



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (drieëntwintigste tranche))

Nader Rapport

2 juli 2021

2021-000328192

Constitutionele Zaken en Wetgeving

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (drieëntwintigste tranche))

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 10 maart 2021, nr. 2021000396, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 april 2021, nr. W04.21.0059/l, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie. Het nader rapport volgt de structuur van het advies van de Afdeling (dat in cursief is aangegeven).

Bij Kabinetsmissive van 10 maart 2021, no. 2021000396, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Ontwerp van een besluit tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (drieëntwintigste tranche)), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uitvoerbaarheid van het ontwerpbesluit voor de in de betrokken provincies gelegen gemeenten, mede in relatie tot de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Afdeling adviseert toe te lichten op welke wijze gemeenten inhoudelijk en procedureel bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit zijn betrokken en in hoeverre zij berekend zijn op de mogelijke extra werklust die het ontwerpbesluit voor hen met zich brengt. Daarnaast adviseert de Afdeling nader te motiveren in hoeverre de keuze voor dit experiment strookt met de gewenste, gezamenlijke start met de Omgevingswet. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit beoogt de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht de mogelijkheid te geven om een verordening met verbrede reikwijdte vast te stellen. Dit houdt in dat bij het vaststellen van de provinciale verordeningen meer aspecten kunnen worden betrokken dan louter aspecten in het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' zoals thans bepaald is in de Wet ruimtelijke ordening (Wro).¹ Een dergelijke verbrede reikwijdte is het leidende criterium onder de Omgevingswet.²

Tegelijkertijd wordt, in het verlengde van het voorgaande, de mogelijkheid vergroot om gemeenten ontheffing te verlenen van verplichtingen die uit de provinciale verordeningen voortvloeien, indien een gemeentelijk belang onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt

¹ Artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening.

² De tekst van het voorgestelde artikel 7a, eerste lid, sluit op dit punt aan bij artikel 1.3 van de Omgevingswet.



gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Hiermee wordt eveneens vooruitgelopen op de Omgevingswet.³

De uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft, blijkens de nota van toelichting, 'aanmerkelijk publieke nadelen' voor de betreffende provincies. Om die nadelige gevolgen van de uitgestelde inwerkingtreding van die wet voor de genoemde provincies te mitigeren, wordt voorgesteld deze provincies de bevoegdheid te geven af te wijken van de Wro.

Reactie ten aanzien van punt 1 van het advies

Dit onderdeel betreft een feitelijke beschrijving en vergt geen reactie.

2. Betrokkenheid van en werklast voor gemeenten

Het ontwerpbesluit is ingegeven door de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet. Die uitgestelde inwerkingtreding houdt verband met de afronding van het wetgevingsproces, de oplevering van het digitale stelsel en de verdere implementatie.⁴ Die redenen voor uitstel raken daarmee de mate waarin gemeenten zijn voorbereid op het nieuwe stelsel.

In dat verband valt het de Afdeling op dat in de nota van toelichting niet wordt ingegaan op de positie van de gemeenten die liggen in de provincies waarvoor het ontwerpbesluit een voorziening biedt. Uit de toelichting blijkt niet of zij bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit zijn betrokken en wat hun eventuele zienswijze daarop was.⁵

Betrokkenheid van de betreffende gemeenten bij de totstandkoming van dit ontwerpbesluit acht de Afdeling van belang. Indien de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht gebruik maken van de mogelijkheden die het ontwerpbesluit hen biedt, heeft dat immers gevolgen voor de in die provincies gelegen gemeenten. Dat de provincies van die mogelijkheden gebruik zullen maken, ligt voor de hand nu uit de toelichting duidelijk wordt dat het ontwerpbesluit tot stand is gekomen (mede) op instigatie van de betrokken provincies zelf.⁶ Dat roept de vraag op in hoeverre de in die provincies gelegen gemeenten in dit stadium gehoord zijn over de inhoudelijke doelen die de provincies voor ogen hebben bij dit ontwerpbesluit.

Bovendien zijn gemeenten gehouden om in beginsel binnen een jaar na inwerkingtreding van de provinciale verordeningen een bestemmingsplan met inachtneming van die verordeningen vast te stellen.⁷ Dat kan een aanzienlijke werklast meebrengen. Die werklast kan zich reeds op relatief korte termijn voordoen. Voorgesteld wordt immers om af te wijken van de vaste verandermomenten door het ontwerpbesluit de dag na publicatie in het Staatsblad in werking te laten treden,⁸ juist omdat de betrokken provincies de voorbereiding voor de door hen gewenste besluitvorming reeds vrijwel gereed hebben. Het hiervoor genoemde jaar dat gemeenten de tijd hebben hun bestemmingsplannen aan te passen aan de provinciale verordeningen kan daardoor relatief snel ingaan.

In het licht van de motieven van de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet, de gevolgen van de provinciale verordeningen voor de gemeenten en de voorgestelde afwijking van de vaste verandermomenten zou nader aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen van het ontwerpbesluit voor de in die provincies gelegen gemeenten.

De Afdeling acht het wenselijk alsnog toe te lichten in hoeverre de in de drie provincies gelegen gemeenten betrokken zijn bij de met dit ontwerpbesluit beoogde, inhoudelijk te bereiken provinciale doelen. Daarnaast adviseert de Afdeling nader toe te lichten in hoeverre gemeenten zijn betrokken bij de totstandkoming van dit ontwerpbesluit en of zij berekend zijn op de extra werklast die voor hen kan

³ De tekst van het voorgestelde artikel 7aI, tweede lid, sluit op dit punt aan bij artikel 2.32, eerste, vierde en vijfde lid, van de Omgevingswet.

⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 33 118, nr. 145.

⁵ In de nota van toelichting staat in dit verband (slechts) dat overleg is gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met het Interprovinciaal Overleg (IPO) (Artikelsgewijs bij artikel 7aI); de uitkomst van het overleg met VNG blijft overigens onvermeld.

⁶ Bijvoorbeeld uit de toelichting bij artikel II waarin vermeld staat dat de betrokken provincies zelf om aanwijzing in het besluit hebben gevraagd.

