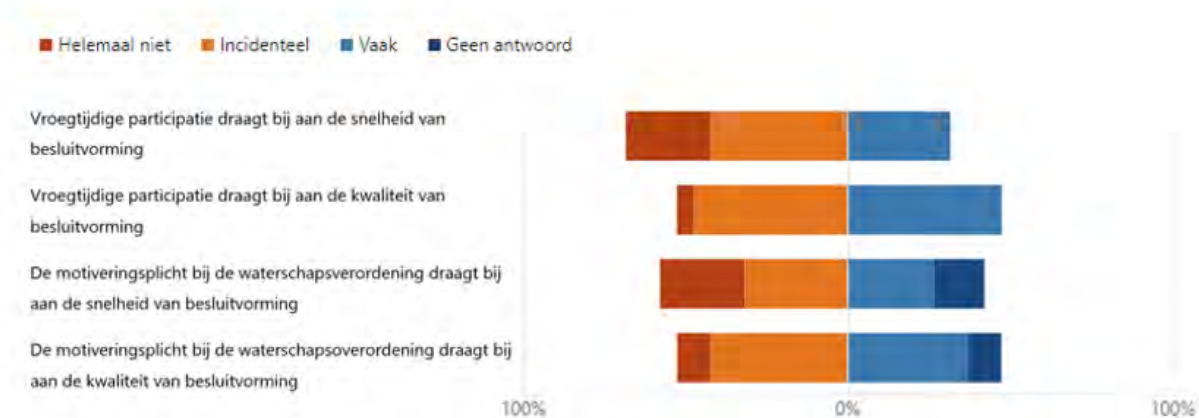
Participatie

Ten aanzien van participatie en de organisatie van betrokkenheid, en de verplichting om het gevoerde participatieproces te motiveren, valt het volgende op. Om te beginnen blijkt dat participatie door waterschappen eigenlijk voornamelijk rondom aanvragen of andere projecten geldt. Participatie rondom de waterschapsverordening is vooral interessant wanneer nieuw beleid in de verordening moet landen in de vorm van regels. Dan is participatie rondom dat beleid het meest waardevol, participatie rondom de

regels is dat minder. Participatie rondom de verordening komt minder vaak voor, zeker gezien de huidige verordeningen niet tot nauwelijks gaan over nieuw beleid ('beleidsneutraal').

13. Participatie is mogelijk van invloed op de snelheid en kwaliteit van besluitvorming rondom de waterschapsverordening en projecten in de leefomgeving.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?



Figuur 10: Enquêtevraag 13, waterschapsverordening

Over de positieve bijdrage van participatie aan de kwaliteit van besluitvorming van de verordening en projecten zijn de waterschappen het op één na eens: participatie draagt hier incidenteel tot vaak aan bij (enquêtevraag 14). Zo geven zij aan dat belangen eerder op tafel komen, dat draagvlak eerder ontstaat en dat participatie soms aanleiding geeft tot het aanpassen van projecten:

“Als je de omgeving bij de plannen betreft kun je draagvlak creëren of de plannen zodanig aanpassen dat het geen bezwaren oplevert. Het kan bijdragen aan de kwaliteit omdat je weet hoe de omgeving er in staat.” – Respondent 10 (enquêtevraag 14)

“Diverse belangen zijn eerder helder.” – Respondent 11 (enquêtevraag 14)

“Met vroegtijdigere en bredere inspraak vooraf draagt bij aan meer draagvlak. Het besluitvormingsproces is daardoor wat trager geworden.” – Respondent 3 (enquêtevraag 14)

Over de bijdrage van participatie aan de snelheid van besluitvorming is de meerderheid (14 van de 19 waterschappen; enquêtevraag 13) positief, maar in de open antwoorden geven de meeste respondenten aan dat participatie tijd kost.

“Participatie vertraagt eerder dan dat het versnellend werkt.” – Respondent 2 (enquêtevraag 14)

“We zien dat de voorbereiding nu geruime tijd nodig hebben en dan niet alleen vanwege maar ook wel omdat er ruime participatie mogelijk moet worden gemaakt.” – Respondent 13 (enquêtevraag 14)

Drie waterschappen geven aan dat participatie in het algemeen niet tot wijziging van de waterschapsverordening leidt, terwijl negen waterschappen dat juist wel aangeven (N=19; enquêtevraag 21). Dit is een opmerkelijke uitkomst, omdat de meeste waterschappen aangeven voor het vaststellen van de 'beleidsneutrale' waterschapsverordening geen participatietraject te hebben ingezet.

Motiveringsplicht

Hoewel de meeste waterschappen hun waterschapsverordening 'beleidsneutraal' hebben omgezet en geen (uitvoerig) participatietraject hebben ingezet bij het vaststellen van de waterschapsverordening, zijn zij over de gevolgen van de motiveringsverplichting op de kwaliteit van de besluitvorming over de waterschapsverordening overwegend positief (11 van de 19 waterschappen; enquêtevraag 13).

"We denken daardoor beter na over de diverse belangen. En het helpt ons om transparant te zijn." – Respondent 11 (enquêtevraag 15)

"Een goed onderbouwd/gemotiveerd besluit, dat door middel van participatie in alle fases van haar voorbereiding is getoetst bij de omgeving, draagt bij aan een kwalitatief beter besluit." – Respondent 13 (enquêtevraag 15)⁵⁶

Toch zijn er waterschappen die de motiveringsplicht slechts als voortzetting van de bestaande manier van werken zien.

"Het feit dat je moet motiveren hoe je met participatie omgaat is gewoon onderdeel van de procedure en is uiteindelijk 1 van de zaken die gemotiveerd moet worden. In die zin maakt het voor de procedure niet uit. Die wordt er niet sneller van, maar ook niet langzamer. En ook voor de Ow hadden wij al de gewoonte om in de bestuursvoorstellen te motiveren hoe de omgeving betrokken werd, dus in die zin verandert er niet zo veel in de praktijk qua motivatie. Het is nu enkel wettelijk verplicht geworden i.p.v. een eigen richtlijn." – Respondent 5 (enquêtevraag 15)

"Ik zie weinig verband tussen de motiveringsplicht en de kwaliteit van de besluitvorming." – Respondent 19 (enquêtevraag 15)

Op basis van de enquête kan slechts een genuanceerde conclusie getrokken worden over de motiveringsplicht. De waterschappen zijn overwegend positief over de bijdrage van de motiveringsplicht aan de kwaliteit van besluitvorming over de waterschapsverordening, hoewel de meerderheid geen (uitvoerig) participatietraject heeft ingezet voor het vaststellen ervan.. Over de bijdrage van de motiveringsplicht aan de snelheid van besluitvorming zijn de waterschappen meer verdeeld (11 van de 19 waterschappen zien een bijdrage van motiveringsplicht aan de snelheid van besluitvorming. Drie waterschappen zien geen verband tussen de motiveringsplicht en de snelheid en kwaliteit van besluiten⁵⁷

⁵⁶ Deze uitspraak kan betrekking hebben op de verordening zelf, alsmede op de projecten.

⁵⁷ Idem.

Diepte-interviews

De diepte-interviews bevestigen het beeld dat ontstaat uit desk study en enquête. Omdat de recente wijzigingen of vaststellingen van de waterschapsverordeningen geen nieuw beleid bevatten, is er vaak gekozen om geen uitgebreid participatietraject op te tuigen. Het is de ervaring van de waterschappen dat het Algemeen Bestuur besluit voor een passende vorm van participatie bij een wijziging van de verordening. Het is de verwachting dat dit in de toekomst bij beleidsrijke wijzigingen dus uitgebreider gebeurt.

De meest voorkomende participatievorm rondom de waterschapsverordening, zo blijkt uit de interviews, is een inzageprocedure gecombineerd met een zienswijzeprocedure.

In de diepte-interviews zijn ook vragen gesteld over de participatievorm bij projecten en de effecten ervan op de snelheid en kwaliteit van de besluitvorming. Ten aanzien van de snelheid en kwaliteit van besluiten ten aanzien van projecten zijn de meningen bij twee waterschappen uitgesproken. Waterschap Zuiderzeeland verwacht dat door verplichte projectbesluiten ten aanzien van activiteiten bij regionale waterkeringen (een instructieregel van de provincie) de besluitvorming langzamer zal verlopen⁵⁸. Voor ieder project, ook de kleinere projecten, moet een projectbesluit worden genomen met een langer participatietraject: bredere belangenafweging en het meenemen van de omgeving. Voorheen konden deze kleinere projecten via een projectplan met een inzagetermijn van 6 weken worden afgewikkeld. Dit geldt ook voor projectbesluiten bij 'vergunning eigen dienst' (activiteiten van het waterschap zelf). Mede omdat deze zichtbaarder zijn dan de projectplannen van voorheen, is de kans op een bezwaarprocedure groter. Tegelijkertijd ziet dit waterschap ook een versnelling van de vergunningsverleningstermijn van 26 naar 6 weken.

Waterschap Hunze en Aa's ziet mogelijkheden voor versnelling van afhandeling van projecten in de nabije toekomst. Indien bij de volgende wijziging van de waterschapsverordening de veel voorkomende voorschriften in de vergunningplicht voor activiteiten bij bruggen en recreatief medegebruik worden vervangen door algemene regels, kan tijdswinst worden behaald.

Uit de interviews blijkt niet concreet dat de tot nu toe georganiseerde participatie doorslaggevend heeft bijgedragen aan de snelheid of kwaliteit van besluitvorming ten aanzien van de verordening of projecten. Wel zijn er verwachtingen dat door het vervangen van vergunningplichten door algemene regels in de toekomst tijdswinst bij besluitvorming over projecten kan ontstaan.

⁵⁸ Deze juridische redenering van het waterschap is te betwisten.

4.2 Thema 2: Bijdrage van de waterschapsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

Doel van de wetgever

Bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gaat het om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, met enerzijds het waarborgen van kwaliteit en anderzijds het ruimte bieden voor ontwikkeling.⁵⁹ Deze samenstellende delen van de maatschappelijke doelen kennen geen onderlinge hiërarchie, ze zijn nevensgeschikt. Er is geen objectieve maatstaf voor de balans tussen beide doelen. Duidelijk zal zijn dat beide doelen op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Het bieden van ruimte aan economische activiteiten gaat immers niet vanzelf gepaard met behoud of verbetering van de omgevingskwaliteiten. De Omgevingswet moet ertoe leiden tot beide doelen met elkaar in balans worden gebracht.

De inzet op flexibiliteit en maatwerk die ook met de Omgevingswet wordt nagestreefd, kan ten koste gaan van bescherming van de fysieke leefomgeving. Hierbij krijgt het decentrale bestuur een grotere rol in het bewaken van de balans tussen beschermen en benutten. En juist op decentraal niveau biedt de wet meer bestuurlijke afwegingsruimte. Er bestaat zorg dat de balans op decentraal niveau uitvalt naar meer 'benutten'.⁶⁰

Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het rijk naar de waterschappen. Deze regels gaan met name over lozingen op het oppervlaktewater en de afvalwaterzuiveringsinstallaties. Dit is een omvangrijke wijziging: onder de Waterwet waren lozingen van stoffen en warmte nog helemaal via rijksregels geregeld. Waterschappen mogen op dit gebied voortaan zelf bepalen of ergens een vergunning voor nodig is, voor zover dit niet op rijksniveau is geregeld. Verder vervallen onder de Omgevingswet bepaalde vergunningplichten op het gebied van grondwateronttrekkingen. In plaats daarvan zal worden volstaan met algemene regels en specifieke zorgplichten, tenzij er sprake is van activiteiten waarvoor een afzonderlijke vergunningplicht in het leven wordt geroepen.

Conclusie thema 2: Bijdrage van de waterschapsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

Naar mening van de waterschappen heeft de Omgevingswet geen significante wijzigingen aangebracht in de balans tussen beschermen en benutten. Dit hangt voor een groot deel samen met de beleidsneutrale omzetting van regels in de omgevingsverordening en de beperkte wijzigingen die de waterschappen hebben toegepast bij het overnemen van de bruidsschat. Voor de meeste waterschappen is het principe "ja, mits" niet nieuw. Wel zien een aantal waterschappen aanleiding en mogelijkheden om in de toekomst (strengere) regels op te nemen voor de waterkwaliteit.

⁵⁹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 42.

⁶⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen ten aanzien van het realiseren van maatschappelijke doelen, in concreto een mogelijke wijziging van de balans tussen beschermen en benutten, is niet gebaseerd op de deskstudy. Dit zou om een vergelijking vragen tussen de oude Keur en het Activiteitenbesluit enerzijds en de waterschapsverordening anderzijds. Daarop is dit onderzoek niet ingericht. De bevindingen zijn daardoor vooral gebaseerd op de enquête (N=19) en de diepte-interviews (N=4).
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van waterschappen die betrokken zijn bij het opstellen van de waterschapsverordeningen. Bijvoorbeeld beleidsmedewerkers, vergunningverleners en bestuurders van de waterschappen zijn in dit onderzoek niet betrokken.

Bevindingen

Desk study

Hoewel er in de desk study is geconstateerd dat alle waterschappen in meer of mindere mate gebruik maken van regels volgens het 'ja, mits'-principe, wat aansluit bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, kan op basis van de desk study geen uitspraak gedaan worden over de bijdrage die dit levert aan de maatschappelijke doelen. De gedachte is dat de verschuiving van de vergunningplicht naar de algemene regels hieraan een bijdrage zou leveren. Dit zou een vergelijking vragen van de huidige waterschapsverordeningen met de voormalige Keur en het Activiteitenbesluit. Daarop is dit onderzoek niet gericht. Wel is bekend op basis van de enquête en de diepte-interviews (zie voorgaand) dat de meeste waterschapsverordeningen 'beleidsneutraal' zijn overgegaan en de bruidsschatregels slechts door een beperkt aantal waterschappen zijn gewijzigd. Als gevolg daarvan heeft de invoering van de Omgevingswet geen significante verschuiving teweeg gebracht van een vergunningplicht naar algemene regels.

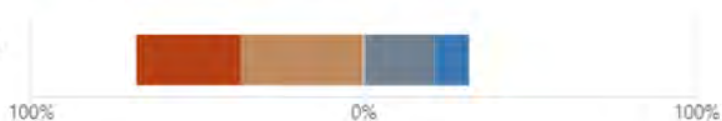
Enquête

Uit de enquête blijkt dat de meerderheid van de waterschappen géén verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten ziet (13 van de 19 waterschappen; enquêtevraag 35). Die meerderheid van de waterschappen geeft namelijk aan dat de beweging richting algemene regels al eerder is gestart. De komst van de Omgevingswet is daar geen aanleiding voor geweest.

35. In hoeverre is de volgende stelling op de omgevingsverordening van uw provincie van toepassing?

■ Helemaal oneens ■ Enigszins oneens ■ Neutraal ■ Enigszins eens ■ Helemaal eens ■ Geen antwoord

Er heeft een verschuiving van vergunningsplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten plaatsgevonden met de komst van de waterschapsverordening



Figuur 11: Enquêtevraag 35, waterschapsverordening

“Wij kenden al veel algemene regels (vrijstellingen vergunningplicht) dat zetten we door in de waterschapsverordening.” – Respondent 12 (enquêtevraag 36)

Ook zijn er waterschappen die in de toekomst en op basis van ervaringen met de praktijk willen bezien hoe zij meer met ‘ja, mits’ kunnen werken:

“Omdat we beleidsarm zijn overgegaan is er nu nog weinig verschil tussen de vergunningplichten en algemene regels. Wel nemen we dit mee in de evaluatie omdat blijkt dat voor bepaalde activiteiten een meldingsplicht voldoende is i.p.v. een vergunningsplicht.” – Respondent 6 (enquêtevraag 36)

Dat een groot deel van de waterschappen al op deze manier werkte, betekent wel dat – gezien de beleidsneutrale overgang naar de waterschapsverordening – hun verordeningen volgens het ‘ja mits’-principe ingericht zijn, zij het dat dit niet nieuw is.

Diepte-interviews

Uit de diepte-interviews blijkt dat er nog weinig concrete gevallen zijn waarin waterschapsbesturen afwegingen hebben gemaakt over beschermen en benutten. Dat maakt het lastig aan te wijzen welke criteria zij hiervoor gebruiken. Wel geven alle waterschappen aan dat zij met de komst van de Omgevingswet hier meer mogelijkheden en ruimte voor hebben, bijvoorbeeld als het gaat om lozingsactiviteiten (waterkwaliteit: onderdeel van de bruidsschat). Daarvoor kunnen de waterschappen als zij zouden willen vooral strenger worden. De mogelijkheden ten aanzien van waterkwantiteit zijn volgens de waterschappen echter gelijk gebleven.

Drie waterschappen (Hollands Noorderkwartier, Zuiderzeeland, Wetterskip Fryslan) geven aan wél concreet werk gemaakt te hebben van beschermen en benutten bij het opstellen van de waterschapsverordening en in een eerdere fase het beleid dat daaraan ten grondslag ligt.

Waterschap Hollands Noorderkwartier:

“Wij zijn steeds nagegaan: kunnen we zoveel mogelijk toestaan, en dan alsnog onze taak [waterkwaliteit & waterkwantiteit borgen] uitvoeren? Zo hebben we geprobeerd een mix te zoeken tussen taakuitvoering en maatschappelijk dingen toestaan.”

Voor de waterkwaliteit is in de huidige verordening van Hollands Noorderkwartier gewezen op specifieke zorgplichten die sommige vergunningplichten hebben vervangen. Het waterschap wil in volgende versies strenger worden en toetsen toevoegen om aan te tonen dat de waterkwaliteit niet verslechtert.

Wetterskip Fryslan:

“Ten aanzien van de waterkwaliteit hebben we nu meer grip op lozingen; daar zijn wij nu de baas. We hebben het beleidsluw overgenomen, maar daar kunnen we strenger worden. Maar feitelijk hebben we de verordening nog steeds “nee, tenzij” ingericht, vanwege het vangnetartikel waarbij een vergunningplicht geldt indien activiteiten niet zijn beschreven in de verordening”.

Waterschap Zuiderzeeland:

“Het waterschap is in eerste instantie ingericht op beschermen. Niet alleen via maatwerkregels, maar ook via algemene regels. “waterkeringen, zijn heilig”, deze moeten beschermd worden. Hiervoor geldt een meldplicht en geen informatieplicht bij activiteiten. Bij grondwateronttrekkingen was en is meer balans tussen beschermen en benutten: de provincie heeft algemene regels gesteld aan boringen in bepaalde gebieden, voor andere gebieden geldt een vergunningplicht”.

Verder blijkt uit de diepte-interviews dat, in de lijn der verwachtingen gezien de beleidsneutrale overgang van Keur naar waterschapsverordening, er volgens de respondenten weinig verandert aan het gelijkwaardige beschermingsniveau als het gaat om waterkwaliteit. De waterschappen hebben in de nieuwe situatie wel meer mogelijkheden, wat in de toekomst voor verandering zou kunnen zorgen. Men denkt dan met name aan regels voor de waterkwaliteit.

4.3 Thema 3: Gevolgen van de waterschapsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid

Doel van de wetgever

Rechtsbescherming

Bij rechtsbescherming gaat het om de mogelijkheid voor wetsgebruikers om de rechtmatigheid van besluiten te laten toetsen door de bestuursrechter. Volgens de regering zou de stelselherziening van het omgevingsrecht niet moeten leiden tot inperken van de rechtsbescherming.⁶¹ In hoeverre biedt het instrument van de waterschapsverordening een gelijkwaardige mate van rechtsbescherming?

Rechtszekerheid

De ruime mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken (via zorgplichten en open normen), zorgt ervoor dat het waarborgkarakter van gestelde regels afneemt. Gaat de inzet op flexibiliteit ten koste van de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de wet? Leiden de toegenomen mogelijkheden om af te wijken van regels ertoe dat de bijdrage van de waterschapsverordening aan de rechtszekerheid vermindert?

Conclusie thema 3: Gevolgen van de waterschapsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid

Rechtsbescherming

Het instrument van de waterschapsverordening biedt over het algemeen een gelijke rechtsbescherming. Op een beperkt aantal onderdelen, deels samenhangend met de overname van de bruidsschat, zijn twee van de vier (geïnterviewde) waterschappen van mening dat de mate van rechtsbescherming is afgenomen. Vanwege de verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels of van vergunningplicht naar meldingsplicht. Deze twee waterschappen geven aan dat het gaat om relatief eenvoudige besluiten.

⁶¹ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 38.

Rechtszekerheid

Van de ruimere mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken (via zorgplichten en open normen) is gelet op de beleidsneutrale omzetting in de omgevingsverordening nauwelijks gebruik gemaakt. Daarmee heeft de invoering van de Omgevingswet geen significant effect gehad op de rechtszekerheid. Wel heeft de digitalisering van de vragenbomen in het DSO bijgedragen aan het concretiseren van regels, wat in beginsel een positief effect heeft op de rechtszekerheid.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen ten aanzien van de gevolgen voor de rechtszekerheid en rechtsbescherming zijn alleen gebaseerd op de diepte-interviews (N=4).
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van waterschappen die betrokken zijn bij het opstellen van de waterschapsverordeningen. Vergunningverleners en bestuurders van de waterschappen of aanvragers of derden betrokkenen bij projecten (mogelijke bezwaarmakers) zijn in dit onderzoek niet betrokken.

Bevindingen

Desk study en enquête

Ter duiding van de gevolgen van de waterschapsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid baseert dit onderzoek zich op de percepties van de waterschappen zelf.⁶² Gezien de complexe aard van het thema, zijn hierover alleen vragen over gesteld in de diepte-interviews.

Diepte-interviews

Rechtszekerheid

Uit de diepte-interviews (N=4) blijkt dat volgens de waterschappen de rechtszekerheid grotendeels gelijk is gebleven. Zo geven zij bijvoorbeeld aan dat er weinig tot geen versoepelingen zijn doorgevoerd ten opzichte van de situatie vóór de waterschapsverordening via bijvoorbeeld open normen en specifieke zorgplichten. Nieuw voor de waterschappen zijn de algemene regels en de specifieke zorgplicht ten aanzien de waterkwaliteit (op grond van de overname van de bruidsschat in de waterschapsverordening). Of dit beschouwd moet worden als versoepeling ten opzichte van de oude situatie is in dit onderzoek niet duidelijk geworden.

Toch zijn er kleine verschillen te signaleren. Zo beargumenteert één waterschap (Wetterskip Fryslan) dat er sprake is van méér rechtszekerheid omdat de regels onder de waterschapsverordening concreter zijn en in die zin ook transparanter, mede als gevolg van het concretiseren van de vragenboom in het DSO.

⁶² Het onderzoek is geen juridische analyse van de wijzigingen ten aanzien onderwerpen als rechtsbescherming en rechtszekerheid onder invloed van de invoering van de Omgevingswet.

Rechtsbescherming

Twee van de vier waterschappen (Wetterskip Fryslan en Waterschap Hunze en Aa's) verwachten geen veranderingen in de mate van rechtsbescherming. Daarbij merkt het Waterschap Hunze en Aa's op dat het aantal bezwaarschriften overigens gering is met 2 tot 3 bezwaarschriften per jaar. Het waterschap ziet wel een risico bij het actueel zijn van de geo-informatie in DSO, omdat op basis daarvan aanvragen kunnen worden gedaan. De controle op de actualiteit van gegevens ligt niet meer bij het waterschap.

Eén waterschap (Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier) beargumenteert juist dat er, vanuit het streven naar meer algemene regels en minder vergunningplichten, minder rechtsbescherming is. Belanghebbenden zijn volgens hen namelijk beter beschermd bij vergunningaanvragen, zij kunnen immers een bezwaar- en beroepsprocedure starten. Deze mogelijkheid valt weg wanneer een type activiteit van vergunningplichtig naar gereguleerd met algemene regels gaat. Men kan weliswaar een zienswijze indienen tegen de algemene regel voordat deze wordt vastgesteld, maar vervolgens niet een bezwaar- en beroepsprocedure starten wanneer een nieuwe activiteit die onder de regel valt aanvangt. Hierbij moet wel de belangrijke kanttekening geplaatst worden dat dit volgens het waterschap alleen voor kleine besluiten geldt: "*voor grote complexe besluiten is [ten aanzien van rechtsbescherming] niets veranderd*".

Waterschap Zuiderzeeland merkt op dat de mate van rechtsbescherming gelijk is gebleven, met uitzondering van werkzaamheden bij dammen en duikers. Daarvoor werden honderden vergunningen afgegeven met dezelfde set aan regels. Deze zijn nu vervangen door algemene regels met een meldingsplicht. Voor lozingen is daar de rechtsbescherming ook afgenomen, want in de bruidsschat is hiervoor een informatieplicht opgenomen terwijl daarvoor een meldplicht bestond.

Alle waterschappen geven aan flexibiliteit na te streven, wanneer dit aansluit bij de belangen (waterkwaliteit, waterkwantiteit) van het waterschap zelf. Dat is *an sich* niet nieuw, maar volgens de waterschappen is de Omgevingswet wel een nieuwe impuls om hierover na te blijven denken.

4.4 Thema 4: Gevolgen van de waterschapsverordening voor de uitvoeringspraktijk (intern)

Doel van de wetgever

Waterschappen zijn samen met gemeenten, provincies en het rijk belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving, met het waterbeheer als belangrijk onderdeel.⁶³ Die zorg krijgt vorm door het uitoefenen van taken en bevoegdheden door de bestuursorganen van deze overheden. Dat doen zij met het oog op de doelen van de wet.⁶⁴ De taken van het waterschap vallen uiteen in het regelen van de waterstand, het zuiveren van het afvalwater, het beheren van dijken, natuurbeheer in en aan het water en het controleren van de kwaliteit van het zwemwater. Verder beheren sommige waterschappen bepaalde vaarwegen en

⁶³ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 3.

⁶⁴ Idem, pagina 73.

landwegen. Het belangrijkste instrument voor het waterschap is de waterschapsverordening. De vraag is in hoeverre de waterschapsverordening (met bijbehorende aanvullende instrumenten, zoals zorgplichten en open normen) toereikend is voor het waterschap om zijn taken uit te oefenen. Een belangrijk focuspunt ten aanzien van de waterschapstaken en taakuitvoering, zijn de nieuwe taken en bevoegdheden ten aanzien van lozingsactiviteiten.

Conclusie thema 4: Gevolgen van de waterschapsverordening voor de uitvoeringspraktijk (intern)

Toereikendheid voor de taakuitvoering

De meerderheid van de waterschappen is neutraal tot positief (16 van de 19 waterschappen: enquêtevraag 25) over de toereikendheid van de waterschapsverordening om de taken te kunnen uitvoeren. Overigens is niet helder of de waterschappen positiever zijn over deze toereikendheid dan onder het oude recht. Eenzelfde neutraal tot positief beeld van de waterschappen geldt ook voor het kunnen reguleren van lozingsactiviteiten op de regionale wateren (17 van de 19 waterschappen: enquêtevraag 30).

Effecten voor naleving, toezicht en handhaving

In de interviews wordt duidelijk dat een deel van de waterschappen geen grote verschuivingen of uitdagingen verwachten voor naleving, toezicht en handhaving. Ten minste, geen verschuivingen of uitdagingen die niet ook eerder al gaande waren. Ook wordt opgemerkt dat het soort activiteit dat men in de leefomgeving wil ontplooiën óók niet verandert met de komst van de Omgevingswet.

Een ander deel van de waterschappen verwacht wel in de toekomst gevolgen van de omgevingswet voor de taken gericht op toezicht en handhaving, maar dit speelt pas na de verwachte beleidsrijke omzetting van de waterschapsverordening.

Door één waterschap wordt opgemerkt dat de al gaande verschuiving naar minder vergunningplichten wellicht tot minder 'grip' kan gaan leiden. Een vergunningaanvraag vereist immers dat de aanvrager een omvangrijke hoeveelheid informatie aanlevert. Indien deze informatieplicht wegvalt, is er minder bekend over de activiteit. Vervolgens verwacht dit waterschap dat het belang van toezicht en handhaving juist voor het signaleren van mogelijke overtredingen veel groter wordt. Via risico- en informatiegestuurde toezicht en handhaving moet een stuk 'grip' op de leefomgeving teruggewonnen worden.

Ervaringen van bestuurders met de waterschapsverordening

De besturen van de waterschappen hebben nog beperkte ervaring met het instrumentarium van de waterschapsverordening, mede doordat de omzetting beleidsneutraal heeft plaatsgevonden.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen ten aanzien van de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk (intern) zijn gebaseerd op de enquête (N=19) en de diepte-interviews (N=4).
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van waterschappen die betrokken zijn bij het opstellen van de waterschapsverordeningen. Vergunningverleners en bestuurders van de waterschappen of aanvragers of derden betrokkenen bij projecten (mogelijke bezwaarmakers) zijn in dit onderzoek niet betrokken.

Bevindingen

Desk study

Ter duiding van de gevolgen van de waterschapsverordening voor waterschapstaken en taakuitvoering baseert dit onderzoek zich op de percepties van de waterschappen zelf. In de enquête zijn enkele meer feitelijke vragen hierover gesteld, in de diepte-interviews de meer complexe vragen.

Enquête

Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de waterschappen een neutraal effect van de waterschapsverordening op de taakuitvoering ziet (9 van de 10 waterschappen: enquetevraag 25). Toch zeggen 9 waterschappen dat er wel degelijk een meer samenhangende benadering is ontstaan in de taakuitvoering. Zowel intern, bijvoorbeeld tussen waterkwaliteit en waterkwantiteit, als tussen overheden.

“In de voormalige Keur was de samenhang reeds aanwezig. Dit is gecontinueerd naar de waterschapsverordening.” – Respondent 3 (enquetevraag 26)

“We merken nog weinig verschil. Gemeenten zijn ook nog niet zo ver.” – Respondent 4 (enquetevraag 26)

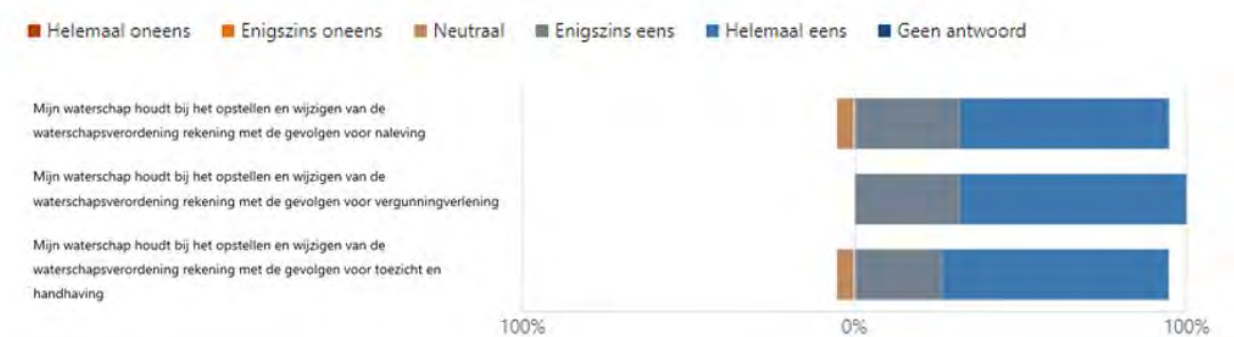
“Meer interdisciplinaire samenwerking, komt ook door DSO.” – Respondent 14 (enquetevraag 26)

“Het doel van de waterschapsverordening is taken meer in samenhang uit te kunnen voeren en oog te hebben voor een samenhangende benadering van de leefomgeving. Om dit in de praktijk tot uitvoer te brengen is nog in ontwikkeling en zal de komende jaren nog de nodige tijd en aandacht vragen.” – Respondent 15 (enquetevraag 26)

De waterschapsverordening is dus niet de enige aanleiding voor een meer samenhangende taakuitvoering. Zo wordt genoemd dat ook het DSO dwingt meer samenhang te zoeken. Dit komt deels ook naar voren in het afstemmen met andere overheden. Wel geven meerdere waterschappen aan dat dit een ontwikkeling is die nog (jaren) tijd nodig heeft.

Ook onderdeel van de uitvoeringspraktijk zijn naleving, toezicht en handhaving. Uit de enquête blijkt dat waterschappen hier unaniem rekening mee houden bij het opstellen en wijzigen van de waterschapsverordening.

34. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over de gevolgen van de waterschapsverordening voor toezicht en handhaving?



Figuur 12: Enquêtevraag 34, waterschapsverordening

Over een mogelijke verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten wordt eerder in dit document gesproken met betrekking tot het ‘ja mits’-principe. Deze verschuiving, die al dan niet plaatsvindt, zou gevolgen kunnen hebben voor toezicht en handhaving. Zes waterschappen geven aan dat die verschuiving plaatsvindt, die overigens met name betrekking heeft op de algemene regels en specifieke zorgplicht die zijn overgekomen met de bruidsschat, de rest van de waterschappen laat blijken dat de verschuiving ofwel eerder begon of niet plaats heeft gevonden.

Het effect van de verschuiving is, volgens de waterschappen die de verschuiving in hun verordening herkennen, dat de capaciteit voor toezicht en handhaving zal moeten toenemen.

“i.p.v. de check aan de voorkant, moet nu de check door toezicht en handhaving worden gedaan of de voorwaarden van de algemene regel worden nageleefd. Extra inzet toezicht en handhaving nodig.” – Respondent 1 (enquêtevraag 36)

“Toezicht zal in het veld meer beoordelingen moeten doen m.b.t. een lozing welke voorheen door de vergunningverlener werden gedaan.” – Respondent 10 (enquêtevraag 36)

“In absolute cijfers is het [toezicht- en handhavings]werk toegenomen. De regelgeving is echter nog niet helemaal uitgelijnd met deze uitvoeringspraktijk. Evenmin het monitoren van de effecten op een gezonde leefomgeving.” – Respondent 17 (enquêtevraag 36)

Uit de enquête blijkt tevens dat verreweg de meeste waterschappen lozingsactiviteiten, hun nieuwe taak, reguleren middels de bruidsschat. De bruidsschat is in alle waterschapsverordeningen overgenomen. Wel zijn er enkele waterschappen die de verordening vervolgens hebben aangevuld met enkele meldingsplichten. Eén waterschap (respondent 17, enquêtevraag 29) heeft ook een maatwerkregel zijnde een afwijking van het Bal opgenomen, én enkele nieuwe regels ten aanzien van koude lozingen vanuit WKO’s.

Volgens 13 waterschappen is het Omgevingswet-instrumentarium toereikend bij het reguleren van lozingsactiviteiten op regionale wateren, de overige 6 waterschappen staan hier neutraal in. Dat laatste is te verklaren uit het feit dat zij nog niet toe zijn gekomen aan het reguleren anders dan de bruidsschat overnemen in de verordening. Dat geldt overigens voor meer waterschappen, die aangeven dat er in de toekomst waarschijnlijk meer van de bruidsschat afgeweken gaat worden wanneer de waterschappen nieuw beleid ten aanzien van lozingsactiviteiten vaststellen.

30. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over de toereikendheid van het Omgevingswet-instrumentarium om lozingsactiviteiten op regionale wateren te reguleren?



Figuur 13: Enquêtevraag 30, waterschapsverordening

Diepte-interviews

In de diepte-interviews is onder meer ingegaan of het waterschap bij het opstellen, vaststellen of wijzigingen van de waterschapsverordening rekening is gehouden met de gevolgen voor naleving toezicht en handhaving. Een deel van de waterschappen schat in dat de verwachte verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels, open normen en zorgplichten meer druk zal geven op toezicht en handhaving. Maar gelet op het beleidsneutraal overzetten van regels naar de omgevingsverordening, is daar in de waterschapsverordeningen geen rekening gehouden.

In de diepte-interviews is ook gesproken over de ervaringen van de waterschapsbesturen met de waterschapsverordening. Voor de vier gesproken waterschappen geldt dat het bestuur niet tot nauwelijks ervaring met het instrument van de waterschapsverordening heeft. Aan de ene kant omdat het bestuur op grote afstand van de verordening staat, aan de andere kant omdat er sinds de inwerkingtreding dan wel sinds de installatie van veelal jonge besturen in 2023 nog geen aanleiding is geweest om de waterschapsverordening beleidsmatig te wijzigen.

De vier geïnterviewde waterschappen zijn positief over de toereikendheid van het instrumentarium om lozingsactiviteiten te reguleren. Het beeld uit de enquête wordt bevestigd: op dit moment is de bruidsschat één-op-één overgenomen op enkele kleine aanpassingen na. In de toekomst willen waterschappen 'eigen' regels opstellen indien daar aanleiding toe is.

4.5 Thema 5: Bijdrage van de waterschapsverordening aan afstemming met andere overheden (extern)

Doel van de wetgever

De wijze waarop de overheden hun taken uitvoeren en de samenhang daarin is vastgelegd in artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet. De vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, stamt uit het Instellingsbesluit en komt voort uit zorgen van de Raad van State⁶⁵.

De Raad van State had in 2017 zorgen bij de gevolgen van de Omgevingswet op de uitvoeringspraktijk⁶⁶:
“De vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, stamt uit het Instellingsbesluit en komt voort uit zorgen van de Raad van State (2017). De raad vraagt zich af of de formulering van de artikelen wel voldoende houvast biedt voor de (bestuurlijke) praktijk. Het is de vraag of voldoende helder is welke bestuurslaag over welk onderdeel van de wet gaat en wat ieders rol is in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Verschillende risico’s zijn denkbaar, bijvoorbeeld waarin het rijk of de provincie de behartiging van een belang niet op zich nemen, en daardoor de gemeente geacht wordt dat te doen, ook als het gaat om een belang dat het schaalniveau of de bestuurlijke mogelijkheden van de gemeente eigenlijk te boven gaat. Of dat er een opgave speelt waarvan de verantwoordelijkheid de grenzen van één bestuurslaag overschrijdt, zoals luchtkwaliteit. De afstemming tussen overheden is daarom belangrijk.”

Het is de vraag of voldoende helder is welke bestuurslaag over welk onderdeel van de wet gaat en wat ieders rol is in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. De onderstaande bevindingen gaan over de uitvoeringspraktijk, waarbij specifieke aandacht is voor de samenwerking tussen waterschappen en andere overheden.

Conclusies thema 5: Bijdrage van de waterschapsverordening aan afstemming met andere overheden (extern)

Samenwerking met andere overheden

Over het algemeen zijn de waterschappen tevreden over de samenwerking met andere overheden bij het overleg over decentrale regels. Zo zijn 14 van de 19 waterschappen positief over het afstemmen van de decentrale regels uit de waterschapsverordening met medeoverheden. De komst van het DSO heeft bij de andere overheden bijgedragen aan het inzicht in de regels die de waterschappen hanteren. Hierdoor worden de waterschappen minder snel ‘vergeten’ door de andere overheden.

Het bindend adviesrecht⁶⁷ bij de zogeheten indirecte lozingsactiviteiten⁶⁸ van de waterschappen is onder de Omgevingswet vervangen door een adviesbevoegdheid van het dagelijks bestuur van het waterschap, inclusief een instemmingsrecht.⁶⁹ Ongeveer driekwart van de waterschappen geeft aan deze verandering op te hebben gevangen door afspraken met ketenpartners over de gevallen waarin het waterschap zal adviseren. Overigens zijn in geen van de verordeningen hierover bepalingen opgenomen.

⁶⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4

⁶⁶ EK 33.118 / 34.986, FX. Bijlage: Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 30 oktober 2023)

⁶⁷ Wabo, artikel 2.14, eerste lid, onderdeel c, onder 4°

⁶⁸ Dit is een lozing op een zuiveringstechnisch werk.

⁶⁹ Artikel 4.24 Omgevingsbesluit

Wat betreft het functioneren van de omgevingstafels waarbij de waterschappen worden betrokken is het beeld meer divers. Sommige omgevingstafels lopen goed, andere niet. Waterschappen verwachten daar een grotere rol van de provincie, evenals bij het betrekken bij opgaven die de schaal van gemeenten of het waterschap overstijgen.

Instructieregels van de provincies

Over de instructieregels van de provincies richting de waterschappen zijn alle geïnterviewde waterschappen (N=4) tevreden. De gesproken waterschappen ondervinden geen moeilijkheden bij de uitwerking hiervan in hun waterschapsverordening.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen ten aanzien van de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk (intern) zijn gebaseerd op de enquête (N=19) en de diepte-interviews (N=4).
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van waterschappen die betrokken zijn bij het opstellen van de waterschapsverordeningen. Beleidsmakers, vergunningverleners en bestuurders van de waterschappen of van medeoverheden zijn in dit onderzoek niet betrokken.

Bevindingen

Desk study

Ter duiding van de gevolgen van de waterschapsverordening voor de uitvoeringspraktijk baseert dit onderzoek zich op de percepties van de waterschappen zelf. De enquête en de diepte-interviews zijn daarom de aangewezen onderzoeksinstrumenten.

Enquête

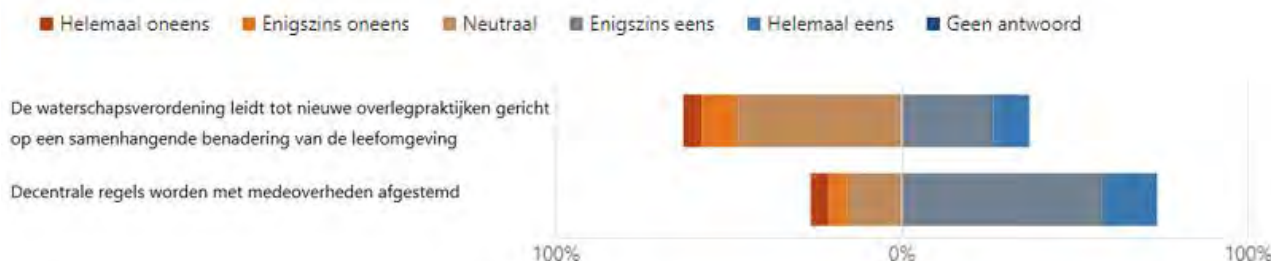
Uit de enquête komen een aantal conclusies over verschillende facetten van de uitvoeringspraktijk. Daarbij geven de waterschappen aan dat zij vóór de komst van de waterschapsverordening al een manier van werken hadden die zich kenmerkt door veel overleg. Dat geldt zowel voor overleg met medeoverheden als overleg met burgers en bedrijven.

Zeven waterschappen geven aan dat er nieuwe overlegpraktijken zijn ontstaan, gericht op een samenhangende benadering van de leefomgeving. Veertien waterschappen geven aan dat decentrale regels, zowel die van het waterschap als die van medeoverheden, met medeoverheden worden afgestemd.

32. Met de waterschapsverordening kunnen nieuwe overlegpraktijken en andere samenwerkingen met medeoverheden bevorderd worden.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de waterschapsverordening ?

[Meer details](#)



Figuur 14: Enquêtevraag 32, waterschapsverordening

Wel zijn er een aantal waterschappen die zeggen dat dit nog in de kinderschoenen staat, of dat er in ieder geval nog stappen gezet moeten worden. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om overlegpraktijken die de afstemming tussen de waterschapsverordening en het omgevingsplan moeten bevorderen. Dit wordt door één respondent als volgt uitgelegd:

“We zetten dan ook in op betrokkenheid bij de totstandkoming van de Omgevingsplannen van de inliggende gemeenten. Indien de gemeente zaken vanwege de bredere taak meer [integraal kan] reguleren, dan kan onze regelgeving [hierover] verminderd worden. Denk aan bouwregels die de gevolgen van klimaatveranderingen kunnen opvangen die landen in de omgevingsplannen. Onze regels richten zich met name op de ontvangst van water op onze systemen, de gemeenten zitten veel meer aan de bron.” – Respondent 13 (enquêtevraag 33)

Er bestaan volgens de waterschappen grote verschillen tussen gemeenten in mate waarin het waterschap betrokken wordt:

“Er vindt wel overleg plaats met gemeenten bij aanpassing van de verordening. Andersom worden wij niet bij alle omgevingsplannen betrokken.” – Respondent 10 (enquêtevraag 33)

Ook rondom het uitwerken van toepasbare regels en het (invullen van) het DSO wordt veel overlegd:

“Dit is wel ‘work in progress’ maar er wordt in toenemende mate meer samengewerkt. Het DSO wordt hierbij ook steeds belangrijker. De overlegfunctionaliteit wordt namelijk steeds beter gevonden door initiatiefnemers.” – Respondent 17 (enquêtevraag 33)

Bij het vaststellen of wijzigen van de waterschapsverordening geldt voor het waterschap een afstemmingsverplichting. Uit de enquête blijkt dat hier door de waterschappen verschillend invulling aan gegeven wordt. Een formele zienswijzeprocedure is eigenlijk altijd mogelijk. Alle waterschappen die actief bezig zijn met het invullen van de afstemmingsverplichting gaan echter verder dan dat. Veelal door het besluit ter inzage te leggen, maar een aantal geeft aan ook proactief contact te zoeken met medeoverheden.

“[de vaststelling van de verordening] Is actief afgestemd met collega overheden zoals omliggende waterschappen, provincies en gemeenten (ook al was het een beleidsneutrale omzetting).” – Respondent 14 (enquêtevraag 37)

“Door het toesturen van de gewijzigde documenten aan de betreffende medeoverheden en met ze in overleg te gaan.” – Respondent 10 (enquêtevraag 37)

Het reguliere besluitvormingsproces met daarin de zienswijze wordt dus dikwijls aangevuld met een inspraakmogelijkheid voorafgaand aan dat proces. In sommige gevallen geven waterschappen aan nog meer te overleggen en af te stemmen met medeoverheden.

Het bindend adviesrecht voor indirecte lozingen is onder de Omgevingswet vervangen door een adviesbevoegdheid van het dagelijks bestuur van het waterschap, inclusief een instemmingsrecht.⁷⁰ Ongeveer driekwart van de waterschappen zegt na vervallen van het voormalige adviesrecht afspraken met haar ketenpartners gemaakt te hebben over hoe dit wordt opgevangen, bijvoorbeeld door afspraken te maken over welke soorten activiteiten het waterschap alsnog over zal adviseren. Er is nog geen waterschap dat een alternatieve formulering hiervoor in haar verordening heeft opgenomen.

Diepte-interviews

De diepte-interviews bevestigen het beeld van de aanwezigheid van overlegpraktijken rondom de decentrale regels. Wel wordt er in twee interviews kritisch gekeken naar de rol die de waterschapsverordening daarin speelt, de waterschapsverordening is immers niet het enige instrument waarover overlegd wordt. Het gaat volgens hen in de overleggen niet over de *waterschapsverordening an sich*. Wél is het zo dat, met de komst van het DSO, het voor medeoverheden transparanter is welke regels het waterschap heeft. Het komt daardoor ook minder voor dat zij ‘vergeten worden’. Dit draagt dus bij aan een soepeler verloop van de overleggen met medeoverheden.

In de interviews wordt benadrukt dat er verschillen zijn tussen gemeenten. Het is voor de waterschappen niet altijd makkelijk om daarop in te spelen, in overleg één op één met een gemeente of bijvoorbeeld aan een omgevingstafel. Sommige omgevingstafels lopen heel goed, maar sommigen niet en voegen daardoor weinig toe aan de benadering van de leefomgeving.

Als het gaat om de verantwoordelijkheid voor opgaven die het schaalniveau van een waterschap of gemeente overschrijden, komt een tweezijdig beeld naar boven. Enerzijds blijkt uit de interviews, en enquête, dat er overlegpraktijken bestaan die hiervoor werken. Anderzijds blijkt dat waterschappen meer verwachten van de provincies als het aankomt op het coördineren van dit soort opgaven.

⁷⁰ Artikel 4.24 Omgevingsbesluit

Over de instructieregels van de provincies richting de waterschappen zijn alle geïnterviewde waterschappen tevreden. De gesproken waterschappen ondervinden geen moeilijkheden bij de uitwerking hiervan in hun waterschapsverordening.

4.1 Totaalconclusie waterschapsverordening

Alle 21 waterschappen beschikken over één gebiedsdekkende waterschapsverordening. Hieronder zijn de belangrijkste conclusies weergegeven.

Thema 1: De vier verbeterdoelen.

Verbeterdoel 1: inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak.

De integratiewinst van één gebiedsdekkende waterschapsverordening voor dit verbeterdoel is beperkt. Waterschappen beschikken voor de invoering van de Omgevingswet over de Keur en het Activiteitenbesluit. Bovendien zijn de meeste waterschappen beleidsneutraal overgegaan.

Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Of de invoering van de Omgevingswet bijgedragen heeft aan een meer materiële samenhangende benadering is moeilijk vast te stellen. Omdat de meeste waterschappen beleidsneutraal zijn overgegaan heeft de invoering van de Omgevingswet hieraan vooralsnog geen (extra) impuls gegeven. Sommige waterschappen geven aan dat deze samenhangende benadering al voor de invoering van de Omgevingswet was ingezet.

Verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden.

Waterschappen maken al gebruik van verschillende typen decentrale regels in de waterschapsverordeningen. Het gebruik van deze maatwerkregels hangt over voor een groot deel samen met de nieuwe taken die zijn overgekomen met de bruidsschat. Waterschappen geven aan in de toekomst meer met deze typen decentrale regels te willen werken.

Verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De ruimere delegatiebevoegdheden van de Omgevingswet kunnen naar mening van de waterschappen bijdragen aan een snellere besluitvorming, maar leidt niet per se tot betere besluitvorming. Hoewel de meeste waterschappen nog geen ervaring hebben met de ruimere participatiebevoegdheden, verwachten zij hiervan een positief effect op de kwaliteit, niet op de snelheid van besluitvorming.

Thema 2: Bijdrage van de waterschapsverordening aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.

Als gevolg van de overwegend beleidsneutraal omzetting van de Keur en het Activiteitenbesluit naar de waterschapsverordening is er geen significante wijziging van de balans tussen benutten en beschermen. Waterschappen verwachten wel in de toekomst meer strenge regels op de nemen voor de nieuwe taken ten aanzien van de waterkwaliteit (beschermen).

Thema 3: Gevolgen van de waterschapsverordening voor rechtsbescherming en rechtszekerheid.

De waterschappen zien geen significante wijziging in rechtszekerheid als gevolg van de komst van de Omgevingswet. Van specifieke zorgplichten en open normen is beperkt gebruik gemaakt, zodat de

impact op (verminderde) rechtszekerheid beperkt blijft. Het beeld ten aanzien van de rechtsbescherming is meer diffuus: sommige waterschappen zijn van mening dat de rechtsbescherming met de waterschapsverordening is afgenomen, onder meer door de algemene regels en zorgplichten van de bruidsschat.

Thema 4: Gevolgen van de waterschapsverordening voor de uitvoeringspraktijk (intern).

De waterschappen zijn overwegend positief over de toereikendheid van de waterschapsverordening om de taken uit te kunnen voeren. Onduidelijk is of zij deze als positiever ervaren dan de mogelijkheden tot sturing onder het oude recht. Sommige waterschappen verwachten in de toekomst een druk op de taken op het gebied van toezicht en handhaving als gevolg van een verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en zorgplichten, maar hier is gelet op de beleidsneutrale omzetting van de waterschapsverordening nu nog nauwelijks sprake. Tot dus ver zijn bestuurders, gelet op de overwegend beleidsneutrale omzetting van de waterschapsverordening, hierbij beperkt betrokken.

Thema 5: Bijdrage van de waterschapsverordening aan de afstemming met andere overheden (extern).

De waterschappen zijn over het algemeen tevreden over de afstemming met andere overheden over decentrale regels. Wel zijn sommige waterschappen van mening dat het overleg met gemeenten aan de omgevingstafels nog niet overal soepel verloopt.

Deelonderzoek Omgevingsplan

5. Omgevingsplan

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van deelonderzoek 3 getoond, het deelonderzoek dat zich richt op het gebruik en de effecten van het omgevingsplan.

Vooraf: populatie van de desk study

De desk study in dit deelonderzoek heeft zich gericht op 16 van de 37 gemeenten in dit onderzoek geselecteerde gemeenten. Deze 16 gemeenten ('koplopers') zijn, voorafgaand of na de invoering van de Omgevingswet, een traject gestart voor wijziging van het tijdelijk omgevingsplan. Van deze 16 gemeenten is bij 5 gemeenten (Amsterdam, Arnhem, Groningen, Etten-Leur, Rijssen-Holtten) het gewijzigde omgevingsplan in procedure gebracht (tot en met peildatum 11 juni 2024). De omgevingsplannen van de 11 overige gemeenten bevinden zich in een zogeheten oefenomgeving. De overige 19 geselecteerde gemeenten beschikken enkel over een tijdelijk omgevingsplan en zijn niet in de desk study meegenomen.

De onderzoeksresultaten worden gepresenteerd aan de hand van acht thema's, te weten:

- Thema 1: Bijdrage van het omgevingsplan aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet;
- Thema 2: Bijdrage van het omgevingsplan aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet;
- Thema 3: Gevolgen van het omgevingsplan voor rechtsbescherming en rechtszekerheid;
- Thema 4: Gevolgen van het omgevingsplan voor de uitvoeringspraktijk (intern);
- Thema 5: Bijdrage van het omgevingsplan aan afstemming met andere overheden (extern);
- Thema 6: Het omgaan met gemeentelijke verordeningen na inwerkingtreding van de Omgevingswet;
- Thema 7: Kostenverhaal;
- Thema 8: Gevolgen van het digitale omgevingsplan voor de gemeentelijke besluitvorming.

5.1 Thema 1: Bijdrage van het omgevingsplan aan de realisatie van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet

De wetgever heeft bij het opstellen van de Omgevingswet beoogd om vier verbeterdoelen te behalen, zoals beschreven in de Memorie van toelichting bij de Omgevingswet.⁷¹ Het betreft de volgende verbeterdoelen:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden, en;
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

⁷¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

De wetgever heeft in de Omgevingswet specifieke mogelijkheden geboden aan decentrale overheden om hun decentrale regels zodanig vorm te geven dat aan deze verbeterdoelen een bijdrage wordt geleverd. Deze 'nieuwe' mogelijkheden zijn reeds beschreven in paragraaf 1.3.1, waarbij in paragraaf 1.3.2 de redenering is weergegeven die de wetgever heeft gevolgd bij het bieden van deze mogelijkheden gericht op de verbeterdoelen.

In dit hoofdstuk wordt, op basis van de onderzoeksbevindingen, weergegeven in hoeverre het gemeentelijk omgevingsplan bijdraagt en bij kan dragen aan het behalen van de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

5.1.1 Verbeterdoel 1: Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

Doel van de wetgever

Eén van de kernpunten van de Omgevingswet is dat de regels over de fysieke leefomgeving onder de Omgevingswet in één gebiedsdekkende regeling moeten komen. Voor de gemeente betreft dit, zoals bekend, het omgevingsplan. Het omgevingsplan komt daarbij in de plaats van diverse afzonderlijke bestemmingsplannen waarover een gemeente vaak beschikte. Ook integreert het omgevingsplan de regels die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen. Het gaat dan bijvoorbeeld om regels uit gemeentelijke verordeningen zoals de bomenverordening of de APV (met daarin regels over uitritten). Het idee is dat de 'gebiedsdekkende regeling' (lees: het omgevingsplan) de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak vergroot. Ook de nieuwe systematiek van voorbescherming draagt hieraan bij: de regeling kan voorkomen dat activiteiten plaatsvinden die strijdig zijn met een omgevingsplanwijziging die wordt voorbereid.

Conclusie verbeterdoel 1: Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak

De meerderheid van de gemeenten vinden het nog te vroeg om hierover een oordeel te geven, maar verwacht niet dat het nieuwe instrument van het omgevingsplan zal bijdragen aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak, in ieder geval niet tot aan de afloop van de transitiefase eind 2031.

De gemeenten verwachten dat het nog wel even gaat duren voordat de beoogde inzichtelijkheid (maar ook bruikbaarheid) uiteindelijk bereikt is.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen zijn afkomstig uit een selecte onderzoekspopulatie. Bij zowel de desk study (N=16), de enquête (N=29) en de diepte-interviews (N=6) zijn de koplopergemeenten oververtegenwoordigd.
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bestuurders en vergunningverleners zijn niet gesproken.

Bevindingen

Desk study

De desk study van de 16 onderzochte omgevingsplannen laat zien dat geen van deze in ontwikkeling zijnde omgevingsplannen betrekking hebben op één gebiedsdekkende regeling. In alle gevallen hebben de gemeenten gekozen om voor deelgebieden een omgevingsplan in ontwikkeling te brengen, daarmee

trachten de gemeenten de complexiteit van de hoeveelheid regels te beperken. Bij 13 van de 16 onderzochte omgevingsplannen zijn voorbeschermingsregels van toepassing. Dikwijls gaat het om voorbeschermingsregels of een voorbereidingsbesluit van het rijk of van de provincie. Bij 3 omgevingsplannen (Groningen, Rijssen Holten en Voorst) zijn geen voorbeschermingsregels of voorbereidingsbesluit van toepassing.

Enquête

Uit de enquête komt het volgende beeld over inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Een algemeen beeld onder de gemeenten is dat de hoeveelheid regels en de diversiteit aan soorten regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen maken dat het een zeer complex document wordt.

“Het feit dat er slechts één omgevingsplan is (vs. meerdere bestemmingsplannen zoals onder de Wro) zorgt ervoor dat de opbouw ervan erg complex is.” – Respondent 17 (enquêtevraag 49)

“het omgevingsplan [is] nog een ontwikkelinstrument (zoals voorheen met postzegelplannen of globale plannen). Veel content maakt het instrument nu onoverzichtelijk.” – Respondent 25 (enquêtevraag 49)

“Ik denk dat het omgevingsplan niet het doel gaat bereiken waarvoor het bedacht is. Het wordt er niet eenvoudig en beter op. Het wordt een enorm document met allerlei soorten regels die niet meer zo maar door een ambtenaar zijn uit te leggen aan een inwoner. Daarvoor zijn de regels te divers.” – Respondent 26 (enquêtevraag 49)

Ook door de gemeenten die relatief vergevorderd zijn met het opstellen van het omgevingsplan wordt de complexiteit van het omgevingsplan benoemd. Zelfs voor een gemeente met relatief veel (ambtelijke) capaciteit is de opgave om tot een goed omgevingsplan te komen erg complex.

“Het omgevingsplan bestaat uit zo veel meer dan alleen juridische regels en locaties. Het is een complex samenspel tussen regels, locaties én annotaties. Het omgevingsplan moet niet alleen juridisch sluitend zijn, maar óók raadpleegbaar (via Regels op de kaart.nl), bevroagbaar (via de vergunningcheck) én beheerbaar. Dat heeft ons de nodige hoofdbreken gekost, maar we denken een goede systematiek te hebben gevonden. Het is belangrijk om op te merken dat wij op dit punt één van de koplopers in Nederland zijn. Voor andere gemeenten (met minder capaciteit) ligt hier nog een hele grote opgave. De materie is zo complex, dat maar weinig gemeenten de tijd en ruimte hebben om dit goed te doorgronden.” – Respondent 22 (enquêtevraag 49)

Daarbij geeft inderdaad een aantal gemeenten aan dat de opgave zodanig groot is, dat het niet zeker is of er vóór 2032 wel een volwaardig omgevingsplan voor hun gemeente gereed is.

“Er is geen gestandaardiseerd omgevingsplan, wat het werken door partijen behoorlijk bemoeilijkt. Mogelijke voordelen van het omgevingsplan worden niet voor 2032 bereikt.” – Respondent 5 (enquêtevraag 49)

“Ik denk dat er veel meer goede voorbeeldomgevingsplannen beschikbaar moeten komen om voor elkaar te krijgen dat alle gemeenten in 2032 een goed en volwaardig nieuw omgevingsplan hebben.” – Respondent 13 (enquêtevraag 49)

Los van de vraag naar de complexiteit van het omgevingsplan en de hoeveelheid regels hierin, kan de vraag gesteld worden of DSO deze complexiteit overzichtelijker kan maken voor gebruikers, en daarmee de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksvriendelijkheid. Één gemeente twijfelt hier expliciet aan.