⁷ Ingevolge artikel 4.1, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening, dat blijkens de nota van toelichting onverkort geldt (Artikelsgewijs bij artikel 7aI). Zie ook Kamerstukken 2020/21, 32 127, nr. 244.

⁸ Vergelijk aanwijzing 4.17 (Vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn) van de Aanwijzingen voor de regelgeving, met name het eerste lid ('Een wet of een algemene maatregel van bestuur treedt in werking met ingang van 1 januari of 1 juli.') en het vierde lid ('De termijn tussen de publicatiedatum van een wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling en het tijdstip van inwerkingtreding is minimaal twee maanden. Indien een regeling direct relevant is voor medeoverheden, is deze termijn minimaal drie maanden.')



ontstaan indien een provincie besluit tot het vaststellen van een verordening met verbrede reikwijdte.

Reactie ten aanzien van punt 2 van het advies

De Afdeling wijst terecht op het belang van de betrokkenheid van gemeenten bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit. Zoals in de nota van toelichting is te lezen, heeft er naar aanleiding van de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet overleg plaatsgevonden met het IPO en de VNG over de gevolgen daarvan voor provincies en gemeenten. Uit die gesprekken bleek dat enkele provincies in aanloop naar de inwerkingtreding graag al aan de slag gaan met onderdelen van de Omgevingswet. Gelet op die behoefte en de drie aanmeldingen van de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht is uiteindelijk voorliggend experiment met een verordening met verbrede reikwijdte vormgegeven. Het experiment is in nauw overleg met de drie provincies, het IPO en de VNG tot stand gekomen. De VNG heeft daarbij expliciet gekeken naar de gevolgen van het experiment voor gemeenten. Deze betrokkenheid van de VNG bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit zal in de nota van toelichting nader worden beschreven.

Wat betreft de betrokkenheid van de in de drie provincies gelegen gemeenten bij de met dit ontwerpbesluit beoogde, inhoudelijk te bereiken provinciale doelen, is het een verantwoordelijkheid van de provincies om gemeenten hier inhoudelijk bij te betrekken. Het is gebruikelijk dat provincies gemeenten betrekken bij de voorbereiding van een wijziging van een provinciale verordening. De provincies Gelderland en Utrecht hebben dit al gedaan. De provincie Flevoland zal dit nog doen bij de voorbereiding van hun verordening met verbrede reikwijdte. Bovendien is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, hetgeen betekent dat gemeenten ook in dat kader hun zienswijzen over het ontwerp van de verordening kenbaar kunnen maken. Verschillende gemeenten hebben in het kader van de terinzagelegging van de ontwerpverordeningen met verbrede reikwijdte van de provincies Gelderland en Utrecht ook van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.

Verder merkt de Afdeling in haar advies op dat voor gemeenten een extra werklast kan ontstaan indien een provincie besluit tot het vaststellen van een verordening met verbrede reikwijdte. In dat kader wijst de Afdeling op de verplichting uit artikel 4.1, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening waarin het beginsel is neergelegd dat, tenzij in de verordening een andere termijn wordt gesteld, binnen een jaar na inwerkingtreding van de provinciale verordening een bestemmingsplan met inachtneming van die verordening moet worden vastgesteld. Het klopt dat deze verplichting onverkort geldt, met dien verstande dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet de omgevingsverordening met de daarin opgenomen termijn in acht moet worden genomen. Dit betekent dat de verordening met verbrede reikwijdte de facto uitsluitend effect kan hebben op bestemmingsplannen die na inwerkingtreding van die verordening, maar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage zijn gelegd. Aangezien de Omgevingswet naar verwachting binnen een jaar na inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit in werking zal treden, zal de verordening met verbrede reikwijdte zodoende alleen effect hebben op bestemmingsplannen waarvan al een wijziging in gang is gezet voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.⁹ Om die reden levert het experiment dus niet voor alle in de betrokken provincies gelegen gemeenten per definitie een extra werklast op.

Bovendien hebben de provincies Gelderland en Utrecht in hun ontwerpverordening met verbrede reikwijdte een ruimere termijn gesteld, namelijk ten minste twee jaar. De provincie Flevoland heeft aangegeven de termijn af te stemmen met de gemeenten en op die manier rekening te houden met een mogelijke extra werklast. In welke gevallen de verordening met verbrede reikwijdte effect zal hebben op bestemmingsplannen, is in de nota van toelichting verduidelijkt.

3. Gezamenlijke start met de Omgevingswet

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op de mogelijkheid die de Crisis- en herstelwet biedt om 'bij wege van experiment' af te wijken van de Wet ruimtelijke ordening.¹⁰ Duidelijk is dat het ontwerpbesluit beoogt voor de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht een enkel onderdeel van de Omgevingswet alvast inwerking te laten treden, te weten de artikelen 1.3 en 2.32, eerste en vijfde lid.

In zoverre is het ontwerpbesluit geen experiment ter beproeving van een bepaalde (innovatieve) beleidskeuze maar wordt de experimenteermogelijkheid gebruikt om de genoemde provincies alvast met de Omgevingswet te laten werken. Het dragende argument dat bij het ontwerpbesluit wordt gegeven is dat de genoemde provincies zich op inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2021 hadden voorbereid en dat ook daadwerkelijk behoefte bestaat reeds nu te gaan werken met een verordening met verbrede reikwijdte.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 33 118, nr. 190.

¹⁰ Artikel 2.4, eerste lid, onder o, van de Crisis- en herstelwet.