“Regels op de kaart (DSO) is minder prettig raadpleegbaar dan de voorganger (www.ruimtelijkeplannen.nl). Voor ons in de dagelijkse praktijk is het te doen, maar voor inwoners en ondernemers verwachten wij dat het onduidelijk is. Door de grote hoeveelheid regels is het lastig te navigeren. De systematiek met de 'prikker'[, het selecteren van een locatie op de digitale kaart waardoor de regels die gelden voor deze locatie zichtbaar worden,] moet dit in theorie verhelpen. Toch komen er nog steeds veel regels naar boven, wat het onduidelijk maakt.” – Respondent 19 (enquêtevraag 48)

In het proces om te komen tot een eigen omgevingsplan benoemen in ieder geval 11 gemeenten dat het functioneren van het huidige DSO als lastig en/of niet bevorderlijk wordt ervaren (respondenten 1, 4, 5, 10, 12, 18, 19, 20, 21, 26 en 25, enquêtevraag 48).

Diepte-interviews

Inzichtelijkheid en gebruiksgemak

Vijf gemeenten van zes ondervraagde gemeenten (Amsterdam, Tilburg, Voorst, Rotterdam, Groningen) vinden het nog te vroeg om hierover een oordeel te geven, maar verwachten niet dat het nieuwe instrument van het Omgevingsplan zal bijdragen aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak, in ieder geval niet tot aan de afloop van de transitiefase eind 2031.

Zo geeft de gemeente Tilburg aan dat er voorheen veel houvast bestond aan het kaartbeeld, daarmee ontstond al een globaal inzicht. Dat laatste globale beeld bestaat nu niet meer. Het nieuwe DSO is wennen en heeft geleid tot een verminderde inzichtelijkheid. Daarnaast ziet Tilburg het risico dat gemeenten activiteiten los van elkaar zullen reguleren. Dit betekent volgens Tilburg dat die activiteiten ook los aangevraagd moeten worden, waar deze eerst juist eerst gebundeld werden aangevraagd. De gemeente Voorst is van mening dat de inzichtelijkheid op dit moment zeker niet is verbeterd, maar dat dit op termijn – als de wet helemaal is doorgevoerd en de wet werkt zoals beoogd – zeker wel zou kunnen. De inschatting van Voorst is dat het voor burgers niet veel zal uitmaken ten opzichte van de oude situatie: “Als burgers iets willen in het ruimtelijke domein moeten ze gewoon de gemeente kunnen bellen en daarmee om tafel gaan. Dat was zo in een kleine gemeente als Voorst en dat zal zo blijven”. Voor professionele gebruikers die veelvuldig te maken hebben met ruimtelijke regels - zoals adviesbureaus en architectenbureaus – kan het (digitale) omgevingsplan op termijn wel meer gebruiksgemak opleveren, omdat immers alle regels bij elkaar staan.

De gemeente Amsterdam vraagt zich af of de burger gebaat is bij inzicht in alle regels; het omgevingsplan bevat nu bijvoorbeeld 300 artikelen over milieubelastende activiteiten. Volgens de gemeente Amsterdam denkt de burger nu snel: “wat krijg ik nu op mijn dak”? Laatstgenoemde treft nu opeens 90 aanduidingen aan wanneer hij klikt op zijn of haar perceel op ‘regels op de kaart’. Door onder meer het DSO staat heel veel informatie over heel veel activiteiten bij elkaar, Amsterdam weet niet of dat in de eindsituatie – wanneer men meer gewend is aan het omgevingsplan – bijdraagt aan het beschreven verbeterdoel. De weg naar een gebiedsdekkend omgevingsplan in 2032 is lang; dat wordt misschien wel langer door de digitale beperkingen die nu door Amsterdam worden ervaren. Tientallen wijzigingen in het omgevingsplan die tegelijkertijd moeten worden doorgevoerd is voor Amsterdam een realistisch scenario. Dit betekent echter wel dat een regel voor gebied a, b en c geharmoniseerd moet zijn. Amsterdam voorziet eigenlijk een nog meer versnipperd stelsel dan voorheen. Oorzaken zijn het niet gelijktijdig kunnen wijzigen van het (bestaande) omgevingsplan, het nog een periode moeten gebruiken van het TAM-IMRO-systeem en de ondoorgrondelijkheid van het DSO.

De gemeente Rotterdam stelt dat één ruimtelijk plan voor de stad mooi en handig lijkt. Maar hierin alle andere regels opnemen zoals de Omgevingswet nu beoogt zou niet de keus van Rotterdam zijn geweest.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft een positievere verwachting over de bijdrage van het omgevingsplan aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak; dit omdat de regels allemaal op één plek staan, in één document. Het is nog wel een uitdaging om hier te komen. Nog niet alle collega’s in de gemeente zijn zo ver om te werken volgens de bedoeling van de wet, de hiervoor benodigde inhoud en tijd worden onderschat. Voorts geeft Pijnacker-Nootdorp aan dat er ook een afhankelijkheid bestaat van een andere afdelingen: zo moet gewacht worden op de planning van de programma’s⁷² voordat de beleidsstukken in het omgevingsplan kunnen worden geïmplementeerd.

Voorspelbaarheid

Ten aanzien van de bijdrage van het omgevingsplan aan de voorspelbaarheid zijn de geïnterviewde gemeenten minder uitgesproken. Dit wordt mede veroorzaakt dat zij geen ervaring hebben met de nieuwe voorbeschermingsregels.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp ziet het verschil niet zo tussen de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet wat betreft de nieuwe systematiek van de voorbescherming. Voorheen werd met een globaal besluit en algemene aanhoudingsplicht gewerkt. Door voorbeschermingsregels in het omgevingsplan wordt duidelijker wat vooraf wel en niet zal worden toegestaan, aldus Tilburg.

Volgens de gemeente Voorst blijft in theorie de voorbescherming gelijk omdat zowel in de voorgaande als in de huidige situatie de besluiten worden gepubliceerd. Er kan ook worden geredeneerd dat de bescherming groter wordt, omdat de inzichtelijkheid toeneemt (alles in één omgevingsplan), maar je zou

⁷² Dat wil zeggen: de programma’s in de zin van artikel 3.4 van de Omgevingswet waarin (een deel) van het omgevingsbeleid is opgenomen.

ook kunnen zeggen dat er nu zoveel regels te zien zijn (bedoeld wordt: op regels op de kaart) dat men ‘door de vele bomen het bos niet meer ziet’.

5.1.2 Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

Doel van de wetgever

Met de Omgevingswet streeft de wetgever naar een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Voor wat betreft het omgevingsplan betekent dat dit plan niet alleen regels bevat voor ruimtelijke ordening, maar voor de gehele fysieke leefomgeving. De veronderstelling is dat het omgevingsplan op die manier bijdraagt aan een samenhangende (lees: integrale) benadering van de leefomgeving. Er zijn verschillende vormen van integraliteit, zoals procedurele integratie (waarbij procedures nodig voor vaststelling van het omgevingsplan worden samengevoegd en op elkaar worden afgestemd⁷³) en materiële integratie. Deze laatste vorm van integratie wordt gevormd door de inhoudelijke integratie van bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen in één omgevingsplan. De wetgever is van mening dat de Omgevingswet de mogelijke strijdigheid beperkt tussen verschillende regels in het omgevingsplan, doordat de verschillende regels gebaseerd zijn op hetzelfde stelsel: daarmee kennen ze dezelfde uitgangspunten (Memorie van Toelichting, p. 262).

Conclusie verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

Feitelijk worden in de meerderheid (10 van de 16) van de in ontwikkeling zijnde omgevingsplannen, die deel uitmaken van de desk study, bepalingen aangetroffen die erop wijzen dat er materiële integratie wordt nagestreefd; een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet).⁷⁴ De wetgever heeft evenwel met het evenwicht het resultaat voor ogen gehad, terwijl het hier nog gaat om het toepassen van een individuele planregel.

Wat betreft de percepties verwachten de gemeenten dat van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan voorlopig nog lang geen sprake is. De complexiteit van het omzetten van regels uit de bestemmingsplannen, gemeentelijke verordeningen en de bruidsschat is op zichzelf al complex en intensief, waardoor het aanbrengen van samenhang voorlopig naar de achtergrond verdwijnt. Toch hebben enkele gemeenten de verwachting dat het omgevingsplan uiteindelijk kan bijdragen aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen zijn afkomstig uit een selecte onderzoekspopulatie. Bij zowel de desk study (N=16), de enquête (N=29) en de diepte-interviews (N=6) zijn de koplopergemeenten oververtegenwoordigd.
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bestuurders en vergunningverleners zijn niet gesproken.

⁷³ Denk aan de afstemming tussen een MER-procedure en een omgevingsplan-procedure.

⁷⁴ Dit wettelijke beoordelingskader wordt hierna ook wel afgekort as ‘ETFAL’.

Bevindingen

Desk study

In de desk study is in 10 van de 16 bestudeerde omgevingsplannen een bepaling over de evenwichtige toedeling van functies aangetroffen. De gemeente Amsterdam, Groningen, Meppel, Nieuwegein, Oss, Pijnacker-Nootdorp en Rheden kennen allemaal één dergelijke bepaling. Zo is in het omgevingsplan van de gemeente Amsterdam in artikel 9.5 lid 5 opgenomen dat ‘bij het stellen van een maatwerkvoorschrift rekening wordt gehouden met het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.’ In het omgevingsplan van Voorst komen twee ETFAL-bepalingen voor. Opvallend is dat de gemeenten Nijmegen en Tilburg het verst lijken. In de bestudeerde omgevingsplannen – het gaat om test-omgevingsplannen die opgenomen zijn in de pre-productie-omgeving – komen respectievelijk 18 en 17 bepalingen terug die gaan over de invulling van de opdracht, genoemd in artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet.

Genoemde opvallendheid zit bijvoorbeeld in het omgevingsplan van de gemeente Tilburg waarbij in dit omgevingsplan op meerdere plaatsen het ‘ETFAL’-criterium expliciet opgenomen is bij de aanwijzing van functies in het plangebied. Zo is bij de aanwijzing van het gebiedstype ‘centrumgebied’ in artikel 6.3 lid 1 aangegeven dat het doel van die aanwijzing onder meer de evenwichtige toedeling van functies aan locaties betreft. Een ander voorbeeld, eveneens uit het omgevingsplan Tilburg, betreft artikel 8.82 van dat plan. Uit dit artikel, dat gaat over het verrichten van zelfstandige kantooractiviteiten, is af te leiden dat alle regels die gaan over de functie ‘kantoor’ moeten leiden tot een evenwichtige verdeling van kantoorfuncties in een gebied met functiemenging. Genoemd artikel vormt een invulling van de rechtsnorm van artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet (ETFAL).

Enquête

Uit de enquête komt het volgende beeld over een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Sommige gemeenten noemen de exercitie om regels voor de fysieke leefomgeving te bundelen, een nuttige stap.

“Ik vind het samenvoegen van regels een nuttige stap, ondanks dat het complex is.” – Respondent 14 (enquêtevraag 49)

“Het is goed dat lokale regelgeving over de fysieke leefomgeving gebundeld wordt.” – Respondent 16 (enquêtevraag 49)

Echter is een algemeen beeld onder de gemeenten dat de hoeveelheid regels en de diversiteit aan soorten regels die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen de opgave voor gemeenten zeer omvangrijk en complex maken. Zie hetgeen hierover is gezegd bij de weergave van de enquêteresultaten onder thema 1, verbeterdoel 1. Het betrachten van samenhang tussen deze regels, zodat de belangen in de fysieke leefomgeving in onderlinge samenhang worden bereikt, voegt weer een extra complexiteit toe aan de opgave.

Één van de gemeenten verwoordt dit als volgt:

“De reikwijdte van de inhoud is een zoektocht. In het omgevingsplan komen veel onderwerpen samen waar opnieuw of voor de eerste keer een afweging over gemaakt moet worden. Het

overhevelen van taken naar de gemeente leidt tot meer werk. Maar ook het integreren van de verschillende onderwerpen is veel werk. De oogmerken van verordeningen verschillen en kunnen niet zomaar in één omgevingsplan gevoegd worden. Iedereen in Nederland is ongeveer met hetzelfde bezig, maar in verschillende samenwerkingsverbanden en met verschillende diepgang en op verschillend beleids- en schaalniveau. Omdat het overzicht ontbreekt lijkt het erop dat erg veel dubbel werk wordt gedaan. Ook is de volgorde van het oppakken van onderwerpen onduidelijk. Iedereen zoekt dat voor zichzelf uit. Beleidsontwikkeling en herstel van fouten loopt door elkaar heen.” - Respondent 12 (enquêtevraag 48)

Diepte-interviews

Vier van de zes geïnterviewde gemeenten (Rotterdam, Tilburg, Amsterdam en Groningen) zijn van mening dat het moeilijk is aan te geven of het omgevingsplan bijdraagt aan een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De gemeente Rotterdam zet op dit moment haar bestaande planvoorraad beleidsneutraal om, de regels van de fysieke leefomgeving ‘komen erbij’, aldus Rotterdam. De gemeente Tilburg voorziet dat hiervoor ook een cultuur- en gedragsverandering nodig is, waarvoor nog een lange weg te gaan is. Medewerkers blijven met het eigen beleidsveld bezig en zijn gefocust op dat aandachtsgebied. Er zijn wel medewerkers van diverse beleidsvelden die elkaar opzoeken, maar de adviezen voor het schrijven van een motivering of beoordelen wordt nog steeds sectoraal uitgevraagd. De gemeente Amsterdam is al langer (voor invoering van de Omgevingswet) bezig met het aspect van samenhang/integraliteit. Zij heeft ervoor gekozen een hoofd(plan-)regel te formuleren die overal geldt. Als blijkt dat een afwijking op de hoofdregel nodig is, dan wordt gekeken of dit een bewuste keuze is waarvoor mogelijk beleid moet worden geformuleerd. Wordt de keuze gemaakt af te wijken van de hoofdregel, dan wordt maatwerk toegestaan. Indien niet wordt afgeweken, dan wordt teruggevallen op de hoofdregel. De gemeente Amsterdam heeft nog geen beeld of deze aanpak werkt. Hoewel ook de gemeente Groningen moeite heeft om aan te geven of een meer samenhangende benadering met het omgevingsplan wordt bereikt, geeft zij wel aan dat door het integrale karakter van het omgevingsplan minder losse wijzigingsbesluiten noodzakelijk zijn. In Groningen worden constructieve overleggen gevoerd over integrale vraagstukken, maar men is nog wel zoekende naar verantwoordelijkheden. Met name met de afdeling VTH vindt veel afstemming plaats. Als voorbeeld noemt Groningen de onderzoeken die benodigd waren voor de ontwikkeling van het omgevingsplan Groningen Stadshavens. De gemeente Groningen geeft aan dat zij op dit moment nog vrij veel beleidsneutraal omzetten. De inhoud van de wijzigingsbesluiten omgevingsplan zijn daarmee nog niet enorm complex en nog niet (materieel) integraal te noemen.

Opvallend is dat de relatief kleine gemeenten, Voorst en Pijnacker-Nootdorp, wél een bijdrage van het omgevingsplan aan een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving zien. De geïnterviewde medewerker van de gemeente Voorst denkt dat sprake is van een samenhangende benadering, doordat vanwege het ETFAL-principe daar expliciet op wordt gewezen. Er zal ook sprake zijn van een verbrede reikwijdte in het omgevingsplan, bijvoorbeeld omdat het gezondheidsaspect nu expliciet meegenomen kan worden in genoemde ETFAL-afweging. Voorst ziet in de toekomst voor zich dat wellicht GGD-rapporten over eenzaamheid of andere ‘zachte’ onderwerpen worden meegenomen bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen. Voorst noemt als voorbeeld de zogenaamde Franse parkjes, die behalve voor verkoeling, ook voor sociaal contact kunnen zorgen. Verder beschrijft Voorst dat zij al

gewend waren om integraal te werken. In Voorst bestaat al 10 jaar het Platform Ruimte, waar alle relevante expertise aan tafel komt, behalve milieu en water bijvoorbeeld ook zorg (sociaal domein). Volgens de geïnterviewden van de gemeente Pijnacker-Nootdorp dragen het omgevingsplan en de Omgevingswet eraan bij dat meerdere afdelingen en collega's worden gedwongen samen te werken om minder tegenstrijdige regels te ontwikkelen. Thema's als gezondheid, die ook meegewogen moeten worden, leiden automatisch tot een meer samenhangende benadering. Het zet medewerkers in het fysieke domein ertoe aan om meer samen na te denken "wat je wilt regelen en hoe".

Relatie met het onderzoek naar het instrument BOPA

Ook in het onderzoek naar het instrument BOPA⁷⁵ is het moeilijk gebleken om zicht te krijgen of (dit instrument) een bijdrage levert aan het verbeterdoel samenhangende benadering, specifiek in relatie tot de rechtsnorm 'ETFAL'. Uit dit onderzoek blijkt (p.28) dat op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal nog geen antwoord kan worden gegeven op de onderzoeksvragen over de bijdrage van de verbrede reikwijdte en de beoogde ETFAL aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

5.1.3 Verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

Doel van de wetgever

Onder de Omgevingswet hebben gemeenten meer ruimte voor maatwerk gekregen ten aanzien van het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het gaat om diverse nieuwe instrumenten die zijn opgenomen in de wet, onder andere omgevingswaarden, maatwerkregels, open normen en specifieke zorgplichten. Ook de mogelijkheid (lees: per 1-1-2032 de verplichting) om de bruidsschatregels in het gebiedsdekkende omgevingsplan te verwerken leidt tot meer afwegingsruimte.

Conclusie verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden

Van de 16 in de desk study onderzochte koplopergemeenten zijn er 11 gemeenten die decentrale regels hebben opgenomen in een oefen-omgevingsplan, en zijn er 5 gemeenten die decentrale regels hebben opgenomen in een omgevingsplan dat in procedure is gebracht. Regels die vooral worden gebruikt zijn: (1) 'omgevingswaarden', (2) 'maatwerkvoorschriften' en (3) 'specifieke zorgplichten', al dan niet overgenomen uit de bruidsschat. De minst voorkomende typen decentrale regels betreffen de maatwerkregels, hetgeen niet verwondert omdat dit een bredere juridische en beleidsmatige afweging vergt.

Uit de enquête, uitgevoerd onder 29 gemeenten, komt het overall beeld naar voren dat de meeste gemeenten eigen decentrale regels nog niet gebruiken, afgezien van de opgelegde regels uit de bruidsschat.

⁷⁵ Hier wordt bedoeld het onderzoek: KWINK Groep/KokxDeVoogd (2024) 'Onderzoek werking buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)'.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen zijn afkomstig uit een selecte onderzoekspopulatie. Bij zowel de desk study (N=16), de enquête (N=29) en de diepte-interviews (N=6) zijn de koplopergemeenten oververtegenwoordigd.
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bestuurders en vergunningverleners zijn niet gesproken.

Bevindingen

Desk study

In de desk study zijn 16 gemeenten onderzocht waarbij is geanalyseerd of en in hoeverre gemeenten in hun omgevingsplannen gebruik maken van typen decentrale regels ten aanzien van het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. In de tabel hieronder zijn de bevindingen schematisch weergegeven.

Tabel 5: Weergave resultaten desk study, omgevingsplan

	Amsterdam	Arnhem	Etten-Leur	Groningen	Meppel	Meierijstad	Nieuwegein	Nijmegen	Oss	Pijnacker-Noordorp	Rotterdam	Rijssen-Holtten	Rheden	Tilburg	Utrecht	Voorst
Voorbeschermingsregels	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Omgevingswaarden	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Maatwerkregels	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Maatwerkvoorschriften	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Specifieke zorgplichten	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Gelijkwaardige maatregel	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Delegatiebevoegdheid	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Participatie	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Legenda:

- Eigen decentrale regels
- Bruidsschat gerepareerd
- Gereserveerde ruimte opgenomen, nog niet gebruikt
- Niet aanwezig

Vooraf merken wij op dat, anders dan bij bijvoorbeeld de omgevingsverordeningen van de provincie het geval is, de typen decentrale regels in de omgevingsplannen grotendeels nieuw zijn wanneer dit wordt afgezet tegen het oude recht, onder de Wet ruimtelijke ordening, van vóór 1 januari 2024.

Van de 16 in de desk study onderzochte koplopergemeenten zijn er 11 gemeenten die decentrale regels hebben opgenomen in een oefen-omgevingsplan, en zijn er 5 gemeenten die decentrale regels hebben opgenomen in een omgevingsplan dat in procedure is gebracht. Hierin treffen we aan: (1) omgevingswaarden, (2) mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen, (3) specifieke zorgplichten en (4) maatwerkregels. Het eerste instrument, de omgevingswaarde, lijkt alleen in de toekomst te worden ingezet. Deze zijn namelijk of alleen in de pre-productieomgeving gevonden of als gereserveerde omgevingswaarde in het omgevingsplan opgenomen.

Het type decentrale regel ‘maatwerkregels’ komt terug in het omgevingsplan van Groningen, Amsterdam en Rheden. In het omgevingsplan van Groningen is op meerdere plaatsen aangegeven dat maatwerk mogelijk is in afwijking op het Bal (bijvoorbeeld ten aanzien van lozen bij opslaan en overslaan van goederen (artikel 32.144 van de planregels van het omgevingsplan). Het laatste geldt ook voor het omgevingsplan van Amsterdam; in artikel 9.149 van de planregels (en verder) zijn maatwerkregels opgenomen voor geurhinder afkomstig van de voedingsmiddelenindustrie. In het omgevingsplan van

Rheden zijn ook diverse maatwerkregels aangetroffen; zo staat artikel 8.204 van de planregels bijvoorbeeld toe dat in afwijking van de regel daarover in het Bal (artikel 4.1240 en artikel 4.1241) bij sanering van de bodem een halfopen verharding is toegestaan als afdeklaag, mits de verontreiniging niet mobiel of vluchtig is.

Een restcategorie betreft de gemeenten die de bruidsschat 'gerepareerd' hebben en met die reparatie een aantal typen decentrale regels hebben ingezet. Dit betreft gemeenten die de bruidsschat technisch in beheer hebben genomen (formeel geen decentrale regel⁷⁶) en hierbij een aantal wijzigingen hebben doorgevoerd. Dit laatste is voor dit onderzoek verder niet interessant. Bij de technische inbeheername zijn louter technische wijzigingen doorgevoerd die geen juridische doorwerking hebben; van echte 'eigen' vastgestelde decentrale omgevingsplanregels, zoals bij de precies hiervoor beschreven typen decentrale regels, is geen sprake.

Uit de desk study komt naar voren dat 12 gemeenten delegatiebesluiten hebben genomen in de zin van artikel 2.8 Omgevingswet. Dit betekent dat 12 gemeenten van de 16 'koplopergemeenten' reeds gebruik maken van de delegatiebevoegdheid.

Het omgevingsplan kent in principe geen regels over participatie (participatie moet vooraf en tijdens het proces van het maken en het terinzageleggen van het omgevingsplan plaatsvinden). Onderzocht is daarom welke gemeenten reeds een kennisgeving participatie hebben gedaan. Dit is het geval in vijf gevallen; het gaat om de gemeente Amsterdam, Arnhem, Etten-Leur, Groningen en Meierijstad. In de planregels van het omgevingsplan van de gemeente Groningen zijn overigens nog wel participatieregels aangetroffen, althans: hiervoor is ruimte gereserveerd; de participatiebepalingen zijn in genoemd omgevingsplan op 'gereserveerd' gezet. Ook hier is dus, net als bij het type decentrale regel 'delegatiebevoegdheid', de bevinding dat van participatie, althans in de kennisgeving, gebruik wordt gemaakt. Uit deskstudy-onderzoek blijkt echter dat wat betreft participatie nog wel sprake is van een smalle invulling daarvan. Uit de onderzochte kennisgevingen participatie van de hiervoor genoemde gemeenten is in vier van de vijf gemeenten (Arnhem, Etten-Leur, Meierijstad, Amsterdam) alleen de mogelijkheid geboden van het indienen van zienswijzen op het ter inzage gelegde omgevingsplan. De gemeente Groningen heeft naast deze mogelijkheid ook een informatiemarkt georganiseerd.

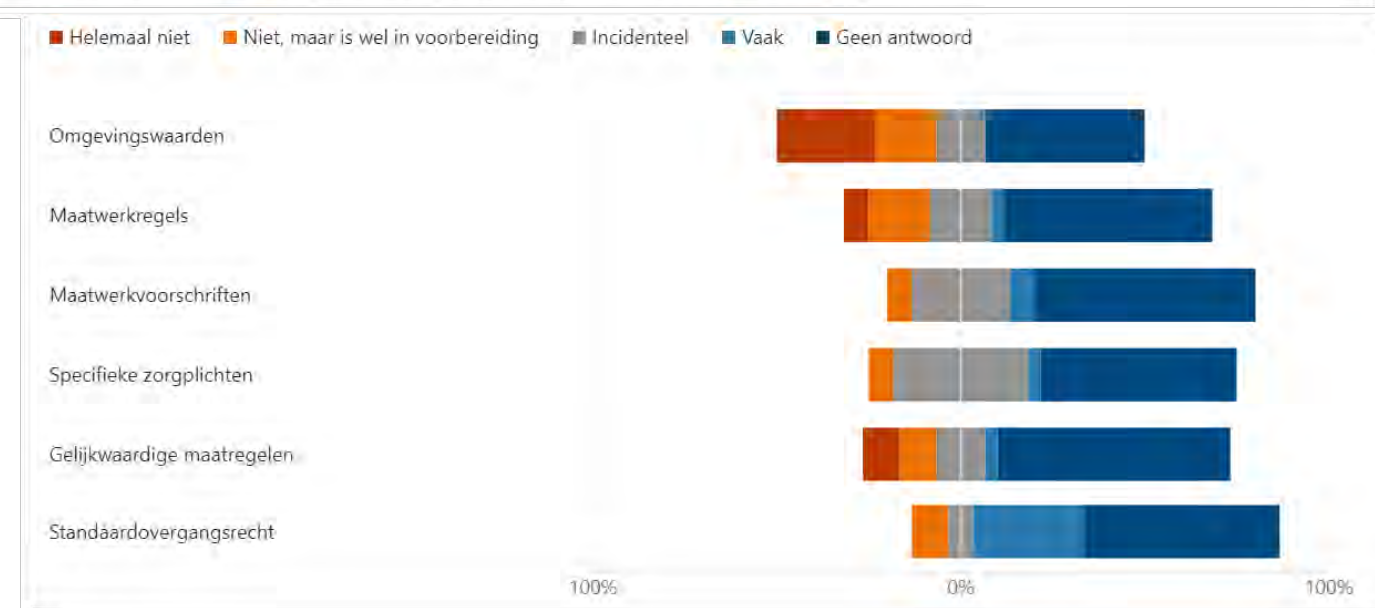
Enquête

Uit de enquête die is ingevuld door 29 gemeenten komt over het gebruik van typen decentrale regels in het omgevingsplan het volgende beeld.

⁷⁶ Het gaat om een technische inbeheername van de bruidsschat. Hiervoor is juridisch gezien geen wettelijke omgevingsplanwijzigingsprocedure voor nodig. Met het technisch in beheer nemen van de bruidsschat worden verschillen opgelost die niet van juridische aard zijn. Het gaat om technische en cosmetische verschillen, bijvoorbeeld hoofdlettergebruik en artikelen die na het artikelnummer voorzien zijn van een a.

8. De Omgevingswet kent een aantal mogelijkheden voor maatwerk (instrumenten, regels, bepalingen etc.) die gemeenten kunnen opnemen in het omgevingsplan.

In hoeverre maakt uw gemeente gebruik van de onderstaande mogelijkheden?



Figuur 15: Enquêtevraag 8, omgevingsplan

Omdat de omgevingsplannen waarover we spreken plannen zijn die worden ontwikkeld, en die nog niet zijn vastgesteld, moeten de resultaten worden gelezen als ‘in ontwerp zijnde regels’.

“Er zijn wijzigingen in voorbereiding waar bovenstaande mogelijkheden in voorkomen.” – Respondent 9 (enquêtevraag 8)

Om deze reden zien we in de resultaten dat relatief veel gemeenten (N=18) ‘geen antwoord’ als respons geven bij de meeste typen regels. Zij hebben nog geen start gemaakt, of zijn vooral aan het overwegen welke regels zij willen opstellen. Deze gemeenten zeggen bijvoorbeeld:

“Er zijn nog geen keuzes gemaakt over deze onderwerpen.” – Respondent 4 (enquêtevraag 8)

“Omdat we nog in de opbouwfase zitten is nog niet te zeggen hoe dit er over een paar jaar uitziet.” – Respondent 18 (enquêtevraag 8)

“Nog geen start gemaakt.” – Respondent 24 (enquêtevraag 8)

“Dit zijn allemaal onderwerpen waar nog over nagedacht moet worden.” – Respondent 29 (enquêtevraag 8)

In lijn daarmee hebben andere gemeenten deze enquêtevraag vooral hypothetisch ingevuld.

“Ik heb geantwoord zoals ik denk dat het gaat zijn. We hebben nog geen eerste omgevingsplanwijziging gepubliceerd. Waar ik 'geen antwoord' heb ingevuld, snap ik niet wat er bedoeld wordt.” – Respondent 14 (enquêtevraag 8)

De gemeenten die de categorie ‘incidenteel’ of ‘vaak’ hebben ingevuld doelen hiermee over het algemeen op regels die zij in de bruidsschat vinden, of die ‘beleidsneutrale’ omzettingen zijn van regels uit de eerdere bestemmingsplannen, verordeningen en beleidsregels.

“We kiezen (...) om eerst de bruidsschat volledig op orde te krijgen. Daarna volgen andere lokale regels uit voormalige bestemmingsplannen, verordeningen en beleidsregels.” – Respondent 15 (enquêtevraag 8)

“[M]aatwerkvoorschriften, zorgplichten, gelijkwaardige maatregelen, overgangsrecht zijn overgenomen uit de bruidsschat” – Respondent 12 (enquêtevraag 8)

“Het is het beleidsneutraal overnemen van al bestaande plannen, waar dit onderdeel van is.” – Respondent 16 (enquêtevraag 8)

Dit is in lijn met het algemene beeld dat volgt uit enquêtevraag 6, namelijk dat veel gemeenten zich vooral richten op een ‘beleidsneutrale’ omzetting van regelgeving naar het omgevingsplan. Beleidsneutraal wil zeggen: hooguit met enkele technische wijzigingen, maar geen inhoudelijke wijzigingen. Gemeenten richten zich doorgaans dan ook niet op het opstellen van regels die extra maatwerk mogelijk maken.

“Uitgangspunt is de bestaande bestemmingsplannen beleidsneutraal over te nemen, waarin ook al veel mogelijkheden tot maatwerk zijn opgenomen.” – Respondent 5 (enquêtevraag 6)

“Het omgevingsplan wordt niet ingericht om meer maatwerk mogelijk te maken ten opzichte van de bestemmingsplannen.” – Respondent 6 (enquêtevraag 6)

“Beleidsneutraliteit is het uitgangspunt bij het omzetten van het tijdelijk naar het volwaardig omgevingsplan.” – Respondent 9 (enquêtevraag 6)

“De eerste periode zijn we vooral bezig het plan (bruidsschat en verplichtingen vanuit Bkl) in de vingers te krijgen. Wat willen we behouden, wat moet er weg, wat sluit onvoldoende aan bij de huidige gemeentelijke regels. Pas daarna ontstaat ruimte om naar maatwerk en verfijning te kijken.” – Respondent 15 (enquêtevraag 6)

“Het eerste omgevingsplan wordt in eerste instantie beleidsneutraal opgesteld. Het gaat dus uit van eerder vastgestelde beleidsstukken en plannen.” – Respondent 16 (enquêtevraag 6)

“Ons eerste wijzigingsbesluit betreft een uitontwikkelde woonwijk, en het wordt beleidsneutraal opgesteld.” – Respondent 18 (enquêtevraag 6)

Een belangrijke verklaring hiervoor wordt – in lijn met eerdere bevindingen, zoals genoemd onder verbeterdoel 1 en 2 – gevonden in het feit dat het beleidsneutraal omzetten van het omgevingsplan al als enorm complex en intensief wordt ervaren door gemeenten. Gemeenten ervaren niet de ‘luxe’ om ook nog over extra maatwerk na te denken. Een gemeente vat dit goed samen:

“Vanwege van de omvang en complexiteit van de opgave om het omgevingsplan op te stellen, gecombineerd met de ambities op het gebied van woningbouw en transitie van het landelijk gebied, is het noodzakelijk om relatief snel een omgevingsplan te maken. Om die reden zetten we op dit moment in op het beleidsluw overzetten van de bestaande regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het op deze manier opstellen van het gemeentelijke omgevingsplan duurt naar verwachting al tot 2031. Mogelijk komt er gaandeweg meer aandacht voor lokaal maatwerk, maar op dit moment zit dat niet in de ambitie.” - Respondent 19 (enquêtevraag 6)

Slechts bij een enkele gemeente worden in de enquête indicaties gevonden voor specifieke nieuwe regels die worden gesteld, en voor welke typen decentrale regels dan wordt gekozen.

“We gaan veel meer (generieke) regels stellen voor het hele ambtsgebied en minder voor specifieke locaties. Dit betekent niet dat er geen maatwerk meer mogelijk is, maar dit wordt met name toegepast door gebruik te maken van omgevingsnormen en maatwerkvoorschriften.” - Respondent 23 (enquêtevraag 6)

Diepte-interviews

Alle zes geïnterviewde gemeenten geven aan nog beperkt gebruik te maken van decentrale regels, of dat definitieve keuzes nog gemaakt moeten worden. Vanwege de onbekendheid met het instrumentarium en de gevolgen ervan zijn de gemeenten voorzichtig. Voorrang wordt gegeven om eerst de regels uit de bruidsschat om te zetten.

Zo geeft de gemeente Groningen aan niet te werken met omgevingswaarden, maar met open normen en maatwerk-welstandsregels wordt wel al gewerkt.⁷⁷ Volgens Groningen is het instrument van de specifieke zorgplicht een soort sluitstuk, maar jurisprudentie hierover is nog onduidelijk. Groningen is derhalve terughoudend in het gebruik ervan. De gemeente Amsterdam is gesproken over de inzet van een omgevingswaarde groen, echter uit de praktijk blijkt dat de inzet van een dergelijk maatwerkinstrument het werk eerder moeilijker maakt dan makkelijker.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp maakt gebruik van open normen en verwacht daarmee de ambtelijke organisatie te kunnen ontlasten, vooral aan de kant van de vergunningverlening. Het is voor Pijnacker-Nootdorp de vraag of er dan meer handhaving nodig is. Verwacht wordt dat door open normen en algemene regels er minder vragen worden gesteld door derden (burgers of ondernemers). Een voorbeeld

⁷⁷ Tijdens de deskstudy zijn in het omgevingsplan Groningen geen open normen aangetroffen; de maatwerk-welstandsregels betreffen waarschijnlijk de regels, opgenomen in artikel 17.1 en 17.2 van de planregels.

van open normen die zijn opgenomen in het omgevingsplan van Pijnacker-Nootdorp betreft artikel 5.20, inhoudende de beoordelingsregels omgevingsvergunning voor een bouwwerk. Ingevolge sub a van genoemd artikel wordt een omgevingsvergunning alleen verleend indien het aangevraagde bouwwerk ‘naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders past binnen de stedenbouwkundige structuur’. Sub b van artikel 5.20 betreft ook een open norm. In dat sublid is aangegeven dat de omgevingsvergunning alleen kan worden verleend indien de bouw- en gebruiksmogelijkheden van omliggende gebouwen en locaties naar het oordeel van het college van burgemeester en wethouders niet onevenredig worden aangetast. Pijnacker-Nootdorp benadrukt dat goed moet worden nagedacht over de neveneffecten van de inzet van maatwerk en de vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte (bijvoorbeeld door de opname van de hiervoor als voorbeeld geschetste open normen).

De geïnterviewde functionaris van de gemeente Voorst geeft aan dat de keuzes over de inzet van decentrale regels nog gemaakt moeten worden. Een eerste aanzet daartoe zal worden gedaan in het ‘Programma Ruimtelijke Kwaliteit’. Daarin worden keuzes gemaakt op welke onderwerpen maximaal gestuurd gaat worden en waar meer losgelaten wordt, bijvoorbeeld met open normen. In het transitieplan is ervoor gekozen om eerste de bruidsschatregels om te zetten, pas daarna zijn de verordende bepalingen (bijvoorbeeld uit de APV) aan de beurt. Specifiek ten aanzien van het gebruik van het instrument omgevingswaarden is Voorst terughoudend. Dat volgt pas op lange termijn.

Tot slot wordt in Tilburg nog niet heel veel gewerkt met op maatwerk gerichte decentrale regels onder de Omgevingswet. Er bestaan geen concrete ervaringen, er zijn tot nu toe alleen op maatwerk gerichte decentrale regels in de oefenomgeving opgenomen, aldus Tilburg. In een aantal gevallen zijn overigens in de beoordelingsregels van het omgevingsplan open normen opgenomen. Er zijn nog geen locatie-specifieke regels ontworpen; de door gemeente Tilburg gehanteerde regelbibliotheek is generiek.

5.1.4 Verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Doel van de wetgever

De wetgever heeft eerder, bij het totstandkomingsproces van de Omgevingswet, de aanname gedaan dat het omgevingsplan bijdraagt aan een snellere en betere besluitvorming over projecten. Hiervoor zijn in de Omgevingswet een ruimere delegatiebevoegdheid (zie in dit verband artikel 2.8 Omgevingswet) en nieuwe regels voor participatie geïntroduceerd. Gemeenten kunnen daarnaast gebruik maken van de mogelijkheid om de termijn van inwerkingtreding van een omgevingsplan te verlengen (art. 16.78 lid 1 Ow).

Conclusie verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving

Besluitvorming over projecten

Of het instrument omgevingsplan (en de daaraan gekoppelde procedures) bijdraagt aan een snellere en betere besluitvorming over projecten is onvoldoende duidelijk geworden. Dit hangt vooral samen met het gebrek aan ervaring met besluitvorming over projecten.

Besluitvorming over omgevingsplan

Ten aanzien van besluitvorming over het omgevingsplan zelf is er een beter beeld, maar zijn er verschillen tussen opvattingen van gemeenten of het sneller en beter zal worden.

Voor wat betreft de inzet van de delegatiemogelijkheid blijkt feitelijk (desk study) dat 12 van de 16 gemeenten een delegatiebesluit genomen. Dit kan worden verklaard doordat de desk study zich richt op de 16 koplopers. Als reden voor het gebruik ervan wordt het meest genoemd: het makkelijker verrichten van reparaties en het doorvoeren van technische wijzigingen. Een meerderheid van de enquête-respondenten verwacht een versnelling van de besluitvorming door de invoering van de delegatiebevoegdheid. Of het bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming is onduidelijk.

Voor wat betreft het onderdeel 'participatie' is het beeld eveneens diffuus. Sommige gemeenten verwachten in ieder geval een snellere besluitvorming, anderen zijn juist van mening dat participatie vertragend werkt. Ten aanzien van de kennisgeving en motiveringsplicht zijn gemeenten van mening dat het de kwaliteit van besluitvorming ten goede kan komen, maar dit zal naar verwachting wel ten koste van de snelheid gaan.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen zijn afkomstig uit een selecte onderzoekspopulatie. Bij zowel de desk study (N=16), de enquête (N=29) en de diepte-interviews (N=6) zijn de koplopergemeenten oververtegenwoordigd.
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bestuurders en vergunningverleners zijn niet gesproken.

Bevindingen

Desk study

Uit de desk study blijkt ten eerste dat van alle onderzochte gemeenten (N=16) in 11 gevallen de raad delen van haar bevoegdheid heeft gedelegeerd aan het college. Er zijn twaalf delegatiebesluiten aangetroffen.⁷⁸ In de tabel in bijlage 5 is weergegeven om welke gemeenten het gaat.

Ten aanzien van participatie kan worden geconcludeerd dat bij vijf van de 16 onderzochte omgevingsplannen een kennisgeving participatie is aangetroffen. Bij nader onderzoek van die kennisgevingen blijkt dat in drie gevallen alleen gewezen wordt op het indienen van een zienswijze. Hieruit volgt dat genoemde gemeenten nog beperkt experimenteren met andere participatievormen.

Tot slot kunnen we over de mogelijkheid van het opschorten van de inwerkingtreding van het omgevingsplan kort zijn. Bij geen van de onderzochte gemeenten (N=16) is gekozen om de termijn voor het in werking laten treden van het omgevingsplan op te schorten. De onderzochte gemeenten hebben hier geen gebruik van gemaakt.

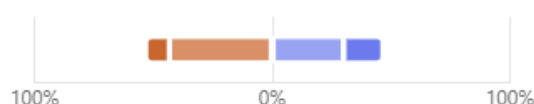
⁷⁸ Hiervoor is ook altijd een apart raadsbesluit nodig iets dat in beginsel buiten de scope lag van de desk study, maar vanwege de volledigheid van het onderzoek wel is meegenomen (zie hoofdstuk 5.1). Dit punt komt ook terug in de uitgevoerde enquête.

Enquête

Uit de enquête (N=29) komt het volgende beeld over het gebruik van de delegatiebevoegdheid en participatie bij de besluitvorming over omgevingsplannen.

Op de vraag in hoeverre van de delegatiebevoegdheid door de gemeenteraad gebruik wordt gemaakt, is als volg geantwoord.

● Helemaal niet ● Incidenteel ● Vaak ● Geen antwoord



Figuur 16: Enquêtevraag 14, omgevingsplan

Gemeenten geven aan ‘vaak’ (N=9) of ‘incidenteel’ (N=13) gebruik te maken van de delegatiebevoegdheid waarmee de raad aan het college van B&W de bevoegdheid geeft om onderdelen van het omgevingsplan vast te stellen. In de toelichting wordt genoemd dat, als er gebruik wordt gemaakt van delegatie, het de volgende onderwerpen betreft:

“Bijvoorbeeld als het gaat om het verwerken van beleid in regels in het omgevingsplan en dat beleid al eerder door de raad is vastgesteld” – Respondent 1 (enquêtevraag 14)

“O.a. kleinschalige (woning)bouwprojecten (tot 50 woningen) en aanpassingen op basis van vastgesteld raadsbeleid zijn gedelegeerd aan college.” – Respondent 11 (enquêtevraag 14)

“Technische wijzigingen” – Respondent 13 (enquêtevraag 14)

“Veel van de kleinere plannen kunnen door het college afgedaan worden.” – Respondent 14 (enquêtevraag 14)

“Via de Crisis- en herstelwet maken we al enkele jaren gebruik van deze mogelijkheid. We gebruiken daarvoor als basis de voormalige wijzigingsbevoegdheden uit bestaande bestemmingsplannen. Die zijn aangevuld met enkele vaak voorkomende lokale situaties.” – Respondent 13 (enquêtevraag 14)

“Met name om eenvoudiger kleine reparaties en technische wijzigingen in het omgevingsplan door te kunnen voeren, zonder steeds weer naar de raad te moeten.” – Respondent 23 (enquêtevraag 14)

“Bijvoorbeeld als bestemmingsplan beleidsneutraal wordt omgezet. Maar ook vragen we de raad in specifieke situaties, bij vaststelling beleid, om het verwerken van dat beleid of de ontwikkeling in het omgevingsplan te delegeren aan het college.” – Respondent 28 (enquêtevraag 14)

Van de 29 gemeenten geven veruit de meeste gemeenten (N=25) aan dat gebruik van de delegatiebevoegdheid bijdraagt aan snellere besluitvorming. De reden hiervoor is dat voor de betreffende wijzigingen niet naar de raad hoeven, die minder frequent vergadert dan het college, en hetgeen een extra stap in het proces kan besparen. Of de kwaliteit van de besluitvorming door gebruik van de delegatiebevoegdheid beter wordt is niet eenduidig beantwoord door gemeenten.

Over de bijdrage van participatie aan besluitvorming over projecten in de leefomgeving, op basis van het omgevingsplan, kunnen gemeenten op dit moment slechts verwachtingen uitspreken. Daadwerkelijke besluitvorming over projecten in de leefomgeving heeft nog niet of onvoldoende plaatsgevonden. De meeste gemeenten verwachten dat participatie ‘incidenteel’ (N=17) bijdraagt aan snellere besluitvorming over projecten in de leefomgeving. Doorgaans kost participatie extra tijd, maar in sommige gevallen helpt het om in een vroegtijdig stadium bezwaren in beeld te krijgen die een vertragend effect zouden hebben later in het proces. Gemeenten denken dat participatie de kwaliteit van de besluitvorming ‘vaak’ (N=14) of ‘incidenteel’ (N=12) bevordert. Gemeenten noemen ‘draagvlak’, ‘beter begrip’ en vroegtijdige detectie van eventuele knelpunten als voorname redenen. *“Door participatie vaak knelpunten en verschillen van inzicht vroegtijdig in beeld”* (respondent 29, enquêtevraag 18). Geen van de gemeenten ziet de kwaliteit van de besluitvorming over projecten verminderen door participatie. Echter, worden er wel kanttekening gemaakt:

“[O]p het moment dat er vanaf het begin weerstand is dan blijft dit vaak zo.” – Respondent 22 (enquêtevraag 18)

“Participatie zorgt vaak ook voor onnodige reuring als mensen het er niet mee eens zijn. Participatie wordt vaak een strijd over het wel of niet willen van iets. Het voeren van een open gesprek waarbij de ontwikkeling niet ter discussie staat is vaak onmogelijk.” – Respondent 24 (enquêtevraag 18)



Figuur 17: Enquêtevraag 18, omgevingsplan

Ten aanzien van de kennisgevings- en motiveringsplicht bij de besluitvorming over het omgevingsplan⁷⁹ geven 12 gemeenten aan dat dit ‘helemaal niet’ bijdraagt aan snellere besluitvorming over het

⁷⁹ Zie Omgevingsbesluit, artikel 10.2, eerste en tweede lid, en Omgevingswet, artikelen 16.29 en 5.47

omgevingsplan. Over de bijdrage van de kennisgevings- en motiveringsplicht aan de kwaliteit van de besluitvorming zijn gemeenten over het algemeen positief. De kwaliteit van de besluitvorming neemt volgens de gemeenten ‘vaak’ (N=14) of ‘incidenteel’ (N=8) toe.

“De kennisgeving draagt bij aan de kwaliteit doordat het kenbaar is dat er een besluit wordt voorbereid en de motiveringsplicht laat zien dat er weloverwogen is besloten. Dit draagt m.i. bij aan de kwaliteit.” – Respondent 9 (enquêtevraag 18)

Een ander deeltitem binnen verbeterdoel 4 betreft de mogelijkheid tot opschorting van het moment van inwerkingtreding van het omgevingsplan. Dit betreft de mogelijkheid inhoudende dat de gemeenteraad een later tijdstip van inwerkingtreding in het omgevingsplan kan opnemen. Dit is verwoord in artikel 16.78, lid 1, Omgevingswet, en luidt: ‘Een omgevingsplan treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit is bekendgemaakt, tenzij bij het besluit een later tijdstip is bepaald.’ Van de 29 respondenten geven 27 aan ‘geen antwoord’ te kunnen geven. Bij drie respondenten ligt dat anders. Twee gemeenten geven aan de opschortingsmogelijkheid vaak te willen inzetten, één gemeente wil het incidenteel doen. Één gemeente geeft daarbij het volgende aan:

“Uitgangspunt is [een] zo kort mogelijke termijn van vaststelling tot inwerkingtreding. Dit om de risico's [met betrekking tot] samenloop te voorkomen. Voorstelbaar is dat je in een enkel geval de inwerkingtredingstermijn wilt opschorten tot de beroepstermijn. Wij onderzoeken nog de nut en noodzaak hiervan. Wij vragen ons overigens af wat nog de toegevoegde waarde is van 4 weken. Waarom niet de dag na bekendmaking in werking laten treden? Als je toch los laat dat de beroepstermijn en inwerkingtredingstermijn hetzelfde zijn.” - Respondent 11, (enquêtevraag 13)

Diepte-interviews

Gemeenten zijn in de diepte-interviews gevraagd naar de bijdrage van het omgevingsplan aan het verbeterdoel van de versnelde en verbeterde besluitvorming. Specifiek is stilgestaan bij het participatieve element van dit verbeterdoel.

De geïnterviewde gemeenten zijn hierover sterk verdeeld. Twee van de zes gemeenten (Tilburg en Pijnacker-Nootdorp) zien niet dat participatie bijdraagt aan snellere besluitvorming, want het betrekken van betrokkenen vraagt veel tijd. Zij verwachten ook geen daling van het aantal zienswijzen dat wordt ingediend. Of het betrekken van meer partijen leidt tot betere besluitvorming wordt door hen ook sterk betwijfeld; door de toename van het aantal betrokkenen ontstaan ook meer beelden over wat een ‘goed’ of ‘beter’ besluit is. Bovendien leidt meer participatie tot het afwegen van meer persoonlijke belangen, terwijl het algemeen belang daar niet per sé mee is gediend, aldus deze gemeenten.

De gemeente Groningen en de gemeente Voorst verwachten wel dat een betere participatie helpt om het aantal zienswijzen omlaag te brengen. In het kader van concrete projecten (waarbij een vergunningplichtige activiteit wordt aangevraagd) vraagt Groningen de initiatiefnemer om een participatieplan, dus voorafgaand aan het project. Hier wordt beter over nagedacht. Zienswijzen voelen als mosterd na de maaltijd. Volgens Voorst helpt het dat participatie nu verplicht is.

De gemeente Rotterdam benadrukt dat de voorbereiding niet begint bij het opstellen van het omgevingsplan, maar juist in de voorfase van het maken van de plannen, ambitiedocumenten, de te doorlopen MER-procedure.

Volgens de gemeente Amsterdam is het op dit moment moeilijk in te schatten of het verbeterdoel gehaald wordt.

5.2 Thema 2: Bijdrage van het omgevingsplan aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

Doel van de wetgever

Bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gaat het om de zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, bestaand uit zowel het waarborgen van kwaliteit als het ruimte bieden voor ontwikkeling.⁸⁰ Deze samenstellende delen kennen geen onderlinge hiërarchie, ze zijn nevensgeschikt (Tweede Kamer, 2015 Nota van antwoord p. 33). Er is geen objectieve maatstaf voor de balans tussen beide doelen. Duidelijk zal zijn dat beide doelen op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Het bieden van ruimte aan economische activiteiten gaat immers niet vanzelf gepaard met behoud of verbetering van de omgevingskwaliteiten. De stelselherziening moet ertoe leiden dat beide doelen met elkaar in balans worden gebracht.

De vraag is of het omgevingsplan bijdraagt aan het kunnen bereiken van die balans. 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. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties brengt mee dat alle belangen worden afgewogen met het oog op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (beschermen en benutten). Er bestaat zorg dat de balans op decentraal niveau uitvalt naar meer 'benutten'.⁸¹

Conclusie thema 2: Bijdrage van het omgevingsplan aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

Het is duidelijk bij de gemeenten dat de Omgevingswet een andere manier van werken en kijk op de fysieke leefomgeving vraagt. In hoeverre het omgevingsplan bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke doelen is voor de gemeenten moeilijk te zeggen. Het gaat om de samenhang tussen de verschillende Omgevingswet-instrumenten die gezamenlijk bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen. Het omgevingsplan staat daar niet van los, maar werkt daaraan mee. Het is nu nog te vroeg om het concrete effect ervan te definiëren. Naar mate er meer omgevingsplannen worden vastgesteld en in de praktijk gaan werken zal dit moeten blijken.

Hetzelfde geldt voor het bereiken van een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving. Dit rust naar mening van de gemeenten ook niet enkel op het omgevingsplan en hangt samen met de andere

⁸⁰ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 42.

⁸¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 4

instrumenten. De afweging vindt al eerder plaats en de invulling zit in de instrumenten en de uitwerking in het omgevingsplan. Naar mate dit de komende jaren concreet wordt gedefinieerd kunnen er betere conclusies getrokken worden over de bijdrage van het omgevingsplan hierin.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen zijn voornamelijk afkomstig uit de diepte-interviews. Bij de diepte-interviews (N=6) is met een select aantal gemeenten gesproken, waarbij de koplopergemeenten oververtegenwoordigd zijn.
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bestuurders, vergunningverleners en initiatiefnemers zijn niet gesproken.

Bevindingen

Desk study

Ter duiding van de bijdrage van het omgevingsplan aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet baseert dit onderzoek zich op de percepties van de gemeenten zelf. Het diepte-interview is voor dit thema het aangewezen onderzoeksinstrument.

Aangezien de gemeenten nog in een vroeg stadium zijn in de ontwikkeling van hun omgevingsplannen, zijn nog weinig concrete op maatwerk gerichte decentrale regels opgenomen. Dit zegt nog niets over de mate van beschermen of benutten die zij willen toestaan. Wanneer de omgevingsplannen meer definitief worden, kan er meer gezegd worden over de aanwezige op maatwerk gerichte decentrale regels en in hoeverre zij ten dienste staan van het benutten of beschermen van de fysieke leefomgeving.

Enquête

Zoals onder bevindingen desk study toegelicht is het diepte-interview voor dit thema het aangewezen onderzoeksinstrument.

Diepte-interviews

Alle zes de gemeenten geven aan dat het te vroeg is om een beeld te geven over de impact van het omgevingsplan op de balans tussen beschermen en benutten. Ze zijn zich ervan bewust dat de geest van de Omgevingswet uitnodigt om op een andere manier de fysieke leefomgeving te beschermen en meer te benutten, maar dat dit erg afhankelijk is van de invulling van de instrumenten.

“Of maatschappelijke doelen beter gerealiseerd kunnen worden ligt helemaal aan hoe je met de instrumenten omgaat. Als je een wethouder hebt die alleen maar wil bouwen, is het lastig om een goede balans te vinden. In de praktijk kan een plan ook prima gewijzigd worden zonder dat een goede afweging is gemaakt.” – Gemeente Voorst.

“We zitten nog in de beginfase dus kunnen niet zeggen of de Omgevingswet bijdraagt. Als collectief moeten we nog leren met de instrumenten te werken. Het is moeilijk alle gevolgen te overzien op alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Op termijn zal dit inzicht steeds meer komen.”

“Dit ligt vooral aan de bevoegdheden. De gemeente herkent niet dat gemeenten meer willen benutten dan beschermen. Het is juist het rijk die dat nu doorduwt. In Amsterdam is er een gezonde balans. Bestuurders willen kunnen sturen.” – Gemeente Amsterdam

De gemeenten zijn van mening dat het omgevingsplan meer ruimte kan laten aan de burger, maar de verbreding van het omgevingsplan is beperkter dan mensen denken. Niet alle onderwerpen gaan per definitie over de fysieke leefomgeving, maar hebben wel effect op de fysieke leefomgeving. Dit kan discussie veroorzaken over wat er wel of niet wordt opgenomen in het plan.

“Als gemeente kan je meer loslaten voor het benutten van de fysieke leefomgeving en dus ook meer inzetten op het vertrouwen van de burger. Dit kan ruimte geven op bepaalde vlakken. Als gemeente zou je dit niet krampachtig moeten willen checken. Het beschermen van de fysieke leefomgeving zal wel op een andere manier gaan.” - Gemeente Pijnacker-Nootdorp

Ook hier benadrukken de gemeenten dat de flexibiliteit en bescherming ook afhangt van hoe het instrumentarium wordt ingezet. Daarbij wordt aangegeven dat deze nieuwe instrumenten in hun visie wel adequater zijn dan het bestemmingsplan en bijvoorbeeld de uitgebreide omgevingsvergunning ex. artikel 2.12 lid 1 onder a Wabo (oud). De nieuwe instrumenten dragen er volgens gemeenten in hun perceptie aan bij dat belangrijke onderwerpen op het juiste moment worden meegenomen in de afweging. Het omgevingsplan biedt meer ruimte aan de burger. Dit kan aan de voorkant in de regels en beleid en als finale afweging bij de vergunningverlening meegegeven worden.

“Benutten richt zich meer op het toestaan van economische ontwikkelingen, beschermen richt zich meer op natuur en erfgoedzaken. Het is dan de vraag waar je als gemeente economische ontwikkelingen toestaat. Met de huidige TAM-IMRO en BOPA's is het omgevingsplan niet echt een ontwikkelinstrument. De balans tussen beschermen en benutten wordt eerder in het proces afgewogen en vertaalt naar het omgevingsplan.” – Gemeente Groningen

5.3 Thema 3: Gevolgen van het omgevingsplan voor rechtsbescherming en rechtszekerheid

Doel van de wetgever

Wanneer de bedoeling van de wetgever wordt gezien in relatie tot de gevolgen van het omgevingsplan voor rechtsbescherming en rechtszekerheid dan is het goed om eerst stil te staan bij de vraag die centraal staat in thema 3. Deze vraag luidt als volgt: *in hoeverre wordt met het omgevingsplan een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt, en wordt een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor wetsgebruikers?* Als uitleg van de vraag dienen de volgende deelvragen, te weten: (1) In hoeverre biedt het instrument van het omgevingsplan een gelijkwaardige mate van rechtsbescherming? en (2) gaat de inzet op flexibiliteit ten koste van de rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de wet?

Bij rechtsbescherming gaat het om de mogelijkheid voor wetsgebruikers om de rechtmatigheid van besluiten te laten toetsen door de bestuursrechter. Volgens de regering zou de stelselherziening van het

omgevingsrecht niet moeten leiden tot inperking van de rechtsbescherming.⁸² In het verlengde daarvan is bij de vormgeving van rechtsbescherming onder de Omgevingswet uitgegaan van een aantal uitgangspunten, waarvan de twee belangrijkste hierna kort worden besproken. Ten eerste is als vertrekpunt genomen dat het beschermingsniveau, zoals dat gold onder de vorige wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht, niet lager mag worden.⁸³ Een ander uitgangspunt is dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel. Dit betekent dat waar bestaande beroepsmogelijkheden en procesrechtelijke voorzieningen goed werken, deze met Omgevingswet zijn voortgezet als deze met de vorige wetgeving vergelijkbare rechtsfiguren kent.

In de onderzoeksopzet – verwoord in paragraaf 2.2 van hoofdstuk 2 ('Onderzoeksmethodiek') – is aangegeven dat voor een deel van de uitvoering van dit onderzoek gebruik gemaakt wordt van de onderzoeksmethode 'diepte-interviews'. De in dit thema centraal staande vraag '*in hoeverre wordt met het omgevingsplan een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt, en wordt een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor wetsgebruikers?*' is alleen in de diepte-interviews met de zes geselecteerde gemeenten aan bod gekomen. Dit omdat deze vraag bij uitstek een perceptievraag betreft. Kwantitatieve en concreet objectiveerbare gegevens zijn bij deze vraag moeilijk te geven, al is het maar omdat bijvoorbeeld 'evenwicht', 'flexibiliteit' en 'rechtszekerheid' als containerbegrippen kunnen worden ervaren.

Let wel:

In tegenstelling tot de algemene regels van de provincie en van het waterschap (omgevingsverordening en de waterschapsverordening) kan de burger tegen de bepalingen in een gemeentelijk omgevingsplan beroep aantekenen. Zaken die vroeger in de gemeentelijke verordeningen (bijvoorbeeld de APV) waren opgenomen, stonden niet voor beroep open. Nu deze zaken onder invloed van de Omgevingswet vanuit de gemeentelijke verordening in het omgevingsplan opgenomen gaan worden, komen ze wel open te staan voor beroep.

Conclusie thema 3: Gevolgen van het omgevingsplan voor rechtsbescherming en rechtszekerheid

Rechtsbescherming

De gemeenten zijn verdeeld over de vraag of het omgevingsplan een gelijkwaardige mate van rechtsbescherming biedt ten opzichte van de oude situatie onder de Wet ruimtelijke ordening. Voor sommige gemeenten treedt er geen wijziging op, andere gemeenten verwachten een groter aantal procedures door het opnemen van voorheen niet appellabele verordenende regels in het omgevingsplan.

Rechtszekerheid

Hoewel wat dun, is een rode draad in de beantwoording door de gemeenten dat de mate van rechtsbescherming erg afhangt van hoe het desbetreffende omgevingsplan is ingericht en opgesteld.

⁸² Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, pagina 38.

⁸³ Idem, pagina 295.

Open normen zijn een bron voor discussie, maar het is te vroeg om te zeggen hoe deze normen leiden tot een toe- of afname van rechtszekerheid.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we (nog) geen antwoord geven

Op dit moment beschikken we over onvoldoende feiten en percepties en is het niet mogelijk om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Bevindingen

Desk study

De omgevingsplannen van gemeenten zijn nu nog te prematuur om een uitspraak over rechtsbescherming en rechtszekerheid op te baseren. De desk study wordt daarom niet betrokken bij dit thema.