De Afdeling adviseert die keuze nader te motiveren in het licht van de bij de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet gezamenlijk afgelegde verklaring van de rijksoverheid, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. In die verklaring is geuit dat behoefte bestaat aan een gezamenlijk nieuw ijkpunt, en daarmee aan een inwerkingtredingsdatum die voor allen haalbaar is, ondanks dat sommige partijen al wel klaar waren om met de Omgevingswet te gaan werken.¹¹

Reactie ten aanzien van punt 3 van het advies

De Afdeling wijst op de gezamenlijke verklaring van de rijksoverheid, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen waarin wordt geuit dat er behoefte is aan een gezamenlijk ijkpunt om naartoe te werken voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit nieuwe ijkpunt neemt niet weg dat een aantal provincies graag, net als tal van gemeenten, in aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet ervaring wil opdoen met instrumenten van de Omgevingswet. De mogelijkheid die met voorliggend ontwerpbesluit daartoe wordt gegeven, evenals de mogelijkheid voor tal van gemeenten om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen, doet aan het uitgangspunt van een gezamenlijke start met de Omgevingswet niet af.

Voorts dient een verordening met verbrede reikwijdte te worden gezien als een voorloper van een omgevingsverordening onder de Omgevingswet, net zoals het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte dat is van het omgevingsplan. De verordening met verbrede reikwijdte stemt immers niet een-op-een overeen met het uiteindelijke instrument onder de Omgevingswet. Zo kan een omgevingsverordening regels over de inhoud of motivering van verschillende typen besluiten bevatten, bijvoorbeeld over maatwerkvoorschriften, en dus niet uitsluitend over de inhoud en motivering van een omgevingsplan, zoals dat wel het geval is bij een verordening met verbrede reikwijdte die uitsluitend regels kan bevatten over de inhoud van bestemmingsplannen. De betrokken provincies zullen dus niet eerder starten met volwaardige instrumenten van de Omgevingswet.

Bovendien geldt voor alle twaalf de provincies dat zij per datum inwerkingtreding Omgevingswet een omgevingsverordening conform die wet moeten hebben. Voor bestaande provinciale verordeningen die opgaan in de omgevingsverordening op basis van de Omgevingswet is immers geen overgangsrecht opgenomen. De drie provincies die aan dit experiment meedoen, hebben in dat opzicht geen andere positie, behalve dan dat zij al enige tijd ervaring hebben kunnen opdoen met een voorloper van de omgevingsverordening: de verordening met verbrede reikwijdte. In de nota van toelichting is nader toegelicht hoe dit experiment zich verhoudt tot de gezamenlijke start met de Omgevingswet.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ambtshalve wijzigingen

Tot slot heb ik van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele ambtshalve wijzigingen door te voeren. Aangezien de voorliggende drieëntwintigste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Bu Chw) eerder in werking zal treden dan de tweeëntwintigste tranche van het Bu Chw, is de wijzigingsopdracht hierop aangepast. Omwille van de herkenbaarheid en de herleidbaarheid van de experimenten in de officiële stukken, zijn het artikelnummer en de nummering van de tranches niet aangepast. Bovendien zullen de tussenliggende artikelnummers te zijner tijd met de inwerkingtreding van de tweeëntwintigste tranche van het Bu Chw worden ingevuld.

Voorts heb ik van enkele experimenten de tijdsduur verlengd in verband met de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het betreft het experiment met de vereenvoudigde bouwtoets, zoals opgenomen in artikel 6g van het Bu Chw, en het experiment met de knip tussen de bouwtechnische vergunning en de ruimtelijke vergunning, zoals opgenomen in artikel 6r van het Bu Chw. Met de tijdsduur van beide experimenten wordt geanticipeerd op de nieuwe beoogde inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet. Om dit duidelijker tot uitdrukking te brengen, is de tijdsduur van de experimenten direct gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Tot slot is tevens een verlenging van het experiment Architect aan Zet, zoals opgenomen in artikel 6j

¹¹ Kamerstukken II, 2019/20, 33 118, nr. 145, bijlage: 'Wij realiseren ons dat er partijen zijn die graag een eerdere inwerkingtreding hadden gezien, omdat zij er klaar voor zijn. Omdat er in het fysieke domein een ketenafhankelijkheid is tussen veel partijen constateren wij dat het verstandig is om een inwerkingtredingsdatum te kiezen die voor ons allen haalbaar is, en die voor iedereen een nieuw ijkpunt is om met zekerheid naar toe te werken.'



van het Bu Chw, meegenomen. Dit experiment loopt af op 15 juli 2021. De oorspronkelijke tijdsduur van het experiment blijkt te kort om het experiment goed uit te kunnen voeren. Ook kan het experiment nog niet worden voortgezet op basis van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, aangezien die wetten nog niet in werking zijn getreden. Een verlenging van dit experiment was aanvankelijk in de tweeëntwintigste tranche van het Bu Chw opgenomen, omdat dit de eerstvolgende tranche was waarin de verlenging kon worden meegenomen. Aangezien die tranche niet meer op tijd in werking kan treden om het experiment zonder onderbreking voort te zetten, is de verlenging meegenomen met de drieëntwintigste tranche van het Bu Chw.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren.*



Advies Raad van State

No. W04.21.0059/1

's-Gravenhage, 14 april 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 10 maart 2021, no. 2021000396, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Ontwerp van een besluit tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (drieëntwintigste tranche)), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uitvoerbaarheid van het ontwerpbesluit voor de in de betrokken provincies gelegen gemeenten, mede in relatie tot de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Afdeling adviseert toe te lichten op welke wijze gemeenten inhoudelijk en procedureel bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit zijn betrokken en in hoeverre zij berekend zijn op de mogelijke extra werklast die het ontwerpbesluit voor hen met zich brengt. Daarnaast adviseert de Afdeling nader te motiveren in hoeverre de keuze voor dit experiment strookt met de gewenste, gezamenlijke start met de Omgevingswet. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Inhoud van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit beoogt de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht de mogelijkheid te geven om een verordening met verbrede reikwijdte vast te stellen. Dit houdt in dat bij het vaststellen van de provinciale verordeningen meer aspecten kunnen worden betrokken dan louter aspecten in het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' zoals thans bepaald is in de Wet ruimtelijke ordening (Wro).¹ Een dergelijke verbrede reikwijdte is het leidende criterium onder de Omgevingswet.²

Tegelijkertijd wordt, in het verlengde van het voorgaande, de mogelijkheid vergroot om gemeenten ontheffing te verlenen van verplichtingen die uit de provinciale verordeningen voortvloeien, indien een gemeentelijk belang onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Hiermee wordt eveneens vooruitgelopen op de Omgevingswet.³

De uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft, blijkens de nota van toelichting, 'aanmerkelijk publieke nadelen' voor de betreffende provincies. Om die nadelige gevolgen van de uitgestelde inwerkingtreding van die wet voor de genoemde provincies te mitigeren, wordt voorgesteld deze provincies de bevoegdheid te geven af te wijken van de Wro.