Enquête

Rechtsbescherming

In enquêtevraag 43 zijn gemeenten bevestigd naar het effect van het overzetten van regels uit oude verordeningen naar het omgevingsplan op beroepprocedures. Van de 29 gemeenten geven 27 aan hier geen antwoord of geen helder antwoord op. Hier kunnen geen uitspraken aan worden ontleend over rechtsbescherming.

Rechtszekerheid

Het soort regels dat gemeenten stellen kan gevolgen hebben voor de rechtszekerheid. Regels met een meer open karakter hebben geen bevorderlijke werking op de rechtszekerheid.

De Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid te kiezen voor een 'globaal omgevingsplan', in plaats van strakke planvoorschriften (met mogelijkheid tot afwijking). Bij een globaal omgevingsplan werken gemeenten met globale planregels en flexibele nader vast te stellen beleidsregels. Op basis van de enquête zien we dat de vraag of gebruik gemaakt gaat worden van een globale omgevingsplanregels door veel gemeenten nog niet goed te beantwoorden is. Gemeenten geven hierop geen antwoord (N=10) of zijn 'neutraal' (N=5). Van de gemeenten die hier wel uitgesproken over zijn 8 gemeenten het 'oneens' en 4 'eens'. Één gemeente licht toe dat er met het oog op rechtszekerheid bewust niet voor een globaal omgevingsplan is gekozen.

"[In het] kader van rechtszekerheid wordt hier niet voor gekozen." – Respondent 5 (enquêtevraag 27)

Gemeenten noemen wel globale planregels op te nemen zeggen onder andere:

"Als het gaat om een ontwikkeling waar een meer globaal kader wenselijk is (zoals voorheen een globaal bestemmingsplan), dan denk ik dat we daaraan tegemoet komen." - Respondent 23, (enquêtevraag 27)

“T.o.v. het vigerende bestemmingsplan laten we precieze hoogtematen los en introduceren we meer open normen” - Respondent 26, (enquêtevraag 27)

Door het gebrek aan respons en het wisselende beeld in de beantwoording kunnen we hier echter nog geen duidelijke conclusies aan verbinden. Over het algemeen wordt de definitie van ‘globaal’ als onduidelijk ervaren.

Op de vraag of er een verschuiving heeft plaatsgevonden van vergunningplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten met de komst van het omgevingsplan reageren gemeenten als volgt. Van de 29 gemeenten geven 16 gemeenten aan hier nog geen antwoord op te kunnen geven. Zeven gemeenten reageren in ontkennende zin, en vijf gemeenten reageren in bevestigende zin. Gemeenten die bevestigend reageren lichten onder andere toe:

“Dit gaat zeker gebeuren. We kiezen wel heel bewust soms wél voor een vergunningplicht, bv. als het gaat om fraudegevoelige activiteiten (Bibob).” – Respondent 14, (enquêtevraag 30)

“Onze basisregeling bevat veel algemene regels. Voor het bouwen van een hoofdgebouw gelden bijvoorbeeld veel algemene regels, onder meer ten aanzien van de goot- en bouwhoogte en het bouwvlak. Dit neemt niet weg dat voor het bouwen van een hoofdgebouw een omgevingsvergunning nodig is. Deze vergunningplicht is wenselijk om het bouwplan te kunnen beoordelen op de uiterlijke kenmerken (beeldkwaliteit). Door zoveel mogelijk algemene regels op te nemen proberen we onnodige vergunningaanvragen zo veel mogelijk 'af te vangen' via de vergunningcheck (toepasbare regels).” – Respondent 14, (enquêtevraag 30)

Hier moeten we echter ook concluderen dat door het gebrek aan respons en het wisselende beeld in de beantwoording nog geen duidelijke conclusies kunnen worden gegeven.

Diepte-interviews

Rechtsbescherming

Twee (Voorst, Pijnacker-Nootdorp) van de zes gemeenten hebben dezelfde uitgesproken mening over de impact van het omgevingsplan op de rechtsbescherming: in vergelijking tussen de oude en de nieuwe situatie in aanvang zijn dezelfde mogelijkheden van zienswijzen, bezwaar en beroep blijven bestaan. De gemeente Rotterdam en Groningen geven aan dat de mogelijkheden voor bezwaar en beroep breder zijn dan onder het oude recht het geval was. In het omgevingsplan staat straks elke daarin opgenomen regel open voor beroep, zoals de APV of voor het parkeerbeleid.

De gemeente Amsterdam legt een koppeling tussen rechtszekerheid (de kenbaarheid van regels) en de rechtsbescherming. Amsterdam ziet dat momenteel somber in. In het DSO zijn veel annotaties, vaak juridisch irrelevant en de viewer is nog te onoverzichtelijk. De gemeente Tilburg bleek minder uitgesproken over dit onderwerp.

Rechtszekerheid

Alle gemeenten geven aan dat de wet te kort in werking is om daar vanuit ervaring een mening over te geven. Vier gemeenten (Rotterdam, Tilburg, Voorst en Pijnacker-Nootdorp) geven aan dat de vraag over

de rechtszekerheid en een eventueel toegenomen flexibiliteit sterk afhangt hoe het omgevingsplan wordt ingericht en vooral hoe burgers hierbij worden betrokken.

Voorst voorziet dat in een bestaande woonwijk er misschien meer flexibiliteit en rechtszekerheid kan komen, dat geregeld kan worden met maatwerk. Voorst verwacht daarbij een tendens om in het buitengebied zoveel mogelijk regels los te laten; alleen in sommige gevallen stuurt Voorst op beschermen met strakkere regels. In het stedelijke gebied zal Voorst juist meer sturen. Een voorbeeld is een keuze om esthetiek meer los te laten, zodat ook een dakkapel aan de voorkant gebouwd kan worden. Op die manier kunnen bijvoorbeeld jongeren langer thuis wonen. Over dergelijke keuzes zal een eerste aanzet gegeven worden in het programma Ruimtelijke Kwaliteit, aldus Voorst. Ook Pijnacker-Nootdorp kan zich verder voorstellen dat er strakkere regels in een gebied komen dat nog ontwikkeld moet worden. Of er een evenwicht wordt bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor wetsgebruikers is volgens Pijnacker verder afhankelijk van hoe je het plan opmaakt en in welk gebied je zit. Dat bepaalt hoe je je plan vormgeeft. Met open normen creëer je flexibiliteit maar minder rechtszekerheid.

Specifiek voor Rotterdam springt in het oog dat de meeste functies (in de voormalige bestemmingsplannen, thans onderdeel van het tijdelijke omgevingsplan van rechtswege) al 'vastliggen'. Dat wil zeggen: veel ruimtelijke plannen zijn conserverend van aard. De flexibiliteit zit juist in kleinere gebieden en -projecten. Volgens de geïnterviewden staat hiermee vast dat er weinig ruimte is om afwegingen te maken in de regels die er nu al zijn.

5.4 Thema 4: Gevolgen van het omgevingsplan voor de uitvoeringspraktijk (intern)

Doel van de wetgever

Onder de Omgevingswet wordt de uitoefening van taken en bevoegdheden overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. Het belangrijkste instrument voor de gemeente is het omgevingsplan. De vraag is in hoeverre het omgevingsplan (met bijbehorende aanvullende instrumenten zoals omgevingswaarden) toereikend is voor de gemeente om haar taken uit te oefenen.

Conclusie thema 4: Gevolgen van het omgevingsplan voor de uitvoeringspraktijk (intern)

Gemeentebestuurders moeten veelal wennen aan de nieuwe wetgeving en het stelsel. In praktijk hebben zij nog weinig ervaring opgedaan met het omgevingsplan, mede doordat er nog weinig wijzigingen zijn voorgelegd. Daarnaast raakt het de dagelijkse praktijk van gemeentebestuurders nauwelijks. Het is moeilijk om te zeggen of de bestuurders meer moeite hebben de Omgevingswet te bevatten dan de vorige wetgeving. Het moet de komende jaren blijken of zij voldoende comfort, kennis en grip ontwikkelen. Het is echter maar de vraag in hoeverre gemeentebestuurders de Omgevingswet van voor tot achter moeten kennen voor hun taakuitvoering. De kennis en kunde ligt in eerste instantie in de ambtelijke organisatie.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen zijn gebaseerd op de desk study en de enquête. Zowel de desk study (N=16) als de enquête (N=29) en de diepte-interviews (N=6) kennen een beperkte onderzoekspopulatie, waarbij de koplopergemeenten oververtegenwoordigd zijn.
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bestuurders en vergunningverleners zijn niet gesproken.

Bevindingen

Desk study

Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten de mogelijkheid om te kiezen voor een globaal omgevingsplan in plaats van strakke planvoorschriften met mogelijkheid daarvan af te wijken. Dat laatste was ook al mogelijk onder de Wet ruimtelijke ordening. Bij een globaal omgevingsplan kan een gemeente werken met globale planregels, en flexibele door B&W vast te stellen nadere beleidsregels. In de bestudeerde omgevingsplannen is nog niet terug te vinden in hoeverre gemeenten kiezen voor een globalere invulling van het omgevingsplan, althans niet voor zover het nieuwe open normen betreft en dus een duidelijk ander karakter hebben dan de onderwerpen ‘parkeren’ en ‘welstand’ waar al open normen mogelijk waren. Globale planregels en beleidsregels zijn tot dusver niet aanwezig aangezien deze bij conserverende omgevingsplannen niet aan de orde zijn en in de ontwikkelgericht omgevingsplannen nog concreet gedefinieerd dienen te worden.

Enquête

Uit de enquête komt ten aanzien van de gevolgen van het omgevingsplan voor de uitvoeringspraktijk het volgende beeld.

De vraag of gemeenten verwachten van minder vergunningplichten gebruik te zullen maken, ten gunste van algemene regels is reeds behandeld bij de enquêteresultaten onder thema 3. Hieruit kwam een wisselend beeld waarbij slechts 5 van de 29 gemeenten aangeeft dit te willen doen.

Aan gemeenten is de vraag gesteld welke gevolgen deze verschuiving (naar verwachting) heeft voor toezicht en handhaving? Gemeenten geven hier geen antwoord op, of reageren met ‘n.v.t.’. Slechts één gemeente noemt meer handhaving te verwachten (respondent 20, enquêtevraag 33). Deze hetgeen logisch te verklaren is door het feit dat de verschuiving überhaupt niet plaatsvindt in de ogen van gemeenten, of herkend wordt. Ten aanzien van toezicht en handhaving onder de Omgevingswet zien de respondenten überhaupt weinig veranderen.

“Hierin zien wij geen verschil met het werk van voor de [Omgevingswet].” - Respondent 13 (enquêtevraag 34)

“[Dit] wordt niet meer of minder dan voor de invoering [van de Omgevingswet].” - Respondent 16 (enquêtevraag 34)

“Ons handhavingsbeleid is gericht op handhaven bij meldingen/verzoeken. Er is geen capaciteit voor actieve handhaving op alle regels.” - Respondent 18 (enquêtevraag 34)

“Niet anders dan wat voorheen het geval was en geen andere keuzes hierin gemaakt en leidt niet tot andere monitoring.” - Respondent 27 (enquêtevraag 34)

Diepte-interviews

Integrale afwegingen

De gemeenten geven in de diepte-interviews aan dat integrale afwegingen al voor de Omgevingswet werden gemaakt, maar de afwegingen nu wel breder zijn gemaakt. Er zitten meer partijen aan tafel, maar dit is vooral wanneer bepaalde vragen niet binnen het omgevingsplan passen of het onderwerpen betreft zoals gezondheidsaspecten die nu ook meewegen.

Zij geven aan dat bij deze verschillende afwegingen nu ook bepaalde criteria moeten worden meegewogen die besloten liggen in het nieuwe toetsingskader van de wet bij omgevingsplannen, te weten dat met de vaststelling van een omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet worden bereikt (artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet). De verantwoording van de gemeente wordt beter, omdat vanuit het woord ‘evenwichtig’ in artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet in de verantwoording ook de doelen van de wetgever over de fysieke leefomgeving – opgenomen in artikel 1.3 Omgevingswet – moeten terugkomen. Het begrip ‘fysieke leefomgeving’ heeft een ruimer bereik dan het begrip ‘goede ruimtelijke ordening’ uit de Wet ruimtelijke ordening (oud). De gemeenten geven aan dat bij een besluit een verantwoording gegeven zal worden. Dit kan opgenomen in het besluit zelf of in de artikelwijziging. De gemeenten verwachten dat de motivering en toelichting de afweging van de gemeenten transparant zal maken.

Gemeentebestuurders

Alle gemeenten geven aan dat de gemeentebestuurders, college en raadsleden, nog weinig ervaring hebben met het omgevingsplan, mede doordat er nog weinig wijzigingen zijn voorgelegd. Over het algemeen wordt het technisch-juridische deel van het omgevingsplan als ingewikkeld ervaren. Daarnaast raakt het de dagelijkse praktijk van gemeentebestuurders nauwelijks. Gemeenteraden worden voorgelicht, geïnformeerd en meegenomen in de werking van het omgevingsplan, maar het is een grote omschakeling van het papieren plan en de complexiteit ervan wordt nog wel eens onderschat. Daarnaast is de herkenbaarheid van het omgevingsplan verminderd omdat de verbeelding (o.a. kleuren en kaartlagen) niet hetzelfde is.

Gemeenten merken dat bestuurders meer interesse hebben voor de maatschappelijke vraagstukken dan het stelsel en systeem achter het omgevingsplan. Dit wil nog wel eens gemoeid gaan met onrealistische wensen. Dit bemoeilijkt het gesprek over de invulling van het omgevingsplan. Daar waar de gemeentebestuurders geen weet hebben van de inhoud, wordt veelal vertrouwen gelegd in de kennis en professionaliteit van de ambtenaren. Zij merken echter dat gemeentebestuurders niet helemaal kunnen bevatten wat er allemaal komt kijken bij het vullen en benutten van het omgevingsplan.

“We (gemeente Pijnacker-Nootdorp) hebben de gemeenteraad uitgebreid meegenomen van alle instrumenten van de Omgevingswet in een proefbehandeling. Nu is er ook een link zodat het omgevingsplan in de software getoetst kan worden. We hebben een aantal casussen voorgelegd en dat vonden ze heel nuttig. [...] Raadsleden kunnen desondanks nog niet helemaal bevatten waar ze ‘ja’ op zeggen als er vraagstukken vanuit het omgevingsplan worden voorgelegd. Ze moeten alles bekijken en dat is veel.” - Gemeente Pijnacker-Nootdorp

“In Voorst ligt veel verantwoordelijkheid bij ambtenaren. [...] Bestuurders zijn nog niet sterk betrokken bij het omgevingsplan. Ze zijn wel betrokken geweest bij het transitieplan, en zullen ook meer betrokken worden bij het programma ruimtelijke kwaliteit omdat daar inhoudelijke keuzes gemaakt zullen worden.” - Gemeente Voorst

De gemeentebestuurders moeten voldoende op de hoogte zijn van de werking van de wet om de juiste kaders te stellen en keuzes te maken die haalbaar zijn binnen het stelsel van de wet. Het omgevingsplan kan daarin grip creëren omdat daar de juridische regels samenkomen.

Voorbeeld uitvoeringspraktijk

De uitvoeringspraktijk van de gemeente Pijnacker-Nootdorp kan als een voorbeeld worden gebruikt voor het type gevolgen dat de invoering van de Omgevingswet met zich meebrengt in een gemeente. Wij onderscheiden daarbij de volgende gevolgen:

- (a) ICT: Er werd vanuit gegaan dat de software om omgevingsplannen te maken wel zou werken; er moet in de praktijk steeds worden bijgestuurd. De herkenbaarheid van de nieuwe software is minder dan in de oude situatie. Binnen de functie ‘regels op de kaart’ kan door een burger moeilijker worden vastgesteld wat er allemaal op een bepaalde locatie mag met de verbeelding ervan.*
- (b) Samenwerken: het omgevingsplan is niet alleen maar ‘eigendom’ van de afdeling ruimte of planvorming, maar er moet intern worden samengewerkt. Dat gaat niet altijd even snel.*
- (c) Kennis. De kennis over het omgevingsplan is bij een kleine groep medewerkers aanwezig. Andere medewerkers – die niet aan het omgevingsplan werken – hebben in sommige gevallen een kennisachterstand. Dan is eerst kennisoverdracht nodig voordat met de inhoud van het omgevingsplan verder kan worden gegaan;*
- (d) Capaciteit: er is niet altijd genoeg capaciteit om aan het omgevingsplan te werken. Dit leidt ertoe dat relatief kostbare expertise moeten worden ingehuurd.*

5.5 Thema 5: Bijdrage van het omgevingsplan aan afstemming met andere overheden (extern)

Doel van de wetgever

Het doel van de wetgever als het gaat om het sturen op (ongewenste) gevolgen van het omgevingsplan voor de uitvoeringspraktijk is in de Omgevingswet verankerd. De wijze waarop de overheden hun taken uitvoeren en de samenhang daarin is namelijk vastgelegd in artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet.

De Raad van State had in 2017 zorgen bij de gevolgen van de Omgevingswet op de uitvoeringspraktijk⁸⁴: “De vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, stamt uit het Instellingsbesluit en komt voort uit zorgen van de Raad van State (2017). De raad vraagt zich af of de formulering van de artikelen wel voldoende houvast biedt voor de (bestuurlijke) praktijk. Het is de vraag of voldoende helder is welke bestuurslaag over welk onderdeel van de wet gaat en wat ieders rol is in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Verschillende risico’s zijn denkbaar, bijvoorbeeld waarin het rijk of de provincie de behartiging van een belang niet op zich nemen, en daardoor de gemeente geacht wordt dat te doen, ook als het gaat om een belang dat het schaalniveau of de bestuurlijke mogelijkheden van de gemeente eigenlijk te boven gaat. Of dat er een opgave speelt waarvan de verantwoordelijkheid de grenzen van één bestuurslaag overschrijdt, zoals luchtkwaliteit. De afstemming tussen overheden is daarom belangrijk.”

Conclusie thema 5: Bijdrage van het omgevingsplan aan afstemming met andere overheden (extern)

De ervaringen van gemeenten met de afstemverplichting zijn beperkt. De gemeenten geven aan dat het al gebruikelijk was om over de interne en externe sectorale grenzen heen te kijken. De Omgevingswet borgt dit nu explicieter in de beleidscyclus, maar deze ontwikkeling was al gaande.

Verder kan worden geconcludeerd dat de Omgevingswet niet méér onduidelijkheid lijkt te scheppen in de rolverdeling dan het oude recht. Twee gemeenten hebben op dit punt een afwijkend standpunt. Dit heeft te maken met onduidelijkheden in de rolverdeling tussen de gemeente, het waterschap en de provincie voor het programma water en instructieregels die het omzetten van bestemmingsplannen naar het omgevingsplan belemmeren.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen zijn gebaseerd op de desk study (in beperkte mate), de enquête en de diepte-interviews. Zowel de desk study (N=16) als de enquête (N=29) en de diepte-interviews (N=6) kennen een beperkte onderzoekspopulatie, waarbij de koplopergemeenten oververtegenwoordigd zijn.
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bestuurders, vergunningverleners en medewerkers van andere overheden zijn niet gesproken.

Bevindingen

Desk study

In de desk study is de vraag over de bijdrage van het omgevingsplan aan afstemming met andere overheden voor één onderwerp onderzocht; de afstemmingsverplichting. Deze verplichting is opgenomen in artikel 2.2 van de Omgevingswet en houdt – samengevat – in, dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen; zo nodig stemmen deze andere bestuursorganen met

⁸⁴ EK 33.118 / 34.986, FX. Bijlage: Plan van Aanpak Evaluatie Omgevingswet (Evaluatiecommissie Omgevingswet, 30 oktober 2023)

elkaar af. Deze verplichting is slecht in één van de 16 omgevingsplannen omgevingsplannen, te weten die van Amsterdam, aanwezig. In dit geval betreft het de verplichte afstemming met de leidingbeheerder in verband met een aanlegactiviteit belemmeringengebied buisleiding.⁸⁵

Enquête

In de enquête (N=29) zijn de gemeenten bevraagd naar de wijze waarop aan de afstemmingsverplichting bij het vaststellen van het omgevingsplan én bij wijzigingsbesluit van het omgevingsplan wordt voldaan. Hieruit komt het volgende beeld. Een deel van de gemeenten (N=10) geeft aan hiermee ervaring te hebben. Enkele gemeenten geven aan de bestaande afstemmingspraktijk van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet voort te zetten.

“We stemmen af met de ketenpartners op de gebruikelijke manier” – Respondent 5 (enquêtevraag 36)

“Net zoals onder de Wro. Het plan wordt vooraf afgestemd met provincie (indien nodig), waterschap en andere overleginstanties (indien nodig).” – Respondent 11 (enquêtevraag 36)

“Niet anders dan voorheen onder bestemmingsplannen.” – Respondent 16 (enquêtevraag 36)

“We overleggen uitvoerig met onze vooroverlegpartners om te komen tot een goede regeling voor in het omgevingsplan maar ook om te voorkomen dat zaken dubbel geregeld wordt.” – Respondent 26 (enquêtevraag 36)

Andere gemeenten hebben hierover nieuwe afspraken gemaakt, of zijn bezig dergelijke afspraken te maken.

“In de regio zijn afspraken gemaakt over het betrekken van (hogere) overheden door gemeenten, over de werkprocessen (incl. termijnen), het samenwerkingsloket etc.” – Respondent 4 (enquêtevraag 36)

“Op dit moment zijn wij met de provincie, waterschap, veiligheidsregio en omgevingsdienst aan het bekijken hoe we dit gaan vormgeven.” – Respondent 19 (enquêtevraag 36)

Een ander deel van de gemeenten (N=10) geeft aan nog geen of te weinig ervaring te hebben met afstemming gericht op de vaststellen van het omgevingsplan en het wijzigingsbesluit.

Diepte-interviews

Afstemming met andere overheden

Wat betreft de afstemming met andere overheden en organisaties (waaronder bijvoorbeeld met de Omgevingsdiensten en de GGD) over het omgevingsplan zijn alle geïnterviewde gemeenten van mening dat niet veel is veranderd ten opzichte van de situatie onder de Wet ruimtelijke ordening. Eén gemeente

⁸⁵ Artikel 2.2 Omgevingswet betreft uiteraard de afstemmingsverplichting tussen bevoegde gezagen onderling. Indien de leidingbeheerder dus tevens bevoegd gezag is, dan is sprake van een afstemmingsverplichting in de zin van artikel 2.2 Omgevingswet.

(Voorst) geeft nadrukkelijk aan tot nu toe weinig tot geen overleg te hebben met andere overheden over het omgevingsplan. Voorst heeft ervoor gekozen om eerst de technische aspecten (de basis) van het omgevingsplan op orde te krijgen. De inhoudelijke keuzes, waarvoor meer overleg nodig is, volgen later. Wel zijn er onderwerpen die sommige gemeenten in de afstemming met andere overheden als lastig ervaren.

Zo geeft de gemeente Rotterdam aan dat er bij het overleg over planregels, eerder contact ontstaat met andere overheden. Maar Rotterdam is ook van mening dat de provincie (Zuid-Holland) te enthousiast om springt met instructieregels: dit betekent dat er voor Rotterdam minder afwegingsruimte is. Voor de gemeente Voorst is de opstelling van de provincie (Gelderland) juist nog onvoldoende duidelijk: is de provincie van plan om ruimte te laten of zaken dicht te regelen. Voorst verwacht daarover nog met de provincie in gesprek te gaan. Voorst kiest ervoor zich eerst te concentreren op de regels uit de bruidsschat (rijksregels).

De gemeente Pijnacker-Nootdorp geeft aan veel extern overleg over het omgevingsplan te voeren. Het meest met het waterschap en met de veiligheidsregio, maar met de omgevingsdienst is nog een slag te slaan.

Rolverdeling

Over de duidelijke rolverdeling tussen de overheden zijn de gemeenten minder eensgezind. Twee gemeenten (Amsterdam en Voorst) zijn geen (fundamentele) wijziging in de verdeling van verantwoordelijkheden bij het omgevingsplan ten opzichte van de situatie onder de Wet ruimtelijke ordening. Zo is het volgens Amsterdam nog steeds voldoende duidelijk bij welk bevoegd gezag de verschillende regeltypen (water bijvoorbeeld) horen. De gemeente Amsterdam ziet geen bestuurlijke afwegingsruimte wegvloeien naar andere bevoegde gezagen (bijvoorbeeld de provincie). Dit komt volgens Amsterdam door uitputtende regels die opgenomen zijn in de rijks-AMvB's (Bal en Bbl). Dat wordt ondersteund door de gemeente Groningen die ziet dat de provincie meer ruimte en vertrouwen geeft.

De gemeenten Tilburg en Groningen zien voor twee onderwerpen wel onduidelijkheid in verantwoordelijkheden bestaan als gevolg van de Omgevingswet. Groningen heeft te maken met twee waterschappen en één provincie die alle drie op zoek zijn als het gaat om het waterprogramma. Verder bemerkt Groningen dat het aftasten is als het gaat om welke regels er van ketenpartners moeten worden opgenomen in het omgevingsplan; vooral ten aanzien van fysieke veiligheid zijn handboeken in ontwikkeling. Groningen ziet graag (vanuit het rijk) dat het omgevingsplan vaker wordt geëvalueerd; het is nu een prematuur instrument. Volgens de gemeente Tilburg geven de instructieregels van de provincie (Noord-Brabant) duidelijkheid, maar daardoor passen de regels die in het bestemmingsplan zijn opgenomen (nog onder de Wet ruimtelijke ordening) en nog verwerkt moeten worden in het omgevingsplan onvoldoende op wat de provincie toelaat.

5.6 Thema 6: Het omgaan met gemeentelijke verordeningen na inwerkingtreding van de Omgevingswet

Doel van de wetgever

De Omgevingswet gaat ervan uit dat het inzichtelijk is als regels zoveel mogelijk op één plek te vinden zijn en via één systeem raadpleegbaar zijn (één omgevingsloket). Daarom is het idee dat (de fysieke leefomgevingsregels van) gemeentelijke verordeningen ook zoveel mogelijk in het omgevingsplan worden opgenomen. Dat betekent echter twee dingen: als de regels uit de gemeentelijke verordening in het omgevingsplan worden opgenomen, geldt een kennisgevings- en meldingsplicht participatie. Als een gemeente haar gemeentelijke verordeningen besluit over te zetten in het omgevingsplan, dan heeft dat gevolgen voor de procedure en de samenspraak of inspraak van de samenleving en de rechtsbescherming. Tegen het gehele omgevingsplan staat de mogelijkheid open om zienswijzen in te dienen en, bij vaststelling, beroep aan te tekenen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁸⁶ Het opnemen van de gemeentelijke verordening in het omgevingsplan is onder de Omgevingswet wel wenselijk, maar slechts voor een beperkt aantal verordeningen verplicht. Voor het overgrote deel van de regels uit de gemeentelijke verordening is het opnemen in het omgevingsplan niet verplicht.

De te beantwoorden vraag van dit thema is of en zo ja, hoe de gemeenten in de praktijk omgaan met het opnemen van de regels uit de gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan.

Conclusie thema 6: Het omgaan met gemeentelijke verordeningen na inwerkingtreding van de Omgevingswet

Feitelijk leggen gemeenten momenteel prioriteit bij omzetten van de verplichte instructieregels uit het Bkl in relatie tot de bruidsschatregels naar het omgevingsplan van rechtswege. Daarna beginnen zij met het eventueel overzetten van regels uit oude gemeentelijke verordeningen. De gemeenten die niet tot de koploper gemeenten behoren, kunnen nog geen concreet antwoord geven op de vraag hoe zij omgaan met de oude gemeentelijke verordeningen en op welke manier de regels worden opgenomen. Over het effect op beroepsprocedures is dus ook nog niets te zeggen.

Dit thema (thema 6) heeft een relatie met het onderwerp rechtsbescherming (zie thema 3). De voorzichtige conclusie worden getrokken dat de rechtsbescherming, vanwege de integratie van bepalingen die voorheen in een verordening stonden, toeneemt. Immers, het aantal inhoudelijke normen, opgenomen in (nieuwe) planregels, neemt in aantal toe en dat betekent dat over die normen in theorie ook geprocedeerd kan worden. Gemeenten denken hier ook verschillend over (zie thema 3: Gevolgen voor rechtsbescherming en rechtszekerheid).

⁸⁶ Daar bestaat wel één uitzondering op: planregels naar aanleiding van een voorbereidingsbesluit (voorbeschermingsregels) zijn niet appellabel en dit heeft voor de overige omgevingsplanregels (die wél appellabel zijn) tot gevolg dat in het omgevingsplan dus ook niet-appellabele regels kunnen zijn opgenomen.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal beschikken we over indicaties / aanwijzingen ter beantwoording van de vraag.

- De representativiteit: De bevindingen zijn gebaseerd op de desk study en de enquête. Zowel de desk study (N=16) als de enquête (N=29) kennen een beperkte onderzoekspopulatie, waarbij de koplopergemeenten oververtegenwoordigd zijn.
- De bevindingen zijn gebaseerd op de meningen van de (juridisch) medewerkers (of externe inhuur) van gemeenten die betrokken zijn bij het opstellen van het omgevingsplan. Bijvoorbeeld bestuurders en vergunningverleners zijn niet gesproken.

Bevindingen

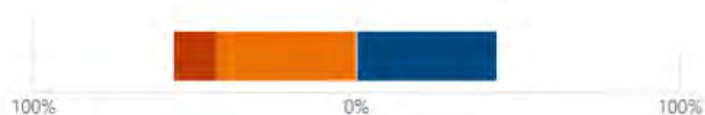
Desk study

In de 16 bestudeerde omgevingsplannen is de trend waar te nemen dat de prioriteit van de gemeenten ligt bij het overzetten van de bruidsschatregels en bij het overzetten van de bestaande regels uit bestemmingsplannen. Regels uit gemeentelijke verordeningen zijn nog niet aan de orde.

Enquête

Regels in 'oude' gemeentelijke verordeningen die wel over de fysieke leefomgeving gaan maar activiteiten bevatten die de fysieke leefomgeving niet wijzigen, mogen in het omgevingsplan worden opgenomen, maar er is geen plicht om dat te doen. Op de vraag hoe gemeenten hiermee omgaan reageren zij als volgt.

■ Altijd in het omgevingsplan opgenomen ■ Soms in het omgevingsplan opgenomen ■ Blijven altijd in de oude verordening staan
■ Geen antwoord



Figuur 18: Enquêtevraag 37, omgevingsplan

Gemeenten geven relatief vaak aan dat zij de regels uit de verordeningen 'soms' (N=13) opnemen in het omgevingsplan. Anderen (N=4) geven aan dit 'altijd' te doen.

Op de vraag of deze regels uit de verordeningen zo veel mogelijk ongewijzigd (beleidsneutraal) of met aangebrachte inhoudelijke wijzigingen (beleidsrijk) worden opgenomen in het omgevingsplan wordt verschillend geantwoord.

●	Beleidsarm	8
●	Deels beleidsarm, deels beleidsrijk	13
●	Beleidsrijk	0
●	Anders	8



Figuur 19: Enquêtevraag 40, omgevingsplan

Gemeenten geven aan dat van volledig beleidsrijke omzetting naar het omgevingsplan geen sprake is (N=0). Veelal worden regels ‘deels beleidsrijk, deels beleidsarm’ omgezet naar het omgevingsplan (N=13). Een ander deel van de gemeenten geeft aan slechts ‘beleidsarme’ omzettingen te doen (N=8). De respondenten die ‘anders’ invullen lichten toe dat zij deze keuze nog moeten maken.

Diepte-interviews

Voor de beantwoording van de vraag of en zo ja, hoe de gemeenten in de praktijk omgaan met het opnemen van de regels uit de gemeentelijke verordeningen in het omgevingsplan is gebruik gemaakt van de desk study en de enquête.

5.7 Thema 7: Kostenverhaal

Doel van de wetgever

Onder de Omgevingswet ontstaat de mogelijkheid om publiekrechtelijk kostenverhaal eerder in het proces te regelen, namelijk door exploitatieregels voor kostenverhaal in het omgevingsplan op te nemen. Onder de Omgevingswet blijft deze voorkeursvolgorde hetzelfde, maar vervalt het exploitatieplan met bijbehorende regels. In plaats daarvan komen exploitatieregels in het omgevingsplan óf exploitatieregels in de vergunning.

Conclusie thema 7: Kostenverhaal

Er zijn nog geen exploitatieregels in de 16 bestudeerde omgevingsplannen opgenomen. Er is daardoor nog geen antwoord te geven op de vraag hoe vaak gemeenten exploitatieregels in hun omgevingsplan opnemen. Naar mate de omgevingsplannen vorderen, kan er meer gezegd worden over de aantallen en soorten exploitatieregels.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we (nog) geen antwoord geven

Op dit moment beschikken we over onvoldoende feiten en percepties en is het niet mogelijk om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Bevindingen

Desk study

Er is nog geen antwoord te geven op de vraag hoe vaak gemeenten exploitatieregels in hun omgevingsplan opnemen aangezien deze niet aanwezig zijn in de 16 bestudeerde omgevingsplannen.

Enquête en diepte-interviews

Ter duiding van de gevolgen van het omgevingsplan en het kostenverhaal baseert dit onderzoek zich op de regels uit de omgevingsplannen. De desk study is daarom het aangewezen onderzoeksinstrument.

5.8 Thema 8: Gevolgen van het digitale omgevingsplan voor de gemeentelijke besluitvorming

Doel van de wetgever

Voorheen vond besluitvorming over bestemmingsplannen in de gemeenteraad plaats aan de hand van een analogo exemplaar van het digitaal plan op ruimtelijkeplannen.nl: een geprint bestemmingsplan met een kaart en leesbare legenda. Onder de Omgevingswet is de digitale versie het enige exemplaar. Er is geen geprint exemplaar mogelijk, vanwege de vele regels die in een gebied gelden. Een digitaal omgevingsplan zou moeten bijdragen aan het verbeterdoel ‘inzichtelijk omgevingsrecht’.

Conclusie thema 8: Gevolgen van het digitale omgevingsplan voor de gemeentelijke besluitvorming

Tot op heden zijn er nog weinig digitale omgevingsplannen besproken in de gemeenteraden. Gemeenteraden worden nu vooral voorbereid op en geïnformeerd over het digitale omgevingsplan. In de komende jaren wordt hier meer ervaring mee opgedaan in de besluitvorming en dit kan dan worden onderzocht.

Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kunnen we (nog) geen antwoord geven

Op dit moment beschikken we over onvoldoende feiten en percepties en is het niet mogelijk om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Bevindingen

Desk study

Ter duiding van de gevolgen van het digitale omgevingsplan voor de gemeentelijke besluitvorming baseert dit onderzoek zich op percepties van de gemeenten zelf. De enquête en de diepte-interviews zijn daarom de aangewezen onderzoeksinstrumenten.

Enquête

De gemeente zijn in de enquête bevraagd over hun ervaringen met bespreking van digitale omgevingsplanbesluiten in de gemeenteraad. Op de vraag of dergelijke besprekingen met de gemeenteraad goed verlopen antwoorden 20 van de 27 gemeenten ‘neutraal’, 4 gemeenten instemmend en 3 gemeenten ontkennend. Onder de gemeenten die bevestigend reageren blijkt uit de toelichting dat dit een verwachting is, maar dat daadwerkelijke bespreking nog niet heeft plaatsgevonden.

Één van de gemeenten die bevestigend reageert en wel al met de gemeenteraad heeft afgestemd geeft een opvallende positieve noot:

“We proberen de gemeenteraad zoveel mogelijk te informeren en mee te nemen, maar het is en blijft zeer complexe materie. De raad kan wijzigingen raadplegen via de viewer van de plansoftware. Deze doet wat het moet doen en zou moeten volstaan.” – Respondent 23 (enquêtevraag 45)

De drie gemeenten die ontkennend antwoorden lichten dit als volgt toe:

“De eerste grootschalige wijziging is v.w.b. raadpleegbaarheid toegelicht aan de raad. Het wordt als zeer ingewikkeld ervaren. Dat geldt overigens voor het gehele DSO, en met name viewer Regels op de kaart. Men ziet door de bomen het bos niet meer. Een toelichting is daarbij dus noodzakelijk.” – Respondent 8 (enquêtevraag 45)

“De eerste formele wijziging moet nog voorgelegd worden. Eerdere ervaringen met (...) plannen laten zien dat de omvang en samenhang soms lastig te duiden zijn voor raadsleden.” – Respondent 15 (enquêtevraag 45)

“De nieuwe werkwijze is nog niet goed uitgekristalliseerd. De papieren stroom en het digitale werken lopen nu door elkaar heen.” – Respondent 29 (enquêtevraag 45)

Diepte-interviews

De geïnterviewden gemeenten hebben nog geen ervaring met het digitaal vaststellen of wijzigen van het omgevingsplan. Dit heeft derhalve geen bevindingen opgeleverd.

5.1 Totaalconclusie omgevingsplan

De conclusies uit dit deelonderzoek zijn gebaseerd op een selectie van het totaal aantal van 342 Nederlandse gemeenten. De desk study in dit deelonderzoek heeft zich gericht op 16 gemeenten, die relatief gevorderd zijn met het opstellen van het omgevingsplan. Aan de enquête hebben 29 gemeenten deelgenomen en de diepte-interviews zijn uitgevoerd onder 6 gemeenten. De belangrijkste conclusies uit dit deelonderzoek worden hieronder weergegeven.

Thema 1: De vier verbeterdoelen.

Verbeterdoel 1: inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak.

De meerderheid van de gemeenten vinden het nog te vroeg om hierover een oordeel te geven, maar verwacht niet dat het nieuwe instrument van het omgevingsplan zal bijdragen aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak, in ieder geval niet tot aan de afloop van de transitiefase eind 2031. De gemeenten verwachten dat het nog wel even gaat duren voordat de beoogde inzichtelijkheid (maar ook bruikbaarheid) uiteindelijk bereikt is.

Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Gemeenten verwachten in algemene zin dat van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan voorlopig nog lang geen sprake is. De complexiteit van het omzetten van regels uit de bestemmingsplannen, gemeentelijke verordeningen en de bruidsschat is op zichzelf al complex en intensief, waardoor het aanbrengen van samenhang voorlopig naar de achtergrond verdwijnt. Toch hebben enkele gemeenten de verwachting dat het omgevingsplan uiteindelijk kan bijdragen aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Verbeterdoel 3: Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden.

Van de 16 in de desk study onderzochte koplopergemeenten zijn er 11 gemeenten die decentrale regels hebben opgenomen in een oefen-omgevingsplan, en zijn er 5 gemeenten die decentrale regels hebben opgenomen in een omgevingsplan dat in procedure is gebracht. Regels die vooral worden gebruikt zijn: (1) 'omgevingswaarden', (2) 'maatwerkvoorschriften' en (3) 'specifieke zorgplichten', al dan niet overgenomen uit de bruidsschat. De minst voorkomende typen decentrale regels betreffen de maatwerkregels, hetgeen niet verwondert omdat dit een bredere juridische en beleidsmatige afweging vergt.

Uit de enquête, uitgevoerd onder 29 gemeenten, komt het overall beeld naar voren dat de meeste gemeenten eigen decentrale regels nog niet gebruiken, afgezien van de opgelegde regels uit de bruidsschat.

Verbeterdoel 4: Versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Of het instrument omgevingsplan (en de daaraan gekoppelde procedures) bijdraagt aan een snellere en betere besluitvorming over projecten is onvoldoende duidelijk op basis van de onderzoeksbevindingen. Dit hangt vooral samen met het gebrek aan ervaring met besluitvorming over projecten.

Wel kan over de besluitvorming over het omgevingsplan worden vastgesteld dat gemeenten over het algemeen een versnelling van de besluitvorming verwachten door de invulling van de delegatiebevoegdheid. Of het bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming is onduidelijk. Voor wat betreft de bijdrage van 'participatie' aan snellere en betere besluitvorming over het omgevingsplan is het diffuus. Ten aanzien van de kennisgeving en motiveringsplicht zijn gemeenten van mening dat het de kwaliteit van besluitvorming ten goede kan komen, maar dit gaat naar verwachting wel ten koste van de snelheid van besluitvorming.

Thema 2: Bijdrage van het omgevingsplan aan de realisatie van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.

Het is duidelijk bij de gemeenten dat de Omgevingswet een andere manier van werken en kijk op de fysieke leefomgeving vraagt. In hoeverre het omgevingsplan bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke doelen is voor de gemeenten moeilijk te zeggen. Het gaat om de samenhang tussen de verschillende Omgevingswet-instrumenten die gezamenlijk bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen. Het omgevingsplan staat daar niet van los, maar werkt daaraan mee. Het is nu nog te vroeg om het concrete effect ervan te definiëren. Naar mate er meer omgevingsplannen worden vastgesteld en in de praktijk gaan werken zal dit moeten blijken.

Thema 3: Gevolgen van het omgevingsplan voor rechtsbescherming en rechtszekerheid.

De gemeenten zijn verdeeld over de vraag of het omgevingsplan een gelijkwaardige mate van rechtsbescherming biedt ten opzichte van de oude situatie onder de Wet ruimtelijke ordening. Voor sommige gemeenten treedt er geen wijziging op, andere gemeenten verwachten een groter aantal procedures door het opnemen van voorheen niet appellabele verordenende regels in het omgevingsplan.

De mate van rechtsbescherming hangt volgens gemeenten erg afhangt van hoe het desbetreffende omgevingsplan is ingericht en opgesteld. Open normen zijn een bron voor discussie, maar het is te vroeg om te zeggen hoe deze normen leiden tot een toe- of afname van rechtszekerheid.

Thema 4: Gevolgen van het omgevingsplan voor de uitvoeringspraktijk (intern).

Gemeentebestuurders moeten veelal wennen aan de nieuwe wetgeving en het nieuwe stelsel. Er is nog weinig praktijkervaring opgedaan met het omgevingsplan, mede doordat er nog weinig wijzigingen zijn voorgelegd. Daarnaast raakt het de dagelijkse praktijk van gemeentebestuurders nog nauwelijks. Het is moeilijk om te zeggen of de bestuurders meer moeite hebben de Omgevingswet te bevatten dan de vorige wetgeving. Het moet de komende jaren blijken of zij voldoende comfort, kennis en grip ontwikkelen.

Thema 5: Bijdrage van het omgevingsplan aan de afstemming met andere overheden (extern).

De ervaringen van gemeenten met de afstemverplichting zijn beperkt. De gemeenten geven aan dat het al gebruikelijk was om over de interne en externe sectorale grenzen heen te kijken. De Omgevingswet borgt dit nu explicieter in de beleidscyclus, maar deze ontwikkeling was al gaande.

Verder kan worden geconcludeerd dat de Omgevingswet niet méér onduidelijkheid lijkt te scheppen in de rolverdeling dan het oude recht. Twee gemeenten hebben op dit punt een afwijkend standpunt. Dit heeft te maken met onduidelijkheden in de rolverdeling tussen de gemeente, het waterschap en de provincie voor het programma water en instructieregels die het omzetten van bestemmingsplannen naar het omgevingsplan belemmeren.

Thema 6: Het omgaan met gemeentelijke verordeningen na inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Feitelijk leggen gemeenten momenteel prioriteit bij omzetten van de verplichte instructieregels uit het Bkl in relatie tot de bruidsschatregels naar het omgevingsplan van rechtswege. Het eventueel overzetten van regels uit oude gemeentelijke verordeningen volgt hierna. De gemeenten die niet tot de koplopergemeenten behoren, kunnen nog geen concreet antwoord geven op de vraag hoe zij omgaan met de oude gemeentelijke verordeningen en op welke manier de regels worden opgenomen. Over het effect op beroepsprocedures is dus ook nog niets te zeggen.

Thema 7: Kostenverhaal.

Er is nog geen antwoord te geven op de vraag hoe vaak gemeenten exploitatieregels in hun omgevingsplan opnemen.

Thema 8: Gevolgen van het digitale omgevingsplan voor de gemeentelijke besluitvorming.

Er zijn nog geen bevindingen te weergeven, noch conclusies te trekken, over het verloop van de bespreking en vaststelling van digitale omgevingsplanbesluiten.

Overkoepelend

6. Overkoepelende bevindingen

Doel van dit onderzoek is om antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

1. In hoeverre dragen de decentrale regels bij aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet?
2. Wat zijn de effecten en neveneffecten van het gebruik van decentrale regels in de praktijk?

In het volgende hoofdstuk beantwoorden we deze vragen, waarbij de beantwoording een resultante is van een vergelijking van bevindingen uit de eerdere deelonderzoeken, en daarmee een vergelijking tussen de drie bestuurslagen: provincies, waterschappen en gemeenten.

6.1 Bijdrage van decentrale regels aan de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet

Verbeterdoel 1: Inzichtelijk omgevingsrecht

De wetgever heeft verondersteld dat met de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt het omgevingsrecht meer inzichtelijk, voorspelbaar en makkelijker te gebruiken wordt. Hierin verschillen de provincies en de waterschappen enerzijds van de gemeenten anderzijds. De meerderheid van provincies en waterschappen had hun regels al voor de invoering van de Omgevingswet overgezet naar één overzichtelijk, thematisch geordende verordening. Om te zorgen dat de regels verwerkt kunnen worden in de vragenbomen van het DSO is er bij de waterschappen druk geweest om te specificeren en te concretiseren. Sommige waterschappen zijn van mening dat dit geleid heeft tot meer inzichtelijkheid en gebruiksgemak, ondanks dat zij overwegend beleidsneutraal zijn overgegaan. Andere waterschappen en een aantal provincies koppelen hun mening over inzichtelijkheid en gebruiksgemak vooral aan de huidige inrichting en toegankelijkheid van het DSO dat volgens hen weinig gebruikersvriendelijk is voor burgers en bedrijven. Dit hangt ook samen met het feit dat begrippen en definities rond de regels in DSO niet tussen de overheden onderling zijn afgestemd.

De meerderheid van de gemeenten vindt het nog te vroeg om hierover een oordeel te geven, maar verwacht niet dat het nieuwe instrument van het Omgevingsplan zal bijdragen aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak, in ieder geval niet tot aan de afloop van de transitiefase eind 2031.

Verbeterdoel 2: Samenhangende benadering van de leefomgeving

Naar de bedoeling van de wetgever maakt de integratie van regels en de verbrede reikwijdte een integrale(re) samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk. Het omgevingsplan en de provinciale omgevingsverordening worden daarmee geschikter voor verwezenlijking van het gebiedsgerichte omgevingsbeleid, maar ook voor de waterschappen voor het reguleren van het ‘watersysteem’ in afstemming met andere overheden.

De bevindingen ten aanzien van de samenhangende benadering van de leefomgeving geven voor de provincies en waterschappen een duidelijker en beter beeld dan dat van de gemeenten. Daarbij moet bovendien een onderscheid worden gemaakt tussen inhoudelijke en procedurele integratie.

De waterschappen zijn het meest positief over inhoudelijke integratie van regels die, overigens al voorafgaand aan de invoering van de Omgevingswet, heeft plaatsgevonden met het samenvoegen van de regels met betrekking tot de kwantiteit (Keur) en kwaliteit (Activiteitenbesluit). De provincies verschillen meer van mening over het bereiken van de inhoudelijke integratie. Twee provincies geven nadrukkelijk aan dat het destijds ging om ‘beleidsluwe’ omzetting van de omgevingsverordeningen en ‘echte’ keuzen met betrekking tot de integratie nog gemaakt moeten worden (Groningen en Limburg). Daar staan twee provincies tegenover die zeer positief zijn over de (materiële) integratieslagen die – overigens al ruim voor de invoering van de Omgevingswet - in de omgevingsverordening zijn gemaakt (Noord-Brabant en Overijssel), onder meer op het gebied van energie(voorziening) en water. Bij 10 van de 16 onderzochte (‘koploper’) gemeenten is op grond van de bepalingen van het omgevingsplan te constateren dat gestreefd is naar een samenhangende benadering (evenwichtige toedeling van functies). Toch zijn de gemeenten nog verdeeld over de vraag of de Omgevingswet bijdraagt aan inhoudelijke integratie. Sommigen twijfelen hieraan, zeker op de kortere termijn, omdat de complexiteit van het omzetten van de bruidsschatregels, de bepalingen uit de oude bestemmingsplannen en het voldoen aan rijks- en provinciale instructieregels al als een forse opgave wordt gezien.

Ten aanzien van de procedurele integratie is het beeld tussen provincies, waterschappen en gemeenten meer in overeenstemming. Binnen elk van deze bestuurslagen bestaat een onderscheid tussen overheden die van mening zijn dat: 1) de bestaande overlegstructuren al afdoende waren voor het bereiken van voldoende procedurele integratie, 2) positief zijn over nieuw ingevoerde werkwijzen voor overleg en afstemming en 3) de mogelijkheden van de Omgevingswet nog niet volledig en voldoende zijn benut, onder andere ten aanzien van overleg en afstemming (ex art. 2.2 Omgevingswet).

Verbeterdoel 3: Meer ruimte voor bestuurlijke afweging en maatwerk

De Omgevingswet biedt mogelijkheden om verschillende typen decentrale regels op te nemen in de omgevingsverordening, de waterschapsverordening en het omgevingsplan. Dit zou moeten bijdragen aan meer bestuurlijke afwegingsruimte en de mogelijkheid om meer maatwerk te bieden.

We zien hierin sterke verschillen tussen de overheidslagen onderling. Provincies zijn relatief het meest vergevorderd met de vormgeving van hun verordening. Dit is voor een groot deel te verklaren door een meer beperkte verandering van taken onder de Omgevingswet en een langere voorbereidingstijd (dan in ieder geval gemeenten) door vroegtijdiger helderheid over de aard en inhoud van de verordening. Echter, van nieuwe regels onder het regime van de Omgevingswet is nog beperkt sprake. Nieuwe decentrale regels vanuit de provincie betreffen vooral instructieregels voor gemeenten en waterschappen, maar hiervan wordt beperkt gebruik gemaakt.

De waterschappen maken deels gebruik van de nieuwe mogelijkheden tot het stellen van decentrale regels in de waterschapsverordening waarmee maatwerk mogelijk is. De inzet van de nieuwe mogelijkheden heeft zich vooral geconcentreerd rond de overgenomen bruidsschat, die daarna door de meeste waterschappen niet is aangepast.

Gemeenten zijn relatief het minst vergevorderd. Er zijn gemeenten die al eigen decentrale regels hebben opgenomen in hun in ontwikkelde zijn omgevingsplan en dus nu voorgenomen hebben de typen decentrale regels die de Omgevingswet gemeenten biedt (vooral ‘omgevingswaarden’, ‘maatwerkvoorschriften’ en ‘specifieke zorgplichten’) gaan gebruiken. Het gaat in dit onderzoek om 16 gemeenten. De meeste gemeenten hebben nog geen invulling gegeven aan de voorhanden zijnde typen decentrale regels.

We vinden bij de drie bestuurslagen overeenkomstige bevindingen ten aanzien van de vraag of onder de Omgevingswet in de praktijk daadwerkelijk sprake is van meer bestuurlijke afwegingsruimte. Bij alle drie kan dit op dit moment (nog) niet worden bevestigd op basis van de resultaten. Dit heeft een tweeledige reden: 1) Decentrale overheden zijn nog niet vergevorderd met het gebruik van de voorhanden zijnde decentrale regels, onder het regime van de Omgevingswet. Zelfs de provincies hebben op dit moment voor het grootste deel beleidsneutraal omgezette regels in hun verordening. Van nieuwe regels, en daarmee gericht gebruik van de nieuwe maatwerk mogelijkheden onder de Omgevingswet, is beperkt sprake. 2) Daarnaast geldt dat de typen decentrale regels die de Omgevingswet mogelijk maakt, in de meeste gevallen niet geheel nieuw zijn, maar een andere vormen van een eerder voorhanden instrumentarium.

Wanneer de decentrale overheden meer vergevorderd zijn met een inhoudelijke herziening van hun verordening/plan, kan hier met meer stelligheid over worden gesproken. Hierbij verschillen de verwachtingen tussen de drie bestuurslagen ten aanzien van de mogelijkheden voor meer bestuurlijke afwegingsruimte: op hoofdlijnen zien de provincies niet meer mogelijkheden dan in het verleden, de waterschappen zijn positief over de mogelijkheden en voor de gemeenten komt het allemaal nog te vroeg.

Verbeterdoel 4: Versnelde en verbeterde besluitvorming

Het doel van de wetgever was om met de Omgevingswet bij te dragen aan een snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. De vraag in hoeverre de omgevingsverordening hieraan bijdraagt is op het huidige moment van evalueren ‘overall’ nog lastig te beantwoorden. Dit geldt voor elk van de overheidslagen. De reden hiervoor is eenvoudig: besluitvorming over projecten in de leefomgeving heeft zich, onder de Omgevingswet, nog niet voorgedaan. Initiatieven zijn in grote aantallen ingediend vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet, en decentrale overheden zijn op dit moment nog vooral bezig met het afhandelen van deze aanvragen ‘onder het oude rechtsregime’. Aanvragen onder de Omgevingswet betreffen op dit moment vooral BOPA’s.

Ten aanzien van besluitvorming over de verordeningen/plannen zelf kan op basis van de bevindingen worden vastgesteld dat provincies en waterschappen vrij eensgezind zijn. Beide groepen geven aan dat delegatie van vaststellingbevoegdheid (op onderdelen) naar respectievelijk Gedeputeerde Staten en het Dagelijks Bestuur de snelheid van besluitvorming bevordert. Op onderdelen hoeft de besluitvorming door minder gremia heen, en bovendien wordt de besluitvorming in respectievelijk Provinciale Staten en het AB hierdoor minder zwaar. Bij gemeenten vinden we ten aanzien van dit onderwerp geen antwoord gebaseerd op ervaring, maar zij verwachten wel een versnelling van de besluitvorming door de invulling van de delegatiebevoegdheid.

Of de delegatiebevoegdheid ook bijdraagt aan een betere besluitvorming wordt door de drie bestuurslagen betwijfeld of wordt niet duidelijk.

Hoewel de provincies en waterschappen, mede gelet op hun beleidsneutrale ‘overgang’ van hun verordeningen, nauwelijks ervaring hebben met participatie, verwachten zij dat het de snelheid van besluitvorming niet bevordert, maar wel bijdraagt aan betere besluitvorming omdat gerichter verantwoord dient te worden hoe belangen die zich aandienen in het participatietraject zijn betrokken. Wat betreft de verwachte bijdrage van ‘participatie’ aan snellere en betere besluitvorming over het omgevingsplan vinden we bij de gemeenten geen eenduidig antwoord.

6.2 Effecten en neveneffecten

Realisatie van het maatschappelijke doel van de Omgevingswet

De wetgever beoogt met de Omgevingswet een geschikt instrumentarium te bieden om de maatschappelijke doelen te realiseren. Hierbij doet zich de vraag voor of met het gebruik van de decentrale regels een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving bereikt: slaat de balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving niet door naar de ene of de andere kant?

Opvallend overeenkomst tussen de drie bestuurslagen is dat een deel van de geïnterviewde overheden er op wijst dat het ‘regel-stelsel’ (provinciale omgevingsverordening, waterschapsverordening, omgevingsplan) niet het enige instrument uit de Omgevingswet is dat wordt ingezet om de maatschappelijke doelen te realiseren. Zij verwijzen daarbij naar de beleidscyclus van de Omgevingswet, waarin ook andere instrumenten zoals de Omgevingsvisie, programma’s, vergunningen, financiële instrumenten en bestuurlijk en ambtelijk overleg een rol speelt. Zij verwachten dat het ‘regel-stelsel’ in deze redenering logischerwijs volgt op beleid dat in een eerder stadium, al dan niet inclusief participatietrajecten en afstemming met de omgeving, door het bestuursorgaan is vastgesteld.

De provincies en waterschappen zien in meerderheid vooralsnog geen invloed van de Omgevingswet op de balans tussen beschermen en benutten. Dit hangt voor een groot deel samen met de beleidsneutrale omzetting van regels in de provinciale omgevingsverordening en waterschapsverordening en het feit dat deze balans ook al diende te worden gevonden onder de Wet ruimtelijke ordening. Daarbij stelt een deel van de provincies zich op het standpunt dat de provinciale taak hoofdzakelijk ligt bij ‘beschermen’ en het aan de gemeenten is om het ‘benutten’ mogelijk te maken. Een ander deel van de provincies is van mening dat de mogelijkheden voor benutten nog onvoldoende zijn verkend, waardoor de nadruk logischerwijs komt te liggen op ‘beschermen’. Voor de meeste provincies en waterschappen in het principe “ja, tenzij” niet nieuw. Omdat zij ‘er nu over gaan’, zien een aantal waterschappen aanleiding en mogelijkheden om in de toekomst (strengere) regels op te nemen voor de waterkwaliteit.

Voor gemeenten is het nog te vroeg om te kunnen beoordelen in hoeverre het omgevingsplan bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke doelen. Het gaat om de samenhang tussen de verschillende Omgevingswet-instrumenten die gezamenlijk bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen.

Het omgevingsplan staat daar niet van los, maar werkt daaraan mee. Naarmate er meer geconsolideerde omgevingsplannen worden vastgesteld en in de praktijk gaan werken zal dit moeten blijken.

Gelijkwaardige rechtsbescherming en rechtszekerheid

De provincies en de waterschappen zien geen significante wijzigingen in de mate van rechtsbescherming onder de Omgevingswet ten opzichte van situatie onder de Wet ruimtelijke ordening. De gemeenten zijn hierover verdeeld. Sommige gemeenten verwachten een groter aantal procedures door het opnemen van voorheen niet appellabele verordenende regels en rijksregels (bruidsschat) in het omgevingsplan.

De zorg dat de toegenomen flexibiliteit die door decentrale regels wordt geboden zal leiden tot een afname van de rechtszekerheid voor gebruikers wordt op basis van de bevindingen door geen van de bestuurslagen bevestigd. Ook de zorg dat een vermeerdering van open normen en afwijkingsmogelijkheden leidt tot een geringere informatiewaarde van de verordeningen/plannen, en dus tot minder voorspelbaarheid (rechtszekerheid), wordt op basis van de bevindingen maar in beperkte mate door de betrokkenen vanuit de provincies, waterschappen en gemeenten bevestigd.

Bijdrage van decentrale regels aan de afstemming tussen overheden onderling

De vraag is in hoeverre de decentrale regels (en andere kern- en aanvullende instrumenten) toereikend zijn voor de verschillende overheidslagen om hun verschillende taken uit te voeren, in het bijzonder voor de afstemming tussen de overheden onderling.

Provincies en waterschappen zijn overwegend positief over de toereikendheid van het instrumentarium van de Omgevingswet om hun taak uit te voeren en de mogelijkheden voor afstemming en onderling overleg. Toch geven zij aan ook met het instrumentarium onder de Wet ruimtelijke ordening goed uit de voeten te kunnen. Voor provincies zijn het met de instructieregels in de verordening en daaraan gekoppelde voorbeschermingsregels die mogelijkheden bieden voor sturing aan gemeenten en waterschappen, ter waarborging van het provinciaal belang. Om gehoor te geven aan het subsidiariteitsbeginsel geven provincies aan terughoudend te zijn met het stellen van instructieregels, ofwel deze in te vullen middels 'kwalitatieve normen'.

Waterschappen zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met andere overheden bij overleg over decentrale regels. De komst van het DSO heeft bij de andere overheden bijgedragen aan het inzicht in de regels die de waterschappen hanteren. Hierdoor worden de waterschappen minder snel 'vergeten' door de andere overheden. Bovendien kunnen waterschappen goed uit de voeten met de instructieregels van de provincies.

Gemeenten hebben beperkte ervaringen met de afstemverplichting. Zij geven aan dat het al gebruikelijk was om over de interne en externe sectorale grenzen heen te kijken. De Omgevingswet borgt dit nu explicieter in de beleidscyclus, maar deze ontwikkeling was al gaande. Voor de meeste geïnterviewde gemeenten lijkt de Omgevingswet niet méér, maar ook niet minder onduidelijkheid te scheppen in de rolverhouding dan onder het oude recht.

Gevolgen van decentrale regels voor de interne uitvoeringspraktijk van decentrale overheden

Provincies en waterschappen zijn beide over het algemeen positief over de toereikendheid van respectievelijk de omgevingsverordening en de waterschapsverordening om hun taken te kunnen uitvoeren. Voor provincies is het sturen op het provinciaal belang niet nieuw. Tot nu toe zien zij ook geen wezenlijke verschillen ten aanzien van de invulling van de provinciale regierol met instructie- en voorbeschermingsregels ten opzichte van de situatie onder de Wet ruimtelijke ordening. Voor gemeenten is deze vraag nog lastig te beantwoorden, gezien het vroege stadium waarin zij verkeren in de planvorming.

Hoewel er ten aanzien van rijksregels een verschuiving heeft plaatsgevonden van vergunningplichten naar algemene regels en zorgplichten wordt een dergelijke verschuiving over het algemeen niet sterk door de bestuurslagen herkend met betrekking tot de eigen decentrale regels. De vervolgvraag wat dit betekent voor de inspanningen ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving laat zich dan ook beantwoorden door de constatering dat hierin nu nog geen significante verschuiving wordt waargenomen. Een dergelijke verschuiving kan, naar verwachting van de provincies en waterschappen, wel optreden wanneer de verordeningen meer inhoudelijk worden omgezet, anders dan de beleidsneutrale omzetting waarvan nu in veruit de meeste gevallen sprake is.

Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat de verordeningen van zowel provincie als waterschappen *an sich* op dit moment geen grote effecten hebben voor sectorgrensoverstijgend werken. Ook hierbij kan de kanttekening worden gemaakt dat hier, in ieder geval bij provincies en waterschappen, naar verwachting meer sprake van zal zijn wanneer de verordeningen meer inhoudelijk worden omgezet, en daarmee de beleidsneutrale verordeningen vervangen waarvan nu in veruit de meeste gevallen sprake is.

Voor met name provincies en waterschappen geldt dat het samenbrengen van regels voor de leefomgeving in één verordening leidt tot een meer overzichtelijke decentrale regelgeving, en het daarmee makkelijker maakt om sectoroverstijgend processen te organiseren (ook ten aanzien van besluitvorming). Een groot aantal provincies en waterschappen hadden al ruim voor de invoering van de Omgevingswet hun regelgeving voor de leefomgeving gebundeld in één verordening. Voor de gemeenten is het omzetten van regels uit de bestemmingsplannen, gemeentelijke verordeningen en de bruidsschat, gevoegd bij de nog te maken keuzen voor lokaal maatwerk, in één document een forse opgave, waardoor de samenhangende benadering naar de achtergrond verdwijnt.

7. Dwarsverbanden

De bevindingen van het onderzoek naar decentrale regels bij provincies, waterschappen en gemeenten (zie eerdere hoofdstukken) biedt de mogelijkheid om in beeld te brengen welke vraagstukken, mogelijkheden en knelpunten zich voordoen tussen deze bestuurslagen. Met andere woorden: zijn er effecten waar te nemen van het gebruik van decentrale regels van een bestuurslaag op een andere bestuurslaag en zo ja, waar bestaan deze effecten uit?

In dit hoofdstuk brengen we deze effecten, kortweg ‘dwarsverbanden’, in beeld gebaseerd op de bevindingen uit de hoofdstukken 3 (omgevingsverordening), 4 (waterschapsverordening) en 5 (omgevingsplan).

We onderscheiden de volgende 3 dwarsverbanden:

1. Provincies-gemeenten (paragraaf 7.1),
2. Provincies-waterschappen (paragraaf 7.2),
3. Waterschappen-gemeenten (paragraaf 7.3).

Bij elk van deze dwarsverbanden ordenen we de (mogelijke) effecten onder de volgende thema’s:

- Verdeling van verantwoordelijkheden,
- Regels en formele sturing,
- Afstemming en coördinatie.

7.1 Provincies-gemeenten

Verantwoordelijkheden

Motivatie en definiëring van ‘provinciaal belang’:

Provincies en gemeenten blijken bij het opstellen van de omgevingsverordening soms niet tot overeenstemming te komen over de toepassing van het begrip provinciaal belang. De Omgevingswet geeft aan dat de provincie in de omgevingsverordening moet benoemen wat de provinciale belangen zijn én dat de provincie bij afwijking van de standaardtaken en bevoegdheden in de provinciale omgevingsverordening aantoont dat ze het na te streven doel meer doelmatig en doeltreffend kan behalen dan andere overheden, ook niet wanneer zij samenwerken.

Sommige provincies vinden het lastig om het provinciaal belang te motiveren en in welke gevallen dit als afdoende kan worden beschouwd. Zo geeft de ondervraagde functionaris van de provincie Groningen aan dat vanuit de Omgevingswet hiervoor geen duidelijke kaders zijn gegeven wanneer een provinciaal belang afdoende is benoemd of beargumenteerd. De ondervraagde provincies, met uitzondering van de provincie Noord-Holland, geven aan dat bij het overleg over de opstelling van de provinciale omgevingsverordening door gemeenten wordt ‘teruggeduwd’ wanneer een provinciaal belang is benoemd. Maar na gesprekken leidt dit in geen van de gevallen tot blijvende onduidelijkheid, althans vanuit het perspectief van de provincies.

Gemeenten blijken verschillende opvattingen te hebben over de wijze waarop provincies invulling geven aan hun provinciaal belang. Een aantal gemeenten geeft aan vooralsnog geen moeite te hebben met de invulling van het provinciaal belang, zoals bijvoorbeeld Amsterdam en Voorst. De gemeente Groningen is van mening dat de provincie 'relatief soepel is', maar bijvoorbeeld niet ten aanzien van de aardbevingsgebieden en waterbelangen.

De discussie tussen provincies en gemeenten over de motivering van het provinciaal belang hebben niet tot nieuwe werkwijzen of overleg geleid. Wel geven provincies aan dat verschuivingen van taken (vanuit het rijk naar decentraal niveau) aanleiding hebben gegeven tot vragen over verantwoordelijkheid, en daarmee tot scherpere ten aanzien van de vraag waar ieders verantwoordelijkheid ophoudt. Een voorbeeld hiervan is de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van grondwaterkwaliteit. Hierover laat de Omgevingswet in de ogen van een aantal provincies onduidelijkheid bestaan, en hiervoor zijn daarom in ieder geval door de provincies Zuid-Holland, Overijssel en Noord-Brabant expliciet instructieregels opgesteld.

Een ander onderwerp waarover in het kader van de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden discussie is ontstaan betreft (het planoverleg over) de BOPA's. Zo is de provincie Noord-Brabant van mening dat de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij BOPA's als gevolg van de invoering van de Omgevingswet zeer complex is geworden.

Regels en formele sturing

Sturing: instructieregels en voorbescherming

Discussie over de formele sturing vanuit de provincies naar gemeenten ligt - zo blijkt uit de bevindingen - in hoofdzaak bij het instrumentarium van de instructieregels en de voorbescherming.

Provincies geven aan terughoudend te zijn met instructieregels met verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel. In sommige gevallen kiezen ze voor invulling met behulp 'kwalitatieve normen'. Op de vraag in hoeverre door instructieregels de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten wordt ingeperkt, zijn provincies van mening dat dit afhangt van de wijze van invulling van de instructieregel. Het niet opstellen van een instructieregel biedt volledige vrijheid aan gemeenten, maar instructieregels kunnen wel degelijk meer of minder 'open' worden gesteld. Dat wil zeggen: met een kwalitatieve norm. Soms kiezen provincies er expliciet voor om instructieregels zo 'open' mogelijk te stellen. De provincie Noord-Brabant geeft aan hier nadrukkelijk voor te kiezen, behalve ten aanzien van landbouw omdat de aard van de opgave dit niet toelaat. De provincie Zuid-Holland geeft aan het lastig te vinden om via open normen te sturen met instructieregels. Hoe kan de provincie hierop goed monitoren? Bovendien stelt deze provincie vast dat gemeenten soms de instructieregels letterlijk overnemen, hetgeen niet de bedoeling is.

Alle provincies maken gebruik van voorbeschermingsregels. De meeste provincies stellen deze via een afzonderlijk besluit of afzonderlijke besluiten gericht op het omgevingsplan, en gericht op de eigen omgevingsverordening. Eén provincie, Noord-Brabant, is zeer positief over de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van voorbeschermingsregels; deze komen, via het DSO, 'automatisch' terecht in de gemeentelijke omgevingsplannen.

Sommige provincies (Zuid-Holland, Noord-Holland en Gelderland) maken zeer actief gebruik van het instrument van voorbescherming ter voorbereiding op de instructieregels. Zo zet de provincie Overijssel hierop in om locaties voor windenergie te reserveren, omdat de provincie van mening is dat dit onder de gemeenten te laat van de grond komt. Tegelijkertijd wil de provincie Overijssel gemeenten ook de ruimte geven en heeft hiervoor bijvoorbeeld gekozen voor programmeringsafspraken over windenergie: *“In principe eerst gemeenten aansporen; niet uitbundig programmabesluiten maken”*.

Vanuit de zijde van de gemeenten wordt beperkt gereageerd op het gebruik van instructieregels door de provincie. Eén gemeente (Rotterdam) is van mening dat de provincie (Zuid-Holland) te enthousiast omspringt met instructieregels: dit betekent dat er minder afwegingsruimte voor de gemeente is. De gemeente Tilburg geeft aan dat de instructieregels van de provincie duidelijkheid geven en “voorkomen dat er verschil ontstaat tussen wat het bestemmingsplan en wat de provincie toelaat”.

Een andere gemeente (Voorst) heeft nog weinig zicht op de ruimte die de provincie (Gelderland) aan de gemeenten overlaat en hoe de gemeente hierop zal anticiperen; zelf dichtregelen of niet. Hieruit kan worden afgeleid dat er in dit geval (nog) geen sprake is van overeenstemming over elkaars rol.

Afstemming en coördinatie

Samenwerking en afstemming:

De provincie Overijssel heeft als gevolg van de Omgevingswet nadrukkelijk ingezet op ‘voorkantsamenwerking’. Daarbij kijkt de provincie in een vroeg stadium van de gemeentelijke plannen mee of de (instructie)regels uit de verordening voldoende worden nageleefd. Daardoor hoeft de provincie minder in te zetten op provinciale zienswijzen.

De provincie Zuid-Holland ziet overigens een verschil in kennis over de provinciale regels tussen de medewerkers van de afdeling ruimtelijke ordening van gemeenten en die van de afdeling vergunningverlening. De gemeentelijke vergunningverleners zijn in sommige gevallen minder bekend met de (nieuwe) instructieregels.

De meeste gemeenten zijn van mening dat de afstemming en het overleg met de provincie niet significant is gewijzigd door de Omgevingswet.

Grondwaterkwaliteit

Bepaalde thema's en taken op het gebied van watersystemen lijken met de Omgevingswet tussen wal en schip te zijn gevallen, zoals de regels ten aanzien van grondwaterkwaliteit. De provincies hebben geconstateerd dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor bodemverontreiniging, maar op het gebied van de kwaliteit van het grondwater is niet duidelijk wie hiervoor verantwoordelijk is en hiervoor regels opstelt.

De provincie Noord-Brabant heeft voor het grondwater en bodemenergiesystemen, in aanvulling op het Bkl, (streng) maatwerkregels opgesteld. De provincie Overijssel heeft op vergelijkbare wijze geconstateerd dat regels voor de kwaliteit van het grondwater ontbreken. Deze provincie heeft dit niet via maatwerkregels geregeld zoals de provincie Noord-Brabant, maar via instructieregels voor de gemeenten. Hierin is een verschil zichtbaar hoe beide provincies invulling geven aan de decentrale ruimte van gemeenten.

7.2 Provincies-waterschappen

Verantwoordelijkheden/ regels en formele sturing

Vanuit zowel de provincies als vanuit de waterschappen zijn er geen discussies of onduidelijkheden over de verantwoordelijkheden, de inzet van regels en formele sturing. Voor de waterschappen werden voorheen al regels gesteld door middel van het peilbesluit en de minimale eisen aan de waterschapsverordening (voorheen Keur).

Afstemming en coördinatie

De waterschappen zijn positief over de verbeterde zichtbaarheid van hun eigen regels in het DSO. Toch constateren sommige waterschappen dat zij nog niet altijd door gemeenten in stelling worden gebracht bij ruimtelijke plannen en projecten. Zij verwachten van de provincie meer regie op afstemming van thema's tussen gemeenten en het waterschap.

Instructieregels projectbesluit regionale keringen

Eén waterschap, Zuiderzeeland, is van mening dat door de provinciale instructieregels voor activiteiten bij regionale keringen, sprake is van een meer complexe besluitvorming dan in het verleden. De doelstelling van 'versnelde en verbeterde besluitvorming' komt in dit specifieke geval niet van de grond. De provincie Flevoland schrijft op basis van deze instructieregel voor dat in alle gevallen van activiteiten bij regionale keringen door het waterschap een projectbesluit wordt genomen. Dit geldt ook voor de kleinere projecten en voor activiteiten van het waterschap zelf die vergunningplichtig zijn ('vergunning eigen dienst'), waarvoor voorheen een projectplan volstond. Dit betekent een aanzienlijke lastenverzwaring voor het waterschap; langer participatietraject, bredere belangenafweging en het meenemen van de omgeving.

7.3 Waterschappen-gemeenten

Verantwoordelijkheden

Vanuit zowel de waterschappen als vanuit de gemeenten zijn er geen discussie of onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden, de inzet van regels en formele sturing.

Regels en formele sturing

In het onderzoek is één gemeente (Groningen) waargenomen die op het gebied van watersystemen onduidelijkheden in de rolverdeling signaleert bij het vaststellen van het waterbeheerprogramma. Daartoe zet de gemeente in, in navolging op de regels vanuit het Bkl, op het zelf vaststellen van regels op het gebied van waterkwaliteit. De gemeente ziet zich genoodzaakt hiervoor zelf onderbouwing te vinden.

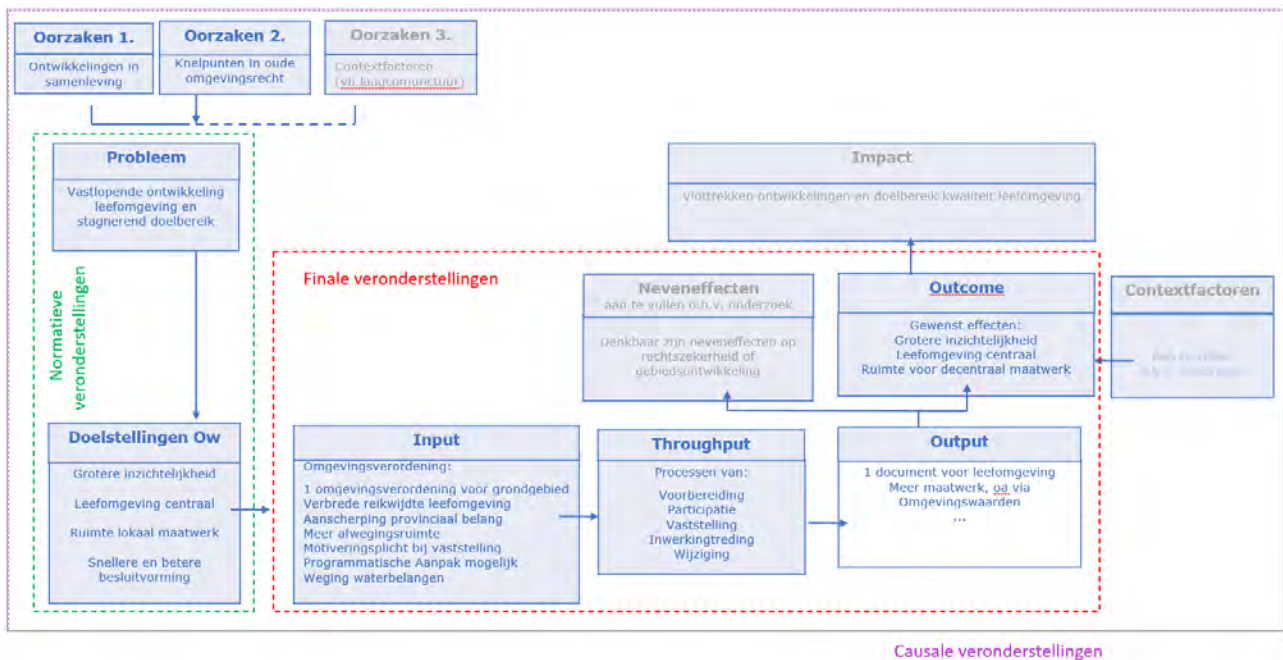
Afstemming en coördinatie

In lijn met de bevindingen zoals hierboven beschreven zijn sommige waterschappen kritisch over de wijze van afstemming tussen gemeenten en waterschappen bij bijvoorbeeld vergunningaanvragen, waarbij gemeenten waterschappen dienen te betrekken. De waterschappen zien als oorzaak hiervoor een gebrek aan capaciteit en kennis bij sommige gemeenten, maar in sommige gevallen ook de wijze waarop de afstemming is georganiseerd.

8. Overkoepelende beleidstheorie

8.1 Oorspronkelijke beleidstheorie

De evaluatiecommissie heeft, voorafgaand aan voorliggend onderzoek, een beleidstheorie ontwikkeld en aan de onderzoekers gevraagd deze verder aan te vullen. Dit betreft de volgende beleidstheorie, waarbij de beleidstheorie bij de omgevingsverordening als voorbeeld is genomen.



Figuur 20: Weergave oorspronkelijke beleidstheorie, versie omgevingsverordening

Hierbij merken we op dat de normatieve veronderstellingen (groen) als gegeven worden beschouwd, waarover het onderzoek geen uitspraken doet.

8.2 Aanbevelingen tot verrijking van de beleidstheorie

Op basis van de bevindingen en conclusies uit het uitgevoerde onderzoek doen we de volgende aanbevelingen ter aanvulling van de beleidstheorie.

Merk hierbij op dat de suggesties die worden gedaan zijn gebaseerd op de bevindingen uit het onderzoek, waarmee niet wordt uitgesloten dat er meer vormen van 'input', 'throughput', et cetera, kunnen worden onderscheiden.

Input

In de oorspronkelijke beleidstheorie vormt de omgevingsverordening de 'input'. Dit is enigszins verwarrend. Wij bevelen aan om 'input' naar de volgende categorieën te onderscheiden:

1. De decentrale regelgeving die reeds beschikbaar was vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet:

- a. *Voor provincies: de omgevingsverordening, eventuele losse verordeningen en eventuele beleidsregels.*
 - b. *Voor waterschappen: de Keur en de legger(s).*
 - c. *Voor gemeenten: bestemmingsplannen, gemeentelijke verordeningen, en eventuele beleidsregels.*
2. De opgave aan decentrale overheden vanuit de wetgever:
- a. *Materiële opdracht (één regeling voor de fysieke leefomgeving moeten zijn vastgesteld binnen bepaalde tijd).*
 - b. *Procedurele opdracht (wettelijke vereisten over de wijze waarop de regeling voor de fysieke leefomgeving moet worden opgesteld).*
3. Ondersteunende middelen, zoals onder andere:
- a. *De bruidsschat*
 - b. *Nieuwe wettelijke mogelijkheden*
 - c. *Ondersteunende software (DSO, viewer, etc.)*
 - d. *Financiële middelen, kennis en capaciteit*
 - e. *Beschikbaar zijnde voorbeelduitwerkingen*

Throughput

De 'throughput' is, naar onze aanbeveling, de inzet die door decentrale overheden wordt gepleegd om uitvoering te geven aan de opdracht van de wetgever. Deze inzet wordt gemodereerd door:

1. De 'voorsprong' van sommige decentrale overheden door de wijze waarop zij in een eerder stadium hun decentrale regelgeving hebben opgesteld of processen hebben ingericht.
2. Kennis en expertise. De mate waarin bij de desbetreffende decentrale overheid begrip aanwezig is van de opgave en kennis van de wet en haar mogelijkheden. Denk aan: de juiste persoon op de juiste plek.
3. Capaciteit en middelen. Er is dikwijls niet genoeg capaciteit aanwezig bij decentrale overheden. Dit leidt ertoe dat relatief kostbare expertise moeten worden ingehuurd.
4. Padafhankelijkheid, namelijk het al dan niet gunstig uitpakken van keuzen die in een eerder stadium zijn gemaakt. Bijvoorbeeld: de keuze om al dan niet gebruik te maken van TAM-IMRO waarin parallel meerdere wijzigingen kunnen worden doorgevoerd.
5. Al dan niet aanwezig zijnde politiek-bestuurlijke tegengestelde belangen en/of wensen met betrekking tot de regeling voor de fysieke leefomgeving (omgevingsverordening, waterschapsverordening, omgevingsplan).

Bovenstaande factoren dragen bij aan een drive om te pionieren of juist aan strategische overwegingen om 'eerst de kat uit de boom te kijken' en zich later op te trekken aan voorbeelden van anderen.

Men kan de beleidstheorie aanvullen met, naast de inzet van decentrale overheden, ook de inzet van de wetgever zelf. Dit doen we niet. We beschouwen de inzet van de wetgever primair als (al dan niet nieuwe) 'input'.⁸⁷

⁸⁷ Een mogelijke uitzondering hierop vormt de begeleidende inzet van de wetgever, zoals deelname aan overleggrema.

Output

De output is de feitelijke regeling voor de fysieke leefomgeving (omgevingsverordening, waterschapsverordening, omgevingsplan) die op een bepaalde peildatum is vastgesteld.

Outcome

Bij 'output' kan worden gedacht aan:

- De mate waarin de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn behaald
- De mate waarin de maatschappelijk doelen van de Omgevingswet zijn behaald
- De mate waarin de paradigmawisseling, zoals door de wetgever beoogd⁸⁸, in de organisatie van de desbetreffende decentrale overheid is gerealiseerd

Neveneffecten

Inderdaad kan de nieuwe decentrale regeling voor de fysieke leefomgeving (omgevingsverordening, waterschapsverordening, omgevingsplan) in theorie leiden tot een meer of mindere mate van rechtsbescherming en rechtszekerheid en meer of minder complexiteit van gebiedsontwikkeling, meer of minder duidelijkheid over verantwoordelijkheden en rollen van en tussen decentrale overheden, et cetera. Het type neveneffecten dat thans in de oorspronkelijke beleidstheorie is opgenomen wordt herkend.

Contextfactoren

Contextfactoren werken in de originele beleidstheorie enkel in op 'outcome'. Dit is te beperkt. Goed beschouwd kunnen contextuele factoren, naast op 'outcome', ook inwerken op:

- 'Input' (zoals door specifieke opgaven vanuit Europa die de opgave van de wetgever veranderen of zelfs 'overrulen')
- 'Throughput' (contextuele factoren die de inzet van decentrale overheden bepalen, zoals al beschreven onder throughput)
- 'Impact' (zoals langdurige en extreme regenval of droogte, et cetera).

Impact

Het verschil tussen 'impact' en 'outcome' is niet vanzelfsprekend. Impact kan hetzelfde zijn als output, indien met output wordt bedoeld: de mate waarin de maatschappelijke doelen worden bereikt. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet staan beschreven in artikel 1.3. van de wet. Overeenkomstig hiermee is 'impact': de mate waarin het gelukt is om een duurzame fysieke leefomgeving te waarborgen waarin een optimale balans aanwezig is tussen gezondheid, veiligheid, een goede omgevingskwaliteit en ruimte voor de ontwikkeling van maatschappelijke behoeften.

⁸⁸ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3

Bijlage 1: Onderzoeksagenda Eco

De Evaluatiecommissie Omgevingswet hanteert de volgende onderzoeksagenda.

	Onderwerpen	Argumentatie	Product
2024	Decentrale regels: omgevingsplan, waterschaps- en omgevingsverordening	Bij omgevingsverordeningen geldt geen overgangsrecht. Bij omgevingsplan en waterschapsverordening wel, telt als nulmeting.	Reflectierapport 1
	BOPA (=onderdeel van omgevingsvergunning)	Actualiteit problemen: Naar verwachting gaan gemeenten de BOPA inzetten om gebiedsontwikkeling niet stil te laten vallen.	
2025	Omgevingsvergunning	Voor nieuwe aanvragen van een omgevingsvergunning geldt geen overgangsrecht.*	Reflectierapport 2
	Algemene rijksregels	Voor algemene regels geldt geen overgangsrecht.	
2026	Programma & programmatische aanpak (1e deel)	Rijks- en provinciale programma's en programmatische aanpakken die volledig onder nieuwe regime vallen, zijn naar verwachting pas eind 2025 beschikbaar. Ze volgen onder meer uit rijks- en provinciale omgevingsvisies, die per 1 januari 2024 conform de wet moeten zijn, en vragen vanaf dan nog enige voorbereidingstijd.	Reflectierapport 3
	Projectbesluit	Er geldt overgangsrecht voor projectbesluiten die al voor 2024 in de pijplijn zaten. Vanwege lange proceduretijd komen pas in 2026 projectbesluiten beschikbaar die volledig onder nieuwe regime vallen.	
2027	Programma & programmatische aanpak (2e deel)	Omdat programma's en programmatische aanpakken een omvangrijk onderzoeksthema vormen, worden ze over twee jaar verdeeld. In dit tweede jaar focus op programma's en programmatische aanpakken van gemeenten en waterschappen.	Reflectierapport 4
	Omgevingsvisies	Overgangsrecht: Rijk en provincie beschikken per 1 januari 2024 over een omgevingsvisie, maar gemeenten hoeven pas uiterlijk 1 januari 2027 te beschikken over omgevingsvisies conform de wet.	
2028	Herhalingsonderzoeken decentrale regels: omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening	Om ontwikkelingen te kunnen vergelijken ten opzichte van 2024. Waterschappen beschikken per 1 januari 2026 over een waterschapsverordening conform de wet. Voor het omgevingsplan geldt het overgangsrecht langer: zij hoeven pas uiterlijk 1 januari 2032 te beschikken over een omgevingsplan conform de wet.	Opstellen eindevaluatie
2029		Uitbrengen eindevaluatie	Eindevaluatie

Bijlage 2: Onderzoeksvragen deelonderzoek omgevingsverordening

	Hoofdvraag:	Deelvraag:	Typologie vraag:
1.	In hoeverre draagt de omgevingsverordening bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet? En wat zijn de effecten en de neveneffecten van het gebruik van de omgevingsverordening?	a. Draagt één gebiedsdekkende regeling voor de fysieke leefomgeving (de verordening) bij aan meer inzichtelijkheid en meer gebruiksgemak? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten in de praktijk?	Perceptievraag
		b. Geldt een eventuele grotere inzichtelijkheid en gebruiksgemak voor alle gebruikersgroepen, zoals burgers en bedrijven, maar ook professionals (vertegenwoordigers van organisaties die beroepsmatig met de omgevingsverordening werken, inclusief bouwbedrijven, omgevingsdiensten, juristen, overheidsmedewerkers)?	Perceptievraag
		c. Draagt de nieuwe systematiek van voorbereidingsbescherming bij de omgevingsverordening bij aan meer transparantie en daarmee een grotere inzichtelijkheid? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten in de praktijk?	Perceptievraag
		d. Draagt de omgevingsverordening voor de fysieke leefomgeving bij aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten in de praktijk?	Perceptievraag
		e. Benutten provincies de nieuwe mogelijkheden in de omgevingsverordening voor maatwerk?* Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom en op welke wijze?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		f. Wat zijn de (neven)effecten van de toepassing van deze maatwerk-instrumenten in de praktijk?	Deels feitelijke constatering Deels perceptievraag
		g. In hoeverre leidt het toepassen van instrumenten voor gebiedsgerichte afweging tot verschillen tussen provincies, en zo ja waarin? Hoe gaat het landelijke opererende bedrijfsleven om met deze regionale verschillen? Wat zijn de gevolgen daarvan voor het gebruiksgemak?	Feitelijke constatering
		h. Hoe vaak en op welke wijze wordt er gebruik gemaakt van de delegatiebevoegdheid aan Gedeputeerde Staten bij de provinciale omgevingsverordening? Draagt dit bij aan versnelling van wijziging van onderdelen van die verordening (snellere en betere besluitvorming)? Zo ja, op welke wijze en ten aanzien van welke taken? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de (neven) effecten van het toepassen van het delegeren van deze bevoegdheid in de praktijk?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		i. Dragen vroegtijdige participatie en de motiveringsplicht bij het vaststellen van de omgevingsverordening bij aan snellere en betere besluitvorming over daaruit voortvloeiende projecten in de leefomgeving? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten in de praktijk? <ul style="list-style-type: none"> • Welke actoren zijn betrokken geweest bij de voorbereiding voorafgaand aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en op welke wijze heeft de betrokkenheid vorm gekregen? In hoeverre heeft de betrokkenheid van deze actoren invloed gehad op de inhoud van de omgevingsverordening? Heeft deze extra inspraak geleid tot minder zienswijzen? • Hoe is in de omgevingsverordening invulling gegeven aan de motiveringsplicht participatie (welke maatschappelijke groepen hebben geparticipeerd, wat waren de resultaten, heeft het tot wijzigingen van de verordening geleid, welke verschillen zijn er tussen provincies?)* 	Deels motivatievraag (waarom) Deels perceptievraag
2.	In hoeverre draagt het instrument omgevingsverordening bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet, en kan er een gelijkwaardige bescherming	Idem	Perceptievraag

	van de fysieke leefomgeving mee worden bereikt (balans benutten en beschermen)?		
3.	In hoeverre wordt met de omgevingsverordening een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt, en wordt een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor wetsgebruikers?	Idem	Perceptievraag
4.	In hoeverre is de omgevingsverordening (inclusief alle bijbehorende aanvullende instrumenten) toereikend voor de provincie om haar taken uit te voeren?	a. Wat zijn de ervaringen van provinciaal bestuurders met het instrument omgevingsverordening? Wat is er in hun ogen veranderd in vergelijking tot de situatie in 2014?	Perceptievraag
		b. In hoeverre draagt de omgevingsverordening bij aan sturing naar gemeenten en waterschappen? Zijn er op basis van de provinciale omgevingsverordening in het laatste kalenderjaar acties ondernomen richting inliggende gemeenten of waterschappen?	Deels motivatievraag (welke) Deels perceptievraag
		c. Hebben zich in het afgelopen jaar situaties voorgedaan waarbij de rechter in een concreet geval zich heeft uitgesproken over de rechtskracht van het betreffende onderdeel van de omgevingsverordening?	Deels motivatievraag (welke)
		d. In hoeverre hebben in de ambtelijke voorbereiding, de behandeling in GS en de vaststelling in PS elementen van sectorgrensoverwegingen een rol gespeeld? Werden relevante instanties (gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders, havenbedrijven, vervoerders, netbeheerders et cetera) geconsulteerd in de voorbereidingsfase? Met betrekking tot de vaststelling is er de vraag hoe de diverse portefeuillehouders in GS bij dit document betrokken zijn geweest: is er over sectorale grenzen heen gekeken? Hoe is PS betrokken in de totstandkoming?	Perceptievraag
5.	In hoeverre draagt de omgevingsverordening bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden, inclusief omgevingsdiensten?	a. Provinciaal belang: De Omgevingswet zegt dat de provincie in de omgevingsverordening moet benoemen wat de provinciale belangen zijn én dat de provincie bij afwijking van de standaardtaken en bevoegdheden in de provinciale omgevingsverordening aantoont omdat ze het doel meer doelmatig en doeltreffend kan behalen dan andere overheden. • Doen provincies dat ook? Is het duidelijk wat het provinciaal belang is, dat de provincie een taak bijvoorbeeld beter kan doen dan samenwerkende gemeenten of dan waterschappen? • En zo ja, wordt de verordening met deze benoeming van provinciale belangen ook echt ongebruikt door de provincie en door de gemeente? Wordt er in contacten met anderen naar verwezen? • Verbetert deze werkwijze het overleg (contacten) tussen gemeente en provincie?	Perceptievraag
		b. Draagt de omgevingsverordening bij aan duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is bij opgaven die de verantwoordelijkheid van één bestuurslaag overschrijden?	Perceptievraag
		c. In welke mate gebruiken provincies instructieregels ten aanzien van omgevingsplannen en waterschapsverordeningen? Wat is de reden daarvoor? Leidt dit tot minder bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten en waterschappen? Waarom wel/niet?	Perceptievraag
		d. Zijn de medewerkers van de provinciale afdeling 'gemeentelijke plannen' van mening dat het planoverleg met de gemeenten over BOPA's en wijzigingen van het digitale omgevingsplan nu soepeler verloopt dan voor de wetswijziging? Zo niet, wat zijn dan naar hun mening de nieuw ontstane obstakels?	Perceptievraag
		e. In hoeverre is er sprake van een veranderde (verbrede, dus niet alleen ruimtelijke) omgevingsplantoetsing (inclusief beoordeling BOPA's)? Vertaalt de omgevingsverordening zich in nieuwe overlegpraktijken gericht op een samenhangende benadering van de leefomgeving?	Feitelijke constatering
		f. Welke gevolgen voor toezicht en handhaving heeft de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten bij de omgevingsverordening? Handhaaft de provincie op de omgevingsverordening, en zo ja, leidt de verschuiving bijvoorbeeld tot een verschuiving naar meer toezicht en handhaving achteraf?	Feitelijke constatering
		g. Welke verschillen zijn er tussen de provincies in de toezichts- en handavingsinspanning? Zijn hiervoor verklaringen te geven?	Feitelijke constatering
		h. Hoe wordt vormgegeven aan de afstemmingsverplichting bij (de voorbereiding van wijzigingsbesluiten van) de omgevingsverordening? Graag een procesbeschrijving geven.	Feitelijke constatering

Bijlage 3: Onderzoeksvragen deelonderzoek waterschapsverordening

	Hoofdvraag:	Deelvraag:	Typologie vraag:
1.	In hoeverre draagt de waterschapsverordening bij aan de verbeterdoelen van de Omgevingswet? En wat zijn de effecten en de neveneffecten van het gebruik van de waterschapsverordening?	a. Draagt één gebiedsdekkende regeling voor de fysieke leefomgeving in de waterschapsverordening bij aan een meer inzichtelijkheid en gebruiksgemak? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten in de praktijk?	Perceptievraag
		b. Geldt een eventuele grotere inzichtelijkheid en gebruiksgemak voor alle gebruikersgroepen, zoals burgers en bedrijven, maar ook professionals (vertegenwoordigers van organisaties die beroepsmatig met de waterschapsverordening werken, inclusief omgevingsdiensten, bouwbedrijven, juristen, overheidsmedewerkers)?	Perceptievraag
		c. Draagt de waterschapsverordening bij aan een meer samenhangende benadering van het watersysteem? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten in de praktijk?	Perceptievraag
		d. Benutten waterschappen de nieuwe mogelijkheden in de waterschapsverordening voor maatwerk? * Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom en op welke wijze?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		e. Wat zijn de (neven)effecten van de toepassing van deze maatwerkinstrumenten in de praktijk?	Deels feitelijke constatering Deels perceptievraag
		f. In hoeverre leidt het toepassen van dergelijke instrumenten voor gebiedsgerichte afweging tot verschillen tussen waterschappen, en zo ja waarin? Hoe gaat het landelijke opererende bedrijfsleven om met deze regionale verschillen? Wat zijn de gevolgen daarvan voor het gebruiksgemak?	Feitelijke constatering
		g. Hoe vaak en op welke wijze wordt er gebruik gemaakt van de delegatiebevoegdheid van het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur van het waterschap bij de waterschapsverordening? Draagt dit bij aan versnelling van wijziging van onderdelen van die decentrale regels (snellere en betere besluitvorming)? Zo ja, op welke wijze en ten aanzien van welke waterschapstaken? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de (neven) effecten van het toepassen van het delegeren van deze bevoegdheid in de praktijk?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		h. Dragen vroegtijdige participatie en de motiveringsplicht bij het vaststellen van de waterschapsverordening bij aan snellere en betere besluitvorming over de waterschapsverordening en de daaruit voortvloeiende projecten in de leefomgeving? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten in de praktijk? • Welke actoren zijn betrokken geweest bij de voorbereiding voorafgaand aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en op welke wijze heeft de betrokkenheid vorm gekregen? In hoeverre heeft de betrokkenheid van deze actoren invloed gehad op de inhoud van de waterschapsverordening? Heeft deze extra inspraak geleid tot minder zienswijzen? • Hoe is in de waterschapsverordening invulling gegeven aan de motiveringsplicht voor participatie (welke maatschappelijke groepen hebben geparticipeerd, wat waren de resultaten, heeft het tot wijzigingen van de verordening geleid, welke verschillen zijn er tussen waterschappen?)*	Deels motivatievraag (waarom) Deels perceptievraag
2.	In hoeverre draagt het instrument waterschapsverordening bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet, en kan er een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving mee worden bereikt	a. Hoe gaan waterschappen in de waterschapsverordening om met de balans tussen benutten (economische waarden) en beschermen van de fysieke leefomgeving (zachte waarden zoals milieu en natuur)? Het gaat de commissie niet om vragen naar 'hoe vaak' de balans mogelijk doorslaat naar een bepaalde kant, maar (als de balans doorslaat naar de een of andere kant) op basis van welke criteria het bevoegd gezag daartoe besluit.	Perceptievraag

	(balans benutten en beschermen)?		
		b. In hoeverre richten de waterschappen hun verordening in op basis van het 'ja mits'-principe, dus met minder vergunningplichten en meer algemene regels en zorg- en meldplichten?	Deels feitelijke constatering Deels perceptievraag
		c. Wat betekenen de omslag van 'nee tenzij' naar 'ja mits' in de waterschapsverordening (inclusief het vervangen van bepaalde vergunningplichten door algemene regels, zorg- en meldplichten) en Het verschuiven van lozingsregels van rijk naar waterschappen voor het beoogde gelijkwaardige beschermingsniveau, in dit geval van de waterkwaliteit?	Perceptievraag
3.	In hoeverre wordt met de waterschapsverordening een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt, en wordt een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor wetsgebruikers?	Idem	Perceptievraag
4.	In hoeverre is de waterschapsverordening (inclusief alle bijbehorende aanvullende instrumenten) toereikend voor het waterschap om zijn taken uit te voeren?	a. Wat zijn de ervaringen van waterschapsbestuurders met het instrument waterschapsverordening? Wat is er in hun ogen veranderd in vergelijking tot de situatie in 2014?	Perceptievraag
		b. Heeft het waterschap gekozen voor een beleidsarme omzetting van de bestaande regelgeving (keur) naar de waterschapsverordening? Of heeft de Omgevingswet aanleiding gegeven tot aanpassingen en benut het waterschap de nieuwe mogelijkheden van de wet? Zo ja, op welke wijze en zo nee, waarom niet?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom) Deels perceptievraag
		c. Worden daarbij de waterschapstaken op basis van de verordening, ten aanzien van waterveiligheid, waterkwaliteit (peilbeheer, wateroverlast, droogte/zoetwatervoorziening) en waterkwaliteit binnen het waterschapsgebied meer in samenhang uitgevoerd, met oog op een samenhangende benadering van de leefomgeving? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten in de praktijk?	Deels motivatievraag (waarom) Deels perceptievraag
		d. Heeft het waterschap bij het ontwerp van de waterschapsverordening rekening gehouden met de consequenties van het vervallen van het adviesrecht en daar alternatieve regulering voor opgenomen (bijvoorbeeld een aansluitplicht voor lozings op de rioolwaterzuiveringinstallaties (RWZI))?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag
		e. Voor zover lozingsactiviteiten op regionale wateren worden gereguleerd (in afwijking van de bruidsschat), hoe worden deze activiteiten dan gereguleerd (vergunningplicht, algemene regels, zorgplicht en meldingsplicht) en waarom op die manier? Volstaat het Omgevingswet-instrumentarium voor het waterschap om hun regels vorm te geven?	Deels motivatievraag (hoe/waarom) Deels perceptievraag
5.	In hoeverre draagt de waterschapsverordening bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden, inclusief omgevingsdiensten?	a. Helpt de waterschapsverordening bij het overleg (contacten) met gemeenten en provincie om de leefomgeving te benutten en te beschermen?	Perceptievraag
		b. Draagt de waterschapsverordening bij aan duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is bij opgaven die de verantwoordelijkheid van één bestuurslaag overschrijden?	Perceptievraag
		c. In hoeverre beperken instructieregels en instructiebesluiten van rijk en provincie de afwegingsruimte voor de waterschappen?	Perceptievraag
		d. Zijn de medewerkers van het waterschap mening dat het overleg met de gemeenten en provincie over waterbeheer nu soepeler verloopt dan voor de wetswijziging? Zo niet, wat zijn dan naar hun mening de nieuw ontstane obstakels?	Perceptievraag

		e. Vertaalt de waterschapsverordening zich in nieuwe overlegpraktijken gericht op een samenhangende benadering van de leefomgeving?	Motivatievraag
		f. Worden de decentrale regels onderling afgestemd gezien het doel van verbeterde transparantie en overzichtelijkheid van regelgeving, gezien het doel van verbeterde inzichtelijkheid van het omgevingsrecht? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?	Deels motivatievraag (waarom) Deels perceptievraag
		g. Hebben waterschappen bij het al dan niet gebruiken van de nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet voor de waterschapsverordening rekening gehouden met de gevolgen voor naleving, toezicht en handhaving? Heeft men deze belangen mee laten wegen?	Deels motivatievraag Deels perceptievraag
		h. Welke gevolgen voor toezicht en handhaving heeft de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten bij de waterschapsverordening? Leidt dit bijvoorbeeld tot een verschuiving naar meer toezicht en handhaving achteraf?	Deels motivatievraag Deels perceptievraag
		i. Welke verschillen zijn er tussen de waterschappen in de toezichts- en handavingsinspanning? Zijn hiervoor verklaringen te geven?	Feitelijke constatering
		j. Hoe wordt vormgegeven aan de afstemmingsverplichting bij (de voorbereiding van wijzigingsbesluiten van) de waterschapsverordening? Graag een procesbeschrijving geven.	Deels motivatievraag Deels perceptievraag

Bijlage 4: Onderzoeksvragen deelonderzoek omgevingsplan

	Hoofdvraag:	Deelvraag:	Typologie vraag:
1.	In hoeverre draagt het omgevingsplan bij aan de verbeterdoelen van de omgevingswet? En wat zijn de effecten en de neveneffecten van het gebruik van het omgevingsplan?	a. Draagt één gebiedsdekkende regeling voor de fysieke leefomgeving (het omgevingsplan) bij aan een meer inzichtelijkheid en gebruiksgemak? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de neveneffecten in de praktijk?	Perceptievraag
		b. Geldt een eventuele grotere inzichtelijkheid en gebruiksgemak voor alle gebruikersgroepen, zoals burgers en bedrijven, maar ook professionals (vertegenwoordigers van organisaties die beroepsmatig met de omgevingsverordening werken, inclusief bouwbedrijven, omgevingsdiensten, juristen, overheidsmedewerkers)?	Perceptievraag
		c. Draagt de nieuwe systematiek van voorbereidingsbescherming bij het omgevingsplan bij aan meer transparantie en daarmee een grotere inzichtelijkheid? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten in de praktijk?	Perceptievraag
		d. Dragen de verbrede reikwijdte en de beoogde evenwichtige toedeling van functies aan locaties bij het omgevingsplan bij aan een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten?	Perceptievraag
		e. Hoe wordt een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en de beoogde evenwichtige toedeling van functies aan locaties in wijzigingsbesluiten van het omgevingsplan geborgd in de werkwijze?	Deels feitelijke constatering Deels perceptievraag
		f. Benutten gemeenten de nieuwe mogelijkheden in het omgevingsplan voor maatwerk? Zo nee, waarom niet. * Zo ja, waarom en op welke wijze?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		g. Wat zijn de (neven)effecten van de toepassing van deze maatwerkinstrumenten in de praktijk?	Deels feitelijke constatering Deels perceptievraag
		h. In hoeverre leidt het toepassen van dergelijke instrumenten voor gebiedsgerichte afweging tot verschillen tussen gemeenten, en zo ja waarin? Hoe gaat het landelijke opererende bedrijfsleven om met deze regionale verschillen? Wat zijn de gevolgen daarvan voor het gebruiksgemak?	Feitelijke constatering
		i. In hoeverre maken gemeenten gebruik van de mogelijkheid om de termijn van inwerkingtreding van een omgevingsplan te verlengen? En dus te kiezen voor een andere termijn dan de standaardtermijn van IWT 4 weken na bekendmaking. Zo ja, waarom kiezen gemeenten voor die verlenging?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		j. Hoe vaak en op welke wijze wordt gebruik gemaakt van de delegatiebevoegdheid van de gemeenteraad aan het college van B&W van het omgevingsplan? Draagt dit bij aan versnelling van wijziging van onderdelen van die decentrale regels (snellere en betere besluitvorming)? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn de (neven) effecten van het toepassen van het delegeren van deze bevoegdheid in de praktijk?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		k. Dragen vroegtijdige participatie en de kennisgevings- en motiveringsplicht bij het omgevingsplan bij aan snellere en betere besluitvorming over daaruit voortvloeiende projecten in de leefomgeving? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet? Wat zijn neveneffecten in de praktijk? • Welke actoren zijn betrokken geweest bij de voorbereiding voorafgaand aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) en op welke wijze heeft de betrokkenheid vorm gekregen? In hoeverre heeft de betrokkenheid van deze actoren invloed gehad op de inhoud van het omgevingsplan? Heeft deze extra inspraak geleid tot minder zienswijzen?	Deels motivatievraag (waarom) Deels perceptievraag

		<p>• Hoe is in het omgevingsplan invulling gegeven aan de motiveringsplicht participatie (welke maatschappelijke groepen hebben geparticipeerd, wat waren de resultaten, heeft het tot wijzigingen van het omgevingsplan geleid, welke verschillen zijn er tussen gemeenten?)</p>	
2.	In hoeverre draagt het instrument omgevingsplan bij aan het kunnen realiseren van de maatschappelijke doelen van de wet, en kan er een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving mee worden bereikt (balans benutten en beschermen)?	Idem	Perceptievraag
3.	In hoeverre wordt met het omgevingsplan een gelijkwaardige rechtsbescherming bereikt, en wordt een evenwicht bereikt tussen flexibiliteit en rechtszekerheid voor wetsgebruikers?	Idem	Perceptievraag
4.	In hoeverre is het omgevingsplan (inclusief alle bijbehorende aanvullende instrumenten) toereikend voor de gemeente om haar taken uit te voeren?	a. Wat zijn de ervaringen van gemeentebestuurders met het instrument omgevingsplan? Wat is er in hun ogen veranderd in vergelijking tot de situatie in 2014?	Perceptievraag
		b. In hoeverre hebben in de ambtelijke voorbereiding, de behandeling in het college van B&W en de vaststelling in de gemeenteraad elementen van sectorgrensoverwegingen een rol gespeeld? Werden relevante instanties (provincie, waterschappen, terreinbeheerders, vervoerders, netbeheerders etc.) geconsulteerd in de voorbereidingsfase? Is er over sectorale grenzen heen gekeken?	Perceptievraag
		c. Een van de aannames bij de Omgevingswet is dat het omgevingsplan door zijn verbrede reikwijdte het maken van integrale afwegingen faciliteert. Draagt de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan bij aan een integrale afwegingen en legt de gemeente daar verantwoording over af in de toelichting? Met andere woorden, is de toelichting transparant over hoe de afweging rond keuzes is gemaakt?	Perceptievraag
		d. Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten de mogelijkheid om te kiezen voor een globaal omgevingsplan (in plaats van strakke planvoorschriften met mogelijkheid daarvan af te wijken). Bij een globaal omgevingsplan kan een gemeente werken met globale planregels, en flexibele door B&W vast te stellen nadere beleidsregels. In hoeverre kiezen gemeenten voor een globalere invulling van het omgevingsplan? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		e. Indien gemeenten kiezen voor een meer globale invulling, leidt dit dan tot: <ul style="list-style-type: none"> - meer ruimte om in te spelen op actuele ontwikkelingen en burgerinitiatieven? - meer organische gebiedsontwikkeling? - voldoende houvast voor initiatiefnemer, burger, bestuurder en rechter? - wijzigingen in de mate van rechtsbescherming? - wijzigingen in de mate van bescherming van de fysieke leefomgeving? - onvoorziene/ongewenste neveneffecten? - een verschuiving van onderzoekslasten van planfase naar vergunningsfase, in ieder geval voor mer en de passende beoordeling? Welke gevolgen heeft dit voor mogelijke <ul style="list-style-type: none"> o dubbele onderzoekslasten (zowel in globale planfase als in vergunningsfase)? 	Perceptievraag
5.	In hoeverre draagt de omgevingsplan bij aan een adequate uitvoeringspraktijk voor burgers, bedrijven, organisaties en overheden, inclusief omgevingsdiensten?	a. Helpt het omgevingsplan bij het overleg (contacten) met andere overheden om de leefomgeving te verbeteren?	Perceptievraag
		b. Draagt het omgevingsplan bij aan een duidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is bij opgaven die de verantwoordelijkheid van één bestuurslaag overschrijden?	Perceptievraag

		c. In hoeverre leiden instructieregels en instructies tot minder bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten?	Perceptievraag
		d. Zijn de medewerkers van de gemeentelijke afdeling 'plannen' van mening dat het planoverleg met de andere overheden nu soepeler verloopt dan voorheen? Zo niet, wat zijn dan naar hun mening de nieuw ontstane obstakels?	Perceptievraag
		e. Hoe is in het omgevingsplan de verhouding tussen algemene regels/zorgplichten en beoordelingsregels met vergunningplicht? Leidt de Omgevingswet tot een verschuiving van vergunningplichten naar meer algemene regels en specifieke zorgplichten, of andersom? In hoeverre leidt een verschuiving in het omgevingsplan tot een verschuiving naar meer toezicht en handhaving achteraf? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?	Feitelijke constatering
		f. Monitoren gemeenten op de meldingen en op de naleving van algemene regels?	Feitelijke constatering
		g. Welke verschillen zijn er tussen de gemeenten in de toezichts- en handavingsinspanning? Zijn hiervoor verklaringen te geven?	Feitelijke constatering
		h. Hoe wordt de afstemmingsverplichting bij (wijzigingsbesluiten van) het omgevingsplan toegepast?	Feitelijke constatering
6.	Gemeentelijke verordeningen: Hoe gaan gemeenten om met hun gemeentelijke verordeningen na inwerkingtreding van de Omgevingswet?	a. Een gemeente heeft verordeningen met regels die met de komst van de Omgevingswet moeten verhuizen naar het omgevingsplan. Regels in verordeningen die wel over de fysieke leefomgeving gaan maar activiteiten betreffen die de fysieke leefomgeving niet wijzigen, mogen in het omgevingsplan staan, maar er is geen plicht om dat te doen. Hoe gaan gemeenten daarmee om? Worden bijvoorbeeld zoveel mogelijk regels over de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan opgenomen of worden verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving in stand gehouden?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		b. Worden de regels gebiedsgericht of thematisch, met voorrangregels, opgenomen in het omgevingsplan? En zo ja, waarom?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		c. Worden de bestaande regels (verordeningen/tijdelijk omgevingsplan) beleidsarm overgezet naar het nieuwe omgevingsplan? Of kiest een gemeente voor een beleidsrijke invulling van het nieuwe omgevingsplan? En zo ja, waarom?	Deels feitelijke constatering Deels motivatievraag (waarom)
		d. Wat is het effect van het overzetten van verordeningenregels naar het omgevingsplan op bezwaar- en beroepsprocedures?	Feitelijke constatering
7.	Kostenverhaal	Hoe vaak nemen gemeenten exploitatieregels op hun omgevingsplan?	Feitelijke constatering
8.	Besluitvorming in de gemeenteraad over het digitale omgevingsplan	Hoe verloopt de bespreking en vaststelling van digitale omgevingsplanbesluiten in de gemeenteraad?	Deels feitelijke constatering Deels perceptievraag

Bijlage 5: Verantwoording bestudeerde documenten bij desk study deelonderzoek omgevingsplan

De desk study die is uitgevoerd in het deelonderzoek omgevingsplan wijkt af van de desk study bij de deelonderzoeken omgevingsverordening en waterschapsverordening, zoals toegelicht in de onderzoeksverantwoording in hoofdstuk 2. Daarom geven we een samenvattend overzicht van de onderzochte documenten.

Naam gemeente (N=16)	Type OP	Datum OP	Peildatum onderzoek	Aanwezigheid delegatiebesluit	Aanwezigheid participatie-kennisgeving	Aanwezigheid toelichting	Aanwezigheid ⁸⁹ voorbeschermingsregels / voorbereidingsbesluit ⁹⁰
Amsterdam	STOP-TPOD	18-1-2024	15-4-2024	Ja, d.d. 17.7.2024, vindplaats: Delegatie- en mandaatbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)	Ja, d.d. 11.1.2024, vindplaats: Gemeenteblad 2023, 11617 Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)	Ja	Ja, voorbereidingsbesluit van gemeente zelf (d.d. 2.7.2024); voorbereidingsbesluit provincie Noord-Holland (d.d. 1.1.2024).
Arnhem	TAM-IMRO	11-6-2024	15-4-2024	Nee, niet aangetroffen	Ja, beperkt, alleen terinzagelegging	Ja	Ja, d.d. 1.1.2024, voorbeschermingsregels grondwaterkwaliteit (provincie Gelderland), formeel niet geldend voor dit type plan.
Etten-Leur	STOP-TPOD	4-6-2024	15-4-2024	Ja, d.d. 24.1.2022, vindplaats via: IBABS/ bestuurlijkeinformatie.nl	Beperkt, beperkt, alleen terinzagelegging	Ja	Ja, voorbeschermingsregels afkomstig van Provincie Noord-Brabant d.d. 1.1.2024
Groningen	STOP-TPOD	10-1-2024	15-4-2024	Ja, d.d. 15.5.2024, vindplaats: Delegatiebesluit omgevingsplan gemeente Groningen voor ontwikkelgebied Stadshavens Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)	Ja, d.d. 10.1.2024, vindplaats: Gemeenteblad 2024, 24494 Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)	Ja	Nee (zie wel voetnoot 33).
Meppel	PRE-PROD	27-10-2023	15-4-2024	Nee, niet aangetroffen	Nee, vanwege testplan (PRE-PROD)	Ja	Ja, d.d. 19.12.2023, voorbereidingsbesluit provincie Drenthe (monumenten)
⁹¹ Meerijstad	STOP-TPOD	2-5-2024	15-4-2024	Ja, vindplaats via IBABS / bestuurlijkeinformatie.nl	Ja, d.d. 2.5.2024, vindplaats: Gemeenteblad 2024, 198334 Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)	Nee	Ja, d.d. 1.1.2024 voorbeschermingsregels afkomstig van Provincie Noord-Brabant.
Nieuwegein	PRE-PROD	29-4-2024	15-4-2024	Nee, niet aangetroffen	Nee, vanwege testplan (PRE-PROD)	Ja	Ja, meerdere, 3 voorbereidingsbesluiten,

⁸⁹ Toelichting: bij alle onderzochte omgevingsplannen op de website 'www.regelsopekaart.nl' (lees: hierop staan de omgevingsplannen die vigeren) zijn voorbeschermingsregels aangetroffen over hyperscale datacentra. Dit betreffen voorbeschermingsregels die op alle omgevingsplannen van de gemeenten van toepassing zijn. In de kolom zijn echter alleen de specifieke voorbereidingsregels opgenomen (afkomstig van de gemeente zelf of de provincie).

⁹⁰ Hoewel de aangetroffen voorbeschermingsregels en voorbereidingsbesluiten niet relevant zijn voor de PRE-PROD-omgevingsplannen zijn deze volledigheidshalve wel meegenomen in het verrichte deskstudy-onderzoek.

⁹¹ Het omgevingsplan van de gemeente Meerijstad betreft een technische reparatie van de bruidsschat (het zogenaamde 'technisch in beheer nemen van de bruidsschat'). Formeel gezien heeft genoemd omgevingsplan, althans volgens opgave van de gemeente in de kennisgeving, geen juridische status.

							1 voorbeschermingsregelset
Nijmegen	PRE- PROD	29-05- 2024	15-4-2024	Ja, datum: 28-09-2022, vindplaats: Delegatiebesluit omgevingsplan gemeente Nijmegen Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)	Nee, vanwege testplan (PRE- PROD)	Ja	Ja, d.d. 1.1.2024, voorbeschermingsregels grondwaterkwaliteit (provincie Gelderland), formeel niet geldend voor dit type plan.
Oss	PRE- PROD	14-12- 2023	15-4-2024	Ja, datum: 7-10-2021, vindplaats: Gemeenteblad 2022.187912 Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)	Nee, vanwege testplan (PRE- PROD)	Ja, maar zeer beperkt	Ja, d.d. 1.1.2024 voorbeschermingsregels afkomstig van Provincie Noord-Brabant.
Pijnacker- Nootdorp	PRE- PROD	23-1- 2024	15-4-2024	Ja, datum: 22-12-2022, vindplaats: Delegatiebesluit omgevingsplan gemeente Pijnacker-Nootdorp Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)	Nee, vanwege testplan (PRE- PROD)	Ja	Nee, alleen sprake van een test- voorbereidingsbesluit.
Rotterdam	PRE- PROD	20-11- 2023	15-4-2024	Ja, datum: 9-7-2024, vindplaats: Delegatiebesluit omgevingsplan Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)	Nee, vanwege testplan (PRE- PROD)	Ja	Ja, sprake van een voorbereidingsbesluit, d.d. 31.5.2024, dit in verband met een projectbesluit 'Aramis', afkomstig van Minister voor Klimaat en Energie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rijssen- Holten	TAM- IMRO	27-03- 2024	15-4-2024	Ja, datum: 29-12-2023, vindplaats: Delegatie omgevingsplan gemeente Rijssen-Holten Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)	Nee, niet aanwezig.	Ja	Niet aanwezig, vanwege TAM-IMRO-karakter ook niet aan de orde (op deze manier).
Rheden	PRE- PROD	18-04- 2024	15-4-2024	Ja, datum: 25-03-2022, vindplaats: Delegatiebesluit omgevingsplan Rheden 2022 Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)	Nee, vanwege testplan (PRE- PROD)	Ja	Ja, d.d. 1.1.2024, voorbeschermingsregels grondwaterkwaliteit (provincie Gelderland), formeel niet geldend voor dit type plan.
Tilburg	PRE- PROD	29-4- 2024	15-4-2024	Nee, niet aangetroffen	Nee, vanwege testplan (PRE- PROD)	Ja, zeer beperkt, waarschijnlijk vanwege testplan.	Ja, voorbeschermingsregels (diversen) van provincie Noord-Brabant
Utrecht	PREPROD	18-4- 2024	15-4-2024	Ja, datum: 22-11-2023, vindplaats: Besluit delegatie wijziging omgevingsplan en bindend advies bij afwijkvergunningen gemeente Utrecht Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)	Nee, vanwege testplan (PRE- PROD)	Ja, deels nog een testtoelichting	Ja, d.d. 01-02-2024, echter dit is een test- voorbereidingsbesluit. Er zijn ook testregels aangegeven (die het OP zouden moeten wijzigen).
Voorst	PREPROD	3-4- 2024	15-4-2024	Ja, datum: 3-7-2023, vindplaats: Gemeente Voorst - Delegatiebesluit vaststellen delen van het omgevingsplan Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)	Nee, vanwege testplan (PRE- PROD)	Niet aanwezig. Vermoedelijk vanwege testkarakter van het plan.	Geen voorbeschermingsregels, geen voorbereidingsbesluit

Bijlage 6: Weergave resultaten desk study omgevingsverordening

Disclaimer: Onderstaande telling is gebaseerd op de omgevingsverordeningen van de provincies met behulp van een geautomatiseerde zoek sleutel. Bij de telling zijn artikelen die een van onderstaande typen regels in zich hebben aangehouden als teleenheid. Dit is geenszins de enige mogelijkheid om een telling uit te voeren. Na telling is door sommige provincies een correctie aangebracht, andere provincies hebben niet gereageerd.