2. Betrokkenheid van en werklast voor gemeenten

Het ontwerpbesluit is ingegeven door de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet. Die uitgestelde inwerkingtreding houdt verband met de afronding van het wetgevingsproces, de oplevering van het digitale stelsel en de verdere implementatie.⁴ Die redenen voor uitstel raken daarmee de mate waarin gemeenten zijn voorbereid op het nieuwe stelsel.

In dat verband valt het de Afdeling op dat in de nota van toelichting niet wordt ingegaan op de positie van de gemeenten die liggen in de provincies waarvoor het ontwerpbesluit een voorziening biedt. Uit de toelichting blijkt niet of zij bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit zijn betrokken en wat hun eventuele zienswijze daarop was.⁵

Betrokkenheid van de betreffende gemeenten bij de totstandkoming van dit ontwerpbesluit acht de Afdeling van belang. Indien de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht gebruik maken van de

¹ Artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening.

² De tekst van het voorgestelde artikel 7aI, eerste lid, sluit op dit punt aan bij artikel 1.3 van de Omgevingswet.

³ De tekst van het voorgestelde artikel 7aI, tweede lid, sluit op dit punt aan bij artikel 2.32, eerste, vierde en vijfde lid, van de Omgevingswet.

⁴ Kamerstukken II, 2019/20, 33 118, nr. 145.

⁵ In de nota van toelichting staat in dit verband (slechts) dat overleg is gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met het Interprovinciaal Overleg (IPO) (Artikelsgewijs bij artikel 7aI); de uitkomst van het overleg met VNG blijft overigens onvermeld.



mogelijkheden die het ontwerpbesluit hen biedt, heeft dat immers gevolgen voor de in die provincies gelegen gemeenten. Dat de provincies van die mogelijkheden gebruik zullen maken, ligt voor de hand nu uit de toelichting duidelijk wordt dat het ontwerpbesluit tot stand is gekomen (mede) op instigatie van de betrokken provincies zelf.⁶ Dat roept de vraag op in hoeverre de in die provincies gelegen gemeenten in dit stadium gehoord zijn over de inhoudelijke doelen die de provincies voor ogen hebben bij dit ontwerpbesluit.

Bovendien zijn gemeenten gehouden om in beginsel binnen een jaar na inwerkingtreding van de provinciale verordeningen een bestemmingsplan met inachtneming van die verordeningen vast te stellen.⁷ Dat kan een aanzienlijke werklast meebrengen. Die werklast kan zich reeds op relatief korte termijn voordoen. Voorgesteld wordt immers om af te wijken van de vaste verandermomenten door het ontwerpbesluit de dag na publicatie in het Staatsblad in werking te laten treden,⁸ juist omdat de betrokken provincies de voorbereiding voor de door hen gewenste besluitvorming reeds vrijwel gereed hebben. Het hiervoor genoemde jaar dat gemeenten de tijd hebben hun bestemmingsplannen aan te passen aan de provinciale verordeningen kan daardoor relatief snel ingaan.

In het licht van de motieven van de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet, de gevolgen van de provinciale verordeningen voor de gemeenten en de voorgestelde afwijking van de vaste verandermomenten zou nader aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen van het ontwerpbesluit voor de in die provincies gelegen gemeenten.

De Afdeling acht het wenselijk alsnog toe te lichten in hoeverre de in de drie provincies gelegen gemeenten betrokken zijn bij de met dit ontwerpbesluit beoogde, inhoudelijk te bereiken provinciale doelen. Daarnaast adviseert de Afdeling nader toe te lichten in hoeverre gemeenten zijn betrokken bij de totstandkoming van dit ontwerpbesluit en of zij berekend zijn op de extra werklast die voor hen kan ontstaan indien een provincie besluit tot het vaststellen van een verordening met verbrede reikwijdte.

3. Gezamenlijke start met de Omgevingswet

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op de mogelijkheid die de Crisis- en herstelwet biedt om 'bij wege van experiment' af te wijken van de Wet ruimtelijke ordening.⁹ Duidelijk is dat het ontwerpbesluit beoogt voor de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht een enkel onderdeel van de Omgevingswet alvast inwerking te laten treden, te weten de artikelen 1.3 en 2.32, eerste en vijfde lid.

In zoverre is het ontwerpbesluit geen experiment ter beproefing van een bepaalde (innovatieve) beleidskeuze maar wordt de experimenteerbaarheid gebruikt om de genoemde provincies alvast met de Omgevingswet te laten werken. Het dragende argument dat bij het ontwerpbesluit wordt gegeven is dat de genoemde provincies zich op inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2021 hadden voorbereid en dat ook daadwerkelijk behoefte bestaat reeds nu te gaan werken met een verordening met verbrede reikwijdte.

De Afdeling adviseert die keuze nader te motiveren in het licht van de bij de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet gezamenlijk afgelegde verklaring van de rijksoverheid, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. In die verklaring is geuit dat behoefte bestaat aan een gezamenlijk nieuw ijkpunt, en daarmee aan een inwerkingtredingsdatum die voor allen haalbaar is, ondanks dat sommige partijen al wel klaar waren om met de Omgevingswet te gaan werken.¹⁰

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁶ Bijvoorbeeld uit de toelichting bij artikel II waarin vermeld staat dat de betrokken provincies zelf om aanwijzing in het besluit hebben gevraagd.

⁷ Ingevolge artikel 4.1, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening, dat blijkens de nota van toelichting onverkort geldt (Artikels-gewijs bij artikel 7a). Zie ook Kamerstukken 2020/21, 32 127, nr. 244.