Groningen	Aantal	Overijssel	Aantal
Omgevingswaarden	4	Omgevingswaarden	2
Maatwerkregels	0	Maatwerkregels	6
Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	1	Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	7
Specifieke zorgplicht	5	Specifieke zorgplicht	2
Instructieregel gemeente	130	Instructieregel gemeente	101
Instructieregel waterschap	12	Instructieregel waterschap	18
Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	6	Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	1

Friesland	Aantal	Brabant	Aantal
Omgevingswaarden	5	Omgevingswaarden	2
Maatwerkregels	4	Maatwerkregels	24
Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	9	Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	1
Specifieke zorgplicht	6	Specifieke zorgplicht	4
Instructieregel gemeente	52	Instructieregel gemeente	74
Instructieregel waterschap	10	Instructieregel waterschap	23
Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	0	Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	0

Limburg	Aantal	Noord-Holland	Aantal
Omgevingswaarden	1	Omgevingswaarden	2
Maatwerkregels	2 (19)	Maatwerkregels	3
Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	3	Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	6
Specifieke zorgplicht	0	Specifieke zorgplicht	4
Instructieregel gemeente	30	Instructieregel gemeente	63
Instructieregel waterschap	8	Instructieregel waterschap	6
Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	0	Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	1

Zeeland	Aantal
Omgevingswaarden	2
Maatwerkregels	6
Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	5
Specifieke zorgplicht	9
Instructieregel gemeente	44
Instructieregel waterschap	6
Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	1

Utrecht	Aantal
Omgevingswaarden	4
Maatwerkregels	1
Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	8
Specifieke zorgplicht	9
Instructieregel gemeente	71
Instructieregel waterschap	13
Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	1

Drenthe	Aantal
Omgevingswaarden	2
Maatwerkregels	3
Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	2
Specifieke zorgplicht	1
Instructieregel gemeente	38
Instructieregel waterschap	7
Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	0

Flevoland	Aantal
Omgevingswaarden	2
Maatwerkregels	3
Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	8
Specifieke zorgplicht	4
Instructieregel gemeente	16
Instructieregel waterschap	16
Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	0

Gelderland	Aantal
Omgevingswaarden	2
Maatwerkregels	20
Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	3
Specifieke zorgplicht	2
Instructieregel gemeente	81
Instructieregel waterschap	16
Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	0

Zuid-Holland	Aantal
Omgevingswaarden	2
Maatwerkregels	13
Mogelijkheid voor maatwerkvoorschriften	7
Specifieke zorgplicht	7
Instructieregel gemeente	112
Instructieregel waterschap	16
Mogelijkheid voor gelijkwaardige maatregel	2

Bijlage 7: Weergave resultaten desk study waterschapsverordening

Disclaimer: Onderstaande telling is gebaseerd op de waterschapsverordening van de waterschappen met behulp van een geautomatiseerde zoekleutel. Bij de telling zijn artikelen die een van onderstaande typen regels in zich hebben aangehouden als teleenheid. Dit is geenszins de enige mogelijkheid om een telling uit te voeren. Na telling is door sommige waterschappen een correctie aangebracht, andere waterschappen hebben niet gereageerd.

Aa en Maas	Aantal	Brabantse Delta	Aantal
Maatwerkregels	4	Maatwerkregels	4
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	28	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	25
Specifieke zorgplichten	2	Specifieke zorgplichten	2
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0
Drents Overijsselse Delta	Aantal	Hollandse Delta	Aantal
Maatwerkregels	3	Maatwerkregels	4
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	20	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	9
Specifieke zorgplichten	5	Specifieke zorgplichten	2
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0
Noorderzijlvest	Aantal	Rijn en IJssel	Aantal
Maatwerkregels	5	Maatwerkregels	4
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	5	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	5
Specifieke zorgplichten	30	Specifieke zorgplichten	12
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0
Limburg	Aantal	Scheldestromen	Aantal
Maatwerkregels	1	Maatwerkregels	11
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	1	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	5
Specifieke zorgplichten	39	Specifieke zorgplichten	10
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0 ⁹²

⁹² Geldt voor alle onderwerpen, behalve voor asbest.

Vallei en Veluwe	Aantal	Vechtstromen	Aantal
Maatwerkregels	4	Maatwerkregels	4
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	19	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	5
Specifieke zorgplichten	2	Specifieke zorgplichten	12
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	1	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0
Delfland	Aantal	De Dommel	Aantal
Maatwerkregels	5	Maatwerkregels	4
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	3	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	25
Specifieke zorgplichten	2	Specifieke zorgplichten	2
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	1
Hollands Noorderkwartier	Aantal	Hunze en Aa's	Aantal
Maatwerkregels	4	Maatwerkregels	4
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	4	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	13
Specifieke zorgplichten	4	Specifieke zorgplichten	4
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0
Rijnland	Aantal	Rivierenland	Aantal
Maatwerkregels	3	Maatwerkregels	4
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	20	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	5
Specifieke zorgplichten	14	Specifieke zorgplichten	6
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	1
Schieland en Krimpenerwaard	Aantal	Stichtse Rijnlanden	Aantal
Maatwerkregels	0	Maatwerkregels	4
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	29	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	7
Specifieke zorgplichten	4	Specifieke zorgplichten	81
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0

Waternet/Amstel, Gooi en Vecht	Aantal	Wetterskip Fryslan	Aantal
Maatwerkregels	5	Maatwerkregels	4
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	5	Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	6
Specifieke zorgplichten	0	Specifieke zorgplichten	3
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	1	Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	0

Zuiderzeeland	Aantal
Maatwerkregels	8
Mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften	1 ⁹³
Specifieke zorgplichten	2
Mogelijkheden tot het stellen van gelijkwaardige maatregelen	3

⁹³ Overkoepelende maatwerkvoorschrift-bepaling

Bijlage 8: Weergave resultaten enquête omgevingsverordening

5. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

De omgevingsverordening van mijn provincie is opgesteld met het doel meer maatwerk bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving mogelijk te maken.

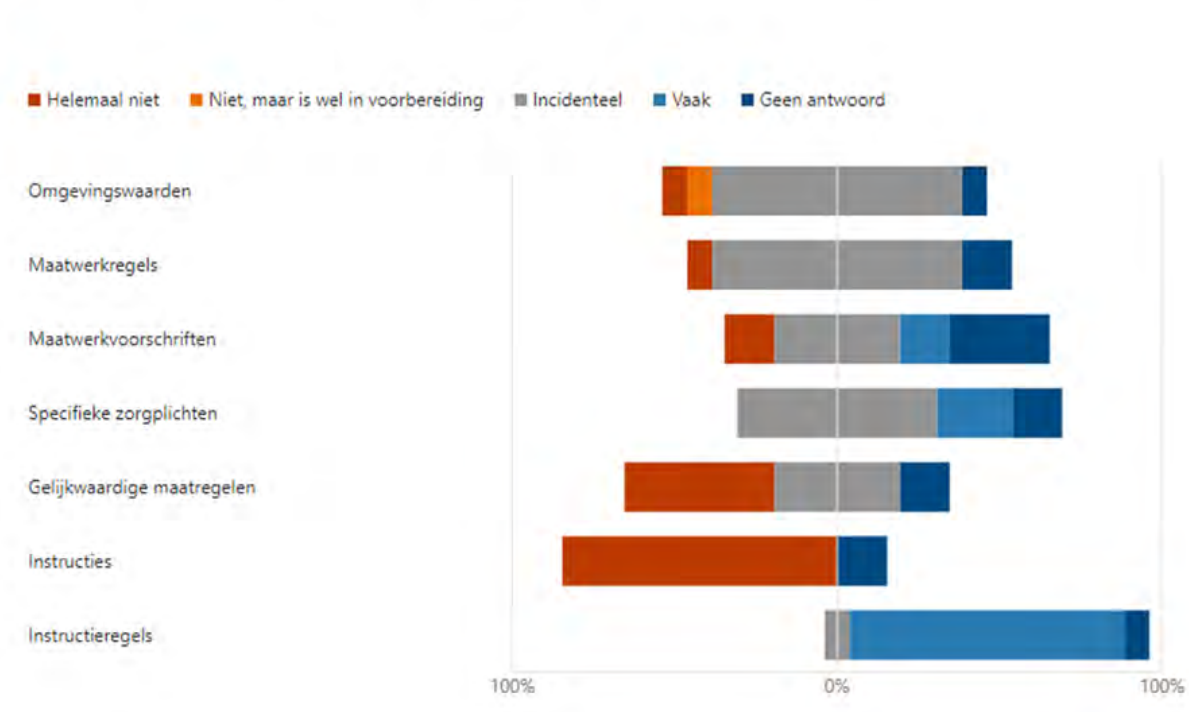


Respondent **Toelichting bij vraag 5:**

1	Er heeft een beleidsneutrale/gelijkwaardige omzetting plaatsgevonden
2	De huidige omgevingsverordening conform de Ow is een beleidsneutrale omzetting geweest van de bestaande omgevingsverordening en niet specifiek op meer maatwerk gericht
3	De nadruk is gelegd op vertalen van de WRO in de taal van de Omgevingswet
4	Soms wel en soms niet
5	De verordening is met name beleidsarm omgezet naar de nieuwe omgevingsverordening
6	We zetten de omgevingsverordening in om de kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen. Hij is niet bedoeld om uitzonderingen te maken. Soms gebeurt dat wel per categorie (bv loonwerkbedrijven of woonwagenlocaties in het buitengebied).
7	Voor enkele onderwerpen doen we dit wel. We voorzien dat we dat in de toekomst in het kader van bepaalde dossiers wel meer gaan doen.
8	De omgevingsverordening is opgesteld vanuit het uitgangspunt 'provinciaal belang'. Dat heeft betrekking op zowel behoud en beheer, als op benutten en ontwikkelen. Met instructieregels wordt voor diverse onderwerpen de uitvoering bij gemeenten en waterschappen neergelegd.
9	Afgezien van het feit dat dit geen doel op zich is (zodat ik de vraag best vreemd vind), willen wij vanuit ons beleid maatwerk mogelijkheden bieden aan bij onze doelen passende ontwikkelingen. Dat betekent dat er waar mogelijk bij algemene regels wordt gewerkt met doelvoorschriften, dat er afwijkmogelijkheden zijn verwerkt in zowel de algemene regels als de instructieregels, dat er specifieke regelingen voor maatwerk zijn opgenomen en benoemd en dat er daarnaast ook nog afgeweken kan worden van de Omgevingsverordening via hardheidsclausule of ontheffing.
10	Overijssel heeft sinds 2009 een omgevingsverordening op basis van decentraal wat kan en veel ruimte voor maatwerk vanuit een kwalitatieve sturing
11	Bestaande fysieke verordeningen zijn beleidsneutraal omgezet.
12	De omgevingsverordening was van oudsher al zo ingestoken. Met name de instructieregels laten veel ruimte voor maatwerk. De Omgevingswet is hier echter niet de aanleiding voor.

7. De Omgevingswet kent een aantal mogelijkheden voor maatwerk (instrumenten, regels, bepalingen etc.) die provincies kunnen opnemen in de omgevingsverordening.

In hoeverre maakt uw provincie gebruik van de onderstaande mogelijkheden?



Respondent: Toelichting bij vraag 7:

1	Instructies maken geen onderdeel uit van de omgevingsverordening, dus dat klopt niet in de vraagstelling. De nieuwe mogelijkheden voor maatwerk zijn mondjesmaat toegepast. Omdat het voorheen niet zo was is er bij bepaalde sectoren huiver om hiermee aan de slag te gaan/dit open te stellen. Zie verder afdeling 3.1 (paragraaf 3.1.3 en 3.1.4 van de verordening waar maatwerk is opengezet voor activiteitenregels. Binnen de instructieregels van H7 was en is al maatwerk (afwegingsruimte) mogelijk door degene die de instructieregels moeten opvolgen.
2	Niet alle nieuwe opties voor de omgevingsverordening zijn al toegepast
3	Vraagstelling instructie klopt niet het is een instrument en maakt geen deel uit van de verordening.
4	Instructies zijn voor concrete gevallen aan concrete gemeenten / waterschappen
5	Reactie per onderdeel: - alleen verplichte omgevingswaarden - maatwerkregels voor natuur waar gelet op wet mogelijk - bestaande zorgplichten (grondwater/stilte) omgezet naar specifieke zorgplichten - volgens ons kunnen instructies niet in de verordening en zijn het separate besluiten - gelet op sturingsfilosofie op dit moment weinig instructieregels, kan nog veranderen
6	Geen toelichting
7	Geen aanvullende toelichting
8	Omdat onze doelen middels verschillende instrumenten het best bereikt kunnen worden
9	Maatwerkvoorschriften staan niet in de verordening maar moeten toegepast worden bij vergunningverlening. Dat doen de Omgevingsdiensten. Ik ga er vanuit dat zij die indien nodig toepassen maar dat behoort niet tot mijn taken dus heb ik geen zicht op. Ook gelijkwaardige maatregelen worden in beginsel bij vergunningverlening afgewogen. In de verordening hebben wij in de algemene regels voor een specifiek onderwerp wel invulling gegeven aan de mogelijkheid om gelijkwaardige maatregelen te treffen (bij ammoniakemissie-eisen uit stellen). Omgevingswaarden zijn vanuit de wet verplicht dus die zijn opgenomen. Wij hebben geen onverplichte omgevingswaarden opgenomen. Tot op heden hebben wij geen instructies gegeven en voor zover bekend zijn die ook niet in voorbereiding.

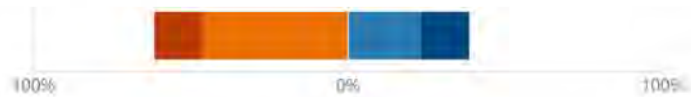
Respondent: **Toelichting bij vraag 7:**

10	We hebben alleen verplichte omgevingswaarden opgenomen. We werken veel met instructieregels voor met name omgevingsplannen. Voor grondwaterbescherming en houtopstanden werken we met direct werkende regels waarvoor we incidenteel maatwerkregels opgenomen hebben.
11	Vanwege beleidsneutrale omzetting weinig maatwerk toegepast.
12	Dit is het resultaat van de beleidsneutrale omzetting, plus de wettelijk verplichte omgevingswaarden. Proactieve aanwijzingen gaven we onder de Wro al niet (voorloper instructie). Dit blijft zo. Gelijkaardige maatregelen zijn binnen onze organisatie nog niet afdoende bekend.

9. De Provinciale Staten hebben een delegatiebevoegdheid waarmee zij bepaalde taken kunnen delegeren naar de Gedeputeerde Staten.

In hoeverre wordt van die bevoegdheid door de Provinciale Staten van uw provincie gebruik gemaakt?

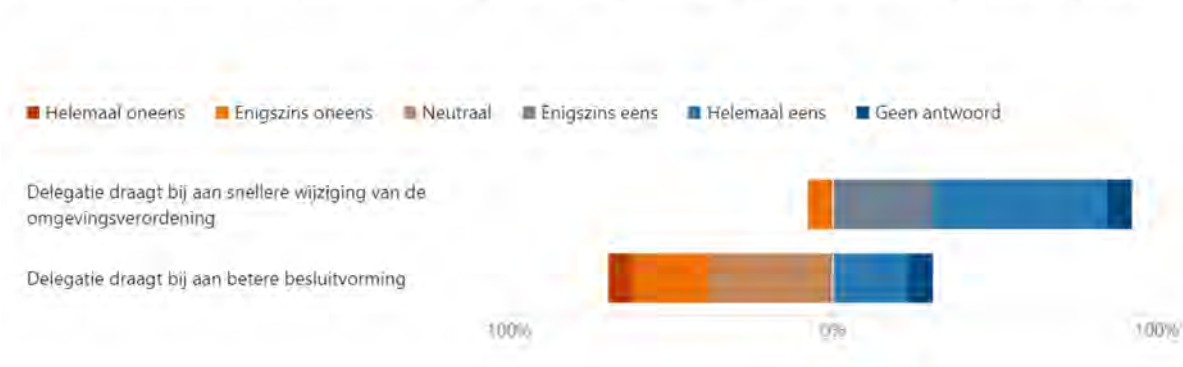
■ Helemaal niet ■ Incidenteel ■ Vaak ■ Geen antwoord



Respondent: **Toelichting bij vraag 9:**

1	Er waren zaken in het verleden al bij GS gelegd. Dit hebben we zo gehouden. Er zijn daar geen echte veranderingen in opgetreden. De discussie hierover is ook niet gevoerd tussen GS en PS.
2	Er is een Delegatiebesluit vastgesteld door PS, maar nog niet toegepast
3	Vreemde vraagstelling. PS heeft bevoegdheid aan GS gegeven. We hebben maar één delegatiebesluit.
4	Delegatiebesluit moet nog vast gesteld worden.
5	PS hebben een delegatiebesluit vastgesteld, GS hebben hier nog geen gebruik van gemaakt.
6	Vooraf voor natuur
7	PS hebben aan GS de bevoegdheid gedelegeerd tot het wijzigen van de werkingsgebieden en de bijlagen bij de Omgevingsverordening. Wij doen dit t.b.v. de snelheid van besluitvorming en het stellen van nadere regels t.a.v. een aantal onderwerpen.
8	Delegatie heeft betrekking tot het nadere afwegingskader en doorvoeren van technische wijzigingen
9	PS hebben een delegatiebesluit genomen waarbij diverse bevoegdheden tot wijziging aan GS zijn gedelegeerd, onder andere wijziging van grenzen van werkingsgebieden, wijziging van diverse uitvoeringsaspecten
10	We gebruiken de delegatiebevoegdheid om op een eenvoudige wijze uitvoeringsregelingen te kunnen aanpassen en kaartmateriaal actueel te houden. Daar hoeven we dan PS niet mee te belasten.
11	Flexibiliteit en snelheid.
12	Er is een delegatiebesluit vastgesteld voor de omgevingsverordening. In zoverre is van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. De schaal 'helemaal niet tot vaak' kan ik niet plaatsen, omdat een delegatiebesluit in principe één keer wordt vastgesteld. Daarom incidenteel.

11. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over het gebruik van de delegatiebevoegdheid?

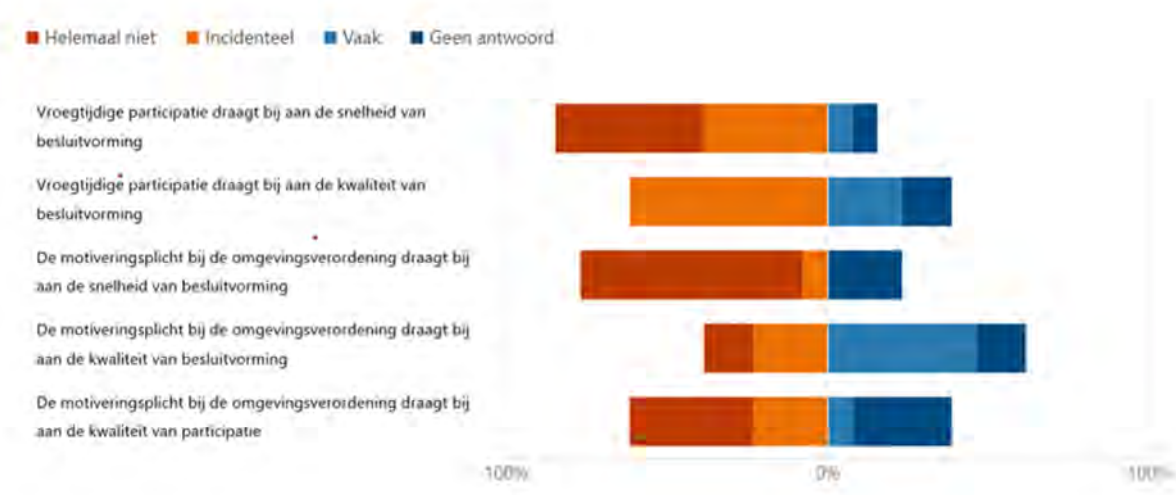


Respondent: Toelichting bij vraag 11:

1	GS procedures gaan sneller dan als het in PS besloten moet worden. GS dragen over het algemeen stukken voor aan PS. Dus de kwaliteit van de stukken waarover besloten wordt is hetzelfde. Of het er vaker en breder over hebben bijdraagt aan betere besluitvorming weet ik niet. Dat hangt van de inhoud en de betrokken belangen af.
2	Wel sneller, maar niet per se beter
3	Ook bij het gebruikmaken van het delegatiebesluit wordt de POV gewijzigd en moet de Uniforme openbare voorbereidingsprocedure worden gevolgd.
4	snellere, maar niet per se betere besluitvorming
5	In het delegatiebesluit heeft onze provincie een voorhangprocedure richting PS opgenomen. Dit betekent dat het proces niet perse sneller gaat. Een bijdrage aan betere besluitvorming ligt niet voor de hand, omdat de voorbereiding door de ambtelijke organisatie wordt gedaan.
6	Het is sneller. Voor de kwaliteit maakt het niet uit.
7	Of besluitvorming 'beter' is kun je niet bepalen op basis van welk orgaan bevoegd is. Het is in ieder geval efficiënter en afdoende t.a.v. bepaalde onderwerpen.
8	Met delegatie kunnen GS, binnen de gestelde kaders van PS, besluiten nemen met beperkte impact. Daarmee kan de besluitvorming terug gebracht worden van 11 tot 12 maanden (PS) naar ruim 2 maanden.
9	Door delegatie hoef je niet naar PS. Dat is een tijdswinst van circa 6 weken. Op een termijn van circa 9 maanden is dat maar betrekkelijk. De besluitvorming van GS moet voorts aan de zelfde zorgvuldigheid voldoen als de besluitvorming van PS dus dat maakt niets uit.
10	Je moet PS niet belasten met de details van uitvoeringsregelingen. De procedure gaat niet heel veel sneller, omdat voor een wijziging op basis van het delegatiebesluit dezelfde formele procedure doorlopen moet worden als bij een wijziging door PS zelf.
11	PS wil ondanks delegatie in bepaalde gevallen wel betrokken blijven.
12	- de doorlooptijd naar PS is bij ons twee maanden. Als je die stap eruit kan halen, dan scheelt dat tijd. - 'betere' besluitvorming lijkt mij niet te meten. Ik zie met name meerwaarde in de snelheid voor technische niet-politieke onderwerpen.

13. Participatie is mogelijk van invloed op de snelheid en kwaliteit van besluitvorming rondom de omgevingsverordening en projecten in de leefomgeving.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?



Respondent: Toelichting bij vraag 13, ten aanzien van participatie:

1	Het krijgt nu een beetje een geforceerd karakter. Terwijl besluitvorming altijd een goede motivering moet hebben.
2	Participatie kost vooral veel tijd en levert maar beperkt nieuwe inzichten op
3	-
4	vroegtijdig: niet per se sneller, maar wel een bijdrage aan de kwaliteit.
5	Het proces aan de voorkant wordt langer, waardoor mogelijk de besluitvorming wel sneller lijkt te gaan. De aanneme lijkt te zijn dat na participatie geen/weinig gebruik van de zienswijzeperiode zal worden gemaakt. Dit is niet vanzelfsprekend het geval.
6	geen toelichting
7	Lastig in te schatten in hoeverre dit bijdraagt aan versnelling. In sommige gevallen waarschijnlijk wel, maar in andere niet. Het is ook de vraag in hoeverre de uitkomsten van de participatie daadwerkelijk worden meegenomen in de besluitvorming.
8	In het wijzigingsproces zal een vroegtijdige betrokkenheid van betrokkenen eerder invloed hebben op voorstellen tot aanpassing van regels in de omgevingsverordening. Dat vergroot het draagvlak en zijn met name bevoegde gezagen en direct betrokken op de vroegtijdig op hoogte van de wijzigingen. Overigens is al vaak in de beleidsvorming (dat onder andere leidt tot wijziging van regels) de participatie al in gang gezet.
9	Het feit dat je iets moet motiveren betekent niet dat het ook op een goede manier is gedaan. Uitgangspunt bij het maken van een verordening is altijd dat die kwalitatief goed is. Eenzelfde redenering geldt voor de kwaliteit van participatie. Door andere inzichten bij de opstelling van de verordening (maar ook bij beleidsontwikkeling) te betrekken vind ik wel dat de kwaliteit van een product verbeterd.
10	Met vroegtijdige participatie breng je vooraf goed in beeld welke belangen in het gebied spelen. Als daarmee rekening wordt gehouden, krijg je betere besluiten en zullen naar verwachting minder bezwaren worden ingediend tijdens de formele procedure.
11	Wellicht krijg je opties of alternatieven aangereikt waar je anders niet aan had gedacht, maar de besluitvorming wordt niet sneller (juist langzamer).
12	het is een extra stap. Hierdoor in ieder geval niet sneller. Tevens staat er geen beroep open tegen de verordening, waardoor het ook niet zo is dat een rechtsbeschermingsstap kan worden voorkomen met goede participatie. Kwalitatief kan ik me wel voorstellen dat e.e.a. leidt tot een bredere belangenafweging en zo tot betere besluitvorming. Dit zal wel afhangen van de invulling.

Respondent: Toelichting bij vraag 13, ten aanzien van motiveringsplicht:

1	Ik snap de switch naar de motiveringsplicht in de vraagstelling niet. Het gaat neem ik aan over de motivering van participatie.. maar dat wordt niet duidelijk. Als dat bedoeld is verwijs ik naar het antwoord bij 14
2	Dat is voor ons weinig nieuws
3	Als bedoeld wordt hoe invulling gegeven wordt aan de participatie verplichting geldt dat het motiveren zelf geen invloed op het proces en de kwaliteit heeft.
4	zie 14
5	Door te motiveren hoe is omgegaan met de input vanuit participatie wordt expliciet de participant serieus genomen en gewogen. De input kan een wijziging inhouden van een inhoudelijk voornemen tot het aanpassen van de verordening.
6	geen toelichting
7	De motiveringsplicht draagt niet bij aan de kwaliteit van de participatie an sich. Je motiveert daarin hoe je de participatie hebt gedaan. Het draagt wel bij aan de kwaliteit van de besluitvorming.
8	De motiveringsplicht dwingt het BG tot een goede onderbouwing van gemaakte keuzes met betrekking tot de geleverde inbreng van betrokkenen. Dat wordt dan expliciet gemaakt en wordt ook voor PS duidelijk hoe burgers en initiatiefnemers hun inbreng hebben kunnen leveren en wat daarmee gedaan is.
9	Het feit dat je iets moet motiveren betekent niet dat het ook op een goede manier is gedaan. Uitgangspunt bij het maken van een verordening is altijd dat die kwalitatief goed is. Eenzelfde redenering geldt voor de kwaliteit van participatie. Door andere inzichten bij de opstelling van de verordening (maar ook bij beleidsontwikkeling) te betrekken vind ik wel dat de kwaliteit van een product verbeterd.
10	Niet duidelijk is wat bedoeld wordt met motiveringsplicht.
11	In de motivering wordt inzichtelijk hoe verschillende belangen zijn afgewogen. De vraag of de motiveringsplicht bijdraagt aan snellere besluitvorming begrepen we niet.
12	Grotendeels dezelfde lijn als bij 14. Proces wordt niet sneller. Kwaliteit misschien wel hoger.

16. Provincies zijn verplicht tot het doorlopen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) bij het vaststellen van de omgevingsverordening. In die procedure is participatie in de vorm van het indienen van een zienswijze mogelijk.

In de **voorbereiding** van de UOV is echter ook de mogelijkheid participatie in te richten. Participatie voorafgaand aan de UOV dus.

Wie zijn er in uw provincie betrokken geweest bij de **voorbereiding** voorafgaand aan de UOV? (Bijvoorbeeld: inwoners, bedrijven, belangenorganisaties, gebiedsbeheerders etc.)

Respondent: Antwoord bij vraag 16:

1	we doen steeds internetconsultaties voorafgaand aan het ter inzage leggen van het ontwerp. Daar kan een ieder op reageren. We benaderen hiervoor actief stakeholders en medeoverheden.
2	inwoners, bedrijven en belangenorganisaties
3	Gemeenten, GGD, Waterschappen, Veiligheidsregio, Waterbedrijf
4	iedereen bij het opstellen van de visie en verordening.
5	Op dit moment loopt er een herziening van de omgevingsverordening. Bij 1 onderdeel zijn de gemeenten betrokken.
6	gemeenten, belangenorganisaties, RWS, waterschap
7	Inwoners, bedrijven, belangenorganisaties, andere overheidsorganen, gebiedsbeheerders (afhankelijk van het inhoudelijke onderwerp)
8	Bij beleidsrijke wijzigingen worden belanghebbenden vroegtijdig betrokken. Het ligt de wijziging wie dat zijn, dat kunnen inwoners, bedrijven, organisaties, gebiedsbeheerders, medeoverheden, etc. zijn. Bij de beleidsuitwerking van een bepaald onderwerp wordt in het algemeen overleg gevoerd met betrokken partijen (direct belanghebbenden). De uitkomsten worden vastgelegd in beleid (bijvoorbeeld de omgevingsvisie, een beleidskader of programma) en, zo nodig, geborgd in regels in de omgevingsverordening. Afhankelijk van de ingeschatte impact van de te stellen regels, wordt in meer of mindere mate met (diezelfde) betrokken partijen overleg gevoerd. Vervolgens worden deze regels opgenomen in de

Respondent: Antwoord bij vraag 16:

	omgevingsverordening. In het ontwerpbesluit wordt in de motivering toegelicht wat de participatie met betrokkenen heeft opgeleverd. Daarna is er de gelegenheid voor een ieder om een zienswijze in te dienen (UOV). In de toelichting (of motivering) van het wijzigingsbesluit wordt toegelicht wat de afwegingen zijn geweest om reacties over te nemen. Degene die een zienswijze hebben ingebracht, worden vervolgens voor besluitvorming door Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld om in te spreken.
9	iedereen die mee wilde doen, is uitgenodigd mee te denken en doen. Naast bovengenoemde groepen uiteraard ook gemeenten, regio's, waterschappen en collega provincies.
10	De nieuwe omgevingsverordening is een beleidsarme omzetting van de eerdere verordening. Daarom is afgezien van een uitgebreid participatietraject. Met name de gemeenten en waterschappen zijn vooraf geïnformeerd over de nieuwe opzet van de verordening. We werken nu aan een nieuwe omgevingsvisie die voorbereid wordt met een uitgebreid participatietraject. In dat kader is ook aan de orde hoe de provincie dit nieuwe beleid juridisch laat doorwerken.
11	Niemand, we hebben beleidsneutraal omgezet.
12	Met name overheden, gebiedsbeheerders en belangenorganisaties.

17. Op welke wijze heeft die betrokkenheid vorm gekregen?

Respondent: Antwoord bij vraag 17:

1	internetconsultatie voorafgaand aan het ontwerp. En tijdens het maken van de omgevingsverordening voor de omgevingswet is er een klankbordgroep (mede overheden en maatschappelijk organisaties als bijv natuur en milieu federatie)
2	Webinars, individuele overleggen met belangenorganisaties
3	Mogelijkheid geboden tot mondelinge en schriftelijke reactie. Overleggen en voorlichtingsbijeenkomst.
4	participipizza-avonden en andere thema bijeenkomsten etc.
5	(ambtelijk) overleg
6	Ambtelijke en bestuurlijke integratiegroep die aantal keren per jaar bijeen komt
7	Ambtelijke consultatie, participatiesessies, formulier voor het indienen van wijzigingsvoorstellen op de website, gebiedsprocessen, zienswijzen.
8	Meestal met gesprekken. Zie antwoord vraag 16
9	Onze verordening is ten tijde van Corona tot stand gekomen. Er is toen een uitgebreid participatietraject doorlopen.
10	Gemeenten en waterschappen zijn geïnformeerd over de beleidsarme omzetting. Voor het overige is bij de nieuwe Omgevingsverordening volstaan met de formele procedure waarin zienswijzen konden worden ingediend.
11	Nvt
12	Overleggen en bijeenkomsten.

18. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over die betrokkenheid?



19. Hoe wordt bij het vaststellen van de omgevingsverordening van uw provincie vormgegeven aan de motiveringsplicht? Waarom op deze manier?

Respondent: Antwoord op vraag 19:

1	Hierover is in de motivering en toelichting bij het besluit iets opgenomen.
2	Schriftelijke toelichting op de verordeningsregels. Standaardmethode.
3	PS besluit
4	in het voortraject heeft de participatie meegelopen met de participatie en communicatie rond Omgevingsvisie, uitgebreide consultaties van instellingen, bedrijven en inwoners, met een nota van beantwoording van alle zienswijzen
5	De motivering nemen we op in het statenvoorstel i.v.m. transparantie naar de omgeving.
6	Wordt bij de voorgestelde wijzigingen al meegenomen. WE maken onderscheid tussen wijzigingen die rijp genoeg zijn om door te voeren en wijzigingen waarvoor nog een betere motivering nodig is.
7	Wij nemen de motivering op als onderdeel van de toelichting op wijzigingen (in de vorm van een oplegger bij het besluit). Op deze manier staat de uitleg over de wijzigingen en de motivatie op de participatie op logische wijze bij elkaar.
8	Motivering van de voorgenomen wijziging staat beschreven in het (ontwerp-)besluit: de bijbehorende Statenbrief. In die motivering kan aandacht worden besteed aan het vooroverleg met belanghebbenden en de resultaten daarvan. Dit gebeurt alleen wanneer dat relevante informatie is voor Provinciale Staten voor besluitvorming over de doorvertaling van de beleidswijziging in de omgevingsverordening. De zienswijzen en de reactie daarop worden in een zienswijzennota opgenomen en als bijlage bij de besluitstukken meegezonden aan Provinciale Staten. Bij de beleidsuitwerking van een bepaald onderwerp wordt in het algemeen overleg gevoerd met betrokken partijen (direct belanghebbenden). De uitkomsten worden vastgelegd in beleid (bijvoorbeeld een beleidslijn of programma). Daarin wordt, voor zover van toepassing, ook het voornemen opgenomen om regels op te nemen (of te wijzigen) in de omgevingsverordening. Afhankelijk van de ingeschatte impact van de te stellen regels wordt in meer of mindere mate met (diezelfde) betrokken partijen overleg gevoerd. Vervolgens worden deze opgenomen in de ontwerp omgevingsverordening. In het ontwerp besluit wordt in de motivering toegelicht wat de participatie met betrokkenen heeft opgeleverd. Daarna is er de gelegenheid voor een ieder om een zienswijze in te dienen. In de toelichting (of motivering) van het wijzigingsbesluit wordt toegelicht wat de afwegingen zijn geweest om reacties over te nemen.
9	Via het PS besluit, inclusief onderliggend Statenvoorstel en de toelichting op de Omgevingsverordening.
10	In het statenbesluit wordt onder het kopje participatie verantwoord hoe invulling is gegeven aan de participatie-eisen van de Omgevingswet.
11	We hebben een uitvoerige toelichting opgesteld en een reactienota op de zienswijzen. Deze wijze lag het meest voor de hand.
12	Hier moet nog invulling aan worden gegeven. Het beleid is nog niet gereed.

20. Welke maatschappelijke groepen hebben geparticipeerd?

- Inwoners 5
- Bedrijven 6
- Verenigingen 4
- Wijkraden 2
- Andere 9



21. Deze vraag gaat over de invloed van participatie op de omgevingsverordening in algemene zin.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over die participatie?

- Helemaal oneens
- Enigszins oneens
- Neutraal
- Enigszins eens
- Helemaal eens
- Geen antwoord

Participatie leidt in mijn provincie tot wijziging van de omgevingsverordening

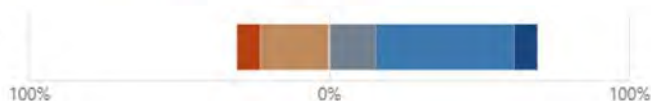


22. Met de omgevingsverordening kunnen provincies sturen op gemeenten en waterschappen, bijvoorbeeld door het gebruik van instrumenten als de instructie en de instructieregel.

In hoeverre is de volgende stelling over die sturingsmogelijkheden van toepassing op uw provincie? (loopt door in de volgende vraag)

- Helemaal oneens
- Enigszins oneens
- Neutraal
- Enigszins eens
- Helemaal eens
- Geen antwoord

De omgevingsverordening versterkt de sturing van de provincie op gemeenten en waterschappen



Respondent: Toelichting bij vraag 22:

1	Dat konden we in de meeste gevallen al. Het is nu wel allemaal wat duidelijker bij elkaar gezet
2	Daar zijn de instructieregels toch voor bedoeld
3	Volgt uit de functie en het karakter van het instrument.
4	alleen noodzakelijke instructieregels nemen we op.
5	Uitgangspunt in onze provincie is samenwerken met andere overheden. Sturing vanuit beleid en afspraken en minder vanuit instructieregels.
6	geen
7	T.o.v. de voorgangers is het gelijk. Maar we laten ook juist meer los (conform de uitgangspunten van de Omgevingswet), dus het zou zelfs 'enigszins oneens' kunnen zijn

Respondent: Toelichting bij vraag 22:

8	Door het stellen van instructieregels en instructies in de omgevingsverordening kan de provincie bij gemeenten en waterschappen bepaalde handelingen en afwegingen afdwingen. Indien daar niet aan voldaan wordt kan op grond van de omgevingsverordening de instrumenten Instructie of Reactieve interventie inzetten. Met deze mogelijkheid achter de hand, kan doorwerking van het provinciale beleid worden geborgd.
9	Zeker bij gemeenten leeft (nog steeds) de opvatting dat als iets niet in de verordening staat, ze er niets mee hoeven te doen. Er wordt dan m.i. onvoldoende invulling gegeven aan het (verplicht) rekening houden met elkaars beleid. Bij waterschappen ligt dit van oudsher iets anders. Bovendien moeten die verplicht ook deels uitvoering geven aan het beleid uit het Regionaal waterprogramma.
10	Instructieregels bieden een sterke vorm van sturing op provinciale belangen. Ten opzicht van de eerdere omgevingsverordening sturen wij niet meer maar ook niet minder.
11	Er is weinig gewijzigd t.o.v. de oude situatie. We hebben geen nieuwe sturingsfilosofie.
12	Het gaat grotendeels om een beleidsneutrale voortzetting van mogelijkheden die al onder de Wro bestonden. Met de Omgevingswet worden echter meer onderwerpen betrokken dan onder de Wro. Dit leidt tot een potentiële sturing op meer onderwerpen. Zie het als een uitbreiding van het instrumentarium onder de Wro.

24. In hoeverre is de volgende stelling over die sturingsmogelijkheden van toepassing op uw provincie? (loopt door in de volgende vraag)

Er zijn door mijn provincie op basis van de omgevingsverordening acties ter sturing ondernomen richting inliggende gemeenten of waterschappen.

■ Helemaal niet ■ Incidenteel ■ Vaak ■ Geen antwoord



Respondent: Toelichting bij vraag 24:

1	Beleidsrijk zijn er wel enkele zaken bijgekomen (we hebben meer instructieregels vanwege beleidsmatige ambities). Rond instructieregels tbv waterschappen, voorvloeiend uit de omgevingswaarden die we moeten stellen hebben we wel hele discussie gehad met waterschappen, nu eea wat meer geformaliseerd/geexpliciteerd lijkt te zijn
2	De vraag is niet duidelijk.
3	Onduidelijke vraagstelling. De POV kent instructieregels
4	vooroverleg leidt vaak tot goede resultaten
5	n.v.t.
6	Bijvoorbeeld bedrijventereinenprogramma, relatiebeheer voor ruimtelijke ontwikkelingen/omgevingstafels
7	Gemeenten zijn in de meeste gevallen nog niet verplicht om onze instructieregels te verwerken. Instructies zijn nog niet gebruikt. Er worden wel gesprekken gevoerd in het kader van concrete projecten.
8	Vanuit het uitgangspunt in de Ow dat de uitvoering primair bij gemeenten (en waterschappen ligt) stelt de provincie regels die doorwerking hebben en daarmee het provinciaal belang wordt gediend. Als het gaat om reactieve interventie (helemaal niet) en instructie (helemaal niet)
9	Alle omgevingsplannen en de aangewezen omgevingsvergunningen voor de buitenlandse omgevingsplanactiviteit worden bezien of deze passen binnen de instructieregels. Als dit niet het geval is, wordt er een zienswijze ingediend of negatief advies gegeven. Daarnaast wordt er vanuit de achterliggende doelen van de Omgevingsvisie en -verordening in overleggen (voorkantsturing) gewezen op de provinciale belangen. Bij waterschappen wordt vooral via overleg gestuurd op uitvoering van de instructieregels.

Respondent: Toelichting bij vraag 24:

10	Onze provincie maakt bij voorkeur gebruik van instructieregels om provinciale belangen te behartigen en niet van direct werkende regels en PIP's/projectbesluiten conform de bedoeling van de Omgevingswet.
11	Oude verordeningen zijn beleidsneutraal omgezet.
12	De cultuur is hier terughoudend in.

26.

In sommige gevallen zijn GS bevoegd gezag om een aanvraag omgevingsplanactiviteit of buitenplanse omgevingsplanactiviteit te beoordelen. Bij de beoordeling van deze activiteiten (OPA en/of BOPA) is het mogelijk toetsing uit te voeren die verder gaat dan alleen ruimtelijk, maar ook gericht op meer samenhangende benadering van de leefomgeving. Dit noemen wij 'verbrede toetsing'.

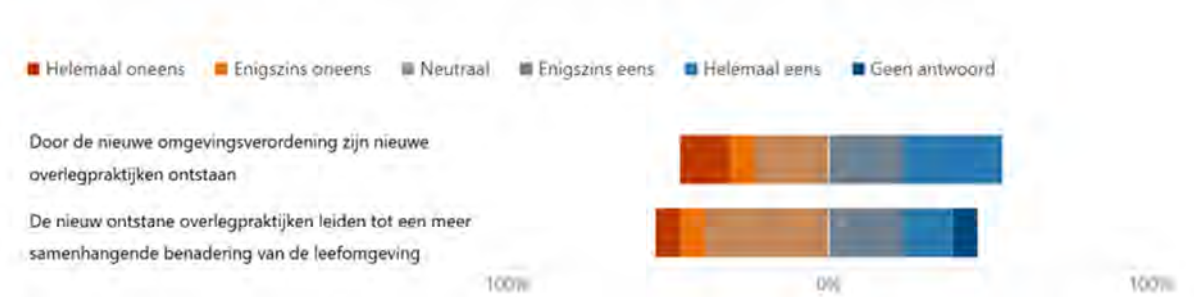
In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling?



Respondent: Toelichting bij vraag 26:

1	Alles gaat veelal onder de vlag beleidsneutraal om het "veilig en vertrouwd" te en niet in politieke discussies te belanden.
2	Afhankelijk van de casus, maar er is al meer aandacht voor andere dan ruimtelijke aspecten en voor de onderlinge samenhang
3	Dat is de systematiek van de Omgevingswet
4	dit hebben wij opgenomen in samenwerkingsafspraken met regionale uitvoeringsdienst, is nog geen concrete invulling of uitvoering aan gegeven
5	Nog geen aanvragen (B)OPA ontvangen, de bedoeling is om intern een integrale advisering te organiseren d.m.v. een initiatievenoverleg, dit leidt mogelijk tot bredere toetsing.
6	GS maken op dit moment geen gebruik van advies en instemmingsrecht, alleen voor onderwerpen waar dit verplicht is.
7	Wij doen heel weinig BOPA's en hebben nog geen ervaring met verbrede toetsing.
8	Gezien de vraagstelling (GS bevoegd gezag) denk ik dat het gaat om VTH-zaken. Bij planbegeleiding is GS nooit het bevoegd gezag (altijd gemeente). Wij adviseren gemeenten bij hun BOPA's.
9	Als wij BG zijn vanwege de mbo wordt dit uitgevoerd door de Omgevingsdiensten. Zoals eerder aangegeven valt dat buiten mijn scope. Bij de BOPa wordt wel altijd door de OD afgestemd met de provincie (eenheid uitvoering Omgevingswet). Daarbij kijken wij verder dan alleen RO. Het gaat juist ook om de effecten op de omgeving, het bereiken van omgevingskwaliteit in de brede zin des woord (inclusief veilig, gezond, brede welvaart). Bij alle RO-ontwikkelingen (dus zowel in het omgevingsplan als BOPA) kijken wij naar effecten op omgeving-breed.
10	We hebben sinds 2009 een integrale omgevingsvisie waarin alle provinciale belangen in de fysieke leefomgeving beschreven zijn. Via intern beraad worden initiatieven die bij de provincie voor advisering binnenkomen, breed getoetst.
11	Disciplines zoals water, natuur, ruimtelijke kwaliteit en archeologie worden betrokken bij de toetsing.
12	Heeft nog niet plaatsgevonden.

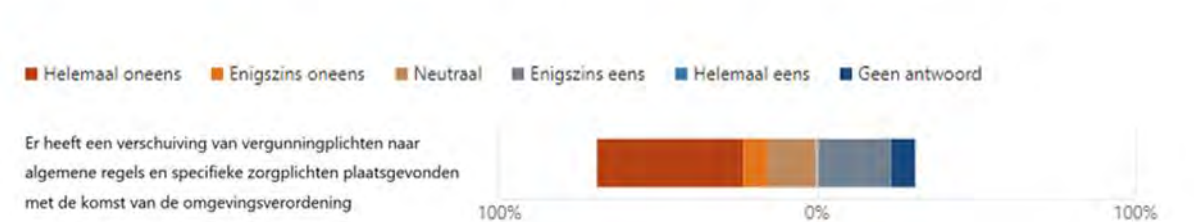
28. In hoeverre is de volgende stelling op de omgevingsverordening van uw provincie van toepassing?



Respondent: Toelichting bij vraag 28:

1	Het begrip en het werken met de Ow en het gedachtegoed moet echt nog op gang komen.
2	Vooraf voortzetting van bestaande overlegstructuren zo te zien
3	Juist de onlosmakelijkheid onder de Wabo is losgelaten onder de Omgevingswet. Door de nieuwe vrijheid om losse activiteiten aan te vragen ontstaat versnippering. Dit blijkt ook in de praktijk. ook het loslaten van het inrichtingenbegrip leidt tot versnippering.
4	Omgevingstafel, interne overleg (Integraal planteam), uitleg van verordening in vragenuur voor gemeenten, infosessies gemeenten natuurwetgeving dit
5	Intern is er meer overleg ontstaan over toepasbare regels en aanvraagformulieren.
6	Door de omgevingstafels komen sectorale adviezen beter samen.
7	De nieuwe omgevingsverordening is an sich niet de aanleiding van nieuwe overlegpraktijken. Maar er zijn wel vele nieuwe overlegpraktijken ontstaan. We kijken al langere tijd breder.
8	Sommige gemeenten starten nu omgevingstafels. Het is goed om integraal, met verschillende partners naar een initiatief te kijken. Het is nog wel wat zoekende wanneer wij als provincie echt meerwaarde hebben.
9	Reeds bestaande overlegpraktijken zijn intensiever geworden en worden vaker gevoerd. het is op dit moment nog te vroeg om daaraan conclusies te verbinden. Wij zien dat de meeste gemeenten nog bezig zijn oude bestemmingsplannen / aanvragen af te handelen die voor 1 januari in procedure zijn gebracht / zijn ingekomen.
10	De invoering van de Omgevingswet is in onze provincie geweest voor de instelling van omgevingstafels waarin ook andere overlegpartners dan de provincie aanschuiven en initiatieven gezamenlijk bespreken. De aanleiding was dus niet zozeer de Omgevingsverordening, als wel de nieuwe wet.
11	We hebben nog geen nieuwe rollen/functies i.h.k.v. de Ow belegd.
12	Ik denk dat bestaande overleggrema zijn voortgezet.

30. In hoeverre is de volgende stelling op de omgevingsverordening van uw provincie van toepassing?



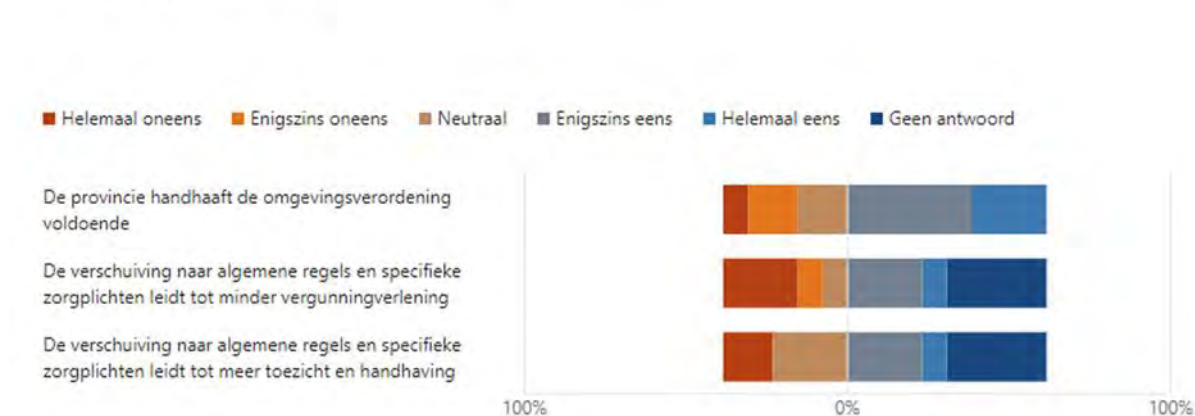
Respondent: Toelichting bij vraag 30:

1	Beleidsneutraal, bang voor/onzekeer over nieuwe mogelijkheden en loslaten.
---	--

Respondent: Toelichting bij vraag 30:

2	De bestaande praktijk is voortgezet en ik zie daar ook niet veel wensen tot verandering
3	Voor sommige onderwerpen is dit het geval en niet pers se een verbetering.
4	Bij sommige thema's in beperkte mate gebeurd.
5	Vanwege de beleidsarme omzetting is hier geen aandacht voor geweest.
6	Verordening is beleidsneutraal omgezet
7	Wij hebben dit (nog) niet zo vormgeven (met name beleidsneutraal omgezet). Voor enkele onderwerpen is dit wel het geval
8	De verschuiving past in de ontwikkeling die al voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingezet en met die nieuwe wet wordt gecontinueerd: van vergunningen naar algemene regels. Bij het vormgeven en actualiseren van de omgevingsverordening wordt aangesloten bij het systeem en de uitgangspunten van de bovenliggende wet- en regelgeving.
9	In onze provincie heeft die verschuiving reeds plaatsgehad bij de opstelling van de Interim omgevingsverordening in 2019. Maar ingang destijds was wel dat dit vooruitlopend op de Omgevingswet in gang is gezet.
10	We hebben de geldende verordening beleidsarm overgezet in afwachting van de nieuwe Omgevingsvisie. In dat kader wordt ook opnieuw gekeken naar onze wijze van sturing.
11	Oude verordeningen zijn beleidsneutraal omgezet.
12	Wij hadden al een omgevingsverordening. Die is beleidsneutraal voortgezet.

32. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over het handhaven van de omgevingsverordening?



Respondent: Toelichting bij vraag 32:

1	uitvoering ligt bij OD's
2	zie vorige vraag
3	-
4	de taken zijn vertaald in het jaarlijks uitvoeringsprogramma en in de opdrachten aan Regionale Uitvoeringsdienst.
5	De verordening is beleidsarm omgezet, dus deze beweging is niet gemaakt.
6	geen
7	Handhaving is een proces van het stellen van prioriteiten in relatie tot specifieke onderwerpen.

Respondent: Toelichting bij vraag 32:

8	1 De omgevingswet is beleidsneutraal ingevoerd in de omgevingsverordening. Voor de taakvelden die de afdeling VTH uitvoert is nauwelijks sprake van algemene regels. 2 Het is nog te kort om te beoordelen wat de effecten zijn voor toezicht en handhaving. De specifieke zorgplichten hebben mogelijk effect op toezicht en handhaving.
9	Zoals al eerder aangegeven is er in de provincie een specifieke werkkunit die zich bezig houdt met toezicht op naleving van instructieregels door gemeenten bij besluitvorming over omgevingsplannen en BOPA.
10	Via voorkantsamenwerking kijken we in een vroegtijdig stadium mee met de gemeente als zich nieuwe initiatieven voordoen. Vervolgens wordt in de lijn van de formele advisering en de beoordeling van vastgestelde plannen nagegaan of voldoende rekening is gehouden met het provinciaal belang.
11	Vanwege de beleidsneutrale omzetting, hebben we nagenoeg evenveel vergunningplichten dan voorheen.
12	Op zich lijkt het mij dat de verordening voldoende wordt gehandhaafd, maar soms is de omgevingsverordening niet voldoende bekend.

34. Over de verschuiving naar algemene regels en specifieke zorgplichten en het effect op vergunningverlening, toezicht en handhaving: licht uw antwoord toe.

Respondent: Antwoord bij vraag 34:

1	verschuiving speelt niet
2	idem
3	-
4	De invulling van de zorgplicht maakt dat er meer accent op toezicht en zo nodig handhaving komt. Via de specifieke zorgplicht trachten we initiatiefnemers onderzoek te laten doen. Uit dit onderzoek blijkt of er wel of niet een vergunning aangevraagd moet worden.
5	De verordening is beleidsarm omgezet, dus deze beweging is niet gemaakt.
6	geen
7	Geen aanvullende toelichting
8	-
9	De wijziging bij het uitoefenen van toezicht is al zo sinds 2019. Of dat ook tot meer toezicht leidt kan ik zo niet inschatten, dit wordt door de OD gedaan. Ik zou daarvoor navraag moeten doen. Het leidt in ieder geval wel tot andere momenten waarop toezicht wordt uitgeoefend.
10	Verschuiving is in ons geval niet van toepassing. De gedachte achter het meer inzetten van algemene regels en specifieke zorgplichten is wel dat je minder tijd kwijt bent aan vergunningverlening, maar via de lijn van toezicht en handhaving wordt het waarschijnlijk wel lastiger om (achteraf) corrigerend op te treden.
11	Idem
12	Deze verschuiving hebben wij niet geïmplementeerd.

35. Bij het vaststellen van de omgevingsverordening én bij wijzigingsbesluit van de omgevingsverordening geldt een afstemmingsverplichting. Hoe wordt deze verplichting in uw provincie toegepast?

Respondent: Antwoord bij vraag 35:

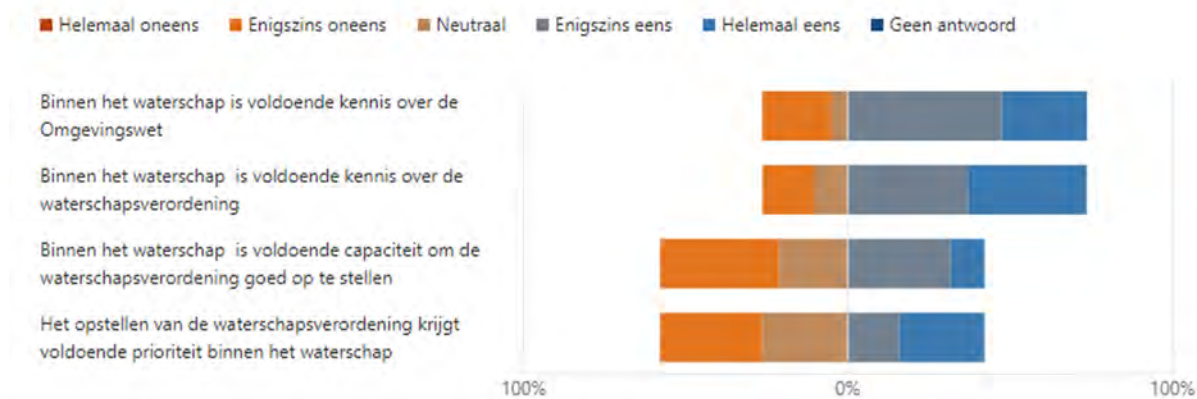
1	internetconsultatie en terinzage legging (voor inhoudelijke onderwerpen is vaak bij beleidsvorming/vernadering door het beleidsonderwerp participatie georganiseerd, verordeningswijziging leunt daar ook deels op)
2	Zoals wij altijd al gedaan hebben: overlegstructuren met gemeenten en belangenorganisaties benutten
3	Dit gebeurt ook in het kader van participatie
4	Bij wijziging visie en verordening is er afgestemd met de gemeenten en de waterschappen

Respondent: Antwoord bij vraag 35:

5	-
6	Via de integratiegroepen en per onderwerp met de belanghebbende organen
7	Via de inhoudelijke lijn (per onderwerp) wordt afgestemd met andere bestuursorganen.
8	Wanneer in de omgevingsverordening (nieuwe of gewijzigde) instructieregels worden opgenomen voor gemeenten e/o waterschappen, wordt her voornemen hiertoe eerst (op ambtelijk niveau) besproken met de gemeenten (bijvoorbeeld in regionaal verband) en de waterschappen. Zo nodig volgt hierop nog een bestuurlijk overleg. Uiteraard worden de medeoverheden ook betrokken bij de UOV. De ervaring leert dat juist de medeoverheden ambtelijk gebruik maken van de mondelinge inspraakmogelijkheden tijdens de UOV om zo meer duidelijkheid te krijgen over de voorgestelde instructieregels of daarover in gesprek te gaan met de provincie.
9	In onze verordening worden alleen regels opgenomen ter uitvoering van eerder vastgesteld beleid. Dat betekent dat de eerste afstemming reeds in het kader van beleidsvorming plaatsvindt. De afstemming daarna gaat dan met name over hoe de vertaling plaatsvindt. Afhankelijk van het onderwerp vindt vervolgens gericht of in het algemeen afstemming plaats.
10	We informeren gemeenten en waterschappen over voorgenomen aanpassingen van de Omgevingsverordening.
11	We weten niet wat er met de afstemmingsverplichting wordt bedoeld.
12	In de zin van artikel 2.2 Omgevingswet...? Wij zijn voortdurend in overleg met alle betrokken overheidslagen over wijzigingen.

Bijlage 9: Weergave resultaten enquête waterschapsverordening

4. In hoeverre zijn de volgende stellingen op uw waterschap van toepassing?



5. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

De waterschapsverordening van mijn waterschap is opgesteld met het doel meer maatwerk bij het beheer en de ontwikkeling van het watersysteem mogelijk te maken.



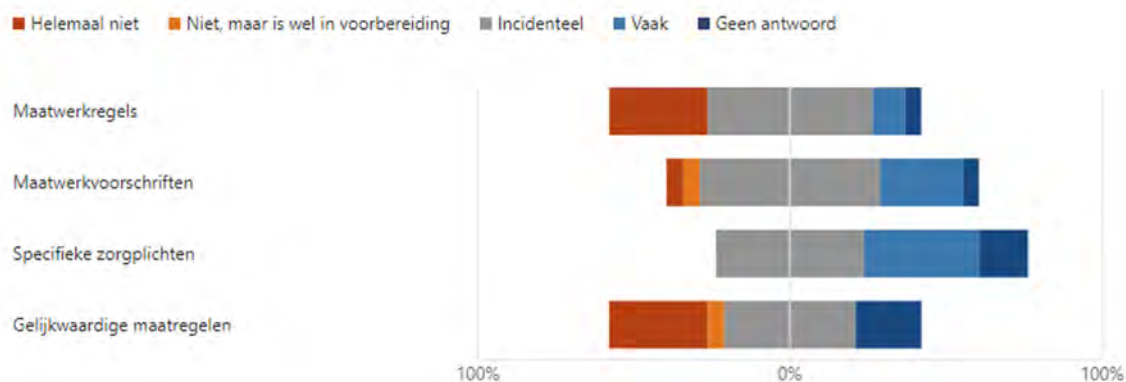
6. Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	De verordening is opgesteld conform de oude Keur. Wij zijn beleidsneutraal overgegaan.
2	WSV is beleidsneutraal opgesteld tov voormalige Keur
3	de omzetting naar de waterschapsverordening is beleidsneutraal uitgevoerd.
4	We zijn beleidsneutraal overgegaan. In de volgende versie gaan we hier mee aan de slag.
5	Hoewel we vertrokken zijn met als doel om vanuit het bestaande op tijd en goed klaar te zijn voor het werken binnen het DSO, is er op voorhand al rekening gehouden met de maatwerkmogelijkheden die de nieuwe vorm biedt, oa. door de indeling van de verordening daarop al in te richten waar mogelijk, en het denken over die aanpassingen al vooraf te starten. Wat we verder gedaan hebben is de delegatie- en mandaatbesluiten zo ingericht dat maatwerkregels via het DB kunnen (kortere procedure en in lijn met de filosofie van de Ow dat uitvoering bij DB ligt en kaders bij het AB), en administratieve wijzigingen (bijv. aanpassing werkingsgebieden op basis van een verleende vergunning etc.) te mandateren aan de organisatie. Daarmee is het actueel houden van de verordening zo vlot mogelijk geregeld in het DSO.
6	meer activiteit ipv object gestuurd is een pre. De opties om maatwerk te kunnen toepassen zijn nog niet helemaal verkend.
7	WSVO is beleidsneutraal opgesteld obv KEUR

8	De waterschapsverordening is een (beleidsneutrale) omzetting van de oude Keur. Om die reden zijn de maatwerk mogelijkheden, die in de verordening zijn opgenomen, beperkt.
9	De Waterschapsverordening is een beleidneutrale omzetting van de Keur. Al bij de Keur 2015 heeft ons waterschap al een stap gemaakt om meer maatwerk bij het beheer en de ontwikkeling van het watersysteem mogelijk te maken. (deregulering)
10	We zijn beleidsneutraal over gegaan. Er is dus geen sprake van dat we nu meer maatwerk kunnen leveren voor het beheer en ontwikkeling van het watersysteem.
11	Op dit moment betreft het een grotendeels beleidsarme omzetting.
12	onder de waterwet waren maatwerkvoorschriften ook al mogelijk.
13	Onze Waterschapsverordening is er op gericht om risicovolle activiteiten op locaties die bescherming nodig hebben te reguleren. Waar mogelijk, zonder risico's voor het waterbeheer van het waterschap, moet dit initiatieven mogelijk maken.
14	Eerste versie is vooral beleidsarme vertaling van keur met algemene regels
15	- Meer Informatieplichten, minder vergunningen. - Maatwerkvoorschriften. - Vervallen beleidsregels (opstellen richtlijnen).
16	Primair doel was: deregulering, ja-mits, integrale verordening. Dit is één van de gevolgoelen.
17	De Keur 2019 is met het doel om meer maatwerk te leveren ontworpen, deze is vervolgens beleidsneutraal overgezet naar de Waterschapsverordening.
18	De Keur is beleidsneutraal omgezet naar de WSV onder de Omgevingswet. Het verrijken met nieuw beleid op de genoemde gebieden staat gepland voor 2025 en verder.
19	We zijn er mee bezig maar het kan nog beter

7. De Omgevingswet kent een aantal mogelijkheden voor maatwerk (instrumenten, regels, bepalingen etc.) die waterschappen kunnen opnemen in de waterschapsverordening.