⁸ Vergelijk aanwijzing 4.17 (Vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn) van de Aanwijzingen voor de regelgeving, met name het eerste lid ('Een wet of een algemene maatregel van bestuur treedt in werking met ingang van 1 januari of 1 juli.') en het vierde lid ('De termijn tussen de publicatiedatum van een wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling en het tijdstip van inwerkingtreding is minimaal twee maanden. Indien een regeling direct relevant is voor medeoverheden, is deze termijn minimaal drie maanden.')

⁹ Artikel 2.4, eerste lid, onder o, van de Crisis- en herstelwet.

¹⁰ Kamerstukken II, 2019/20, 33 118, nr. 145, bijlage: 'Wij realiseren ons dat er partijen zijn die graag een eerdere inwerkingtreding hadden gezien, omdat zij er klaar voor zijn. Omdat er in het fysieke domein een ketenafhankelijkheid is tussen veel partijen constateren wij dat het verstandig is om een inwerkingtredingsdatum te kiezen die voor ons allen haalbaar is, en die voor iedereen een nieuw ijkpunt is om met zekerheid naar toe te werken.'



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (drieëntwintigste tranche))

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 5 maart 2021, nr. 2021-0000123577;

Gelet op artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet** wordt als volgt gewijzigd:

Na artikel 7ak wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7al

1. In aanvulling op artikel 4.1 juncto artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening kunnen provinciale staten bij verordening regels stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, die strekken tot het in onderlinge samenhang:
 - a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur; en
 - b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.
2. In afwijking van artikel 4.1a, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening kan bij de verordening worden bepaald dat gedeputeerde staten, op verzoek van een bestuursorgaan van de gemeente, ontheffing kunnen verlenen van de krachtens het eerste lid vastgestelde regels, voor zover de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. In de ontheffing kan worden bepaald dat deze geldt voor een daarbij gestelde termijn.
3. Van de bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, kan gebruik worden gemaakt tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bestemmingsplannen kunnen met inachtneming van de verordening, bedoeld in het eerste lid, worden vastgesteld tot 1 januari 2024, mits het ontwerp van deze plannen ter inzage is gelegd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
4. Dit artikel is van toepassing op de provincies:
 - a. Flevoland;
 - b. Gelderland;
 - c. Utrecht.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

ARTIKEL III

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (drieëntwintigste tranche).



Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Dit besluit bevat de zogenoemde drieëntwintigste tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Bu Chw).

Met artikel I wordt het Bu Chw gewijzigd en aangevuld. Het gaat om één experiment, waarmee provinciale staten de mogelijkheid wordt geboden om een verordening met verbrede reikwijdte vast te stellen. Met dit experiment kunnen de provincies vooruitlopen op de omgevingsverordening uit de Omgevingswet (Stb. 2016, 156).

In de artikelen II en III worden de inwerkingtreding respectievelijk de citeertitel geregeld.

Op grond van artikel 5.2a van de Crisis en herstelwet (hierna: Chw) is het ontwerpbesluit op 2 november 2020 in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt. 2020, 56643). Naar aanleiding van de voorpublicatie van het ontwerpbesluit zijn twee zienswijzen ingediend door de Natuur en milieufederaties en de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap. De Natuur en milieufederaties verzoeken om de ontheffingsbevoegdheid, zoals opgenomen in het tweede lid van artikel 7a1, niet van toepassing te verklaren op het Nationaal Natuur Netwerk en Natura2000-gebieden en te borgen dat de kernkwaliteiten van Nationale Landschappen en Nationaal Cultureel Erfgoed afdoende worden geborgd. De Vereniging Nederlands Cultuurlandschap verzoeken het experiment te schrappen in verband met de verdragsteksten van door ons land geratificeerde verdragen, zoals de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.

Vooropgesteld kunnen de deelnemende provincies met dit experiment niet afwijken van rijksinstructieregels, Europese of internationale richtlijnen en verdragen. Die blijven onverkort gelden. Dat geldt onder meer voor de door de Natuur en milieufederaties en de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap genoemde Wet natuurbescherming (met onder meer de borging van de Natura2000-gebieden), Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijnwater. Afwijken van internationaalrechtelijke verplichtingen is bovendien uitgesloten in de aanhef van het eerste lid van artikel 2.4 van de Chw.

Het experiment beperkt zich tot een verruimde mogelijkheid om instructieregels op te nemen in een provinciale verordening met verbrede reikwijdte alsmede een verruiming van de mogelijkheid om een ontheffing, zoals deze reeds in artikel 4.1a, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is opgenomen, te kunnen verlenen van deze provinciale instructieregels. Daarbij krijgen de deelnemende provincies de mogelijkheid om separate regelgeving te integreren, om zo de belangen van bijvoorbeeld natuur en landschap beter te betrekken in de tot nu toe vooral ruimtelijke afweging die het provinciebestuur maakt in het kader van artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro. Vanzelfsprekend dienen zij zich daarbij te houden aan alle geldende wetten, regels en verdragen. Gelet op bovenstaande is er geen reden om het experiment te schrappen, of de formulering van artikel 7a1, tweede lid, aan te passen.

Voorts vragen de Natuur en milieufederaties of, en op welke wijze het Rijk plannen gaat toetsen op nationale en internationale belangen als het gaat om natuurbescherming en welke bevoegdheden het Rijk heeft om in te grijpen. In reactie hierop wordt nogmaals benadrukt dat het experiment de kaders en normen van huidige wet- en regelgeving niet wijzigt en afwijken van internationaalrechtelijke verplichtingen bovenal is uitgesloten. Het experiment geeft dan ook geen aanleiding om hiervoor een nieuw kader te regelen. Verder verzoeken de Natuur en milieufederaties om natuur- en landschapinclusief ontwerpen als randvoorwaarde te stellen bij nieuwe ontwikkelingen. Met dit experiment beschikken de deelnemende provincies over de bevoegdheid om instructieregels te kunnen stellen over natuur- en landschapinclusief ontwerpen. Het is vervolgens aan het provinciebestuur om te bepalen of, en op welke wijze zij daar invulling aan willen geven.

Ten slotte verzoeken Natuur en milieufederaties om participatie te borgen in dit experiment. Participatie is in de vorm van inspraak al geborgd in de Wro. Op grond van artikel 4.1, zesde lid, van de Wro moet een ontwerp van een verordening op verschillende manieren bekend worden gemaakt, waarna een ieder gedurende zes weken zijn zienswijze naar voren kan brengen. Ook deze bepaling blijft onverkort van toepassing op het experiment. Derhalve is er geen reden om in afwijking van de Wro voor dit experiment bijzondere of aanvullende eisen met betrekking tot participatie op te nemen in het experiment.

Op grond van artikel 5.2a van de Chw is het ontwerpbesluit door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brieven van 2 november 2020 (2020-0000607917 respectievelijk 2020-0000607925) voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2020/21, 32 127, nr. 241). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft op 20 november 2020 enkele vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze vragen



zijn op 26 januari 2021 beantwoord (Kamerstukken II 2020/21, 32 127, nr. 244). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft deze antwoorden voor kennisgeving aangenomen.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel 7a1 (provinciale verordening met verbrede reikwijdte)

De druk op de fysieke leefomgeving is groot. Complexe ontwikkelingen, zoals de woningbouwopgave, energietransitie, klimaatadaptatie en de stikstofcrisis, hebben een stevige impact op de fysieke leefomgeving. Deze ontwikkelingen zetten soms een streep door bestaande aanpakken, kunnen botsen met andere (bestaande) belangen, maar bieden ook kansen voor nieuwe perspectieven, een andere blik en innovatieve antwoorden. Om daadkrachtig en effectief in te kunnen spelen op deze ontwikkelingen en op de botsende belangen die zich in de praktijk daarbij voordoen, is onder meer andere regelgeving noodzakelijk die in een integralere aanpak voorziet. De Omgevingswet voorziet hierin.

In de Omgevingswet wordt ingezet op één gebiedsdekkende regeling voor de fysieke leefomgeving per overheid. Voor de provincie is dat de omgevingsverordening. De omgevingsverordening heeft een breder, meer integraal karakter dan de bestaande regelingen, die meestal slechts één beleidsveld betreffen. Het samenvoegen in één omgevingsverordening stimuleert de afstemming van individuele regels. Strijdigheid tussen en stapeling van regels worden al in het stadium van voorbereiding beter zichtbaar en kunnen aldus voorafgaand aan de vaststelling worden bijgesteld. De integratie maakt ook een daadwerkelijk integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk. De Omgevingswet heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. De wet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Dit betekent een verbreding van het momenteel in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro opgenomen begrip 'een goede ruimtelijke ordening'. Door deze verbreding kunnen provincies veel meer zaken integreren in de omgevingsverordening dan in een verordening als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro. In de omgevingsverordening kunnen daarom de voor de fysieke leefomgeving relevante regelingen worden geïntegreerd. Daardoor wordt de omgevingsverordening veel beter geschikt voor het verwezenlijken van integraal gebiedsgericht omgevingsbeleid.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet – en daarmee de omgevingsverordening – is echter uitgesteld. In aanloop naar en naar aanleiding van die besluitvorming over de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet is met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overleg gevoerd over de gevolgen daarvan voor provincies en gemeenten. Uit die gesprekken bleek dat provincies in aanloop naar de inwerkingtreding graag alvast de vruchten willen plukken van de Omgevingswet. Voorbeelden van die vruchten zijn het juridisch borgen van nieuwe opgaven als de energietransitie en het tegengaan van bodemdaling, het kunnen afwegen tussen sectorale deelbelangen, bijvoorbeeld natuurbelangen versus economische belangen, en ruimte bieden voor innovatie. Op grond van bestaande wetgeving is dit nog onvoldoende mogelijk. Artikel 4.1, eerste lid, van de Wro biedt geen ruimte voor een verbrede reikwijdte en artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro maakt het niet mogelijk om een afweging te kunnen maken tussen (sectorale) provinciale deelbelangen, waarvan ruimtelijke ordening er een is, met als doel om tot een evenwichtige balans in de fysieke leefomgeving te komen. Uitgaande van de eerdergenoemde behoefte om alvast de vruchten te kunnen plukken van de Omgevingswet is op basis van concrete aanvragen van de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht, waarin werd verzocht om te kunnen experimenteren met een verordening met verbrede reikwijdte, een experiment vormgegeven.

Het experiment biedt de provincies allereerst de mogelijkheid om, indien provinciale belangen dat noodzakelijk maken, instructieregels te stellen voor bestemmingsplannen die strekken tot het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Voorbeelden van dergelijke instructieregels zijn een maximale geluidsbelasting rondom provinciale wegen in de ontwerp-omgevingsverordening van de provincie Utrecht en een instructieregel in de ontwerp-omgevingsverordening van de provincie Flevoland om de provinciale belangen te borgen, indien in een bestemmingsplan het opsporen of winnen van schaliegas en schalieolie wordt toegelaten. Daarnaast maakt het experiment een verbreding van de ontheffingsbevoegdheid uit artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro mogelijk, waarmee, indien sprake is van een onevenredige belemmering, een afweging tussen verschillende (sectorale) provinciale deelbelangen mogelijk wordt, die niet beperkt is tot ruimtelijke belangen. Een voorbeeld van de provincie Gelderland is het afwijken van het strikte clusteringsbeleid van glastuinbouw, als daarmee een win-winsituatie kan worden bereikt: het



om bedrijfseconomische redenen verplaatsen van een bestaand glastuinbouwbedrijf naar een alternatieve locatie, die niet past binnen het clusteringsbeleid in combinatie met het bieden van ruimte voor woningbouw op de oorspronkelijke locatie. Het experiment wijzigt de kaders en normen van de huidige wet- en regelgeving verder niet.