In hoeverre maakt uw waterschap gebruik van de onderstaande mogelijkheden?



8. Waarom? Licht uw antwoord toe.

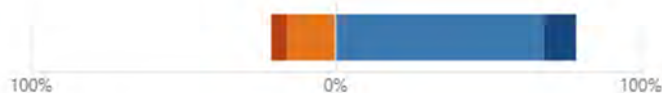
1	Beleidsneutraal overgegaan. Geen visie op maatwerk. Actie ligt open om gebiedsgericht regels te stellen en meer aandacht te hebben voor waterkwaliteit.
---	---

2	onvoldoende in kunnen verdiepen
3	Vooralsnog is ten aanzien van de 'helemaal niet' aangemerkte mogelijkheden geen aanleiding geweest om hierin te voorzien.
4	We gaan dit meenemen in de nieuwe verordening.
5	Voor de eerste versie waterschapsverordening zijn we nog uitgegaan van de bestaande keurverordening. De nadruk lag op werkend in het DSO komen en feit is dat het DSO tot kort voor de inwerkingtreding lang niet alles ondersteunende wat nodig was. Daardoor komen de echt nieuwe instrumenten zoals maatwerkvoorschriften nog niet voor, maar die zijn wel in beeld voor de beleidsrijke wijzigingen die we nu aan het uitwerken zijn, bijv. rondom de Bruidsschat. Deze is eerst 1-op-1 opgenomen met inachtneming van de instructieregels van de provincie, nu kijken we naar uitbreiding, verbetering etc.
6	mogelijkheden opgenomen in de WSV, maar er is tot op heden nog niet veel gebruik van gemaakt vanwege de vraag of het bij een specifieke activiteit/aanvraag echt nodig is en de medewerkers zijn nog zoekende als het gaat om de toepassing.
7	Maatwerk instrumenten zijn overgekomen met bruidsschat, daarna niet aangepast
8	Zie het antwoord op vraag 6.
9	Gelijkwaardige maatregel: de juridische basis is klaar, maar er zijn nog geen aanvragen voor ontvangen.
10	Er is een specifieke zorgplicht opgenomen, maar liever leggen we concrete maatwerkvoorschriften op. Gelijkwaardige maatregelen zijn mogelijk maar daar wordt in de praktijk geen gebruik van gemaakt. Waarom we geen maatwerkregels hebben opgenomen is mij niet bekend.
11	Maatwerkregels hebben vooral betrekking op lozen en maatwerkvoorschriften op vergunningvrije activiteiten waar we nog controle op willen uitoefenen.
12	-
13	De maatwerkregels van de bruidsschat zijn overgenomen in onze verordening, er zijn in de andere hoofdstukken nog geen maatwerkregels opgenomen. Maatwerkvoorschriften zijn in onze verordening opgenomen als algemene regels behorende bij de meldplichtige activiteiten.
14	In huidige beleidsarme verordening vooral algemene regels. Wel zo veel mogelijk toepasbare regels opgenomen die zijn gericht op Ja, Mits.
15	- Meest passend voor ons gebied.
16	Om gebied- en activiteitgericht maatwerk te kunnen leveren.
17	Geen toelichting
18	Er wordt vanuit algemene regels gewerkt.
19	De laatste 2 kan ik niet invullen omdat ik die niet weet, maar waarschijnlijk zal het helemaal niet zijn

9. Het algemeen bestuur heeft een delegatiebevoegdheid waarmee zij bepaalde taken kan delegeren naar het dagelijks bestuur.

In hoeverre wordt van die bevoegdheid door het algemeen bestuur van uw waterschap gebruik gemaakt?

■ Helemaal niet ■ Incidenteel ■ Vaak ■ Geen antwoord

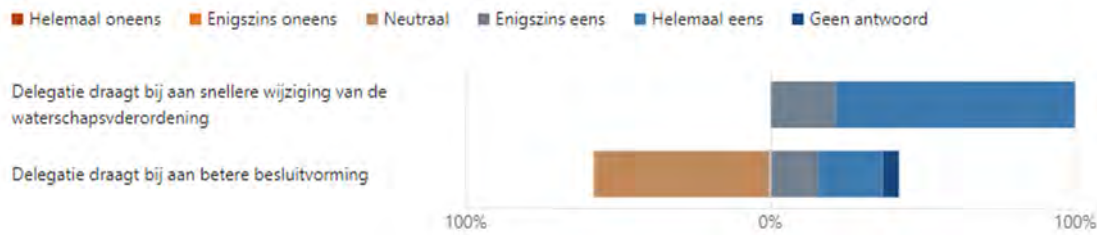


10. Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Uitvoerende taken worden bij DB neergelegd of nog lager gemandateerd. Verordening (regels) ligt in zijn geheel bij AB. De zoneringen zijn wel gedelegeerd aan het DB.
2	geldt voor vaststellen bepaalde hoofdstukken in WSV en vaststellen beperkingengebieden
3	Waterschapsverordening is op onderdelen structureel gedelegeerd naar het dagelijks bestuur (beperkingengebieden, algemene regels).
4	Voor het muteren van GEO. Gedelegeerd vanuit het AB.
5	In het delegatiebesluit is het stellen van 'algemene regels', aanpassen werkingsgebieden etc., dus alles wat uitvoerend is specifiek en op voorhand gedelegeerd aan het DB. Het AB gaat nog wel over de basis van de verordening, en de basisartikelen, algehele herzieningen, het instellen of intrekken van werkingsgebieden.
6	Ivm de aanpassing van de WSV ivm redactionele wijzigingen en aanpassing van de werkingsgebieden.
7	Is geregeld in de bevoegdhedenregeling
8	In de delegatieverordening heeft het algemeen bestuur een groot deel van de bevoegdheden tot het stellen of wijzigen van regels gedelegeerd.
9	In het Delegatiebesluit is besluitvorming voor onderdelen van de Waterschapsverordening gedelegeerd.
10	Deze bevoegdheid is pas onlangs gedelegeerd. Binnenkort gaan we hier gebruik van maken om de Waterschapsverordening te updaten.
11	Voor indieningsvereisten, algemene regels en beoordelingsregels.
12	de bevoegdheid om bepaalde delen van de wsv aan te passen is gedelegeerd aan het DB
13	Aanpassingen van inhoudelijke en tekstuele aard aan reeds in de verordening opgenomen paragrafen/activiteiten worden door het DB besloten en doorgevoerd. Wijzigingen aan de werkingsgebieden worden met regelmaat door of namens het DB doorgevoerd als gevolg van verleende vergunningen of genomen projectbesluiten.
14	Waterschapsverordening is door AB vastgesteld conform ons participatiebeleid. Technische wijzigingen via DB, het vaststellen van actualisaties en het beleidsrijk maken van de waterschapsverordening verloopt via het AB. Dit proces van het participatief beleidsrijk maken wordt momenteel ontworpen.
15	- Delegatiebesluit genomen zodat we niet voor alle besluiten naar AB hoeven.
16	Om effectiever en efficiënter te kunnen besturen heeft het ab verschillende bevoegdheden overgedragen aan het db.
17	Nog niet van toepassing gebleken.

18	De vergader frequentie van het AB is te gering om operationele besluiten in de uitvoering van de WSV te maken. Deze taken zijn gemandateerd aan het college. Beleidswijzigingen met impact blijven de verantwoordelijkheid van het AB
19	Het is slechts bij een enkel onderwerp

11. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over het gebruik van de delegatiebevoegdheid?



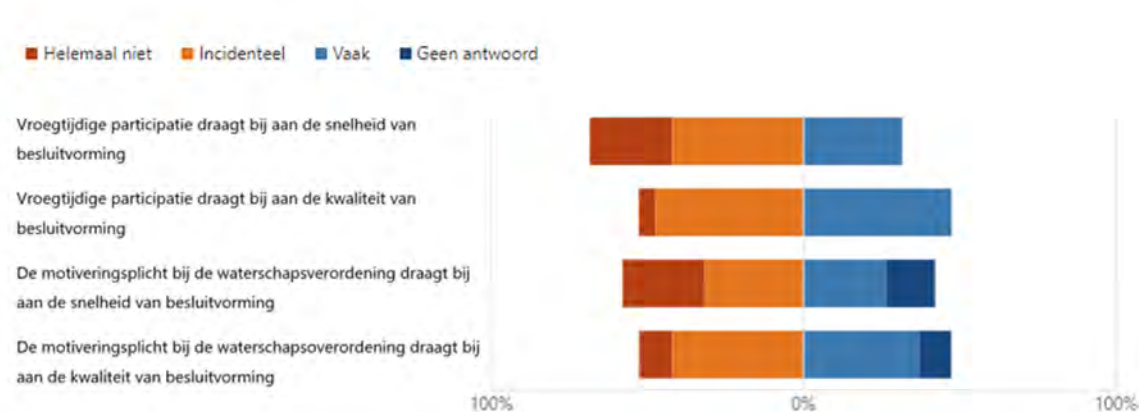
12. Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	AB vergadert maar een aantal keren per jaar. Dat maakt besluitvorming traag. Daarnaast staan zij verder af van de praktijk en is het lastig om duidelijk te maken waarom bepaalde wijzigingen nodig zijn. En zij hebben eigen (politieke) belangen.
2	bestuurlijke route AB duurt veel langer en kennis over WSV is niet beter dan bij DB
3	besluitvormingstraject is korter geworden. de inhoudelijke beoordeling heeft geen noemenswaardige verandering in het proces.
4	Dat ligt aan hoe het delegatieproces en de verantwoording daarover is ingeregeld.
5	Dit zijn precies de redenen waarom we deze lijn gekozen hebben én waarom vervolgens ook bepaalde administratieve handelingen rondom werkingsgebieden aanpassen a.h.v. genomen besluiten, van het DB is gemandateerd aan de dienst. Daarmee ligt bij het AB de focus op beleid, koers, en kaders, bij het DB de focus op bestuurlijke uitvoering en bij ontlast de dienst het bestuur bij de puur administratieve handelingen. De frequentie van herzien kan daarmee wezenlijk omhoog, en daarmee actualiteit in het DSO ook.
6	Ons AB vergadert slechts 4x per jaar, dat betekent dat als er wijzigingen vastgesteld moeten worden dat het heel lang duurt voordat er een wijziging in de WSV is doorgevoerd. Door delegatie aan het DB kan dit sneller. Natuurlijk doen de collega's hun uiterste best als het gaat om de kwaliteit van de voorgestelde wijziging waardoor het besluit net zo goed als wanneer het door de WV is vastgesteld.
7	Kwalitatief zal CDH gelijkwaardige beslissingen nemen als het AB
8	Besluitvorming op AB-niveau kan een integralere afweging opleveren.
9	Door de delegatie kunnen vaker kleinere wijzigingen ter besluitvorming worden voorgelegd. Dit zorgt voor betere kennis bij de leden van dagelijks bestuur en voor een betere belangenafweging.
10	Als je niet langs het AB hoeft scheelt dat tijd. Is ook niet altijd nodig voor een kleine wijziging. Bij grotere beleidswijzigingen gaat men al langs het AB en is de aanpassing van de verordening daar een uitvloeisel van.
11	De ter inzagelegging is nog steeds nodig en kost ook veel tijd. Betere besluitvorming; soms wel vanwege het kennisniveau van het college, soms niet vanwege politieke uitdagingen.
12	soms heb je snelle actie nodig. AB's vergaderen maar weinig.
13	Gezien de doorlooptijden van besluitvorming ligt het voor de hand dat snellere besluitvorming een direct gevolg is van delegatie. De besluitvorming zou niet beter of slechter moeten zijn, aangezien de ambtelijke voorbereiding het zelfde zou moeten zijn. Wat mogelijk we zou kunnen zijn, is dat het DB op een groter taalniveau naar de besluiten kan kijken en deze meer in afstemming met andere besluiten, zoals de projectbesluiten, kan bezien. Hiermee zou betere besluitvorming wel het geval kunnen zijn. In ieder geval worden de besluiten dan meer in samenhang worden gezien.

14	Voor technische aanpassingen van de verordening gaat dit door delegatie aan DB sneller. Of dit ook echt leidt tot betere kwaliteit kan niet worden vastgesteld.
15	Beleidsarme wijzigingen kunnen via het DB, dit versnelt het proces.
16	Het gaat sowieso sneller omdat je dan niet bij simpele wijzigingen (met weinig impact) ook langs het ab zou moeten. De doorlooptijd is vele malen korter. Het db komt wekelijks bijeen en het ab maandelijks. Betere besluitvorming speelt geen rol als je de simpele wijzigingen (met weinig impact) enkel via het db laat gaan.
17	De algemere besluitvorming langs het DB is iets sneller. Het is echter relatief, want wanneer voldoende goed gepland zal de doorlooptijd niet veel uiteenlopen met de gang langs het AB. De mate van participatie echter is een onderdeel die meer invloed heeft op de besluitvorming.
18	De snellere besluitvorming is duidelijk lijkt mij. De betere besluitvorming kan doordat het DB goed is aangesloten op operationele en lopende zaken. Bij discussie en ontwikkeling is het wellicht goed om ook andere belangen mee te wegen.
19	Het AB komt slechts enkele keren per jaar bij elkaar en in het DB vindt een betere inhoudelijke discussie plaats

13. Participatie is mogelijk van invloed op de snelheid en kwaliteit van besluitvorming rondom de waterschapsverordening en projecten in de leefomgeving.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?



14. Over vroegtijdige participatie: licht uw antwoord toe.

1	Door vroegtijdig de omgeving te betrekken krijg je draagvlak, wat de snelheid van besluitvorming helpt. Daarnaast levert het goede inzichten op.
2	participatie vertraagt eerder dan dat het versnellend werkt
3	met vroegtijdigere en bredere inspraak vooraf draagt bij aan meer draagvlak. Het besluitvormingsproces is daardoor wat trager geworden.
4	We zien hier zeker het nut van in maar alleen voor zaken waarbij ruimte is voor inspraak van ingezetenen.
5	De waterschapsverordening is in feite een stolsel van beleid dat eerder al met participatie tot stand komt. het stellen of niet stellen van regels is een instrument waarmee je beleid ten uitvoer brengt. Zodra het gaat om beleid hebben mensen daar meer gevoel bij, dan bij de regel op zich. En participatie op dat vlak doet ook meer voor de koers dan participeren bij de vertaling naar een regel. De ervaring leert (participatie is echt niet pas ontstaan per 1 jan. 2024) dat verordeningen alleen fijnproevers aantrekt die per beroepsmatig interesse in hebben. Participanten richten zich meer op beleid, of op concrete projecten. Dat is ook gewoon prima.

6	Vroegtijdige participatie draagt niet bij aan de snelheid van de besluitvorming omdat er minimaal 6 weken (zienswijzeprocedure) geldt. Als er nog participatievormen toegevoegd worden duurt de voorbereiding voor de besluitvorming alleen maar langer en met een VV die 4x per jaar vergadert, is dat voor sommige wijzigingen niet wenselijk. Wel zijn wij van mening dat vroegtijdige participatie kan bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming. Het gaat dan met name om onderwerpen waar de mening van belanghebbende anders zijn dan die van het waterschap.
7	Participatie wordt momenteel alleen ingezet bij eigen projecten.
8	De meerwaarde van participatie is voor een groot deel afhankelijk van de vraag of een onderwerp zich daarvoor leent.
9	Vooraf bij grote ontwikkelingen heeft vroegtijdige participatie meerwaarde. Bij kleinere ontwikkelingen bijna niet.
10	Als je de omgeving bij de plannen betreft kun je draagvlak creëren of de plannen zodanig aanpassen dat het geen bezwaren oplevert. Het kan bijdragen aan de kwaliteit omdat je weet hoe de omgeving er in staat.
11	Diverse belangen zijn eerder helder.
12	participatie op regelgeving: ver van mn bed show. weinig reactie participatie op concrete projecten: gebeurt wel. dan willen mensen wel participeren
13	De noodzakelijk voorbereiding van besluitvorming moet mogelijk worden verlengd om afdoende participatie te organiseren. We zien dat de voorbereiding nu geruime tijd nodig hebben en dan niet alleen vanwege maar ook wel omdat er ruime participatie mogelijk moet worden gemaakt.
14	Waterschapsverordening is door ons AB vastgesteld conform ons vastgesteld Blauwe Aanpak Participatie (BAP) inclusief participatieverordening. Ook andere projecten zoals de actualisatie van onze Blauwe Omgevingsvisie 2050 (BOVI2050) is volgens ons participatie beleid verlopen.
15	Bij projecten doen we dit al jarenlang via een participatieplan en toepassing participatieladder met positieve impact (kwaliteit, meenemen omgeving, draagvlak, andere belangen en plannen en gebiedskennis tijdig opdoen).
16	Participatie kost tijd, maar door het betrekken van belangen ("twee weten meer dan één") wordt de kwaliteit mogelijk wel beter.
17	Door participatie toe te passen kunnen belanghebbenden meedenken over de invulling van de beleidsmix. De waterschapsverordening is een beheersinstrument dat bijdraagt in de doelstellingen van het waterschap. Door tijdig met in gesprek te gaan met belanghebbenden over deze doelstellingen wordt beoogd dat zowel de invulling als kwaliteit verbeterd.
18	Participatie is meer dan het voortijdig informeren en aan laten sluiten van derden. Participatie zal de komende jaren nog verder moeten worden ontwikkeld.
19	Een goede participatie komt de kwaliteit van het besluit altijd ten goede

15. Over de motiveringsplicht: licht uw antwoord toe.

1	Je wordt gedwongen duidelijk te maken waarom keuzes gemaakt worden. Als je dit niet kan uitleggen, maak je dan wel de juiste keuze?
2	nvt
3	Bredere inspraak heeft geleid tot een beter uit te leggen waterschapsverordening t.a.v. inhoudelijke keuzes.
4	-
5	Het feit dat je moet motiveren hoe je met participatie omgaat is gewoon onderdeel van de procedure en is uiteindelijk 1 van de zaken die gemotiveerd moet worden. In die zin maakt het voor de procedure niet uit. Die wordt er niet sneller van, maar ook niet langzamer. En ook voor de Ow hadden wij al de gewoonte om in de bestuursvoorstellen te motiveren hoe de omgeving betrokken werd, dus in die zin veranderd er niet zo veel in de praktijk qua motivatie. Het is nu enkel wettelijk verplicht geworden ipv een eigen richtlijn (gebaseerd op de volledige belangenafweging conf. Awb).
6	De motiveringsplicht verplicht ons om goed toe te lichten waarom we bepaalde keuzes (rekeninghoudend met de belangen van betrokkenen) hebben gemaakt en/of waarom we bepaalde regels hebben opgesteld.

7	Motiveringplicht is vooral een tekstuele aanpassing in de wsvo, inhoudelijk is deze niet bijgesteld vanwege motiveringsplicht
8	Idem vraag 14.
9	Vooraf bij grote ontwikkelingen heeft motiveringsplicht meerwaarde. Bij kleinere ontwikkelingen bijna niet.
10	Als je de wijzigingen voorlegt aan de belanghebbenden heb je minder kans op zienswijzen. Het kan bijdragen aan de kwaliteit zolang de kerndoelen niet uit het oog worden verloren.
11	We denken daardoor beter na over de diverse belangen. En het helpt ons om transparant te zijn.
12	wat wordt hiermee bedoeld?
13	Een goed onderbouwd/gemotiveerd besluit, dat door middel van participatie in alle fases van haar voorbereiding is getoetst bij de omgeving, draagt bij aan een kwalitatief beter besluit.
14	De vorm is vrij. Kwalitatief is niet in te schatten wat het verschil is.
15	De motiveringsplicht (aangeven wat we aan participatie hebben gedaan) zelf heeft voor ons vooralsnog geen invloed gehad op snelheid en kwaliteit.
16	De motiveringsplicht kost tijd, maar hierdoor worden besluiten wel beter.
17	Ons waterschap ziet de motiveringsplicht als een gepaste mogelijkheid om de wijzigingen van de waterschapsverordening goed te onderbouwen. Dat kost meer tijd ten behoeve van kwaliteit en draagvlak.
18	Duidelijk maken waarom de wetgeving nodig is geeft inzicht in de achterliggende doelen.
19	Ik zie weinig verband tussen de motiveringsplicht en de kwaliteit van de besluitvorming

16. Waterschappen zijn verplicht tot het doorlopen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) bij het vaststellen van de waterschapsverordening. In die procedure is participatie in de vorm van het indienen van een zienswijze mogelijk. In de voorbereiding van de UOV is echter ook de mogelijkheid participatie in te richten. Participatie voorafgaand aan de UOV dus. Wie zijn er in uw waterschap betrokken geweest bij de voorbereiding voorafgaand aan de UOV? (Bijvoorbeeld: inwoners, bedrijven, belangenorganisaties, gebiedsbeheerders etc.)

1	Niemand
2	nvt
3	inwoners, andere overheden, belangenorganisaties en gebiedsbeheerders zijn allen nadrukkelijk in de participatiefase uitgenodigd.
4	We hebben geen participatie toegepast omdat we beleidsneutraal zijn overgegaan. Bij het vervolg willen wel belanghebbenden (ketenpartners en ingezetenen) betrekken.
5	Dat is nog niet aan de orde geweest. Bedenk dat de waterschapsverordening an sich vastgesteld is vooruitlopend op de Ow onder het oude recht.
6	Het betrof een beleidsarme omzetting van de keur, dus daarvan is afgezien.
7	Geen, was immers beleidsneutraal

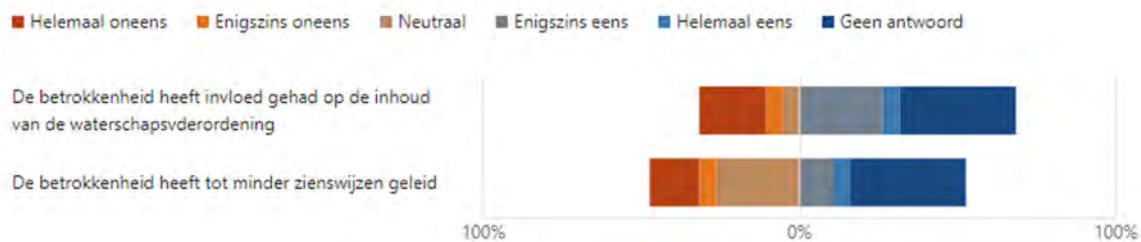
8	N.v.t.
9	Bij beleidsrijke wijzigingen zijn meerdere partijen zoals gemeenten, belangenorganisaties en provincies voorafgaand meegenomen. Bij de beleidsarme wijzigingen niet.
10	ingelanden, gemeenten, provincie, omgevingsdienst, gebiedsbeheerders
11	Dat is afhankelijk van het soort wijzigingen van de Waterschapsverordening. Beleidsrijke aanpassingen worden met de meest betrokken doelgroepen afgestemd, bijvoorbeeld de glastuinbouw.
12	stakeholders: gemeenten, provincie, gebiedsbeherende organisaties
13	Bij de voorbereiding zijn met name medeoverheden, belangenorganisaties profit en non-profit, en gebiedsbeheerders betrokken geweest.
14	De beleidsarme omzetting van de keur is niet via een zwaar participatief tot stand gekomen omdat er geen inhoudelijke wijzigingen waren ten opzichte van de voormalige keur.
15	In de vorige ronden zijn betrokken: gemeente, provincie, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, collega waterschappen.
16	bedrijven, belangenorganisaties, gebiedsbeheerders en mede-overheden
17	Collega overheden en beperkt aantal belanghebbenden, projectontwikkelaar, bewoners, agrariërs.
18	De WSV is beleidneutraal omgezet en is er dus geen nieuw beleid. Dit traject met participatie start in 2025.
19	voor zover ik weet heeft er geen participatie in de voorbereiding van de UOV plaatsgevonden

17.Op welke wijze heeft die betrokkenheid vorm gekregen?

1	Niet
2	nvt
3	via internet zijn bewoners betrokken met behulp toegankelijke en makkelijk uitlegbare informatie en mogelijkheid tot gesprek of anderszins reactie. Online sessies zijn er gehouden voor mede-overheden, belangenorganisaties en gebiedsbeheerders.
4	nvt
5	Wij hebben dat veel meer gekoppeld aan de bredere participatie rondom het waterbeheerprogramma waar de waterschapsverordening aan gekoppeld is en waaruit de belangrijkste koers volgt waar de verordening uitvoering aan geeft. Daarbij 1 stappen. Stap 1: beleidsarm overstappen van keur naar waterschapsverordening (klaar zijn voor de Ow). Stap 2: na de invoering Ow diverse beleidsrijke wijzigingen doorvoeren. Aangezien stap 1 beleidsarm was, was participatie in de voorbereiding helemaal niet zo interessant. Dat wordt het voor participanten pas bij stap 2 tot op zekere hoogte. Dat geven mensen en organisaties die je spreekt zelf aan.
6	Wel hebben we een presentatie gegeven tijdens de zienswijzeprocedure voor medebestursorganen en belangenorganisaties.
7	Geen
8	n.v.t.
9	Werksessies
10	Er zijn diverse informatiemomenten georganiseerd. Dit was nog wel in corona tijd, dus veelal online.
11	Ook dit is afhankelijk van het soort aanpassing van de Waterschapsverordening.
12	informatiesessies + inspraak + informatie op website + informatiefilm

13	Onze waterschapsverordening is in 2021 door het Algemeen Bestuur vastgesteld. Deze verordening is gebaseerd op de in 2019 vastgestelde Keur van ons waterschap. Deze keur is na een ruim traject langs de velden tot stand gekomen. Volledig in lijn met de op handen zijnde omgevingswet hebben we met onze omgeving besproken welke activiteiten gereguleerd zouden moeten blijven, welk beschermingsregime het beste geschikt zou zijn daarvoor. zorgplicht, specifieke zorgplichten, meldingsvrije regels, meldplichten, vergunningsplichten of zelfs algehele verboden. Per regio werd dit besproken. We waren als waterschap verrast dat, waar wij ruimte zagen om minder te reguleren, onze omgeving vroeg om, in het kader van onze waterbeheertaak, voor verschillende activiteiten wel degelijk regels te stellen. Bij de aanpassingen in 2022 en 2023 zijn ook rechtstreeks betrokken inwoners meegenomen in het voortraject. Door middel van voorlichtingsavonden en individuele gesprekken is invulling gegeven aan de inbreng van de omgeving.
14	Via mogelijkheid tot indienen van zienswijzen.
15	Met twee informatiebijeenkomsten voor de verordening die is vastgesteld in 2023. Voor de verordening die we in 2024 gaat vaststellen maken we alleen gebruik van een informatiebijeenkomst tijdens de terinzagelegging.
16	Door bijeenkomsten te organiseren waarin naast toelichting door het waterschap ruimte werd gegeven voor inspraak.
17	Informeren > raadplegen > adviseren.
18	Niet van toepassing
19	nvt

18. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over die betrokkenheid?



19. Hoe wordt bij het vaststellen van de waterschapsverordening van uw waterschap vormgegeven aan de motiveringsplicht? Waarom op deze manier?

1	Toelichting per artikel.
2	nvt
3	Met een toelichting. de reden hiervan is dat een ieder te allen tijde inzicht en gelijkwaardige informatie kan verkrijgen.
4	We hebben dit niet toegepast omdat de regels niet zijn gewijzigd.
5	Zodra een traject gestart wordt, gaat dat langs het DB en dan wordt in het bestuursvoorstel gemotiveerd een voorstel voor participatie gedaan. Wat we wel doen is ook meer in de keten denken van besluiten en participatie daarop afstemmen. Waar hebben mensen het meeste mee (niet denkend vanuit de overheid die moet participeren vanwege de Ow, maar zeker vanuit de behoefte en denkwereld van de mensen zelf) en waar hebben zij de meeste zinvolle input. Bijv.: de beleidskoers die we deels uitwerken in een verordening is al eerder bepaald. Zo hangen die trajecten met elkaar samen.
6	We hebben zienswijzen van zowel bestuursorganen, belangenorganisaties en burgers gekregen. Deze zijn verwerkt in de nota van beantwoording, welke bij de besluitvorming mbt de waterschapsverordening is meegestuurd. Op een aantal punten hebben we aanpassingen gedaan.
7	Tekstueel ingepast

8	Nota van inspraak en toelichting op de verordening.
9	In de besluitnota's voor het bestuur staat de motivatie voor de wijziging. Hier staan de argumenten en risico's van het voorgenomen besluit.
10	Bij het vaststellen dmv het organiseren van online bijeenkomsten met daarin een interactieve presentatie en de mogelijkheid tot het stellen van vragen. Bij een nieuwe ronde kan dit weer anders zijn omdat de corona beperkingen niet meer gelden. Hoe dit wordt vormgegeven is nog niet bekend.
11	In het bestuursvoorstel wordt daar aandacht aan besteed. Nog niet in de toelichting op de Waterschapsverordening. Dat gaan we bij wijzigingen na inwerkingtreding wel doen.
12	in het bestuursvoorstel staat waar de participatie in de zin van inspraak toe heeft geleid.
13	In de besluitvorming is de motivering een verplicht onderdeel waarbij de opbrengst van de participatie ook onderdeel is. Wanneer de wijziging van de verordening plaatsvindt op basis van een projectbesluit of vergunning wordt tevens verwezen naar het totstandkomingsproces van dat besluit als motivering voor de wijziging van (bijvoorbeeld) de bijbehorende werkingsgebieden.
14	Inhoudelijke wijzigingen en beleidsverrijking verloopt participatief conform de afspraken die hier over gemaakt zijn in het kader van het beleid Blauwe Aanpak Participatie (BAP). Complexiteit zit vooral in het grote aantal verschillende stakeholders bij verschillende thema's. De proof in the eating.
15	In het bestuursvoorstel geven wij aan op welke manier participatie is toegepast.
16	De betrokkenheid heeft geleid tot het betrekken van eventuele zinvolle bijdrages voor het opstellen van de regels en plichten. Of het tot minder zienswijzen heeft geleid, is de vraag. Is lastig te beantwoorden.
17	Het participatieproces gaat bij het waterschap half juli van start.
18	Door beleidsneutraal omzetten nog niet in beeld.
19	Bij de onderliggende beleidsonderwerpen of wijzigingen van de verordening wordt gemotiveerd aangegeven hoe participatie heeft plaatsgevonden en als deze niet heeft plaatsgevonden waarom niet.

20. Welke maatschappelijke groepen hebben geparticipeerd?

● Inwoners	9
● Bedrijven	8
● Verenigingen	4
● Wijkraden	1
● Andere	14

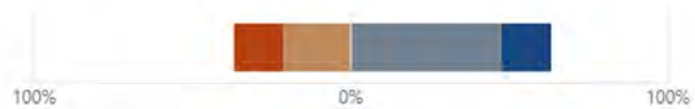


21. Deze vraag gaat over de invloed van participatie op de waterschapsverordening in algemene zin.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over die participatie?

■ Helemaal oneens ■ Enigszins oneens ■ Neutraal ■ Enigszins eens ■ Helemaal eens ■ Geen antwoord

Participatie leidt in mijn waterschap tot wijziging van de waterschapsverordening



22. Heeft het waterschap ervoor gekozen bestaande regelgeving (keur) beleidsarm of beleidsrijk (door benutten van nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet) over te zetten naar de waterschapsverordening?

● Beleidsarm 15
 ● Deels beleidsarm, deels beleidsrijk 4
 ● Beleidsrijk 0
 ● Andere 0



23. Welke delen zijn beleidsarm overgezet? Waarom?

1	Alle onderdelen. Omdat onvoldoende capaciteit beschikbaar was om een nieuwe visie te ontwikkelen.
2	alles
3	alle onderdelen. Enerzijds omdat 80% van alle binnenkomende aanvragen reeds zonder vergunning mogelijk waren en daarmee deregulering in de Keur een feit was. Anderzijds technische omzetting naar het DSO was dusdanig omvangrijk dat dit qua capaciteit passender was.
4	De hele keur is beleidsneutraal overgezet. Alleen de bruidsschat is nieuw.
5	De hele keur plus bruidsschat, omdat dit minimaal nodig is om goed van start te gaan in het DSO onder de Ow. In theorie kan je terugvallen op rechtswege, maar in de praktijk is dat ingewikkeld en werkt dat slecht, dus wil je in 1x volledig werken in het systeem. Dat is al een hele klus en dan is beleidsrijk veel meenemen extra complicerend en vertragend. Achteraf gezien was dat ook een verstandige keuze gezien al het werk dat de problemen rondom het DSO veroorzaakt heeft.
6	Bijna alles vanwege de beperkte tijd die gold voor de oorspronkelijke inwerkingtreding.
7	alle delen, we willen eerst de instrumenten (wo DSO) beheersen
8	Volledig beleidsarm omgezet.
9	Zo veel mogelijk (het grootste deel) is beleidsarm omgezet. De 'oude' regels uit de Keur waren al best goed en paste bij de doelen van de Omgevingswet. Soms zijn wel kleine verbeteringen doorgevoerd om beter aan te sluiten bij (het digitale stelsel van) de Omgevingswet.
10	in principe alles. We zijn beleidsneutraal over gegaan. Er is dus geen nieuw beleid opgesteld met als doel tegelijkertijd met de Waterschapsverordening te implementeren.

11	Keur en algemene regels.
12	80% we hadden al een dereguleringslag gedaan voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Ow
13	Bijna alles omdat we de Keur in 2019 al volledig hadden omgezet in het kader van de Omgevingswet naar een ja mits keur met zorzplichten en toepasbare regels
14	alles
15	Waterveiligheid. Vanwege risico's is ervoor gekozen niet aan te passen.
16	Delen waarvan we wisten dat die qua beleid prima in stand kunnen blijven.
17	De Keu 2019 was reeds ingericht in de geest van de Ow.
18	De gehele Keur is beleidsarm omgezet om de omzetting technisch en planmatig uit te kunnen voeren.
19	In zijn geheel

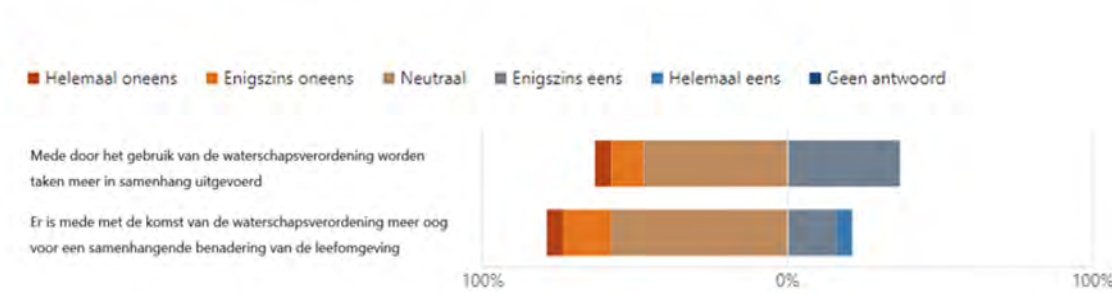
24. Welke delen zijn beleidsrijk overgezet? Waarom?

1	nvt
2	niets
3	nvt
4	geen
5	Nog niet, maar al wel het casco gemaakt en de koers voor wat we na inwerkingtreding Ow op gingen pakken.
6	Er zijn punten aangepast omdat het beleid/beleidsregels al verder waren dan de regels in de Keur. Het betrof kleine ondergeschikte aanpassingen.
7	geen
8	Geen.
9	Beleidsrijke wijzigingen zijn er voor waterberging/klimaatadaptatie doorgevoerd. Dit vanwege een bestuurlijke keuze, voor een klimaatbestendige leefomgeving.
10	Geen. zie vorige antwoord.
11	Compensatie bij toename verharding.
12	nieuwe activiteiten (aquathermie + weidevogels) + optimalisatie regelgeving: consequenter begrippen hanteren, duidelijker en uniforme toepassing voorschriften (geen milieubelastende materialen: voor alle activiteiten gelijk wat dat dan moet zijn)
13	Een enkel onderdeel werd iets aangescherpt vanwege de klimaatontwikkelingen en de gevolgen daarvan.
14	is in voorbereiding. Bovendien voormalige keur was overeenkomstig principes Ow.
15	Watersystemen. Strengere regels voor bedrijfsmatige lozingen van huishoudelijk afvalwater buitengebied. Meer informatieplichten, minder vergunningen bij lagere risico's en eenvoudig vast te stellen activiteiten.
16	Delen waarvoor nog geen of verouderd beleid beschikbaar was. Noodzaak om te actualiseren, praktijk was inmiddels anders.
17	Geen beleidsrijke overzetting

18	Hee beperkt waterkwaliteit en grondwater.
19	nvt

25. Het overzetten van oude regelgeving naar de waterschapsverordening cq. het in gebruik nemen van de waterschapsverordening heeft invloed op de taakuitvoering van het waterschap.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de taakuitvoering van uw waterschap - in vergelijking met de situatie vóór de waterschapsverordening?



26. Waarom wel/niet? Licht uw antwoord toe.

1	nvt
2	werkwijze niet gewijzigd
3	In de voormalige Keur was de samenhang reeds aanwezig. Dit is gecontinueerd naar de waterschapsverordening.
4	We merken nog weinig verschil. Gemeenten zijn ook nog niet zo ver.
5	Het is erg wennen voor iedereen dat de verordening heel anders opgebouwd is en dat je via een DSO moet kijken. Voor medewerkers, maar ook voor burgers.
6	We zijn nog volop hiermee aan het oefenen. Daarnaast betreft het een cultuurverandering en die dueren doorgaans enige tijd.
7	beleidsneutraal
8	De waterschapsverordening is een één op één omzetting van de oude keur.
9	Waterkwaliteit en waterkwantiteit komt in de uitvoering bij vergunningverlening en handhaving dicht bij elkaar. Dit omdat de regels nu (deels) in het zelfde document staan. Dit moet zich nog wel verder ontwikkelen.
10	We werken nog steeds op dezelfde manier als voorheen. Er wordt wel getracht iets meer samenhang te creëren bij het uitoefenen van de taken. Mbt de leefomgeving zijn er protocollen voor het houden van omgevingstafels opgesteld. In de praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt.
11	Dwingt wel tot een beter inrichten van de beleidscyclus.
12	dit ligt niet aan de Wsv maar zal uit de organisatie moeten komen.
13	De samenhang was er voorheen ook al, wat wel verschilt is de mogelijkheid voor het waterschap om nu waterkwaliteitsregels op te nemen in onze verordening. Nu is dit nog beperkt tot het overnemen van de bruidsschat, maar met deze mogelijkheid is het beleidsproces hiervoor wel in gang gezet.
14	Meer interdisciplinaire samenwerking, komt ook door DSO.

15	Het doel van de waterschapsverordening is taken meer in samenhang uit te kunnen voeren en oog te hebben voor een samenhangende benadering van de leefomgeving. Om dit in de praktijk tot uitvoer te brengen is nog in ontwikkeling en zal de komende jaren nog de nodige tijd en aandacht vragen.
16	Neutraal omdat dit inderdaad zou moeten, maar die cultuur is nog weinig veranderd binnen het waterschap. Kost tijd.
17	De samenhangende benadering is een constante (en integrale) afweging geworden in de werkwijze.
18	De Omgevingswet gaat op termijn veranderingen geven. Dit proces gaat jaren duren.
19	De waterschapsverordening voegt hier (nog) weinig aan toe

27. Hoe heeft uw waterschap rekening gehouden met het vervallen van het adviesrecht?

1	Samenwerkingsafspraken gemaakt met de omgevingsdiensten en een lijst gemaakt van indirecte lozings waarop wij graag advies uitbrengen
2	onbekend
3	dat was reeds met de voormalige Keur in voorzien, in overleg met gemeenten/omgevingsdiensten is afstemming aanwezig waar nodig.
4	We zoeken de ketenpartners en ingezetenen actief op indien we op de hoogte zijn van aanstaande wijzigingen in de leefomgeving.
5	Ja, door de al lang geleden ingezette lijn voort te zetten als waterschap omwille van deskundigheid een waardevolle, zo niet onmisbare, partner te zijn.
6	Wat bedoelt u hiermee? Welk adviesrecht is vervallen? We toch ook weer adviesrechten terug gekregen?
7	nee
8	-
9	Het is niet duidelijk over welk adviesrecht deze vraag gaat.
10	Dat hebben we niet. We kunnen nog steeds advies uitbrengen en de gemeente/provincie kan alleen gemotiveerd afwijken.
11	Het adviesrecht is niet vervallen.
12	?
13	Binnen ons beheer gebied hebben we extra inzet verricht op het maken van samenwerkingsafspraken met onze ketenpartners. Deze afspraken zijn met name gericht op het vroegtijdig adviseren op initiatieven van derden die bij de ketenpartners worden ingediend. Het betreffen vooral procesafspraken over welke initiatieven voor ons van belang zijn, binnen welke termijnen we onze adviezen geven en dat we de samenwerkingsfunctionaliteit van het DSO gebruiken om dossiers en informatie te delen.
14	Door zoveel mogelijk in de geest van de nieuwe Ow te werken, is niet concreet gemaakt met nieuwe verplichtingen oid.
15	We geven evengoed nog advies en worden hiervoor nog steeds bevraagd.
16	Voor de Waterschapsverordening heeft dat geen invloed gehad. We gaan nu wel een strategie schrijven op water- en bodem sturend om in praktijk het waterbelang goed naar voren te kunnen brengen.
17	Niet
18	Moet ik navragen hoe dit nu in de praktijk loopt
19	onbekend

28. Zijn er alternatieve formuleringen voor het adviesrecht in de waterschapsverordening opgenomen? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

1	nee.
2	onbekend
3	nee
4	Nee, we snappen de vraag ook niet zo goed.
5	nee
6	?
7	nee
8	Beleidsneutraal omgezet; nog geen alternatieven.
9	nee
10	Nee. Het geven van advies is met name van toepassing op lozingen die zijn geregeld in het Bal.
11	Nee
12	?
13	nee vooralsnog is dit niet in de verordening opgenomen omdat deze beleidsneutraal is overgenomen.
14	Nee, beleidsarme omzetting. Nog niet aan de orde.
15	Nee.
16	Nee
17	Onbekend
18	Vraag ik na.
19	onbekend

29. Hoe worden lozingsactiviteiten op regionale wateren door uw waterschap gereguleerd? Met welke instrumenten?

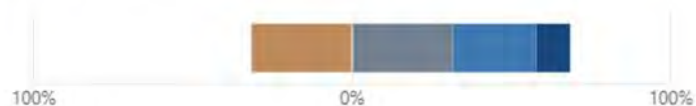
1	Afhankelijk van de capaciteit van de watergang geldt een meldplicht/ vergunningplicht voor de waterkwantiteit. Voor de waterkwaliteit, als dit niet in algemene regels is geregeld in het BAL, geldt een vergunningplicht
2	algemene regels en vergunningen
3	de bruidsschat is volledig opgenomen in de waterschapsverordening.
4	We hebben hiervoor vergunning en meldingsplicht in de verordening opgenomen.
5	Vooralsnog in lijn met Bruidsschat.
6	Wij hebben de bruidsschat overgenomen in onze WSV. Daarin staat een informatieplicht met als vangnet de vergunning.
7	conform bruidsschat

8	Door middel van bruidsschat.
9	De bruidsschat is gekopieerd in de Waterschapsverordening.
10	dat kan middels een informatieplicht, een meldplicht of een vergunningplicht. Sommige lozings zijn toestemmingsvrij.
11	Algemene regels en maatwerkregels.
12	overname van bruidsschat + aanvulling. meeste is meldingsplichtig, de rest gaat via vangnetvergunningplicht
13	de kwaliteitslozings zijn door middel van de bruidsschatregels in onze verordening opgenomen. daarnaast gelden er meldings- en vergunningplichten voor kwantiteitslozings op de regionale wateren in ons beheer.
14	Bruidsschat een op een overgenomen. Algemene regels en parapluvergunningplicht.
15	Met de bruidsschat in de verordening en een aantal aanvullende regels voor het lozen van huishoudelijk afvalwater.
16	Door lozingsregels die we gekregen hebben uit de bruidsschat, door een maatwerkregel (afwijking van het Bal), door een vangnetvergunningplicht en door nieuwe regels te introduceren t.a.v. koudelozings vanuit WKO's.
17	Het waterschap hanteert landelijke kaders en past de regels uit de bruidsschat toe.
18	Met algemene regels voor waterkwaliteit
19	onbekend

30. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over de toereikendheid van het Omgevingswet-instrumentarium om lozingsactiviteiten op regionale wateren te reguleren?

■ Helemaal oneens
■ Enigszins oneens
■ Neutraal
■ Enigszins eens
■ Helemaal eens
■ Geen antwoord

Het Omgevingswet-instrumentarium volstaat om deze activiteiten te reguleren



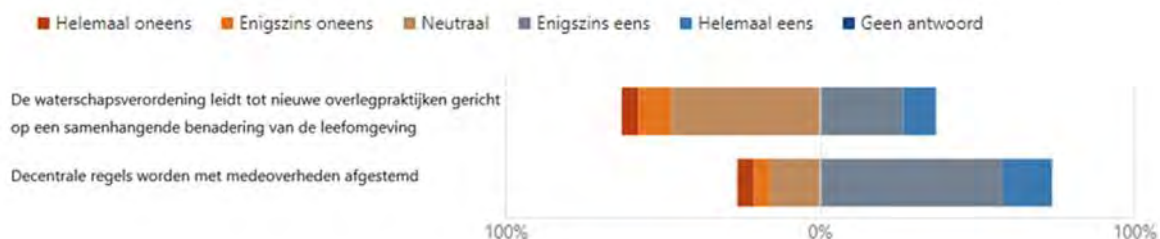
31. Waarom wel/niet? Licht uw antwoord toe.

1	Je kan per gebied voorwaarden stellen in de verordening. Waterschappen kunnen daarnaast maatwerkvoorschriften stellen als algemene regels uit het BAL onvoldoende zijn.
2	voldoende mogelijkheden om aan knoppen van algemene regels te draaien (bruidsschat)
3	daar is nog geen volledig en eenduidig standpunt over ingenomen.
4	We kunnen hier regels voor opnemen die het reguleren
5	We denken dat het beter kan, maar we hebben nu nog niet het complete beeld hoe dan en of dat voldoende is.
6	We zijn dit aan het ervaren en onderzoeken.
7	conform bruidsschat
8	Omgevingswet biedt daarvoor voldoende mogelijkheden. Moet nog verder worden uitgewerkt.

9	De bruidsschat bevat wat wijzigingen ten opzichte van de oude regels. Ons waterschap heeft deze bruidsschat gekopieerd in de Waterschapsverordening. Daarmee zijn de huidige regels niet helemaal toereikend. De Omgevingswet bevat voldoende mogelijkheden om deze regels in de Waterschapsverordening toereikend te maken. Bij ons is daar nog geen tijd/capaciteit voor gevonden.
10	Hoe meer impact de lozing heeft hoe zwaarder het instrumentarium is. Daarnaast altijd mogelijkheid tot maatwerk.
11	Verhouding Bal en Waterschapsverordening is soms niet duidelijk. Sommige bepalingen die golden in het Activiteitenbesluit komen niet terug i het Bal of de bruidsschat. Onduidelijk is of een zorgplicht voldoende is om te handhaven.
12	er is ruimte omlozingen in wsv te regelen
13	Momenteel wordt onderzocht binnen ons programma waterkwaliteit in hoeverre we regelgeving als instrumentarium willen of zelfs moeten inzetten voor het behalen van de waterkwaliteitsnormen. dit onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre we voldoende hebben hieraan, met name omdat sommige lozingsactiviteiten vooral aan de bron moeten worden aangepakt. te bezien is of dit nog binnen onze waterbeheertaak mag worden geschaard.
14	Kunnen we ook aanvullen en uitbreiden.
15	Het biedt mogelijkheden voor regulering. In de praktijk is het wel nog lastig om de regels te formuleren en hiervoor is landelijke ondersteuning en afstemming noodzakelijk. Ook zijn er nog handreikingen voor waterkwaliteit (normen) in ontwikkeling.
16	Niet alles is goed geregeld in de Rijksregels t.a.v. de lozingen, in het bijzonder daar waar het gaat om technieken om monsters te analyseren.
17	Onbekend
18	Waterkwaliteit is een regio overstijgend onderwerp en wordt door vele factoren beïnvloed. Hoe het Instrumentarium bijdraagt aan het verbeteren hangt ook van de samenwerking met andere overheden af.
19	onbekend

32. Met de waterschapsverordening kunnen nieuwe overlegpraktijken en andere samenwerkingen met medeoverheden bevorderd worden.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de waterschapsverordening ?

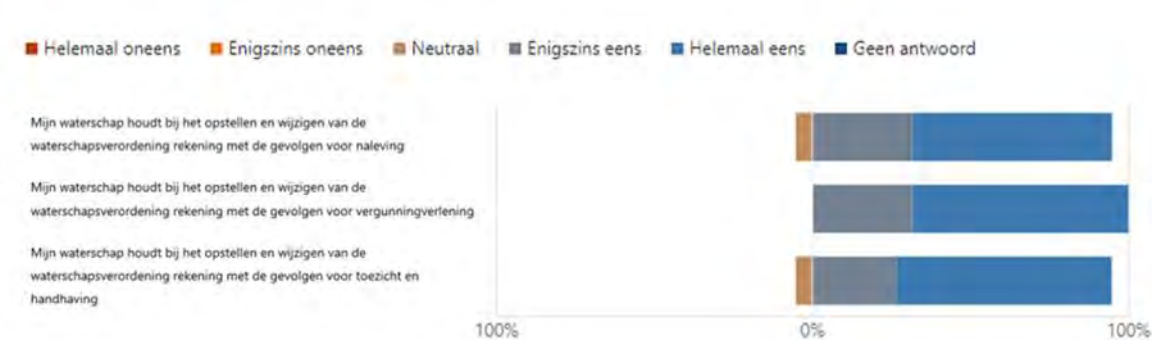


33. Waarom wel/niet? Licht uw antwoord toe.

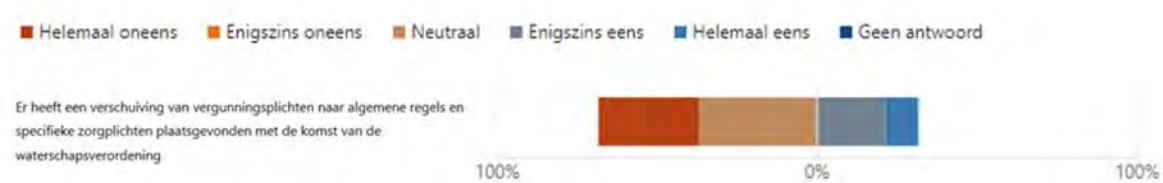
1	Er lopen wel werkgroepen om het omgevingsplan met het waterschap af te stemmen.
2	is nog niet echt aan de orde

3	de samenwerking is met de komst van de Omgevingswet en de instrumenten (waaronder de waterschapsverordening) geïntensiveerd met de lokale mede-overheden. de decentrale regels worden meer dan voorheen afgestemd.
4	De gesprekken komen op gang maar nog niet in de volle breedte.
5	Die overlegpraktijken ontstaan sowieso, niet specifiek alleen of dankzij de waterschapsverordening. Het gaat ook om een manier van samenwerking en minder het instrumentarium op zich, precies zoals in het landelijke traject naar de Ow toe steeds gezegd is (80-20%).
6	Tot nu toe zijn we de samenwerking met andere bestuursorganen aan het ervaren. Bij het opstellen van de decentrale regels stond met name de eigen verordening voorop. De medeoverheden hebben de mogelijkheid gehad om een zienswijze te dienen op de WSV.
7	De gemeenten zijn nu aan zet, ze zijn nog niet toe aan samenwerkingsafspraken, Afstemming is er nog niet geweest.
8	Dit is een voortzetting van de bestaande praktijk.
9	Contacten zijn/waren er al. Dit is niet veranderd door de Waterschapsverordening.
10	Er vindt wel overleg plaats met gemeenten bij aanpassing van de verordening. Andersom worden wij niet bij alle omgevingsplannen betrokken.
11	Afstemming over toepasbare regels vindt plaats en kan nog meer.
12	geen verschil in bevoegdheden ten aanzien van bepaalde activiteiten. overleg was er altijd al.
13	spreekt voor zich. we zetten dan ook in op betrokkenheid bij de totstandkoming van de Omgevingsplannen van de inliggende gemeenten. Indien de gemeente zaken vanwege de bredere taak meer integraler kunnen reguleren, dan kan onze regelgeving hierin verminderd worden. Denk aan bouwregels die de gevolgen van klimaatveranderingen kunnen opvangen die landen in de omgevingsplannen. Onze regels richten zich met name op de ontvangst van water op onze systemen, de gemeenten zitten veel meer aan de bron.
14	Stimuleert samenwerking, ook met collega bevoegd gezagen (road trip, elkaar helpen en bots proeven)
15	Voorbeeld: omgevingstafels. Afstemming over regels is wel uitgevoerd, maar kan in de komende jaren nog in verbeterd worden om regels beter op elkaar af te stemmen. Voorbeeld: klimaatadaptatie.
16	Die overlegpraktijken waren er al of krijgen een nieuwe impuls door water- en bodem sturend. Decentrale regels uit de Waterschapsverordening worden aan de voorkant afgestemd met mede-overheden.
17	Dit is wel 'work in progress' maar er wordt in toenemende mate meer samengewerkt. Het DSO wordt hierbij ook steeds belangrijker. De overlegfunctionaliteit wordt namelijk steeds beter gevonden door initiatiefnemers.
18	Is in ontwikkeling. De regionale samenwerking moet nog meer vorm krijgen
19	In het kader van de omgevingswet zijn nieuwe overlegverbanden ontstaan

34. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over de gevolgen van de waterschapsverordening voor toezicht en handhaving?



35. In hoeverre is de volgende stelling op de omgevingsverordening van uw provincie van toepassing?



36. Welke gevolgen voor toezicht en handhaving heeft de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten in de waterschapsverordening?

1	ipv de check aan de voorkant, moet nu de check door toezicht en handhaving worden gedaan of de voorwaarden van de algemene regel worden nageleefd. Extra inzet toezicht en handhaving nodig.
2	nvt
3	niet. dat was in de voormalige Keur reeds het geval.
4	nvt, beleidsneutraal overgegaan
5	Een algemene regel is altijd algemeen en laat beperkt ruimte voor het stellen van voorwaarden en maatwerk. Vraagt ook een andere vorm van toezicht.
6	Er zijn in het proces voor het beleidsarm omzetten van de keur naar de WSV keuzes gemaakt. Omdat we beleidsarm zijn overgegaan is er nu nog weinig verschil tussen de vergunningplichten en algemene regels. Wel nemen we dit mee in de evaluatie omdat blijkt dat voor bepaalde activiteiten een meldingsplicht voldoende is ipv een vergunningsplicht.
7	niet van toepassing
8	Geen verschuiving.
9	Dit is in 2015 al gedaan.
10	Toezicht zal in het veld meer beoordelingen moeten doen mbt een lozing welke voorheen door de vergunningverlener werden gedaan.
11	Meer onduidelijkheid voor handhaving.

12	wij kenden al veel algemene regels (vrijstellingen vergunningplicht) dat zetten we door in de wsv.
13	Deze verschuiving heeft bij ons al in 2019 plaatsgevonden. Met het invullen van de specifieke zorgplichten hebben we gepoogd voor T&H duidelijkheid te bieden waarop ze initiatiefnemers mogen aanspreken bij het uitvoeren van specifieke activiteiten. Voor T&H betekent dit dat ze de initiatiefnemers meer kunnen en soms moeten uitleggen waarom sommige dingen niet kunnen. nu was dit voor ons al een vaste manier van werken en waren de gevolgen te overzien.
14	We zitten op dit moment aan de voorkant van deze transitie. Combinatie handhaving en zorgplicht is een uitdaging.
15	Dit heeft impact voor het waterschap. We moeten hier nog actie op nemen. We hebben een nieuwe risicoanalyse VTH laten uitvoeren en laten een nieuwe uitvoerings- en handhavingsstrategie opstellen en op basis daarvan wordt een uitvoeringsplan opgesteld, hierbij wordt rekening gehouden met de waterschapsverordening en de zorgplichten die daarin zijn opgenomen.
16	Meer potentieel werk voor handhavers (controles bij meldingen, handhavingsverzoeken n.a.v. toestemmingsvrije activiteiten).
17	In absolute cijfers is het TH werk toegenomen. De regelgeving is echter nog niet helemaal uitgelijnd met deze uitvoeringspraktijk. Evenmin het monitoren van de effecten op een gezonde leefomgeving. Belangrijk!
18	Meer motivatie bij afwijkingen.
19	onbekend

37. Bij het vaststellen van de waterschapsverordening én bij wijzigingsbesluit van de waterschapsverordening geldt een afstemmingsverplichting. Hoe wordt deze verplichting in uw waterschap toegepast?

1	Het resultaat wordt gedeeld met de andere overheden.
2	onbekend
3	door afstemming met mede-overheden
4	We zijn hier niet mee bekend
5	Daar zijn we nog mee bezig om dat vorm te geven.
6	We houden rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Waar dit elkaar raakt zullen wij dit zeker afstemmen (art. 2.2 Ow)
7	Instructieregels zijn afgestemd met de Provincie
8	Kennisgeving van de concept-wijzigingen.
9	Het is niet duidelijk welke afstemmingsplicht wordt bedoeld. Wij volgen de UOV.
10	Door het toesturen van de gewijzigde documenten aan de betreffende medeoverheden en met ze in overleg te gaan.
11	Afhankelijk van de wijziging.
12	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 zonnodig met deze andere bestuursorganen af. dat deden we ook al toen er een keur en algemene regels gold. als de nieuwe regel een gemeente/ provincie raakt dan zoeken we contact en overleggen we. De zienswijzeprocedure kan worden gezien als vangnet. Ook die kan worden gebruikt om bij te stellen.
13	Dit wordt meegenomen in het wijzigingsproces dat hiervoor is opgesteld.

14	Is actief afgestemd met collega overheden zoals omliggende waterschappen, provincies en gemeenten (ook al was het een beleidsneutrale omzetting).
15	We stemmen de waterschapsverordening af met andere overheden.
16	Door medeoverheden op de hoogte te stellen van de wijziging van regels die voor hen relevant zijn.
17	.. Nog niet van toepassing
18	Het ter inzage leggen.
19	Hierover vindt voorafgaand aan het opstellen en voorstellen van wijzigingen veel overleg plaats

38. Welke opmerkingen over het proces van opstellen en/of wijzigen van de waterschapsverordening in uw waterschap wilt u verder nog aan ons meegeven?