Het experiment stelt de provincies in staat om al te profiteren van de verbeteringen die de Omgevingswet hen biedt, waardoor zij beter in kunnen spelen op de grote opgaven in de fysieke leefomgeving waar zij nu voor staan. Bovendien hoeven reeds gemaakte ontwerp-omgevingsverordeningen niet te worden aangehouden, maar kunnen deze met een beperkte aanpassing worden opgenomen in een verordening met verbrede reikwijdte op grond van dit experiment. Bijkomend voordeel is dat zij zich met een verordening met verbrede reikwijdte goed kunnen voorbereiden op de komst van de omgevingsverordening en hiermee in de praktijk al ervaring op kunnen doen. Daarmee zal dit experiment naar verwachting bijdragen aan een soepele overgang van een verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro naar de integrale omgevingsverordening. De Chw wordt voorts vaker gebruikt om ruimte te bieden om vooruitlopend op de stelselherziening met een aantal instrumenten uit de Omgevingswet te kunnen experimenteren. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, zoals opgenomen in artikel 7c van het Bu Chw, is daar een goed voorbeeld van. Met dat experiment kunnen gemeenten vooruitlopen op het omgevingsplan uit de Omgevingswet.

Verder is bij het opstellen van een verordening met verbrede reikwijdte het uitgangspunt dat provincies bij het stellen van instructieregels rekening houden met de transitie naar het omgevingsplan en gemeenten daarmee niet onnodig instructieregels opleggen. Met dit experiment wordt immers niet beoogd om de transitie naar het omgevingsplan te versnellen. Bovenal dienen provinciale belangen het stellen van instructieregels noodzakelijk te maken.

Met dit experiment wordt het voor de provincies mogelijk om meer ruimte te bieden voor duurzaamheid, innovatie en versterking van de economische structuur, bijvoorbeeld via een verbreding van de ontheffingsmogelijkheid in artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro. Met deze verbreding kan in een integrale afweging ook het duurzaamheidsbelang worden betrokken of meegewogen worden dat een bepaalde ontwikkeling een bijdrage levert aan innovatie of economische structuurversterking. Ook kan hier door de verbrede reikwijdte beter op gestuurd worden via instructieregels. Daarmee voldoet dit experiment aan de doelen, bedoeld in artikel 2.4, tweede lid, van de Chw.

Voor een verdere verduidelijking van dit experiment wordt artikel 7aI onderstaand per lid besproken.

Het *eerste lid* verbreedt de reikwijdte van een verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro door het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' te verbreden naar de doelen, zoals opgenomen in het eerste lid. De instructieregels, die in een dergelijke verordening worden opgenomen, moeten gemeenten vervolgens op grond van artikel 4.1, tweede lid, van de Wro verwerken in hun bestemmingsplannen. Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, van de Wro is de reikwijdte van een bestemmingsplan beperkt tot 'een goede ruimtelijke ordening'. Met het bepaalde in het eerste lid wordt tevens de reikwijdte van bestemmingsplannen verbreed, voor zover dit noodzakelijk is voor het in acht nemen van de instructieregels. Gemeenten krijgen daarmee de mogelijkheid om regels te stellen in het bestemmingsplan die bijdragen aan de in dit lid gestelde doelen. Wanneer een gemeente op eigen initiatief een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wenst vast te stellen, dient zij zich aan te melden voor het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, zoals opgenomen in artikel 7c van het Bu Chw. Dit artikellid biedt daar geen grondslag voor.

In het *tweede lid* is bepaald dat gedeputeerde staten, op verzoek van een bestuursorgaan van de gemeente, ontheffing kunnen verlenen van de krachtens het eerste lid vastgestelde regels, voor zover de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd. Het gaat hiermee om een verbreding van de bevoegdheid uit artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro. Gelet op de jurisprudentie over artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro, laat de ontheffingsbevoegdheid geen ruimte voor een brede belangenafweging waarin niet-ruimtelijke belangen worden betrokken. Met de bepaling in het tweede lid wordt een ruimere belangenafweging mogelijk gemaakt. Het gaat daarbij ook om een afweging tussen verschillende (sectorale) provinciale deelbelangen. Ten slotte is deze ontheffingsbevoegdheid niet langer beperkt tot bijzondere omstandigheden, zoals in artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro het geval is. Dit is in lijn met de ontheffingsmogelijkheid voor instructieregels onder de Omgevingswet (artikel 2.32).

In het *derde lid* is de tijdsduur van dit experiment geregeld. Van de bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, kan tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet gebruik worden gemaakt. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet dient immers een omgevingsverordening op grond van die wet te worden vastgesteld, aangezien in de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, 172) geen overgangsrecht is opgenomen voor een verordening als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro.



Vervolgens kunnen gemeenteraden met inachtneming van de verordening met verbrede reikwijdte bestemmingsplannen vaststellen tot 1 januari 2024, mits het ontwerp van deze plannen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd. Voor de datum van 1 januari 2024 is aansluiting gezocht bij de tijdsduur van het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, zoals opgenomen in artikel 7c, achttiende lid, van het Bu Chw. Voor de tijdsduur van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte is aangesloten bij de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet en het in de Invoeringswet Omgevingswet voorziene overgangsrecht. Dit betekent dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte van het oude recht en de bij het experiment behorende experimenteerruimte gebruik mag worden gemaakt, mits op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet een ontwerp van het bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Daarna heeft de gemeente nog tot 1 januari 2024 de tijd om het bestemmingsplan definitief vast te stellen.

In het *vierde lid* is bepaald welke provincies gebruik mogen maken van dit experiment. Het betreffen de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht.