1	geen
2	geen
3	In de vraagstelling lijkt door te klinken dat de waterschapsverordening een op zichzelf staand instrument is en dus een bepaalde participatiegraad vereist. De praktijk is dat de regels die je stelt om iets af te remmen of juist zo makkelijk mogelijk te maken, altijd volgen uit een beleid of koers die eerder gedacht is. En pas op niet te veel te denken vanuit de overheid, maar realiseer je dat mensen andere behoeften en beleving hebben.
4	Er zijn grote verschillen tussen de waterschappen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de datum waarop de keur omgezet moest worden omdat anders de bruidsschat onverkort ging gelden. Dit heeft er toe geleid dat wij vrij snel onze keur hebben omgezet en klaar stonden voor de oorspronkelijke inwerkingtreding van de Ow. De Unie van Waterschappen kwam ook vrij laat met hun modelverordening. Bij andere waterschappen zie je dat er andere keuzes zijn gemaakt en waarschijnlijk van deze modelverordening gebruik is gemaakt. Daarbij is er een verschil tussen alles willen opnemen in de WSV en waar je enige flexibiliteit wilt hebben/behouden (flexibele en open normen). Wat wij ook willen opmerken is dat het ook wel afhankelijk is van het enthousiasme van de medewerkers die dit project omarmden en tijd vrij voor mochten maken.
5	Deze enquête komt eigenlijk te vroeg. Na de beleidsrijke WSVO is een dergelijke vragenlijst mogelijk wel zinvol.
6	-
7	Zorg vol voldoende capaciteit voor wijziging van de Waterschapsverordening en betrek de digitale (on)mogelijkheden van het DSO al bij het opstellen van de juridische teksten. Niet als sluitstuk na de besluitvorming.
8	--
9	-
10	In ons proces is standaard verwerkt dat bij iedere aanpassing van de verordening bekeken wordt of regulering de beste manier is om onze doelen te behalen. Hierbij wordt tevens gekeken of verdergaande deregulering mogelijk is, door opstellen van minder of minder zwaarwegende regels of het verkleinen c.q. verder specificeren van werkingsgebieden.
11	Digitalisering was een monsterklus. Bouwen aan een brug waar je ook op loopt geeft een zeer ongemakkelijk gevoel.
12	Actueel houden van het DSO is een uitdaging vanwege de stappen en termijnen die doorlopen moeten worden, zoals ook voor het wijzigen van de werkingsgebieden/beperkingsgebieden. Ons waterschap heeft ervoor gekozen de beleidsregels te laten vervallen. Dit is in de praktijk een grote stap gebleken voor medewerkers om aan te wennen en het heeft tijd gekost om een richtlijn op te stellen die medewerkers kunnen gebruiken om maatwerk toe te kunnen passen.
13	Geen

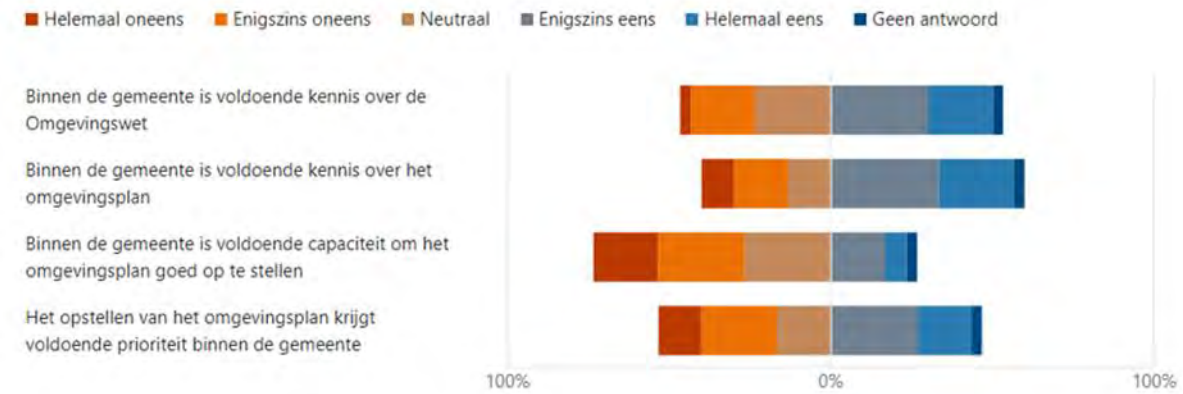
14	De toepassing van het 'integraal afwegingskader' (beleidskompas) is voor het waterschap belangrijk. Daarbij passen we ook afwegingen toe als: niet afwentelen op toekomstige generaties (toekomstbestendigheid >generatietoets), water en bodem sturend, klimaatbestendig etc,
15	Het omzetten is een gigantische hoeveelheid werk. Mede door de complexiteit van de regelgeving vanuit de Keur.

39. Welke opmerkingen over de waterschapsverordening als omgevingswetinstrument in het algemeen wilt u verder nog aan ons meegeven?

1	geen
2	geen
3	-
4	Zorg ervoor dat de wetgevingsjuristen van het Rijk (schrijvers Ow) op de hoogte zijn van de taken en bevoegdheden van de waterschappen. Kom eens meelopen bij een waterschap. Op bepaalde punten zijn wij namelijk vergeten in de Ow (alleen gemeente en provincie genoemd).
5	-
6	Wat er nu ligt is een eerste versie van de Waterschapsverordening. Denk niet nu al klaar te zijn. Er is nog veel inspanning nodig om de verordening aan te passen en toekomstbestendig te maken/houden.
7	--
8	-
9	Wij hebben onze verordening en dus alle gereguleerde activiteiten voor zien van zo specifiek mogelijk aangegeven werkingsgebieden en toepasbaar gemaakt. Hierdoor zijn al onze activiteiten in de vergunningcheck van het DSO te checken.
10	Het beleidsrijk maken en actualiseren van een waterschapsverordening is een on going proces. In combinatie met motiveringsplicht en inhoudelijke wijzigingen die bijvoorbeeld samenhangen met Water en Bodem Sturend en Ruimtelijke Adaptatie van klimaatverandering gaat dit nog veel stof doen opwaaien. Intern en extern de organisatie.
11	Het vertalen naar toepasbare regels (DSO) is niet besproken in dit formulier, maar is wel van groot belang voor het laten werken van de verordening in de praktijk. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet kan nog op veel vlakken verbeterd worden. Als het DSO niet optimaal werkt dan heeft dat ook grote invloed op uitvoering en handhaving van de Omgevingswet en de Waterschapsverordening. Het doorontwikkelen van het DSO is voor ons dus van groot belang richting de toekomst. Daarin komen ook de regels samen van de verschillende bevoegd gezagen en het DSO is ook ondersteunend aan de samenwerking op gebied van advies en VTH.
12	Maak het DSO klantvriendelijker. Herzie daarvoor de stringente standaarden.
13	De verordening wordt vaak onterecht alleen gezien als sluitsteen. Het is echter breder dan dat, het biedt ook de normen en waarden van het waterschap. Hier is onvoldoende aandacht voor.
14	Vraagt nog veel (door) ontwikkeling zowel bestuurlijk als ambtelijk.

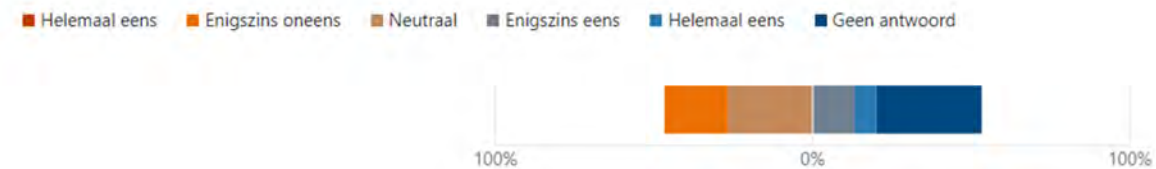
Bijlage 10: Weergave resultaten enquête omgevingsplan

5. In hoeverre zijn de volgende stellingen op uw gemeente van toepassing?



6. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

Het omgevingsplan van mijn gemeente is opgesteld met het doel meer maatwerk bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving mogelijk te maken.



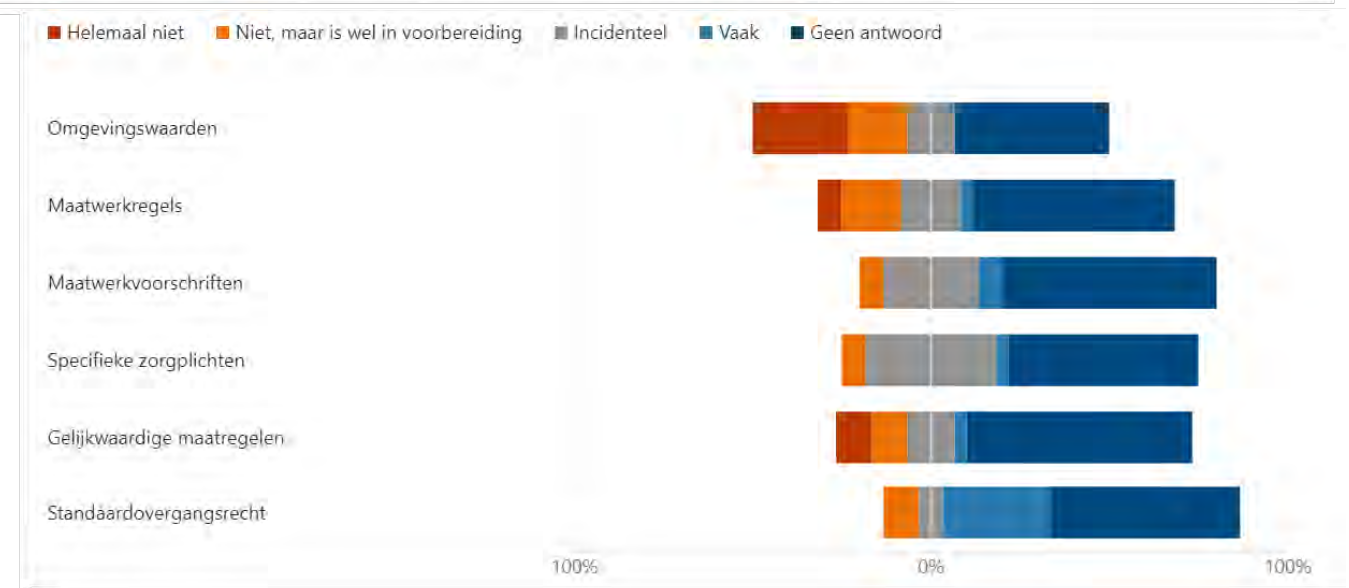
Vraag 7: Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Omdat wij nog niet zijn begonnen aan de opbouw van het omgevingsplan kunnen wij deze vraag nog niet beantwoorden.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Omgevingsplan is meer een verordening dan een plan. Vanuit die gedachte is het logisch om meer met algemene regels te gaan werken. Onze gemeente is echter ook van het maatwerk, dus de komende jaren zal hier een balans in gevonden moeten worden.
5	Uitgangspunt is de bestaande bestemmingsplannen beleidsneutraal over te nemen, waarin ook al veel mogelijkheden tot maatwerk zijn opgenomen.
6	Het omgevingsplan wordt niet ingericht om meer maatwerk mogelijk te maken ten opzichte van de bestemmingsplannen.
7	We hebben nog geen omgevingsplan nieuwe stijl gemaakt, maar er wordt wel over nagedacht en het proces er naar toe wordt ingericht
8	Het omgevingsplan is zo vormgegeven dat waar mogelijk voor gelijke gevallen gelijke regels gaan gelden, in plaats van al de onnodige diversiteit zoals o.g.v. bestemmingsplannen. Doel is dus juist regelharmonisatie. Waar nodig kan lokaal aanvullend of afwijkend maatwerk worden geboden. Voor bijvoorbeeld mba's kiezen we voor algemeen geldende regels. Afwijkend lokaal maatwerk via maatwerkregels is mogelijk, maar ligt niet voor de hand. Dat kan ook, en beter, worden geboden met maatwerkvoorschriften. Beter was het geweest als de regels over mba's gewoon lekker in het Bal waren gekomen, met vergaande bevoegdheid maatwerkvoorschriften te geven.

9	Beleidsneutraliteit is het uitgangspunt bij het omzetten van het tijdelijk naar het volwaardig omgevingsplan. De structuur en het casco van het plan is wel opgesteld om het plan goed te kunnen beheren en het daarnaast flexibel te houden om ontwikkelingen mogelijk te maken.
10	Nieuwegein is al erg vol dus de overgebleven plekken moeten goed ingepast worden
11	Onder de Wro konden we ook al maatwerk leveren. Daarom neutraal. Meer complexiteit om hetzelfde te kunnen.
12	de raad heeft een voorkeur voor uitnodigingsplanologie uitgesproken. belangrijk doel van de pilot waar we mee bezig zijn is voor de organisatie om te oefenen met de mogelijkheden die de planvorm biedt en de integrale samenwerking. in de praktijk merken we dat we vooral aan het kennismaken zijn met nieuwe systematiek. dit leidt tot nu toe niet tot meer maatwerk.
13	Dat is het doel van het kerninstrument Omgevingsplan
14	Wij willen geen standaard regelsets inkopen, maar regels op maat maken voor de gemeente. Daarvoor kunnen en zullen we natuurlijk wel inspiratie opdoen uit voorbeeldregels.
15	De eerste periode zijn we vooral bezig het plan (bruidsschat en verplichtingen vanuit Bkl) in de vingers te krijgen. Wat willen we behouden, wat moet er weg, wat sluit onvoldoende aan bij de huidige gemeentelijke regels. Pas daarna ontstaat ruimte om naar maatwerk en verfijning te kijken.
16	Het eerste omgevingsplan wordt in eerste instantie beleidsneutraal opgesteld. Het gaat dus uit van eerder vastgestelde beleidstukken en plannen. Niet alles is al opgesteld met het oog op de uitgangspunten van de Omgevingswet.
17	Het omgevingsplan voorziet voor nu alleen nog in een goede structuur, zodat alles vindbaar is en blijft.
18	Ons eerste wijzigingsbesluit betreft een uitontwikkelde woonwijk, en het wordt beleidsneutraal opgesteld.
19	Vanwege van de omvang en complexiteit van de opgave om het omgevingsplan op te stellen, gecombineerd met de ambities op het gebied van woningbouw en transitie van het landelijk gebied, is het noodzakelijk om relatief snel een omgevingsplan te maken. Om die reden zetten we op dit moment in op het beleidslu overzetten van de bestaande regels naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Het op deze manier opstellen van het gemeentelijke omgevingsplan duurt naar verwachting al tot 2031. Mogelijk komt er gaandeweg meer aandacht voor lokaal maatwerk, maar op dit moment zit dat niet in de ambitie.
20	we hebben nog geen omgevingsplan
21	Het eerste deel van het omgevingsplan van onze gemeente bevat een meer statisch deel (binnenstad) en een dynamisch deel (transformatiegebied, voormalig bedrijventerrein)
22	Het idee is om meer te harmoniseren en meer algemene regels te formuleren. Zo is het opgenomen in de Roadmap Omgevingsplan maar nog niet geeffectueerd.
23	We gaan veel meer (generieke) regels stellen voor het hele Ambtsgebied en minder voor specifieke locaties. Dit betekent niet dat er geen maatwerk meer mogelijk is, maar dit wordt met name toegepast door gebruik te maken van omgevingsnormen en maatwerkvoorschriften.
24	Nog geen start mee gemaakt. Wel een bp met verbrede reikwijdte. Daar is wel sprake van meer maatwerk mogelijkheden.
25	Het omgevingsplan is nog niet opgesteld. Er is een begin gemaakt voor een bestaande woonwijk met een casco en regels maar is nog niet gemeentedekkend.
26	De focus ligt in de gemeente op het omzetten van regelgeving en minder op het faciliteren van maatwerk.
27	Dat moet nog blijken. We hebben nu een omgevingsplan met algemene regels en wij zijn nu bezig om functies te maken die we voor de hele stad kunnen toepassen, minder maatwerk dus. Of dat ook zo uit gaat pakken vraag ik me af. Dat moet dus nog blijken.
28	We moeten nog starten met het Omgevingsplan
29	zie tekst einde enquête

8. De Omgevingswet kent een aantal mogelijkheden voor maatwerk (instrumenten, regels, bepalingen etc.) die gemeenten kunnen opnemen in het omgevingsplan.

In hoeverre maakt uw gemeente gebruik van de onderstaande mogelijkheden?



Vraag 9: Waarom? Licht uw antwoord toe.

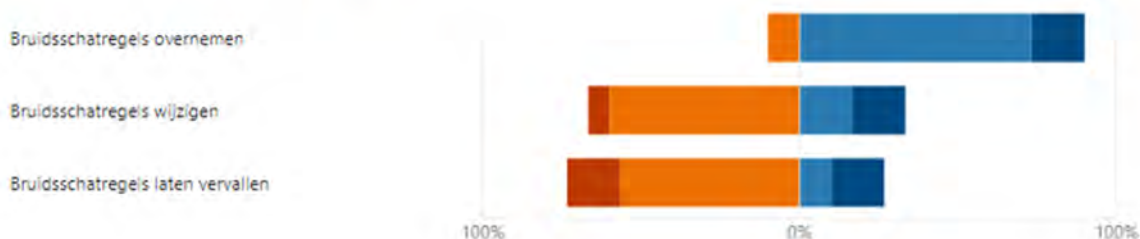
1	Omdat wij nog niet zijn begonnen aan de opbouw van het omgevingsplan kunnen wij deze vraag nog niet beantwoorden.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Er zijn nog geen keuzes gemaakt over deze onderwerpen.
5	Maatwerkregels, -voorschriften, specifieke zorgplichten en gelijkwaardige maatregelen, nog niet mee bezig. Geen wettelijke plicht opnemen: weten niet wat hiermee bedoeld wordt.
6	Sommige mogelijkheden hebben wij nog geen zicht op in hoeverre het gebruikt gaat worden.
7	zie ook antwoord op vorige vraag
8	Kan een boek over worden geschreven. En dat is ook gedaan, de Algemene toelichting. Wat is 'afzien van functietoekenning'? Dat lijkt uit te gaan van de betekenis van functie in de zin van een 'gebruiksdoel of status' van een locatie. Als dat zo is: elke locatie binnen onze gemeente zal één of meer gebruiksdoelen krijgen. Geen idee wat wordt bedoeld met 'geen wettelijke plicht opnemen'. Standaardovergangsrecht is opgenomen in een na laatste hoofdstuk, kan op heel veel gevallen van toepassing zijn, tenzij maatwerk is geleverd.
9	Er zijn wijzigingen in voorbereiding waar bovenstaande mogelijkheden in voorkomen.
10	We zijn bezig met de eerste wijzigingen van het omgevingsplan
11	Wij weten niet wat gelijkwaardige maatregelen zijn. Begrijpen ook niet wat wordt bedoeld met 'geen wettelijke plicht opnemen'.
12	de raad heeft de voorkeur uitgesproken om zo weinig mogelijk omgevingswaarden op te nemen. maatwerkvoorschriften, zorgplichten, gelijkwaardige maatregelen, overgangsrecht zijn overgenomen uit de bruidsschat.
13	Afzien van functietoekenning of geen wettelijke plicht opnemen is voor ons niet duidelijk wat daarmee wordt bedoeld.
14	Ik heb geantwoord zoals ik denk dat het gaat zijn. We hebben nog geen eerste omgevingsplanwijziging gepubliceerd. Waar ik 'geen antwoord' heb ingevuld, snap ik niet wat er bedoeld wordt.

15	We kiezen om eerst de bruidsschat volledig op orde te krijgen. Daarna volgen andere lokale regels uit voormalige bestemmingsplannen, verordeningen en beleidsregels.
16	Het is het beleidsneutraal overnemen van al bestaande plannen, waar dit onderdeel van is.
17	Het omgevingsplan voorziet voor nu alleen nog in een goede structuur, zodat alles vindbaar is en blijft.
18	Omdat we nog in de opbouwfase zitten is nog niet te zeggen hoe dit er over een paar jaar uitziet.
19	Zie onder 7. Vanwege de omvang en de complexiteit van de opgave om een omgevingsplan te maken gaan we zo veel mogelijk beleidsluw over. Om die reden kunnen we maar beperkt gebruik maken van de extra mogelijkheden die de omgevingswet biedt. De prioriteit ligt momenteel bij het overzetten van de bestaande regelgeving, om noodzakelijke ontwikkelingen te blijven faciliteren.
20	zie 7
21	We zitten nog volop in de ontwikkeling van het omgevingsplan tbv het (voor)ontwerp. Stap voor stap bepalen we in hoeverre we vergunningplichten aanpassen.
22	In de regelbibliotheek waar we aan bouwen zien we af van functietoekenning. Van de overige mogelijkheden hebben we tot op heden geen gebruik gemaakt. In onze Roadmap Omgevingsplan hebben we daar ook nog geen concrete voornemens over.
23	Omgevingswaarden zijn m.i. niet per se bedoeld om maatwerk te leveren, maar om doelen te behalen. Voor het leveren van maatwerk maken wij veel gebruik van omgevingsnormen. Opvallend dat deze juist in bovenstaande lijst ontbreken. Specifiek maatwerk kan met maatwerkvoorschriften. Gebodsbepalingen worden zeer beperkt ingezet, net als de specifieke zorgplicht.
24	Nog geen start gemaakt.
25	We hebben een ontwerpomgevingsplan voor een bestaande woonwijk in voorbereiding. In deze wijk zit vooral de bruidsschat en de omzetting van bestemmingen naar de nieuwe systematiek van het omgevingsplan. Ditzelfde geldt eveneens voor maatwerkregels en maatwerkvoorschriften en het standaardovergangsrecht.
26	De focus ligt in de gemeente op het 'beleidsneutraal' omzetten van regelgeving en minder op het faciliteren van maatwerk en op het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen.
27	Omgevingswaarden kunnen we nog niet opnemen vanwege de software. Willen we wel. De andere zaken zijn we nog niet aan toe en hebben we nog niet concreet genoeg over nagedacht. Dit komt mede omdat we voor de gebiedsontwikkelingen gebruik maken van TAM IMRO.
28	Dit zijn allemaal onderwerpen waar nog over nagedacht moet worden.
29	zie tekst einde enquête

10. Gemeenten kunnen de regels uit de bruidsschat overnemen, wijzigen of laten vervallen.

In hoeverre wordt van die mogelijkheden door uw gemeente gebruik gemaakt?

■ Helemaal niet ■ Incidenteel ■ Vaak ■ Geen antwoord



Vraag 11: Waarom? Licht uw antwoord toe.

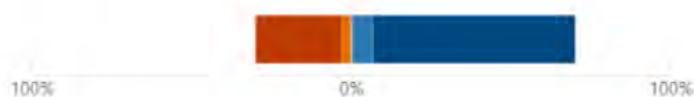
1	Wij hebben, samen met de omgevingsdienst, keuzes gemaakt in welke bruidsschatregels we overnemen, wijzigen of laten vervallen. Het merendeel blijft in stand.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld. De bruidsschat is technisch in beheer genomen.
4	De 2e planwijziging die nu wordt voorbereid is een wijziging/repatrieronde voor hoofdstuk 22 van het omgevingsplan (de bruidsschatregels). Naast fouten in de regels betreft het een aantal keuzes om regels te laten vervallen en een enkele wijziging. Het grootste deel van de regels wordt overgenomen en zal bij een volgende planwijziging ondergebracht worden in de gekozen structuur.
5	Antwoorden zijn helder.
6	Momenteel zijn wij in een sessie met KokxDeVoogd bezig met het omzetten van de bruidsschatregels. Per onderwerp verschilt het in hoeverre de regels worden overgenomen.
7	zie antwoord op vorige vraag
8	De meeste onder oud recht bestaande regels hadden en houden een duidelijk doel. Het ervan laten vervallen, bijvoorbeeld omdat er niet veel op werd gehandhaafd, is naïef. Dat er niemand door rood licht loopt is op zich geen reden om het verbod op door het rood lopen af te schaffen. De regel doet juist goed zijn werk. Wel is er het nodig aangepast, hetzij vanwege instructieregels, hetzij om beter aan te sluiten op de behoefte / praktijk.
9	We zijn een wijziging aan het voorbereiden waar we van bovenstaande mogelijkheden gebruik maken.
10	de regels zijn aangepast aan de gemeente
11	We hebben nog niet specifiek uitgewerkt welke bruidsschatregel we overnemen, wijzen of laten vervallen. Wel gaan we binnenkort een thematische aanpassing ten behoeve van archeologie in procedure brengen. Hierbij nemen we regels over, wijzigen we regels en laten we regels vervallen.
12	voor specifieke/nieuwe onderwerpen zijn vaak nog geen standpunten bepaald, nog niet voorgelegd aan de raad. daarom veelal eerst gekozen voor overnemen bruidsschat.
13	De Bruidsschat is inmiddels in beheer genomen en de fouten zijn eruit gehaald. We zijn nu bezig met de implementatie naar onze eigen structuur met onze eigen inhoud.
14	Uit een inventarisatie die we gedaan hebben, komt dit beeld naar voren. Is nog niet daadwerkelijk verwerkt in ons omgevingsplan. Dit zullen we themagewijs doen; als we regels voor een bepaald thema opstellen dan betrekken we daar ook de bruidsschat bij. Regels zullen we dan per thema overnemen, wijzigen of laten vervallen.
15	Een aantal regels uit de bruidsschat zijn voor onze gemeente niet van toepassing. Zo kennen wij geen beschermde stads- of dorpsgezichten.
16	Beleidsneutrale overzetting.
17	Een eerste check levert vooral op dat beperkte toevoegingen of dubbele ontkenningen aanpassen wenselijk is.
18	We wijzigen bruidsschatregels waar nodig, en zetten regels uit in gebieden waar het niet speelt. Maar de meeste regels nemen we over.
19	Momenteel zijn we bezig om de bestemmingen om te zetten in 'functies'. We zijn begonnen met de functie 'wonen' en de bijbehorende bouw- en gebruiksactiviteiten. Daarbij laten we voor nu de bruidsschatregels in tact, tenzij we "Quick Wins" kunnen verkrijgen. Voorbeelden daarvan zijn vergunningen die we onder oud recht altijd verleenden, worden vergunningsvrij of een meldplicht. Wel zetten we bruidsschatregels op de juiste plek conform de structuur van ons omgevingsplan. Dit doen we zodra we aan een specifieke functie (wonen, bedrijven etc.) of thema (geluid, geur etc.) toekomen.
20	niet alle regels zijn voor onze gemeente relevant
21	Zie 9.

22	We zijn bezig met het overzetten van de Bruidsschat in de structuur van ons omgevingsplan. Voor het ambtsgebied zijn we voor nu voorzichtig met het wijzigen/laten vervallen van voormalige rijksregels. We sluiten niet uit dat dit gedurende de transitieperiode bij onze gebiedsgerichte aanpak wel vaker gaat gebeuren.
23	De bruidsschat is een zeer complex geheel van juridische en toepasbare regels. Dit maakt het verhuizen van de bruidsschat een gecompliceerde opgave. Dit komt onder meer doordat de bruidsschatregels in afdeling 22.2 en afdeling 22.5 een sterke relatie hebben met de ruimtelijke regels in het tijdelijke deel (voormalige bestemmingsplannen). Dit maakt dat we deze regels in samenhang met elkaar verhuizen van het tijdelijke naar het nieuwe deel. Dit doen we gebiedsgericht. Het zal dus nog jaren duren voordat de bruidsschatregels uit afdeling 22.2 en afdeling 22.5 volledig zijn overgeheveld naar het nieuwe deel. De bruidsschatregels in afdeling 22.3 en afdeling 22.4 lenen zich daarentegen wel voor een thematische verhuizing. De thematische verhuizing van deze regels heeft nog niet plaatsgevonden. Wel zullen er binnenkort een aantal bruidsschatregels voor bodem komen te vervallen.
24	Nog geen start gemaakt.
25	Een aantal bruidsschatregels zijn niet van toepassing binnen onze gemeente. Deze hebben we via een aparte procedure laten vervallen. Vervolgens hebben we een nieuwe procedure aangemaakt waarin we een groot gedeelte van de bruidsschatregels hebben overgenomen voor de bestaande woonwijk. Om een aantal bruidsschatregels de laten voldoen aan het Bkl hebben we deze aangepast en ook herschreven specifiek voor onze gemeente.
26	De bruidsschat is zoveel mogelijk beleidsneutraal overgenomen en verplaatst naar hoofdstuk 32. Inhoudelijk wijzigingen hebben plaatsgevonden voor een aantal ondergeschikte milieuaspecten. Verder is de systematiek van het vergunningsvrij bouwen gewijzigd naar een gemeentelijke methodiek.
27	De bruidsschat laat leemten vallen tussen oude regelgeving en nieuwe, vandaar dat wij de bruidsschatregels gewijzigd overnemen om het zelfde beschermingsniveau te behouden. De vergunningvrije regels voor bouwwerken hebben we in zijn geheel overgenomen in het omgevingsplan. En we hebben ook, omdat we zelf al regels hadden voor een bepaald onderwerp ook bruidsschatregels laten vervallen.
28	Dit zijn allemaal onderwerpen waar nog over nagedacht moet worden.
29	zie tekst einde enquête

12. Gemeenten hebben de mogelijkheid om de termijn van de inwerkingtreding van het omgevingsplan te verlengen

In hoeverre wordt van die mogelijkheid door uw gemeente gebruik gemaakt?

■ Helemaal niet ■ Incidenteel ■ Vaak ■ Geen antwoord



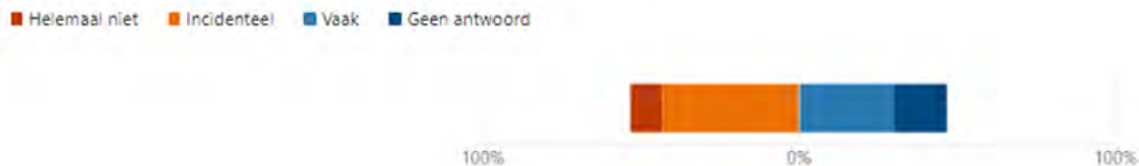
Vraag 13: Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Het is ons niet duidelijk wat met deze vraag bedoeld wordt
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Nog niet bekend of dit nodig gaat zijn.
5	Nog niet aan de orde geweest.
6	Volgens ons geldt dit alleen voor een omgevingsvergunning. Mocht dit niet het geval zijn, dan horen wij het graag.
7	Is nog geen kennis van gedeeld binnen de gemeente

8	Heeft geen aanleiding toe bestaan. We werken wel met bepaalde onderdelen die een uitgestelde toepassing krijgen, namelijk na vervallen bepaalde verordening. Dat regelen we via de regels.
9	Heeft zich nog niet voorgedaan.
10	De bestemmingsplannen zijn van rechtswege omgevingsplan
11	Uitgangspunt is zo kort mogelijke termijn van vaststelling tot inwerkingtreding. Dit om de risico's mbt samenloop te voorkomen. Voorstelbaar is dat je in een enkel geval de inwerkingtredingstermijn wilt opschorten tot de beroepstermijn. Wij onderzoeken nog de nut en noodzaak hiervan. Wij vragen ons overigens af wat nog de toegevoegde waarde is van 4 weken. Waarom niet de dag na bekendmaking in werking laten treden? Als je toch los laat dat de beroepstermijn en inwerkingtredingstermijn hetzelfde zijn.
12	er zijn nog geen concrete gevallen waarvoor dit aan de orde zou kunnen zijn.
13	Ja stemmen wij af met de beroepstermijn.
14	Ik doorzie deze vraag niet helemaal.
15	We willen de termijn van beroep en inwerkingtreding van het omgevingsplan gelijk houden. Daarmee voorkomen we dat activiteiten starten terwijl er later beroep volgt.
16	Nog geen ervaring mee
17	n.v.t.
18	Zo ver zijn we nog niet.
19	Wij zijn niet bekend met deze mogelijkheid. Wij begrijpen ook niet goed waar op bedoeld wordt.
20	zie 7
21	Vraag is onduidelijk. Wordt bedoeld op 1 januari 2032?
22	Nog geen gebruik van gemaakt.
23	Nog niet gepubliceerd in de productieomgeving, maar vooralsnog zie ik de meerwaarde niet. Inwerkingtreding in beginsel na vier weken.
24	Nog niet duidelijk nu nog geen start is gemaakt.
25	nvt
26	Nog niet nodig geweest.
27	We zijn hierover aan het nadenken. We zijn nu met de eerste wijziging bezig, deze ligt nu bij de raad ter vaststelling. Dus we komen nu aan die vraag toe.
28	Wij gaan juist voor sneller! (Ambitie: 2 jr)
29	zie tekst einde enquête

14. De gemeenteraad heeft een delegatiebevoegdheid waarmee zij bepaalde taken kan delegeren naar het college van B&W.

In hoeverre wordt van die bevoegdheid door de gemeenteraad van uw gemeente gebruik gemaakt?

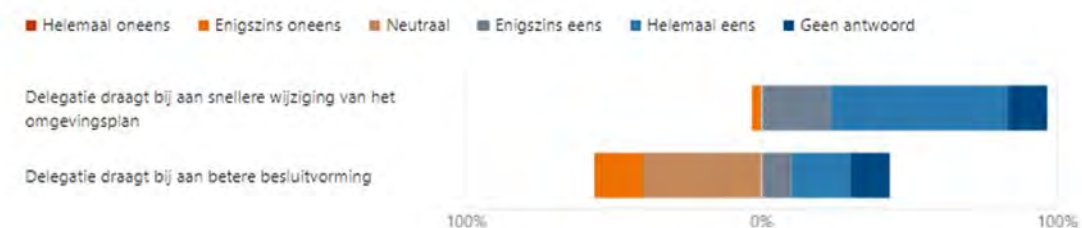


Vraag 15: Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Incidenteel wordt het wijzigen van het omgevingsplan gedelegeerd naar het college. Bijvoorbeeld als het gaat om het verwerken van beleid in regels in het omgevingsplan en dat beleid al eerder door de raad is vastgesteld. Of het verwerken van een initiatief dat bijv. met een IMRO-plan mogelijk is gemaakt en wordt verwerkt in het omgevingsplan.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Zowel bij de eerste planwijziging (technisch in beheer nemen) als de tweede vallen de wijzigingen binnen de delegatiebevoegdheid. Dit vanuit het idee 'basis op orde'.
5	De regeling is vastgesteld, zodat de zaken die onder de Wro door het college konden worden vastgesteld, nu ook door het college kunnen worden vastgesteld.
6	Er is een delegatiebesluit gemaakt. Tot op heden is hier weinig gebruik van gemaakt.
7	Er is een lijst vastgesteld waarin is beschreven in welke gevallen de gemeenteraad haar bevoegdheid niet heeft gemandateerd en dus zelf een besluit wil nemen
8	Het delegatiebesluit moet nog worden genomen, maar zal zeker gebruikt worden.
9	Er is een delegatiebesluit opgesteld. Dit heeft vooral als doel om de voormalige bevoegdheidsverdeling te continueren en praktische punten op te lossen.
10	de
11	Gemeenteraad heeft delegatiebesluit genomen. O.a. kleinschalige (woning)bouwprojecten (tot 50 woningen) en aanpassingen op basis van vastgesteld raadsbeleid zijn gedelegeerd aan college.
12	dit hebben we tot nu toe nog niet concreet aan de orde gehad. Wel is een algemeen delegatiebesluit genomen waarin categorieën van gevallen zijn vastgelegd waar delegatie aan de orde is.
13	Technische wijzigingen
14	Er is een redelijk vergaand delegatiebesluit genomen in onze gemeente. Veel van de kleinere plannen kunnen door het college afgedaan worden.
15	Via de Crisis- en herstelwet maken we al enkele jaren gebruik van deze mogelijkheid. We gebruiken daarvoor als basis de voormalige wijzigingsbevoegdheden uit bestaande bestemmingsplannen. Die zijn aangevuld met enkele vaak voorkomende lokale situaties.
16	Zaken die (indirect) al door de raad besloten zijn, hoeven dan niet opnieuw voorgelegd te worden.
17	Er is een delegatiebevoegdheid. Hier is alleen nog geen uitvoering aan gegeven.
18	Er is een algemeen delegatiebesluit opgesteld, maar hier is nog geen gebruik van gemaakt.

19	De gemeenteraad heeft alleen nog theoretisch met het omgevingsplan te maken gehad. Het gaat dan voornamelijk om een algemene uitleg (wat is het? Wat wordt er straks van de raad verwacht etc). Er zijn nog geen wijzigingen van het omgevingsplan voorgelegd aan de gemeenteraad. We zijn in de toekomst wel voornemens om de raad voor te stellen om een delegatiebesluit te laten nemen, zodat we hier gebruik van kunnen maken. Een voorbeeld dat we hierin op willen nemen is het opnemen van onherroepelijke BOPA's in het omgevingsplan. We willen wachten met het doen van een voorstel voor het delegatiebesluit, omdat de raad nog geen ervaring heeft opgedaan met het omgevingsplan. Het is dan voor de raad lastig om te beoordelen wat ze dan delegeren.
20	-
21	Vooralsnog lijkt de gemeenteraad te hechten aan nauwe betrokkenheid bij de ruimtelijke ontwikkelingen. Inhoeverre er ruimte gaat komen voor delegatie naar het college is nog een open punt.
22	De raad heeft een aantal gevallen aangewezen waarin het college bevoegd is. Tot op heden is hier nog geen gebruik van gemaakt.
23	Nu bevat het delegatiebesluit nog een beperkt aantal taken/gevallen, maar we zijn voornemens die lijst aanzienlijk uit te breiden. Met name om eenvoudiger kleine reparaties en technische wijzigingen in het omgevingsplan door te kunnen voeren, zonder steeds weer naar de raad te moeten.
24	Nog geen keuze in gemaakt.
25	Het laten vervallen van een aantal bruidsschatartikelen, welke niet van toepassing zijn binnen onze gemeente, is via een delegatiebevoegdheid van het raad aan het college tot stand gekomen.
26	Voor dit concrete geval is enige tijd terug besloten om gebruik te maken van het delegatiebesluit. De inzichten zijn inmiddels gewijzigd waarbij we terughoudend met dit instrument om willen gaan.
27	We hebben een delegatiebesluit voor het wijzigen van het omgevingsplan in bepaalde situaties. Bijvoorbeeld als bestemmingsplan beleidsneutraal wordt omgezet. Maar ook vragen we de raad in specifieke situaties, bij vaststelling beleid, om het verwerken van dat beleid of de ontwikkeling in het omgevingsplan te delegeren aan het college.
28	Voor wijzigingsbevoegdheden en de oude uitwerkingsplichten uit bestemmingsplannen is een delegatiebesluit genomen.
29	zie tekst einde enquête

16. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over het gebruik van de delegatiebevoegdheid?



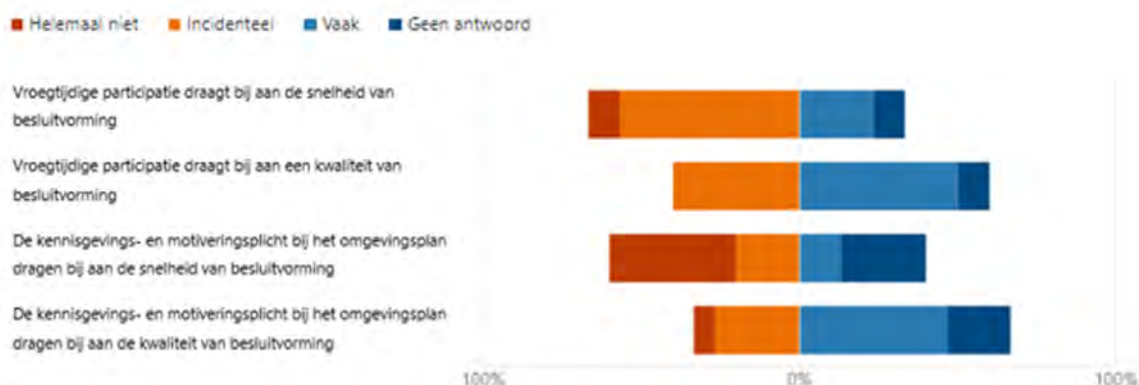
Vraag 17: Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Ik weet niet of delegatie bijdraagt aan betere besluitvorming, je zou kunnen zeggen dat het minder afgewogen is doordat de raad niet betrokken wordt. Maar het zorgt zeker wel voor snellere wijziging. De raadsagenda zit erg vol en wil je in de cyclus mee, ben je zo een paar maanden verder.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Delegatie zorgt voor kortere lijnen en snellere beslissingen.
4	Zonder meer kan de wijziging sneller doorgevoerd worden. Gezien het probleem met parallel wijzigen is dit dus een groot voordeel. Er is geen reden om aan te nemen dat de kwaliteit van besluitvorming verbetert door delegatie. Wellicht in sommige gevallen wel, maar dat is planafhankelijk en kan net zo goed gelden voor het juist wel voorleggen aan de raad.

5	Nvt
6	Delegatie scheelt veel in de aanlevertijden van stukken voor een raadsvergadering.
7	De gemeenteraad moet de grote lijnen bewaken. De plannen die worden voorgelegd bij de gemeente zijn meestal van geringe ingrijpende aard, en daarover kan het college hele goede afwegingen maken.
8	Door delegatie slaan we een stap in het besluitvormingsproces over.
9	Wijzigingen gaan sneller omdat een plan niet naar de raad hoeft. De besluitvorming wordt er niet beter van (ook niet slechter).
10	Het proces kan aanzienlijk versneld worden
11	Wij hebben nog geen proces ingericht waarbij indieners van een zienswijze kunnen inspreken bij het college. Het is dus de vraag of dit uiteindelijk leidt tot betere besluitvorming als er geen insprekers zijn.
12	bij delegatie zijn meer gedetailleerde onderwerpen aan het college toevertrouwd en de hoofdlijnen liggen bij de raad. Doorgaans wordt meer gediscussieerd over details dan op hoofdlijnen. bij vaststellen wijziging omgevingsplan vindt dan minder discussie plaats. besluitvorming hoeft niet persé te verbeteren. Goede besluitvorming is afhankelijk van goede argumenten.
13	Delegatiebevoegdheid staat los van een goede besluitvorming. In beide gevallen moet hier sprake van zijn. De Raad is bevoegd gezag, delegatie moet zorgvuldig en afgewogen over worden besloten.
14	De procedure is eenvoudiger en werkwijze eenduidiger. Gevoelige en grote plannen gaan wél naar de raad, dus in die gevallen zal ook een politieke afweging plaatsvinden.
15	Delegatie leidt er toe dat dat de raad niet betrokken wordt. Dat levert tijdswinst op omdat de raad minder frequent vergaderd. De kwaliteit van stukken bij college en raad is gelijk.
16	Het zorgt ervoor dat beslissingen die geen directe, nieuwe uitwerking hebben niet opnieuw naar de gemeenteraad moeten, waardoor de raad zich kan focussen op beslissingen die dit wel hebben.
17	Voor kleine aanpassingen zijn er snellere wijzigingen mogelijk. Hier vaak gebruik van maken is echter niet heel wenselijk. De eigen gemeenteraad zou dit ook niet accepteren. Zij zijn nog niet gewend aan hun eigen rol.
18	College vergadert vaker dan gemeenteraad, vandaar dat het sneller gaat. Of het ook beter wordt, moet nog blijken.
19	Wij hebben nog geen ervaring met het delegatiebesluit.
20	sneller is niet altijd beter
21	Ruimtelijke ontwikkelingen vergen veel voorbereidingstijd. Versnelling wordt alom gewenst, ook ligt dat politiek-bestuurlijk soms wat gevoelig.
22	Gezien de agenda van de raad is het inderdaad sneller maar het is niet per definitie beter.
23	In beginsel worden uitsluitend zaken gedelegeerd die het college prima kan afhandelen, zoals technische wijzigingen en het herstellen van kleine omissies. Dit is goed uit te leggen aan de verantwoordelijk wethouder, maar soms niet aan raadsleden (vanwege de complexiteit van de materie). Delegeren van dit soort gevallen kan dus wel degelijk bijdragen aan betere besluitvorming, omdat het college inhoudelijk veel beter is ingevoerd in de materie.
24	Nog niet gestart.
25	De procedure via delegatie is korter in vergelijking met naar de raad te gaan. Of dit eveneens leidt tot een betere besluitvorming kunnen we niet inschatten.
26	Delegatie maakt het complexer wat betreft de uitrol van het omgevingsplan, het tussentijds herstellen/verbeteren van het casco en voor het parallel wijzigen van het omgevingsplan.
27	Wat is betere besluitvorming? Sneller wordt het wel.
28	Sneller: B&W vergadert iedere week. Dat is vaker dan de Raad.
29	zie tekst einde enquête

18. Participatie is mogelijk van invloed op de snelheid en kwaliteit van besluitvorming rondom het omgevingsplan en projecten in de leefomgeving.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?



Vraag 19: Over vroegtijdige participatie: licht uw antwoord toe.

1	Vroegtijdige participatie kán versnellen, maar in de praktijk doet het dat niet omdat blijkt dat trajecten waar vroegtijdig en op goede wijze participatie wordt ingezet dat geen bezwaar en beroep voorkomt. En dat zijn de vertragende factoren. Daarnaast kan vroegtijdige participatie ook vertragen in aanpassing van ontwerpen, terwijl het product niet perse ook leidt tot minder of geen bezwaar en beroep.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Participatie zal in sommige gevallen tot betere besluiten leiden maar is ook een vertragende factor.
4	Van participatie gaan processen zelden sneller. Ook als er geen draagvlak is, draagt het wel bij aan de kwaliteit van besluitvorming.
5	Vroegtijdig participeren zorgt ervoor dat zaken meegenomen kunnen worden in de voorbereiding en er later minder bijgestuurd hoeft te worden.
6	Dit is verschillend per proces
7	Hoe eerder je rekening kunt houden met andere belangen, hoe minder je bezwaar en beroep kunt verwachten
8	Kan informatie toevoegen en discussiepunten eerder naar oven halen in een minder formele 'procedure'
9	Het meewegen van alle belangen leidt niet tot snellere besluitvorming (alleen ga je sneller maar samen kom je verder) maar moet bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming, juist omdat je een completer weloverwogen besluit neemt. Dit betekent overigens niet dat het een besluit is dat door iedereen gedragen wordt of goed wordt bevonden. Hoe meer belangen hoe meer tegenstrijdige meningen.
10	participatie kan vertragend zijn
11	Voorheen hadden we ook al inspraak voorafgaand aan een bestemmingsplanprocedure. Dit draagt inderdaad bij aan de kwaliteit van een plan. Wel moeten de kaders vooraf helder zijn van de participatie. Bij een vergunning is verplichte participatie wel een nieuw instrument. Het moet zich in de praktijk nog bewijzen.
12	goede besluitvorming vindt plaats op basis van goede argumenten. vroegtijdige participatie draagt niet automatisch bij aan goede argumenten.

13	Participatiebeleid moet goed in elkaar zitten. Verwachtingsmanagement richting de participanten valt of staat de vroegtijdige participatie mee. Duidelijk moet zijn binnen welk instrument welke participatie moet plaatsvinden.
14	Ik vind dit nog moeilijk te voorspellen. De praktijk zal het gaan uitwijzen. Ook in hoeverre dingen echt anders zullen gaan dan onder de Wro.
15	Vaak leidt betrokkenheid van omwonenden tot een beter begrip en eventuele bijsturing van initiatieven. Als omwonenden echt tegen zijn, helpt vroegtijdig participeren niet.
16	Het zorgt ervoor dat bepaalde belangen of bezwaren vroegtijdig bekend worden, waardoor hier rekening mee gehouden kan worden of er zaken aangepast kunnen worden.
17	In een vroeg stadium zijn bezwaren bekend, waarop het besluit aangepast kan worden.
18	Goede en duidelijke vroegtijdige participatie kan bijdragen aan een gedragen besluit. Het is wel van belang om duidelijk aan te geven hoever de invloed van de participatie reikt.
19	Participatie, vaak in de vorm van een omgevingsdialoog, stimuleren we al jaren. Daar heeft de omgevingswet niets aan veranderd. De ervaring is dat participatie in een vroegtijdig stadium helpt om bezwaren in beeld te krijgen. Soms blijkt dat met relatief eenvoudige aanpassingen meer draagvlak gecreëerd kan worden. Dit is niet altijd het geval. Participatie staat niet altijd gelijk aan het creëren van draagvlak. In de gevallen dat er geen draagvlak is, wordt de procedure niet korter als er vroegtijdig geparticipeerd is.
20	-
21	Draagvlak al vroeg in het proces bewerkstelligd, voorkomt veel nawerk als de omgeving zich niet gehoord voelt, en vertraging.
22	Dit kan bijdragen aan snelheid en kwaliteit maar op het moment dat er vanaf het begin weerstand is dan blijft dit vaak zo.
23	Nog geen ervaring met participatie voor omgevingsplanwijzigingen, maar vanuit onderbuik gevoel en eerdere ervaringen in andere procedures ingevuld.
24	Participatie zorgt vaak ook voor onnodige reuring als mensen het er niet mee eens zijn. Participatie wordt vaak een strijd over het wel of niet willen van iets. Het voeren van een open gesprek waarbij de ontwikkeling niet ter discussie staat is vaak onmogelijk.
25	Voordat het omgevingsplan wordt opgesteld dient te worden geparticipeerd. Dit kost de nodige tijd aan de voorkant van het proces. Het zou kunnen dat dit tijds winst oplevert later in het proces maar dat hoeft zeker niet zo te zijn.
26	Vooraf betrekken en voeren van participatie levert winst op, de formele verplichtingen dragen daar niet per se aan bij.
27	Inwoners vroegtijdig betrekken kan later in het proces tot versnelling leiden, maar dat hoeft ook helemaal niet het geval te zijn omdat men tot het einde toe wil meepraten. Ook krijg je vaak dat alleen de usual suspects en niet de mensen die het met je eens zijn.
28	Door participatie vaak knelpunten en verschillen van inzicht vroegtijdig in beeld. Niet per se een snellere procedure.
29	zie tekst einde enquête

Vraag 20: Over de kennisgevings- en motiveringsplicht: licht uw antwoord toe.

1	Ik denk niet dat een plicht an sich bijdraagt aan kwaliteit of snelheid van besluitvorming, het wordt dan een papieren tijger en het gaat uiteindelijk om de uitvoering en de uitvoerbaarheid.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Idem
4	Het vertraagt, want extra werk. Het draagt wel bij aan de kwaliteit. De uitkomsten worden immers expliciet meegenomen in de wegging.
5	draagt bij aan kwaliteit, niet zozeer aan snelheid van besluitvorming
6	Dit is verschillend per proces

7	Met uitleg van de bedoeling van je regels kun je beter uitleggen wat je doel is van een regel.
8	kan soms het geval zijn
9	Ik zie niet in hoe het bijdraagt aan de snelheid. De kennisgeving draagt bij aan de kwaliteit doordat het kenbaar is dat er een besluit wordt voorbereid en de motiveringsplicht laat zien dat er weloverwogen is besloten. Dit draagt m.i. bij aan de kwaliteit.
10	Goed dat dit er is
11	Het wijzigen van een omgevingsplan gaat niet sneller dan een bestemmingsplanherziening. Een motiveringsplicht is net zoals de toelichting bij een bestemmingsplan belangrijk voor de juridische onderbouwing.
12	kennisgeving en motiveringsplicht op zich hebben niets te maken met snelheid van besluitvorming. motiveringsplicht, mits goed uitgevoerd, draagt wel bij aan de kwaliteit van besluitvorming.
13	Kennisgevings- en motiveringsplichten hoeven niet bij te dragen aan de snelheid van besluitvorming, maar hebben andere doelen.
14	Ik verwacht dat door deze kennisgevingsplicht aan de voorkant duidelijker zal zijn hoe participatie wordt georganiseerd. Het is van tevoren best een gepuzzel en het vergt overleg met initiatiefnemer dus sneller zal het niet gaan denk ik.
15	Door duidelijk te beschrijven welke afwegingen er bij het wijzigen van een omgevingsplan gemaakt zijn wordt het besluit beter gemotiveerd.
16	nog geen ervaring mee mbt omgevingsplan
17	Met een kennisgevings- en motiveringsplicht worden andere partijen getriggerd om (indien nodig) opmerkingen te maken, waarop het besluit aangepast kan worden.
18	De motiveringsplicht dwingt gemeenten om hun participatiestrategie goed te onderbouwen.
19	Wij hebben nog geen wijziging van het omgevingsplan in procedure gebracht.
20	-
21	Helpt bij duidelijke en tijdige besluitvorming.
22	Motiveringsplicht kan mogelijk bijdragen aan de kwaliteit van besluitvorming.
23	Geen antwoord
24	n.v.t.
25	Onder de Wro moest eveneens een kennisgeving- en motivering (toelichting van een bestemmingsplan) worden bijgevoegd. Een verbetering of verandering is ons inziens niet aan de orde in vergelijking met de Wro.
26	zie antwoord 19.
27	Een goede motivering helpt de kwaliteit van het plan te verbeteren, je besteed aandacht aan de juiste aspecten. Rondom de besluitvorming zal het niet snel tot versnelling leiden denk ik. Of het zou zo moeten zijn dat de inwoners doordat zij de motivering goed lezen, overtuigd raken en geen zienswijzen indient. Maar dat is dan verder ook geen verschil met de Wro.
28	Inwoners beginnen pas te piepen als er daadwerkelijk een concreet (concept) plan is of er iets in hun achtertuin gaat gebeuren.
29	zie tekst einde enquête

Vraag 21: Gemeente zijn verplicht tot het doorlopen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) bij het vaststellen van het omgevingsplan. In die procedure is participatie in de vorm van het indienen van een zienswijze mogelijk.

In de **voorbereiding** van de UOV is echter ook de mogelijkheid participatie in te richten. Participatie voorafgaand aan de UOV dus.

Wie zijn er in uw gemeente betrokken geweest bij de **voorbereiding** voorafgaand aan de UOV? (Bijvoorbeeld: inwoners, bedrijven, belangenorganisaties, gebiedsbeheerders etc.)

1	Niet van toepassing
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Nog geen sprake van
4	Nog geen betrokkenheid, want op dit moment vinden er alleen nog reparaties en beleidsneutrale wijzigingen plaats.
5	Is hier nog niet aan de orde geweest.
6	inwoners en erkende overlegpartners
7	vooral direct aanwonenden en of omliggende bedrijven
8	al de genoemde belanghebbenden, daarnaast ook woningcoöperaties, planologische bureaus en anderen
9	inwoners, bedrijven, wijkraden, projectontwikkelaars, gebiedsaccountmanagers, ketenpartners etc.
10	Woningcorporatie
11	inwoners, bedrijven, belangenorganisaties, gebiedsbeheerders etc.
12	inwoners, bedrijven, belangenorganisaties, partners als omgevingsdienst, GGD, Hoogheemraadschap
13	Inwoners, bedrijven en ketenpartners
14	Gekke vraag. Dit geldt toch voor iedere wijzigingsprocedure? En als initiatiefnemer participatie organiseert, is het aan de initiatiefnemer i.o.m. gemeente. Wij hebben nog nooit participatie ihkv de Ow georganiseerd voorafgaand aan de UOV.
15	Dat weet ik niet.
16	nog niet van toepassing, afhankelijk van inhoud besluit zullen er wel naar al deze groepen gekeken worden
17	Inwoners, bedrijven, wijkcoördinatoren
18	Inwoners, ketenpartners, gebiedsbeheerders, bedrijven, maatschappelijke organisaties
19	Initiatiefnemer voert een omgevingsdialoog met de omgeving. Daarnaast leggen wij het plan voor bij de provincie, waterschap en veiligheidsregio. Voor conserverende regelingen doen we geen participatie voorafgaand aan de procedure.
20	?
21	Het participatiebeleid wordt gevolgd.
22	Bij de voorbereiding van een wijziging omgevingsplan worden bewoners, bedrijven en andere belanghebbenden in en rond het plangebied betrokken.
23	Dit verschilt per wijziging, bij een gebiedsuitwerking wordt breder geparticipeerd dan bij een thematische wijziging.
24	Nog niet duidelijk.
25	De inwoners, wijkvereniging en de welbekende ketenpartners zoals het HHD, VRH etc.
26	Inwoners, bedrijven, belangenorganisatie, voorheen Bro partners (zoals waterschap, provincie etc.)

27	Bij de eerste wijziging is dit niet gebeurd. Uiteraard hebben we wel ketenpartners gesproken hierover.
28	Nog nader te bepalen, want we starten net
29	zie tekst einde enquête

Vraag 22: Op welke wijze heeft die betrokkenheid vorm gekregen?

1	Niet van toepassing
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	N.v.t.
5	is hier nog niet aan de orde geweest. De gemeente heeft wel een participatieverordening.
6	Informatieavonden
7	verschillende manieren, inloopmomenten, uitdelen van folders/informatie e.d.
8	Informeren en reageren. Er is een algemene oproep gedaan voor participatie en er zijn aparte bijeenkomsten georganiseerd. Daarnaast zijn een aantal bekende belangenorganisaties en partners benaderd.
9	hangt af van aard van de wijziging/besluit. Dit kan bijvoorbeeld ook informierend/info avond zijn. Betrokkenheid/vroegtijdige participatie doet zich meer voor in de fase voor dat er überhaupt een omgevingsplan wordt opgesteld. Het vindt bijvoorbeeld plaats bij het opstellen van de nota van uitgangspunten of het masterplan.
10	bij de eerste wijziging hebben woningcorporaties een zienswijze ingediend
11	Onze gemeenteraad stelt een startnotitie vast aan het begin van een gebiedsontwikkeling. Op basis van deze startnotitie wordt het participatietraject gestart. Het is nog wel de vraag hoe we participatie vorm gaan geven bij thematische wijzigingen die gelden voor de hele stad. We hebben wel een stappenplan/ beleidsdocument voor participatie bij beleidsontwikkeling.
12	overleggen, toesturen van stukken voor reactie
13	Kennisgeving en actieve toe sturing van de regels aan de ketenpartners. In de toekomst gaan we ook informatieavonden organiseren.
14	n.v.t.
15	Dat weet ik niet.
16	Zal gaan verschillen per besluit en per doelgroep.
17	Betrokken bedrijven worden per brief geïnformeerd over de impact van de wijziging op hun specifieke bedrijfsvoering. Voor inwoners wordt een algemene inloopbijeenkomst georganiseerd. De wijkcoördinatoren zijn vooraf op de hoogte gebracht.
18	Voor ons eerste wijzigingsbesluit omgevingsplan is dit nog niet afgerond. We organiseren botsproeven en informatiebijeenkomsten, waarbij bovengenoemde groepen betrokken worden.
19	Onder de omgevingswet hebben we hier nog geen ervaring mee. De eerste procedures zijn nog in voorbereiding. Voorafgaand aan de formele procedure worden de belanghebbenden betrokken volgens ons participatiebeleid. Dit gebeurt voor het eerste project in het derde kwartaal.
20	?
21	website berichten, stadsgesprekken in de wijken, etc.
22	Dat wordt per wijzigingsprocedure bepaald op basis van de Richtlijn Omgevingsdialoog.

23	Nog weinig ervaring mee, maar participatie wordt altijd vormgegeven aan de hand van het participatiebeleid voor het ruimtelijk domein. Voor het publiceren van de basis-regeling wordt een 'week van het omgevingsplan' georganiseerd. Tijdens deze week organiseren wij verschillende bijeenkomsten, namelijk: • een expertmeeting (voor advocaten, ontwikkelaars, bouwers, makelaars, architecten enz.) • een gastcollege bij een universiteit, • workshops voor geïnteresseerden zoals wijkraden en de gemeenteraad, en • een bijeenkomst met ketenpartners Het omgevingsplan is dusdanig complex en nu nog zo weinig concreet, dat het betrekken van burgers heel moeilijk is. Bij de gebiedsuitwerking en eventuele wijzigingsprocedures voor ruimtelijke ontwikkelingen worden inwoners uiteraard wel betrokken. Komende tijd zal moeten uitwijzen hoe dit uitpakt.
24	Nog niet duidelijk.
25	Middels een uitnodiging via een ansichtkaart, social media, bewonersavonden en overleggen met de vooroverlegpartners.
26	Het organiseren van informatiemarkten, inloopuren, nieuwsbrieven, insprekers, voorontwerp en -overlegronde.
27	niet.
28	Nog nader te bepalen, want we starten net
29	zie tekst einde enquête

23. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over die betrokkenheid?



Vraag 24: Hoe wordt bij het vaststellen van omgevingsplan van uw gemeente vormgegeven aan de motiveringsplicht? Waarom op deze manier?

1	Nog niet van toepassing
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Zowel bij kennisgevingen als besluit wordt aangegeven hoe er met participatie wordt omgegaan (i.c. alleen zienwijze en kennisgevingen i.v.m. aard wijzigingen)
5	nvt. Nog niet aan de orde geweest.
6	-
7	geen antwoord
8	Zoals altijd al gebeurde: je motiveert het besluit
9	Het vormt een onderdeel van het motiveringsbesluit en er wordt bijvoorbeeld een participatieverslag opgesteld.
10	Er is een motatiebesluit opgesteld om inzicht te geven in de keuzes
11	Ieder besluit moet gemotiveerd worden. Dit doen we dus door bij het besluit om een omgevingsplan te wijzigen een motivering te voegen. Dit volgt uit de standaarden. De uitkomst van participatie wordt bij de motivering betrokken. Indien nodig wordt een participatieplan/ paragraaf bijgevoegd bij het besluit.

12	in de motivering (toelichting) worden de gemaakte keuzes gemotiveerd
13	Binnen de besluitvorming hebben we de formele stappen gevoerd. Per wijziging kan dit t.z.t. verschillen.
14	Hier gaan we in de motivering van de wijziging aandacht aan besteden.
15	Bij het besluit wordt beschreven welke afweging het college of de raad maakt. Verder worden stukken toegevoegd bij zienswijzen (nota) en ambtshalve wijzigingen (nota). Op die manier ontstaat een compleet plan met een was-woordt versie.
16	Nog geen ervaring mee
17	Moet nog plaatsvinden.
18	We maken een participatieparagraaf in de motivering.
19	We zijn nog niet ver genoeg met de eerste wijziging omgevingsplan om deze vragen te kunnen beantwoorden.
20	-
21	xx
22	We hebben nog geen wijzigingsbesluit vaststellen omgevingsplan opgesteld.
23	Elk besluit bevat een motivering, vergelijkbaar met de toelichting bij een bestemmingsplan. De motivering is breder dan voorheen, omdat alle aspecten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving betrokken worden. Nieuwe thema's als klimaatadaptatie, toegankelijkheid en gezondheid zijn onderdeel van de motivering van een besluit (indien van toepassing).
24	Nog niet duidelijk
25	Bij de herziening van de bruidsschat hebben we gemotiveerd waarom die betreffende artikelen zijn vervallen. Bij het ontwerpomgevingsplan hebben we zoveel mogelijk bij de artikelsgewijze toelichting aangegeven waarom het artikel is opgenomen en welke eventuele keuze daarbij is gemaakt.
26	De verantwoording van het participatietraject is opgenomen in het motiveringsdeel van het wijzigingsbesluit.
27	Wij maken een motivering in de vorm van een toelichting bij het bestemmingsplan.
28	Nog nader te bepalen, want we starten net
29	zie tekst einde enquête

25. Welke maatschappelijke groepen hebben geparticipeerd?

● Inwoners	14
● Bedrijven	13
● Verenigingen	8
● Wijkraden	9
● Andere	19

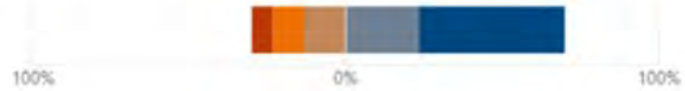


26. Deze vraag gaat over de invloed van participatie op het omgevingsplan in algemene zin.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over die participatie?

■ Helemaal oneens ■ Enigszins oneens ■ Neutraal ■ Enigszins eens ■ Helemaal eens ■ Geen antwoord

Participatie leidt in mijn gemeente tot wijziging van het omgevingsplan.



27. De Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid te kiezen voor een globaal omgevingsplan, in plaats van strakke planvoorschriften (met mogelijkheid tot afwijking). Bij een globaal omgevingsplan werken gemeenten met globale planregels en flexibele nader vast te stellen beleidsregels.

In hoeverre zijn de volgende stellingen over het globale omgevingsplan van toepassing op uw gemeente?

■ Helemaal oneens ■ Enigszins oneens ■ Neutraal ■ Enigszins eens ■ Helemaal eens ■ Geen antwoord

Mijn gemeente maakt gebruik van een globaal omgevingsplan



Het omgevingsplan van mijn gemeente bevat globale planregels



Vraag 28: Waarom wel/niet? Licht uw antwoord toe.

1	Omdat wij nog niet zijn begonnen aan de opbouw van het omgevingsplan kunnen wij deze vraag nog niet beantwoorden. In de voorbereiding naar het opbouw van het omgevingsplan toe, merk ik dat zo'n globale aanpak nog wel een stap te ver is en er al snel toch teruggevallen wordt op activiteiten waar al dan niet de oude functiebenadering van het bestemmingsplan in verpakt zit.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Hier zijn nog geen expliciete keuzes in gemaakt. De eerste wijzigingen zijn beleidsneutraal/beleidsarm. Er is een programma ruimtelijke kwaliteit in de maakt wat richting gaat geven over de rol die de gemeente in wil nemen bij bepaalde thema's of in bepaalde gebieden (loslaten, gelijk houden of extra focus). Dit kan leiden tot (gedeeltelijke) globalere planregels, maar nooit voor het gehele plan.
5	in kader van rechtszekerheid wordt hier niet voor gekozen.
6	Onze gemeente heeft hele specifieke planregels.
7	Nog geen keuze in gemaakt
8	De vraag impliceert een tegenstelling, alsof er een keuze wordt gemaakt tussen alles globaal, en alles gedetailleerd. Het lijkt ook heel erg beperkt tot ruimtelijke regels, een globaal bestemmingsplan of een gedetailleerd bestemmingsplan. Definieer globaal?! We nemen concrete bouwregels op (strak) maar ook afwijkruimte (globaal), waarover beleidsregels kunnen worden vastgesteld. Kan ook nog per gebied verschillen.
9	Het komt soms voor bij een ontwikkeling waar de plannen nog niet concreet zijn uitgewerkt. Dit betreffen delen van het omgevingsplan. Het totale omgevingsplan wordt niet zo opgesteld.
10	Veel in de stad zal blijven zoals het is. wanneer dit anders is wordt maatwerk toegepast

11	Bij gebiedsontwikkelingen liggen de kaders vaak redelijk vast. Wij kiezen er voor om de bestaande stad door middel van functies en activiteiten vast te leggen. Nieuwe ontwikkelingen maken we graag mogelijk door middel van toelatingsplanologie.
12	hoewel de raad de voorkeur heeft uitgesproken voor een globaal plan, is de praktijk van vastgestelde bestemmingsplannen en beleid meer gedetailleerd. we zijn nu bezig met een pilot voor een bestaande woonwijk, de regels zijn nog vrij gedetailleerd. voor ontwikkelingsgerichte onderdelen van het omgevingsplan geldt dat deze waarschijnlijk wel meer globaal zullen worden vormgegeven
13	Bij beleidsneutrale overzetting zou er zeker sprake zijn van globale planregels. Deze zitten er nu nog niet in.
14	We willen meer algemene regels; m.a.w. regels die overal hetzelfde zijn. Maar dat is niet denk ik wat jullie met globale regels bedoelen?
15	Op gebiedsniveau is de mate van detaillering wel verschillend. Sommige nieuwe (nog te realiseren) woonwijken hebben een globaler kader dan oudere bestaande wijken.
16	Met het omgevingsplan willen we geen nieuwe ontwikkelmogelijkheden creëren.
17	In sommige gevallen zijn globale regels wenselijk en worden deze toegepast. In sommige gevallen zijn strakke regels meer wenselijke en valt de keuze daarop.
18	We gaan alleen incidenteel kiezen voor globale planregels, met name bij gebiedsontwikkelingen.
19	Zie vraag 7. De omvang en complexiteit van het maken van een omgevingsplan zorgt ervoor dat wij zo beleidsluw mogelijk overgaan. Voor ontwikkelingsgebieden hebben wij al flexibelere bestemmingsplannen opgesteld. Deze systematiek nemen wij over in het omgevingsplan voor die gebieden. De structuur van ons omgevingsplan maakt wel onderscheid tussen 'gebruiken' en 'bouwen'. Ook biedt het de mogelijkheid om gemakkelijk via werkingsgebieden meerdere functies toe te wijzen aan gebouwen en/of gebieden. Van deze mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt.
20	-
21	Globaal voor het transformatie deel, niet globaal in het statische deel.
22	Zover zijn we nog niet
23	Niet helemaal de juiste stellingen denk ik. Wat is een globaal omgevingsplan? Als het gaat om een ontwikkeling waar een meer globaal kader wenselijk is (zoals voorheen een globaal bestemmingsplan), dan denk ik dat we daaraan tegemoet komen. Als je het hebt over de bestaande stad, dan houden we vast aan de bestaande kaders. Dat betekent: bouwvlakken vastleggen en goot- en bouwhoogten als omgevingsnorm opnemen. Wel worden er binnenplannen veel meer mogelijkheden geboden om hier vanaf te wijken (binnen vooraf bepaalde kaders). De ruimtelijke regels in het tijdelijke deel van het omgevingsplan (voormalige bestemmingsplannen) zijn in het verleden opgenomen om activiteiten in de fysieke leefomgeving te reguleren. Anders dan onder de Omgevingswet zijn deze regels gesteld van de 'nee, tenzij' gedachte. Ze laten daardoor veel minder ruimte voor nieuwe initiatieven. Dit omgevingsplan is gestoeld op de 'ja, mits' gedachte. Dit vraagt om duidelijke kaders aan de voorkant en leidt in een aantal gevallen tot extra vergunningplichten. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om vergunningplichten voor activiteiten die voorheen 'buitenplannen' waren en waarvoor een planologische procedure moest worden doorlopen. Zo zijn onder meer de voormalige (buitenplannen) 'kruimelgevallen' geïntegreerd in het omgevingsplan. Voor deze activiteiten geldt een vergunningplicht, omdat een nadere afweging op bepaalde onderdelen wenselijk is. De beoordelingsregels waaraan getoetst wordt zijn opgenomen in het omgevingsplan, zodat het voor de initiatiefnemer aan de voorkant duidelijk is welke kaders er gelden. Is het een globaal plan? Ja en nee.
24	Nog niet gestart.
25	T.o.v. het vigerende bestemmingsplan laten we precieze hoogtematen los en introduceren we meer open normen.
26	Voor thema's parkeren en welstand bevat het omgevingsplan globale regels. Voor de (toekomstige) uitrol zullen we per gebied en relevante verordeningen beoordelen hoe we de regels het beste kunnen omzetten.
27	Wij werken zoveel mogelijk met algemene regels die voor de hele stad gelden, wij gaan nu werken aan de functies met activiteiten. Wij gaan daar wel over tot bouwvlakken en het opnemen van bouwhoogten. Wij verwijzen bij de binnenplanse omgevingsplanactiviteit op verschillende plekken naar beleidsregels.
28	Nog nader te bepalen, want we starten net.
29	zie tekst einde enquête

29. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over monitoren van de naleving van meldingsplichten?

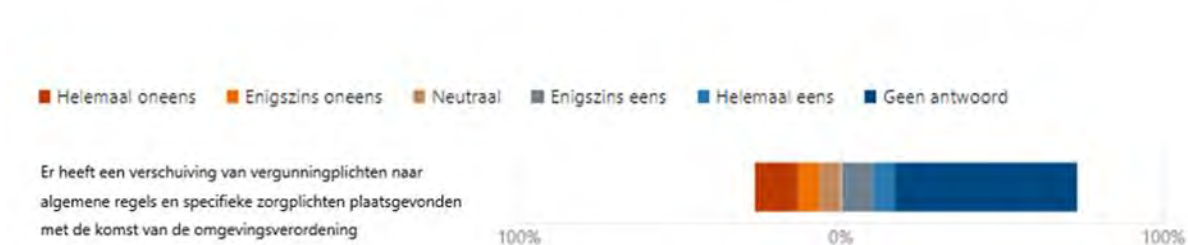


Vraag 30: Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Omdat wij nog niet zijn begonnen aan de opbouw van het omgevingsplan kunnen wij deze vraag nog niet beantwoorden.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	In het kader van handhaving wordt hier wel naar gekeken, maar het heeft meestal geen hoge prioriteit.
5	We hebben nog geen meldingsplichten opgenomen.
6	Wij hebben nog niet te maken gehad met meldingen.
7	we hebben nog geen meldingsplichten opgenomen
8	Rare vraag. Er geldt een beginselplicht tot handhaving. Dat geldt ook voor meldingsplichten. Als je niet gaat toezien op naleving, moet je ze niet opnemen, want dat dient dan geen enkel doel. In het VTH beleid worden de afwegingen gemaakt over de intensiteit/prioriteit van het toezicht
9	Niet bekend.
10	Bouwtoezicht
11	Wij hebben alleen meldingsplichten op basis van de bruidsschat. Dit is dus niet veranderd op basis van de Omgevingswet. Wij hebben nog geen nieuwe meldingsplichten opgenomen in het omgevingsplan.
12	nog geen ervaring mee
13	Bij incidenten zou er zeker gehandhaafd worden. De pakkans zou klein zijn.
14	Heeft onze afdeling VTH vermoed ik nog niet uitgewerkt.
15	Ik heb niet voldoende zicht of onze toezichhouders bijvoorbeeld steekproefsgewijs controleren.
16	nog geen ervaring mee
17	-
18	We zijn van plan dit te doen wanneer het eerste deel van het omgevingsplan is gewijzigd.
19	De meeste meldingsplichten gaan momenteel naar de omgevingsdienst. Wij hebben geen inzicht in hoeverre zij die allemaal monitoren. Wel worden de meldingen geaccepteerd door de omgevingsdienst en wordt dit bij de gemeente kenbaar gemaakt. Ook zijn er soms zaken waarbij de omgevingsdienst in overleg treedt met de gemeente, bijvoorbeeld na aanleiding van meldingen of bij handhavingzaken.
20	-
21	Nog geen ervaring mee.

22	Nog niet aan de orde
23	Nog geen ervaring mee.
24	Nog niet gestart.
25	Het omgevingsplan is nog niet zover en daarom nog niet van toepassing.
26	We hebben geen nieuwe meldingsplichten in het omgevingsplan geïntroduceerd en kunnen hierover geen uitspraken doen.
27	Die hebben we nog niet opgenomen.
28	Nog nader te bepalen, want we starten net. Als we die gaan opnemen, dan is ons uitgangspunt dat die zeker gemonitord moeten worden.
29	zie tekst einde enquête

31. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over het omgevingsplan van uw gemeente?



Vraag 32: Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Omdat wij nog niet zijn begonnen aan de opbouw van het omgevingsplan kunnen wij deze vraag nog niet beantwoorden.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Mogelijk op termijn. Nu niet van toepassing.
5	Discussie loopt nog.
6	Wij proberen meer algemene regels en zorgplichten in te regelen. Wij merken echter dat het bestuur dit moeilijk vindt.
7	zie ook de eerdere antwoorden
8	Voor die gevallen waar voorheen een vergunningplicht gold, was dat niet ten onrechte; er was op bepaalde aspecten een beoordeling van het concrete initiatief nodig. Dat is nu niet ineens allemaal anders.
9	Vindt (nog) niet plaats.
10	De gebiedsgerichte uitrol is nog in voorbereiding
11	Dit kan uiteindelijk de uitkomst zijn van een verdere uitwerking van onze strategie voor vergunningsvrije activiteiten.
12	hiervan is slechts op zeer beperkte schaal sprake. dit wordt wel onderwerp van gesprek voor een volgende wijziging

13	Wij gaan uit dat u de omgevingsverordening van de provincie bedoelt. De provincie heeft de regels uit de oude verordening omgezet in een nieuwe verordening zonder dat er rekening is gehouden met algemene regels of specifieke zorgplichten.
14	Dit gaat zeker gebeuren. We kiezen wel heel bewust soms wél voor een vergunningplicht, bv. als het gaat om fraudegevoelige activiteiten (Bibob).
15	Wij kennen geen losse omgevingsverordening, alleen een omgevingsplan. Daarin zit wel steeds vaker algemene regels die voor grotere gebieden gelden.
16	Nog onzeker hoe deze balans in ons omgevingsplan uitslaat.
17	Bijna niet.
18	Ons eerste wijzigingsbesluit wordt beleidsneutraal opgesteld. Alleen voor een paar specifieke onderwerpen is er een verschuiving naar algemene regels en/of specifieke zorgplichten (bijv. monumenten, of milieuaspecten).
19	Wij hebben nog geen ervaring met het verschuiven van vergunningsplichten naar algemene regels. Bij het opstellen van het eerste omgevingsplan wordt wel bekeken of er zaken zijn die we vergunningsvrij kunnen maken. Het gaat daarbij om "quick wins". De discussie over welke gevallen dat zijn loopt nog.
20	-
21	Valt nog niet goed te zeggen.
22	Het is nog te vroeg om daar een uitspraak over te doen
23	Onze basisregeling bevat veel algemene regels. Voor het bouwen van een hoofdgebouw gelden bijvoorbeeld veel algemene regels, onder meer ten aanzien van de goot- en bouwhoogte en het bouwvlak. Dit neemt niet weg dat voor het bouwen van een hoofdgebouw een omgevingsvergunning nodig is. Deze vergunningplicht is wenselijk om het bouwplan te kunnen beoordelen op de uiterlijke kenmerken (beeldkwaliteit). Door zoveel mogelijk algemene regels op te nemen proberen we onnodige vergunningaanvragen zo veel mogelijk 'af te vangen' via de vergunningcheck (toepasbare regels). Wordt niet voldaan aan een algemene regel, dan is het aanvragen van een omgevingsvergunning niet zinvol. Het is voor de initiatiefnemer dan direct duidelijk dat het bouwplan niet voldoet aan één of meerdere algemene regels.
24	Nog niet gestart.
25	Er zijn minder vergunningplichten en meer algemene regels.
26	In het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen heeft deze exercitie in het omgevingsplan (nog) niet plaatsgevonden.
27	ik begrijp de vraag niet
28	Nog nader te bepalen, want we starten net
29	zie tekst einde enquête

Vraag 33: Indien deze verschuiving in uw gemeente heeft plaatsgevonden:

Welke gevolgen voor toezicht en handhaving heeft de verschuiving van vergunningplichten naar algemene regels en specifieke zorgplichten in het omgevingsplan?

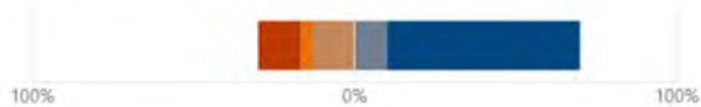
1	Omdat wij nog niet zijn begonnen aan de opbouw van het omgevingsplan kunnen wij deze vraag nog niet beantwoorden. Wij hebben dus ook geen verschuiving meegemaakt.
2	geen antwoord
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.

4	Nog niet van toepassing.
5	nvt
6	-
7	nog geen ervaringen mee.
8	NVT
9	nvt
10	nvt
11	Niet van toepassing.
12	nvt
13	Nog niet.
14	Dit is nog niet in de praktijk doorgevoerd dus kan ik nog niet zeggen.
15	Het toezicht en de handhaving komen daarmee steeds verder bij of na feitelijke realisatie te liggen.
16	-
17	-
18	Nvt
19	Nog geen ervaring mee.
20	meer handhaving
21	Zie 32
22	N.v.t.
23	Nog geen ervaring mee.
24	Niet duidelijk.
25	Onbekend, het plan is nog niet als ontwerp vrijgegeven.
26	N.v.t.
27	geen antwoord
28	Nog nader te bepalen, want we starten net
29	zie tekst einde enquête

34. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling over monitoren van de naleving van algemene regels?

■ Helemaal oneens ■ Enigszins oneens ■ Neutraal ■ Enigszins eens ■ Helemaal eens ■ Geen antwoord

Mijn gemeente monitort op de naleving van de algemene regels in het omgevingsplan



Vraag 35: Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Omdat wij nog niet zijn begonnen aan de opbouw van het omgevingsplan kunnen wij deze vraag nog niet beantwoorden. Vooral nog hebben wij dus nog geen algemene regels.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Nog geen sprake van.
4	Dat zal gezien moeten worden in nog op te stellen geactualiseerd handhavingsbeleid.
5	zijn we nog niet mee bezig.
6	Dit is een aandachtspunt binnen de gemeente Emmen
7	Wij houden nu ook toezicht op gebruik van gronden en panden
8	Zie het antwoord bij vraag 32
9	nvt
10	doet toezicht
11	Wij hebben een piepjessysteem. Er wordt niet actief gehandhaafd op het omgevingsplan.
12	er wordt binnen de gemeente erg weinig gemonitord, dat moet veel meer onderdeel van de praktijk worden
13	Dit valt gewoon onder de toezicht en handhavingstaken van onze gemeente. Hierin zien wij geen verschil met het werk van voor de OW.
14	Dit is nog niet ingericht.
15	Er is actief toezicht, of daarmee alle gevallen waarin op basis van algemene regels gebouwd wordt worden meegenomen weet ik niet.
16	wordt niet meer of minder dan voor de invoering van omgevingswet.
17	-
18	Ons handhavingsbeleid is gericht op handhaven bij meldingen/verzoeken. Er is geen capaciteit voor actieve handhaving op alle regels.
19	Nog geen ervaring mee.
20	-
21	Door beperkte capaciteit bij handhaving moet scherp geprioriteerd worden.
22	N.v.t.

23	Nog geen ervaring mee.
24	Nog niet.
25	Er is op dit moment nog geen sprake van monitoring.
26	Niet anders dan wat voorheen het geval was en geen andere keuzes hierin gemaakt en leidt niet tot andere monitoring.
27	Deze vraag komt te vroeg.
28	Nog nader te bepalen, want we starten net
29	zie tekst einde enquête

Vraag 36: Bij het vaststellen van het omgevingsplan én bij wijzigingsbesluit van het omgevingsplan geldt een afstemmingsverplichting. Hoe wordt deze verplichting in uw gemeente in de praktijk toegepast?

1	Omdat wij nog niet zijn begonnen aan de opbouw van het omgevingsplan kunnen wij deze vraag nog niet beantwoorden.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	In de regio zijn afspraken gemaakt over het betrekken van (hogere) overheden door gemeenten, over de werkprocessen (incl. termijnen), het samenwerkingsloket etc.
5	We stemmen af met de ketenpartners op de gebruikelijke manier
6	Middels overleg per e-mail naar overlegpartners en erkende overlegpartners
7	nog geen ervaringen mee
8	We hebben de stukken aan andere overheden toegezonden. Levert bijzonder weinig reactie op.
9	We begrijpen niet wat er bedoeld wordt met een afstemmingsverplichting.
10	Er heeft nog geen vaststelling plaatsgevonden
11	Net zoals onder de Wro. Het plan wordt vooraf afgestemd met provincie (indien nodig), waterschap en andere overleginstanties (indien nodig).
12	nog geen praktijkervaring. bij bestemmingsplannen in voortraject met een check in het vooroverleg. het voornemen is om dit voort te zetten
13	Is nog niet aan de orde omdat onze software deze functionaliteit nog niet ondersteunt.
14	Ik denk dat daar de gebruikelijke, al bestaande afstemmingsgremia voor gebruikt worden.
15	Wij hebben één planregisseur die verantwoordelijk is voor het verwerken van de wijzigingen in het plan. Hij bewaakt de consistentie van het plan.
16	Niet anders dan voorheen onder bestemmingsplannen
17	-
18	We hebben onze ketenpartners uitgenodigd voor een botsproef. Daarnaast krijgen zij ons ontwerp en hebben we regelmatig aparte overleggen met de verschillende ketenpartners.
19	Op dit moment zijn wij met de provincie, waterschap, veiligheidsregio en omgevingsdienst aan het bekijken hoe we dit gaan vormgeven.

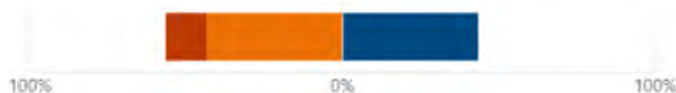
20	vooroverleg
21	Nog geen ervaring mee.
22	Nog niet aan de orde geweest.
23	Nog geen ervaring mee.
24	nog niet.
25	We overleggen uitvoerig met onze vooroverlegpartners om te komen tot een goede regeling voor in het omgevingsplan maar ook om te voorkomen dat zaken dubbel geregeld wordt.
26	De vraag is onduidelijk, wordt hiermee verplicht vooroverleg bedoeld zoals voorheen Bro dit is immers onder de Omgevingsplan niet verplicht gesteld. Wordt hiermee nadere invulling van participatie bedoeld?
27	Ik begrijp de vraag niet. Gaat dit over afstemming met ketenpartners (voorheen vooroverleg). Wij hebben met die partijen gesproken en gevraagd hoe en wanneer zij betrokken willen worden. Daar hebben we concrete afspraken over gemaakt.
28	Nog nader te bepalen, want we starten net
29	zie tekst einde enquête

37. Gemeenten hebben verordeningen met regels die met de komst van de Omgevingswet opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Regels in verordeningen die wel over de fysieke leefomgeving gaan maar activiteiten betreffen die de fysieke leefomgeving niet wijzigen, mogen in het omgevingsplan staan, maar er is geen plicht om dat te doen.

Hoe gaat uw gemeente hiermee om?

■ Altijd in het omgevingsplan opgenomen
 ■ Soms in het omgevingsplan opgenomen
 ■ Blijven altijd in de oude verordening staan
 ■ Geen antwoord

Deze regels worden...



Vraag 38: Waarom? Licht uw antwoord toe.'

1	Wij zijn nog niet begonnen, maar wel bezig met de voorbereiding. Uitgangspunt is tot nu toe: alle regels of fysieke leefomgeving in de verordening, ook degene die de fysieke leefomgeving niet wijzigen. Dit om het overzicht te bewaren en die scheidslijn soms echt niet te bepalen is.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Uitgangspunt is dat alles m.b.t. de fysieke leefomgeving overgaat. Ongetwijfeld zullen er uitzonderingen op de regels zijn. Dat is nu nog niet volledig in beeld.
5	Dit wordt per regeling bekeken en beoordeeld.
6	Deze slag moet nog gemaakt worden. Het uitgangspunt is om waar mogelijk de verordeningen op te nemen in het plan.
7	We zijn nog aan het bekijken wat de beste optie is voor ons
8	We gaan per geval bekijken wat het meest voor de hand ligt. Opknippen van een prima functionerende verordening leidt niet automatisch tot inzichtelijker regelgeving.

9	Er wordt onderzocht welke regels zich hiervoor lenen en wat wenselijk wordt geacht.
10	Wanneer mogelijk worden ze verwerkt in het omgevingsplan
11	Hier hebben we nog geen keuze over gemaakt.
12	er is nog geen compleet overzicht, maar van geval tot geval zal beoordeling plaatsvinden waar de regels zullen landen. heeft er ook mee te maken hoeveel er inhoudelijk achterblijft in een verordening
13	Alle verordeningen zijn in beeld gebracht en het streven is om deze verordeningen activiteitgericht in het Omgevingsplan te zetten vanwege dienstverlening.
14	Dit wegen we per geval af: is het logisch of in het omgevingsplan te regelen, of is het juist logischer of handiger om de regel separaat te houden?
15	Alle regels die over mogen gaan tijdens de transitiefase gefaseerd over.
16	moeten we nog uitzoeken
17	Zoveel mogelijk wordt in het omgevingsplan opgenomen, maar altijd is wat te strikt geantwoord.
18	Deze keuze is nog niet gemaakt. We willen ergens de komende jaren in één keer onze gemeentelijke verordening integreren in het omgevingsplan (thematische wijziging). Waarschijnlijk met name de zaken die verplicht zijn.
19	We zijn nog niet zo ver dat we verordeningen opnemen in het omgevingsplan. Wel hebben we een verordening fysieke leefomgeving, die voorsorteert op opname in het omgevingsplan.
20	-
21	Met de trend zoveel mogelijk richting omgevingsplan te schuiven.
22	Hiermee gaan we pas vanaf 2027 aan de slag
23	Er is geïnventariseerd welke regels in het omgevingsplan moeten en welke erin mogen. In deze laatste categorie zal een deel waarschijnlijk naar het omgevingsplan verhuizen. Op dit moment is dit echter nog niet concreet.
24	Nog niet duidelijk.
25	Verordeningen worden op een later moment opgepakt.
26	Een aantal regels uit de verordeningen worden niet in het omgevingsplan opgenomen. Dit heeft te maken met uitvoeringsaspecten zoals handhaving of het voorkomen van dubbele vergunningsplichten.
27	Nog niet concreet aan de orde gehad, maar ik kan me voorstellen dat we (afhankelijk van de omvang van die regels) we die dan wel opnemen in het omgevingsplan. .
28	Dat wat niet per se hoeft, wordt per regel bekeken.
29	zie tekst einde enquête

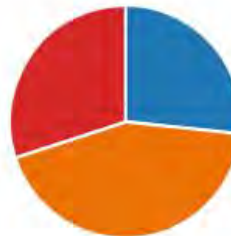
39. Op welke manier worden de regels die vanuit oude verordeningen of vanuit het tijdelijk omgevingsplan komen opgenomen in het omgevingsplan?

● Gebiedsgericht	3
● Thematisch (met voorrangsregels)	8
● Anders	18



40. Worden deze regels beleidsarm omgezet naar het omgevingsplan, of kiest de gemeente voor een beleidsrijke invulling van het nieuwe omgevingsplan (door benutten van nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet)?

● Beleidsarm	8
● Deels beleidsarm, deels beleidsrijk	13
● Beleidsrijk	0
● Anders	8



Vraag 41: Welke delen zijn beleidsarm overgezet? Waarom?

1	We moeten nog beginnen, maar het principe is dat de verordeningregels beleidsarm worden overgezet. De meeste regels komen uit verordeningen die regelmatig worden geactualiseerd waardoor beleidsrijk overzetten niet nodig is. Er zijn echter uitzonderingen, zoals de bomenverordening die verouderd is en dan ook wordt geactualiseerd.
2	geen antwoord
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Er zijn nog geen regels overgezet. Voor de verordeningen die we snel (binnen 2 jaar) om willen zetten zal veelal eerst gekozen worden voor beleidsarm. De regels worden dan in samenhang met b.v. de bruidsschatregels ondergebracht in de structuur. Dat is al een klus op zich. Later kunnen dan de inhoudelijke afwegingen nog worden gemaakt. Dit zou nu te veel vertragen. Daar zijn uitzonderingen op (zie hieronder).
5	We zijn in voorbereiding, is nog niet daadwerkelijk omgezet. Insteek is beleidsneutraal.
6	Het uitgangspunt is dat het omgevingsplan beleidsneutraal is voor zover mogelijk.
7	geen antwoord
8	Als er een reden was de verordening aan te passen, dan had dat ook buiten de Ow om gekund. De Ow op zichzelf vormt geen reden andere regels over het kappen van bomen te bedenken. Uitgangspunt in de transitie is om, als er aanleiding is om een beleidswijziging door te voeren, deze wijziging eerst in verordening door te voeren en daarna beleidsarm op te nemen in het Omgevingsplan
9	nog niet gebeurd.
10	Nog niks is omgezet
11	Weten we nog niet.

12	in eerste instantie worden de regels beleidsarm overgezet. we zijn bezig met een lijst van onderwerpen, waarover we (opnieuw) een mening gaan formuleren
13	De regels die we willen behouden
14	Nog niets. Maar voor wat er gaat gebeuren, geldt: wat goed is, is goed. Waar actualisatie gewenst is of waar regels nu niet goed functioneren, passen we ze aan.
15	Kappen en uitwegen gaan als eerste neutraal over vanwege de koppeling aan de bruidsschat.
16	overgrote deel zal beleidsarm zijn.
17	Het project omgevingsplan voorziet niet in beleid opstellen, dus alles is beleidsneutraal.
18	NVT
19	Momenteel nog niks, want we zijn nog niet zo ver. De bedoeling is om zo veel mogelijk beleidsarm over te zetten.
20	-
21	Hangt van het omgangsplan deel. Statisch beleidsarm (vooral)
22	N.v.t.
23	Nog niets overgezet, maar in de basis gaat het beleidarm over. Mochten er wijzigingen wenselijk of noodzakelijk zijn, dan nemen we dit direct mee. Dus het is niet uitgesloten dat er ook beleidsrijke wijzigingen plaatsvinden.
24	Nog niet duidelijk
25	nvt
26	onderdelen uit de erfgoedverordening.
27	Regels over kappen van bomen. We hadden deze regels al in een Chw bestemmingsplan overgenomen, deze regels hebben we beleidsarm omgezet naar het omgevingsplan.
28	Nog nader te bepalen, want we starten net
29	zie tekst einde enquête

Vraag 42: Welke delen zijn beleidsrijk overgezet? Waarom?

1	We moeten nog beginnen, maar het principe is dat de verordeningregels beleidsarm worden overgezet. De meeste regels komen uit verordeningen die regelmatig worden geactualiseerd waardoor beleidsrijk overzetten niet nodig is. Er zijn echter uitzonderingen, zoals de bomenverordening die verouderd is en dan ook wordt geactualiseerd.
2	geen antwoord
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Bij (delen van) verordeningen die later over worden gezet naar het omgevingsplan is alle tijd en ruimte om te bezien of we ook een inhoudelijke slag willen maken. Voor de verordeningen die we sneller om willen zetten, gebeurt dit alleen als dit al in de planning zat (b.v. rondom kappen). We willen het risico op discussie, zienswijzen etc. zo laag mogelijk houden zolang het parallel wijzigen landelijk niet op orde is. Beleidsrijk zal dus vaak wel doorgevoerd worden als het om een verruiming van mogelijkheden gaat.
5	nvt
6	Tot nu toe niet.
7	geen antwoord

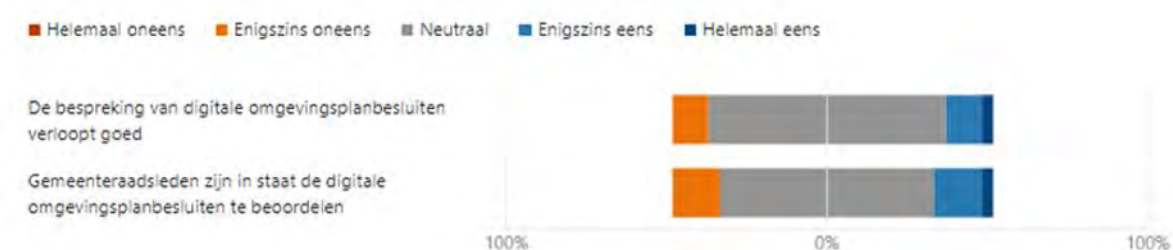
8	Zie antwoord bij vraag 41. Verder heeft de situatie zich nog niet voorgedaan.
9	nog niet gebeurd.
10	Nog niks is omgezet
11	Weten we nog niet.
12	zie hiervoor
13	Regels waarover inmiddels al binnen het visietraject duidelijk is dat deze aangepast moeten worden. Delen die al een tijdje wachtten op de iwt van de Ow en dus nog geen doorgang hadden kunnen krijgen. Voorbeeld: activiteit voor in/uitrit.
14	Nog niets.
15	Nog geen.
16	nog onduidelijk
17	Het project omgevingsplan voorziet niet in beleid opstellen, dus alles is beleidsneutraal.
18	NVT
19	Zie vorige antwoord.
20	-
21	Wat meer in het transformatie deel.
22	N.v.t.
23	Nog niets, maar waarschijnlijk delen van de erfgoedverordening. Onder meer vanwege discrepanties die zijn ontstaan met de invoering van de Omgevingswet, maar ook vanwege voortschrijdend inzicht/nieuw beleid.
24	Nog niet duidelijk.
25	Moet nog worden bepaald
26	nvt
27	n.v.t.
28	Regels over sekswerk aan huis. Nieuw beleid.
29	Nog nader te bepalen, want we starten net

Vraag 43: Wat is in uw gemeente het effect van het overzetten van regels uit oude verordeningen naar het omgevingsplan op bezwaar- en beroepprocedures?

1	Niet van toepassing
2	geen antwoord
3	Valt nog niet te zeggen.
4	Nog geen zicht op.
5	Is nog niet aan de orde.
6	Tot nu toe geen effect.

7	geen antwoord
8	Nog geen ervaring
9	Nog niet bekend.
10	Nog niks is omgezet
11	Dit is belangrijk om rekening mee te houden.
12	nog niet in de praktijk ervaren.
13	Wij minimaliseren veranderingen, uitgangspunt is beleidsarm. In besluitvorming wordt duidelijk aangegeven wat wel (inhoudelijk) wijzigt.
14	Nog niet bekend.
15	Nog geen ervaring mee op gedaan.
16	nog niet bekend.
17	nvt
18	NVT
19	Nog geen ervaring mee.
20	-
21	Nog geen ervaring mee.
22	N.v.t.
23	Nog geen ervaring mee.
24	Nog niet duidelijk
25	De procedure voor het vaststellen van een verordening en de eventuele bezwaar- en beroepsmogelijkheden zijn korter dan indien deze worden opgenomen in het omgevingsplan. Zo'n procedure duurt veel langer.
26	Hiermee hebben wij nog geen ervaringen opgedaan.
27	nog niet aan de orde gehad.
28	Dat moeten we nog gaan ervaren
29	zie tekst einde enquête

44. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de bespreking van digitale omgevingsplanbesluiten in de gemeenteraad

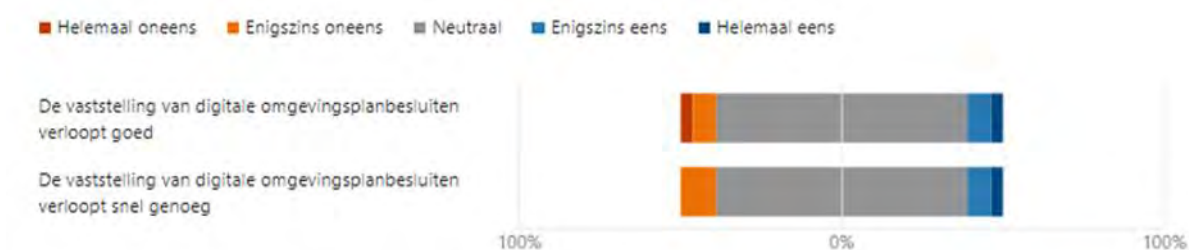


Vraag 45: Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Niet van toepassing omdat we nog geen besluitvorming van omgevingsplan hebben gehad. Maar waar we wel al tegenaan lopen in software is dat er geen viewer beschikbaar is voor raad en college en dat het lastig is om alleen de wijzigingen inzichtelijk te maken. Daardoor weet college of raad niet altijd wat er wijzigt en ze mee in stemmen.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Neutraal gekozen, maar eigenlijk 'geen antwoord'. Nog geen ervaring mee.
5	is nog niet voorgekomen.
6	De software biedt momenteel geen viewer. Hierdoor is het lastig communiceren richting gemeenteraadsleden.
7	nog geen ervaringen mee
8	De eerste grootschalige wijziging is v.w.b. raadpleegbaarheid toegelicht aan de raad. Het wordt als zeer ingewikkeld ervaren. Dat geldt overigens voor het gehele DSO, en met name viewer Regels op de kaart. Men ziet door de bomen het bos niet meer. Een toelichting is daarbij dus noodzakelijk.
9	Nog niet van toepassing.
10	Te technisch
11	Onze gemeenteraad is nog niet toegekomen aan besluitvorming over omgevingsplanbesluiten. Waarschijnlijk kan dit door de viewer van onze softwareleverancier. Wij willen hiervoor een technische sessie inplannen tzt met de gemeenteraad.
12	nog niet in de praktijk ervaren
13	De gemeenteraad is meerdere malen meegenomen in de vordering van de wijzigingen en het raadplegen van renvooiweergaves op zowel regelsopdekaart als binnen onze software. En via officiële bekendmakingen.
14	De gemeenteraad moet haar eerste digitale omgevingsplanbesluit nog krijgen. Bij dit eerste besluit, plaatsen van ons casco, krijgen ze meteen ook 'les' in hoe het digitale systeem werkt.
15	De eerste formele wijziging moet nog voorgelegd worden. Eerdere ervaringen met Chw plannen laten zien dat de omvang en samenhang soms lastig te duiden zijn voor raadsleden.
16	Nog geen ervaring mee
17	De gemeenteraad is nog onvoldoende bekend met de eigen rol en soms ook digibeet.
18	We hebben nog geen digitale omgevingsplanbesluiten met de raad gedeeld. Maar we verwachten dat dit lastig wordt voor de raad.

19	We hebben hier nog geen ervaring mee. Daarom hebben we neutraal ingevuld. We verwachten wel uitdagingen met het voorleggen van de digitale besluiten. Raadsleden zijn nog niet gewend aan de nieuwe systematiek en kregen bestemmingsplannen tot nu toe nog als pdf.
20	-
21	Gaat binnenkort voor de eerste plaats vinden.
22	Nog niet aan de orde geweest
23	We proberen de gemeenteraad zoveel mogelijk te informeren en mee te nemen, maar het is en blijft zeer complexe materie. De raad kan wijzigingen raadplegen via de viewer van de plansoftware. Deze doet wat het moet doen en zou moeten volstaan.
24	Digitalisering blijkt lastig.
25	De raadsleden hebben via een proefbehandeling kennis kunnen maken met het digitaal beoordelen van het omgevingsplan.
26	De raadscommissie en vergaderingen zijn voor dit onderdeel goed verlopen, voorviewer heeft plaatsgevonden via de PRE-Productie omgeving van het DSO.
27	Nog niet aan de orde gehad.
28	De nieuwe werkwijze is nog niet goed uitgekristalliseerd. De papieren stroom en het digitale werken lopen nu door elkaar heen.
29	zie tekst einde enquête

46. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de vaststelling van digitale omgevingsplanbesluiten in de gemeenteraad



Vraag 47: Waarom? Licht uw antwoord toe.

1	Niet van toepassing omdat we nog geen besluitvorming van omgevingsplan hebben gehad. Maar waar we wel al tegenaan lopen in software is dat er geen viewer beschikbaar is voor raad en college en dat het lastig is om alleen de wijzigingen inzichtelijk te maken. Daardoor weet college of raad niet altijd wat er wijzigt en ze mee in stemmen.
2	alleen nog maar tijdelijk omgevingsplan
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.
4	Neutraal gekozen, maar eigenlijk 'geen antwoord'. Nog geen ervaring mee.
5	Nog niet voorgekomen.
6	Wij hebben nog geen vaststellingsbesluiten gemaakt.
7	nog geen ervaringen mee
8	Bespreking en vaststelling moet nog plaatsvinden

9	Nog niet van toepassing
10	Werd erg technisch gevonden
11	Wij hebben hier nog geen ervaring mee.
12	nog niet in de praktijk ervaren
13	Het is driemaal vlekkeloos verlopen.
14	Nog geen ervaring mee.
15	Nog niet gebeurd.
16	Nog geen ervaring mee
17	De gemeenteraad is nog onvoldoende bekend met de eigen rol.
18	Zo ver zijn we nog niet, zie hierboven.
19	Wij hebben nog geen wijzigingen van het omgevingsplan in procedure gebracht en hebben hier dus ook geen ervaring mee.
20	-
21	Zie 45
22	Dit is nog niet aan de orde geweest
23	Er zijn nog steeds geen werkbare oplossing voor parallelle wijzigingen en besluiten. Dat moet echt opgelost worden om te kunnen werken aan één omgevingsplan. Alle wijzigingen grijpen in elkaar. Bij parallelle procedures is het voor de gemeenteraad en burgers nauwelijks te doorgronden tegen welke wijzigingen er zienswijzen of beroep kan worden ingesteld. Als gemeente zijn wij nauw betrokken bij de vorderingen op dit punt. We leveren input aan en worden periodiek bijgepraat door de VNG over de laatste stand van zaken. Dit neemt niet weg dat hier de grootste uitdaging ligt voor de komende jaren.
24	Veel verwarring.
25	De gemeenteraad heeft nog geen wijziging van het omgevingsplan vastgesteld.
26	Het wijzigingsbesluit digitaal publiceren en beschikbaar stellen is uiteindelijk gelukt.
27	Nog niet aan de orde gehad.
28	De nieuwe werkwijze is nog niet goed uitgekristalliseerd. De papieren stroom en het digitale werken lopen nu door elkaar heen.
29	zie tekst einde enquête

Vraag 48: Welke opmerkingen over het proces van opstellen en/of wijzigen van het omgevingsplan in uw gemeente wilt u verder nog aan ons meegeven?

1	De software maakt het nog niet mogelijk om aan meerdere wijzigingen tegelijk te werken en de plan-plan koppeling is er nog niet. Dat heeft o.a. te maken met de STOP-TPOD standaard en de wijze waarop een omgevingsplan (als een soort verordening) is opgebouwd. Om dat te ondervangen is de tijdelijke alternatieve maatregel IMRO in het leven geroepen. het is nog niet duidelijk of die verlengd wordt of op 1 januari 2025 stopt. Hoe dan ook staat of valt het opstellen van het omgevingsplan met het functioneren van de software. Die is er bij lange na nog niet en dat gaat in de besluitvorming en opstellen van wijzigingen echt een hick-up zijn.
2	deze enquête komt te vroeg, we hebben nog geen wijzigingen doorgevoerd en verwachten dat ook niet op korte termijn
3	Het omgevingsplan is uitgesteld.

4	De problemen rondom parallel besluiten en parallel wijzigen van het plan zijn een groot struikelblok voor gemeenten om vaart te maken. In deze fase een inhoudelijke planwijziging ter inzage leggen en vaststellen, is risicovol voor de opvolgende procedures. Je kunt jezelf als gemeente vast zetten. Daarnaast is het doorvoeren van de planwijzigingen enorm complex door de combinatie van juridische regel, geo-informatie, annotatie etc. Bij de softwareleveranciers is nog van alles in ontwikkeling waardoor niet altijd alles kan en de software is best ingewikkeld. Fouten zijn snel gemaakt en het houden van overzicht is heel belangrijk. Voorzichtigheid is dus geboden. Ook met het aantal mensen dat je in de software laat werken. Het opbouwen van een plan is een monsterklus die nog erg onderschat wordt. Dit nog naast de initiatieven die je mogelijk wilt maken. Als je als kleine gemeente niet wil investeren in de TAM-IMRO (en dat willen wij niet) dan kun je eigenlijk alleen met de BOPA verder en dat heeft ook beperkingen/risico's in zich. Interessant zijn ook initiatieven die op het grondgebied van twee (of meer) gemeenten liggen. Voorheen draaide je dan één procedure. Dit kan eigenlijk niet meer. Althans geen planwijziging. De plannen zijn immers compleet anders van opbouw etc.
5	Het DSO werkt niet naar behoren, we kunnen zaken niet controleren in een werkende omgeving. Opstellen omgevingsplan niet te doen zonder (met name juridische) expertise (van buitenaf). Veel te veelomvattend. Linkjes naar bijlagen zijn complex.
6	-
7	Omdat het voor iedereen nieuw is, is het lastig om alle mogelijkheden te ontdekken en die te vertalen naar de voor jouw gemeente beste methode, het blijft een zoektocht
8	Nog veel handwerk en correcties nodig vanwege beperking in lokale en landelijke IV voorzieningen
9	Nog geen wijziging opgesteld dus nog niet alle facetten van het opstellen van een wijziging doorlopen.
10	DSO is soms onoverzichtelijk wanneer een nieuwe versie ter inzage ligt
11	Het is veel te complex geworden.
12	de reikwijdte van de inhoud is een zoektocht. In het omgevingsplan komen veel onderwerpen samen waar opnieuw of voor de eerste keer een afweging over gemaakt moet worden. het overhevelen van taken naar de gemeente leidt tot meer werk. maar ook het integreren van de verschillende onderwerpen is veel werk. de oogmerken van verordeningen verschillen en kunnen niet zomaar in één omgevingsplan gevoegd worden. iedereen in Nederland is ongeveer met hetzelfde bezig, maar in verschillende samenwerkingverbanden en met verschillende diepgang en op verschillend beleids- en schaalniveau. omdat het overzicht ontbreekt lijkt het erop dat erg veel dubbel werk wordt gedaan. ook is de volgorde van het oppakken van onderwerpen onduidelijk. iedereen zoekt dat voor zichzelf uit. Beleidsontwikkeling en herstel van fouten loopt door elkaar heen. daarbovenop komen alle technische DSO problemen en het feit dat er verschillende aanbidders van software zijn in ongelijke fases van softwareontwikkeling.
13	Te weinig ervaring nog. Samenloop of parallelle wijzigingen gaan het proces lastiger maken, maar tot op heden is het ook nog niet mogelijk.
14	De impact van en het belang van begrip van de nieuwe digitale standaard en de software staat bij de meeste managers en juristen naar mijn mening onvoldoende op het netvlies. Als het digitale systeem niet begriipt, gaat het niet lukken een goede wijzigingsprocedure te doorlopen, laat staan een goed en samenhangend omgevingsplan op te bouwen. De aandacht gaat te veel uit naar de winkel openhouden en initiatieven faciliteren en te weinig naar de vraag hoe we dat in het nieuwe stelsel op een goede manier doen.
15	De omvang van de opgave (gemeentebrede regels) maken het voor raadsleden lastig grip te houden op de wijziging die ze voorgelegd krijgen.
16	geen
17	Het is nog veel het wiel uitvinden, dit geldt voor alle gemeenten, dus voelt soms een beetje dubbel.
18	- Onze plansoftware werkt nog niet naar behoren, wat tot beperkingen leidt bij het opstellen van het plan. - De beperkingen van parallel wijzigen zijn complex. Het kan leiden tot vertragingen in onze planning en bij gebiedsontwikkeling. Want naast de opbouw van het omgevingsplan moet de winkel ook openblijven.
19	1. Het niet parallel kunnen wijzigen van het omgevingsplan is een beperking waar we veel last van gaan krijgen. Voorheen werd elke maand wel een of meerdere bestemmingsplanprocedures opgestart. Nu moeten we alles bij elkaar voegen in 2 wijzigingsrondes per jaar. Dat zorgt voor vertragingen, omdat het risico bestaat dat het ene initiatief moet wachten op het andere. 2. Regels op de kaart (DSO) is minder prettig raadpleegbaar dan de voorganger (www.ruimtelijkeplannen.nl). Voor ons in de dagelijkse praktijk is het te doen, maar voor inwoners en ondernemers verwachten wij dat het onduidelijk is. Door de grote hoeveelheid regels is het lastig te navigeren. De systematiek met de 'prikker' moet dit in theorie verhelpen. Toch komen er nog steeds veel regels naar boven, wat het onduidelijk maakt. 3. We hebben het gevoel dat de techniek nog onvoldoende werkt. Hierdoor worden er steeds nieuwe tijdelijke

	<p>maatregelen in het leven geroepen, die weer afleiden van hetgeen waar we mee bezig horen te zijn. 4. De opgaven om een omgevingsplan te maken is enorm groot en omvangrijk. Deze komt naast de grote opgaven van de woningbouw en de transitie landelijk gebied. Het openhouden van de winkel tijdens de verbouwing vraagt enorm veel van zowel ons als externen. 5. We maken ons zorgen over de situatie die over een paar jaar ontstaat. Dan geldt op sommige gebieden het nieuwe omgevingsplan en op andere het tijdelijke omgevingsplan. Ook zijn dan een aantal thema's verwerkt en een aantal niet. Er is een aanzienlijk risico dat er hierdoor juridische gaten in het plan ontstaan. In één keer een compleet omgevingsplan met alle onderwerpen maken is niet mogelijk, omdat daarvoor niet de capaciteit, kennis en middelen beschikbaar zijn. 6. Het inschakelen van externen is voor een gemeente van onze omvang een must. We hebben niet voldoende kennis en capaciteit in huis om de hele transitie zelf te doen. Hiervoor huren wij een bureau in om mee samen te werken. We gaan daardoor op termijn tegen de begrenzingen van de aanbestedingswetgeving aanlopen. Door de gigantische omvang van de opgave om een omgevingsplan te maken, is het ook enorm lastig om de opdracht goed in de markt te zetten. Zeker omdat de eisen en wensen kunnen wijzigen door maatschappelijke en politieke ontwikkelingen de komende jaren.</p>
20	we zijn nog niet zover omdat de techniek ons in de steek laat!!!!
21	Zeer bewerkelijk om tot een goed omgevingsplan te komen. Veel capaciteit en hoge kosten! En plansoftware die het proces volstrekt onvoldoende ondersteunt.
22	Het afgelopen half jaar zijn we voornamelijk bezig geweest met het afronden van Wro plannen. De komende tijd gaan we meer ervaring opdoen met het proces van opstellen/wijzigen omgevingsplan.
23	Er zijn nog heel veel onzekerheden over parallel wijzigen van het omgevingsplan (meerdere procedures gelijktijdig opstarten). Dat is een probleem dat de voortgang écht in de weg zit. Inmiddels staan er de nodige wijzigingen voor de deur, maar het is vooralsnog lastig om deze parallel aan elkaar op te starten.
24	Wij zijn nog niet gestart.
25	Het is voor ons een grote uitdaging om alle collega's mee te nemen en op hetzelfde kennisniveau te brengen of te komen tot een wijziging van het omgevingsplan.
26	Parallel wijzigen, samenloop en systematiek van consoliderende regelingen, doorontwikkeling plansoftware, (ontbrekende/aanvullende/steeds wijzigende) omgevingsplan standaarden, doorontwikkeling of steeds wijzigende DSO, annotaties bruidsschat en verwarrende elementen daarin (zoals ontbrekende haakjes)
27	Wij worden nog erg beperkt door het DSO en de software. Dat werkt niet prettig. Ook met het werken met 1 omgevingsplan voorzien wij voor de toekomst problemen als we meerdere procedures willen hebben lopen. In een grote stad met veel gebiedsontwikkelingen en veel bestemmingsplannen om te zetten kun je niet volstaan met 1 wijziging per keer. Dat werkt gewoon niet.
28	We hebben een pilot gedraaid en staan nu voor de start van het gebiedsdekkende plan.
29	zie tekst einde enquête

Vraag 49: Welke opmerkingen over het omgevingsplan als omgevingswetinstrument in het algemeen wilt u verder nog aan ons meegeven?

1	Gemeenten worden niet gecompenseerd in de extra kosten die bij een omgevingsplan komen kijken ten opzichte van het bestemmingsplan. Zo hebben wij drie nieuwe structurele functies nodig: een regelanalist, coördinator/wijzigingenbeheerder en tekenaar. Het Rijk gaat er nog steeds vanuit dat het stelsel zichzelf terug verdient. Willen gemeenten initiatieven mogelijk blijven maken én kunnen werken aan het omgevingsplan, gaat die vlieger niet op en moeten gemeenten in ieder geval tot 2032 gecompenseerd worden voor de extra kosten. Dit tezamen met het zogenaamde ravijnjaar in 2026, maakt dat gemeenten in een lastig parket zitten.
2	deze enquête komt te vroeg, we hebben nog geen wijzigingen doorgevoerd en verwachten dat ook niet op korte termijn
3	Het omgevingsplan is uitgesteld in onze gemeente. Het (ambtelijke) bestuur is nog altijd zoekende en vaart om de zoveel tijd een andere koers. Het moge duidelijk zijn dat dit niet de ideale manier is om met het omgevingsplan om te gaan.
4	Als alles eenmaal is ingevoerd en werkt zoals bedoeld, is het eigenlijk best een mooi instrument. De kennis, kunde en mankracht om daar te komen is bij veel te gemeenten te beperkt. Zowel landelijk, regionaal als lokaal is steeds sprake van voortschrijdend inzicht. Begrijpelijk gezien de omstandigheden, maar zorgelijk omdat het soms dubbel werk oplevert.

5	Er wordt niet ingezien wat het voordeel is ten opzichte van de 'oude' Wro. Er is geen gestandaardiseerd omgevingsplan, wat het werken door partijen behoorlijk bemoeilijkt. Mogelijke voordelen van het omgevingsplan worden niet voor 2032 bereikt.
6	-
7	Zie vorige antwoord
8	geen
9	-
10	Op zich is 1 omgevingsplan een goed idee, maar niet in combinatie met Awb afdeling 3:4.
11	de raad heeft weliswaar uitgesproken meer globale regels en gebiedsgericht te willen werken, maar de huidige plannen en regelingen zijn gedetailleerd. het omzetten naar globalere regelingen gaat naar verwachting veel overleg, discussie en tijd kosten. uiteindelijk verwachten wij dat eerder een gebrek aan menskracht tot vermindering van regeldruk zal leiden dat dat dit een bewuste en positieve keuze van de raad zal zijn.
12	Er is onvoldoende aandacht voor de Omgevingswetinstrumenten in de beleidscyclus en onderlinge samenhang.
13	Ik denk dat er veel meer goede voorbeeldomgevingsplannen beschikbaar moeten komen om voor elkaar te krijgen dat alle gemeenten in 2032 een goed en volwaardig nieuw omgevingsplan hebben. En scholing waarin de wisselwerking juridische regels - digitale standaard - toepasbare regels - besluitvorming in de digitale keten de juiste aandacht krijgt. Er gaat nu verschrikkelijk veel tijd verloren aan uitzoeken en uitproberen.
14	Ik vind het samenvoegen van regels een nuttige stap, ondanks dat het complex is.
15	geen
16	Het is goed dat lokale regelgeving over de fysieke leefomgeving gebundeld wordt.
17	Het feit dat er slechts één omgevingsplan is (vs. meerdere bestemmingsplannen zoals onder de Wro) zorgt ervoor dat de opbouw ervan erg complex is. Ook inhoudelijk wijzigt de Omgevingswet veel, bijvoorbeeld op het gebied van geluid en externe veiligheid. Dit alles zorgt voor een complexe opgave de komende jaren.
18	We zien de voordelen die de Omgevingswet kan bieden. Om de belofte van de Omgevingswet (eenvoudiger, sneller en beter) waar te maken, moet eerst een grote investering gedaan worden in zowel capaciteit, middelen als tijd. Hierdoor kan op dit moment nog maar beperkt gebruik worden gemaakt van de voordelen van de nieuwe wet. Dit legt extra druk op de opgaven die er op dit moment zijn.
19	Zorg dat het werkt voordat je iets invoert!
20	Geen. Is misschien wel het belangrijke instrument.
21	In theorie is het omgevingsplan een instrument dat meer toekomstgericht is dan een bestemmingsplan maar in de praktijk is de omschakeling (technisch, juridisch en qua cultuur) nog lastig te maken. We lopen er bijv. tegen aan dat we het bestaande planologische gebruik van locaties niet echt kwijt kunnen in het omgevingsplan. Het lijkt er op dat we hiervoor naast het omgevingsplan nog een register bij moeten gaan houden. Er zijn nog veel onduidelijkheden waar we in de praktijk tegen aan (gaan) lopen.
22	Ik zie steeds meer de meerwaarde van het omgevingsplan als instrument en ben er echt van overtuigd dat het eenvoudig beter kan worden. Dat is niet van vandaag op morgen gerealiseerd, maar is een kwestie van een lange adem. Het omgevingsplan bestaat uit zo veel meer dan alleen juridische regels en locaties. Het is een complex samenspel tussen regels, locaties én annotaties. Het omgevingsplan moet niet alleen juridisch sluitend zijn, maar óók raadpleegbaar (via Regels op de kaart), bevragebaar (via de vergunningcheck) én beheerbaar. Dat heeft ons de nodige hoofdbrekens gekost, maar we denken een goede systematiek te hebben gevonden. Het is belangrijk om op te merken dat wij op dit punt één van de koplopers in Nederland zijn. Voor andere gemeenten (met minder capaciteit) ligt hier nog een hele grote opgave. De materie is zo complex, dat maar weinig gemeenten de tijd en ruimte hebben om dit goed te doorgronden.



KokxDeVoogd B.V.

info@kokxdevoogd.nl

088 – 116 40 00

Bezoekersadres

Reykjavikstraat 1

3543 KH Utrecht

www.kokxdevoogd.nl

KokxDeVoogd bevindt zich vlakbij station Leidsche Rijn