Provincie Flevoland

De provincie Flevoland heeft, met het oog op de oorspronkelijke inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet van 1 januari 2021, reeds een beleidsarme ontwerp-omgevingsverordening ter inzage gelegd. Doordat de inwerkingtreding van de Omgevingswet is uitgesteld, en daarmee ook de inwerkingtreding van de omgevingsverordening, kan de provincie Flevoland nieuwe beleidsdoelen nog niet via de omgevingsverordening realiseren. Dit betekent dat deze nu allereerst in de bestaande verordeningen zouden moeten worden opgenomen, om vervolgens weer vertaald te worden in de omgevingsverordening. Daarom wenst de provincie Flevoland via de verordening met verbrede reikwijdte al zoveel mogelijk conform de Omgevingswet te werken en zoveel mogelijk regels uit de ontwerp-omgevingsverordening rechtskracht te kunnen geven. Dit heeft als voordeel dat de omzetting van nieuw beleid in regels al zoveel mogelijk conform de Omgevingswet kan plaatsvinden en dat deze verordening met verbrede reikwijdte makkelijker kan worden omgezet naar de omgevingsverordening. Zodoende worden tijd en capaciteit vooral gericht op het werken conform en in de geest van de Omgevingswet. Bovendien worden ook gemeenten, inwoners en ondernemers op deze manier voorbereid op de komst van de omgevingsverordening onder de Omgevingswet.

Provincie Gelderland

Ook in Gelderland is de druk op de leefomgeving groot en heeft de provincie behoefte aan nieuwe regelgeving en een nieuw instrumentarium. De provincie Gelderland heeft hoge verwachtingen van de werking en het probleemoplossend vermogen van de Omgevingswet en wil voortvarend, en volgens de letter en geest van de Omgevingswet, tot uitvoering en realisatie van haar ambities op het terrein van de fysieke leefomgeving komen. Om die reden heeft de provincie haar bestaande integrale omgevingsverordening, waaronder een verordening als bedoeld in artikel 4.1, van de Wro, doorontwikkeld tot een ontwerp-omgevingsverordening in de zin van de Omgevingswet. De provincie Gelderland werkt aan een verordening die:

- past bij de ambities uit de nieuwe provinciale omgevingsvisie,
- tegemoetkomt aan de botsende belangen die bij de realisatie van de verschillende provinciale ambities in de praktijk (kunnen) ontstaan, en
- vorm is gegeven volgens de letter en geest van de Omgevingswet.

Deze drie elementen worden gereguleerd met behulp van een geheel nieuw afwegingskader dat past bij de ambities uit de Gelderse omgevingsvisie, aansluit bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en dat afweeg- en afwijkruimte biedt bij onderling botsende sectorale belangen in het kader van de realisatie van deze ambities. Vanwege de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet is het in werking treden van de omgevingsverordening met een dergelijk afwegingskader op korte termijn niet mogelijk. Dit leidt tot acute knelpunten in de uitvoering. Het gaat onder meer om een gebrek aan mogelijkheden om af te kunnen wegen *tussen* (sectorale) provinciale deelbelangen met als doel om tot een evenwichtige balans in de fysieke leefomgeving te komen. Om dergelijke acute knelpunten te voorkomen, is dit experiment met een verordening met verbrede reikwijdte van toepassing op de provincie Gelderland.

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft, met het oog op de oorspronkelijke inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet van 1 januari 2021, op 17 maart 2020 een ontwerp-omgevingsverordening vastgesteld. Door het uitstel van de Omgevingswet is deze niet ter inzage gelegd. In de ontwerp-omgevingsverordening worden de ambities en opgaven in de omgevingsvisie van een juridische basis voorzien. Voorbeelden van deze opgaven zijn onder andere de energietransitie, uitbreidingsmo-



gelijkheden voor wonen en werken en het tegengaan van bodemdaling. Hiermee wordt onder meer invulling gegeven aan de Woondeal, het Klimaatakkoord en de bijbehorende regionale energiestrategieën. Doordat de omgevingsverordening door de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet in werking kan treden, stelt de provincie Utrecht in de tussentijd een interimverordening vast. Met deze interimverordening, die inhoudelijk zoveel mogelijk gelijkwaardig is aan de ontwerp-omgevingsverordening, kan na de inwerkingtreding uitvoering gegeven worden aan de omgevingsvisie. In de interimverordening wil de provincie Utrecht onder meer instructieregels kunnen opnemen die betrekking hebben op de gehele fysieke leefomgeving. Ook wil de provincie, indien er sprake is van een onevenredige belemmering, met een verbrede ontheffingsbevoegdheid een afweging kunnen maken tussen verschillende sectorale deelbelangen en meer in de geest van de Omgevingswet werken. Het experiment met de verordening met verbrede reikwijdte biedt hiervoor de ruimte.

Regeldruk voor burgers en bedrijven

Deze tranche van het Bu Chw maakt één nieuw experiment mogelijk. Provincies krijgen met dit experiment ruimere mogelijkheden om instructieregels te stellen en de ontheffingsmogelijkheid in artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro wordt verbreed. In de eerste twee gevallen leidt dit niet tot (extra) regeldruk voor burgers en bedrijven, omdat instructieregels en de ontheffingsmogelijkheid geen besluiten zijn die zich richten tot burgers en bedrijven. Daarvoor is nadere besluitvorming nodig, bijvoorbeeld via de vaststelling van een bestemmingsplan. Dit neemt niet weg dat achteraf geëvalueerd zal worden wat de effecten van de experimenten zijn geweest. Het conceptbesluit is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies.

Artikel II

In artikel II wordt de inwerkingtreding geregeld. Er wordt afgeweken van de systematiek van vaste verandermomenten en een invoeringstermijn van drie maanden omdat door onmiddellijke inwerkingtreding voor de doelgroep (verschillende overheden) aanmerkelijk publieke nadelen worden voorkomen. De in het besluit betrokken overheden hebben zelf verzocht om de aanwijzing in het besluit. Enkele zijn ook al begonnen met de (voorbereiding van de) procedures die moeten leiden tot de besluiten waarin uitvoering wordt gegeven aan het in deze drieëntwintigste tranche van het Bu Chw opgenomen experiment. Zij zullen worden benadeeld als de besluitvormingsprocedure voor dit experiment wordt vertraagd als toepassing wordt gegeven aan de regeling inzake vaste verandermomenten en een invoeringstermijn van drie maanden. Het besluit bevat verder geen direct werkende regels waaraan administratieve lasten verbonden zijn voor burgers en bedrijven of andere nadelen als gevolg van de afwijking.

Artikel III

In artikel III wordt een citeertitel gegeven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,