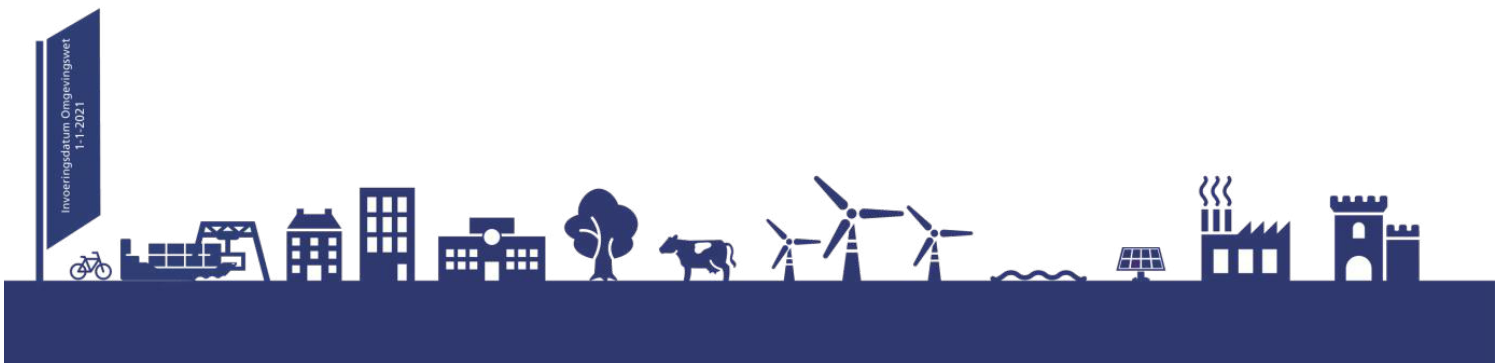


Geactualiseerd

Invoeringsplan Omgevingswet

Klaar voor de start!

Gedeputeerde Staten Zuid-Holland
September 2021



Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Inleiding	7
1. Omgevingswet, het kader	9
1.1 Doelen van de Omgevingswet	9
1.2 Instrumenten Omgevingswet	10
1.3 Wetsystematiek en reikwijdte wet	11
1.4 Aanvullingssporen	17
1.5 Digitaal stelsel omgevingswet	20
1.6 Bestuursakkoord	20
1.7 Omgevingsdiensten	21
1.8 Participatie	21
2. Provinciale strategie en aanpak	23
2.1 Implementatie aanpak	23
2.2 Anders werken	23
2.3 Omgevingsbeleid	25
2.4 Digitale strategie	27
3. Wat gaan we ervoor doen	31
3.1 Instrumenten	31
3.2 Aanvullingssporen	38
3.3 Invoeringsaspecten	40
3.4 Monitoring	44
Bijlagen	
1. Minimale eisen bij inwerkingtreding (interbestuurlijk vastgesteld)	45
2. Monitoringoverzicht	47
3. Motie 906 (pdf)	51

Samenvatting

Medio 2022 zal de **Omgevingswet** volgens de nieuwe planning in werking treden, de invoering is mede door coronamaatregelen en het niet tijdig gereedkomen van de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet vertraagd. Via deze wet worden de huidige zesentwintig wetten en bijbehorende regelingen uit het “fysieke domein” geïntegreerd in een nieuw wettelijk stelsel. De Omgevingswet daagt overheden uit een goede **balans** te zoeken tussen beschermen en benutten van het fysieke domein. Een beperkt aantal **instrumenten** en een nieuw **digitaal stelsel** zijn belangrijke vernieuwingen in deze stelselwijziging.

Voor de wet van kracht is werken alle overheden al samen aan de implementatie op basis van het bestuursakkoord tussen rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Belangrijke vragen over wat er gaat veranderen en hoe we dit gaan regelen kunnen we niet alleen beantwoorden, maar vinden we samen uit met onze **netwerkpartners** zoals de gemeenten, waterschappen en uitvoeringsdiensten.

De **verbeterdoelen** van de Omgevingswet gaan uit van een meer samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Ook krijgen decentrale overheden meer bestuurlijke afwegingsruimte en moet de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht worden vergroot. Ook is het een belangrijk doel om de besluitvorming over projecten te versnellen.

Het **Invoeringsplan** is gericht op een tijdige en adequate voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet, waarvan de invoering per 1-7-2022 voorzien is. Het Invoeringsplan en de **kwartaalrapportages** vanaf het 2e kwartaal van 2020 geven inzicht in de voortgang van de voorbereiding bij de provincie. Hierbij is aandacht voor de instrumentele kant volgens wettelijke eisen en ook voor de ‘geest van de wet’, ook wel genoemd het anders werken. De instrumentele kant luistert nauw en loopt meer parallel met de invoeringsdatum van de wet. De ‘geest van de wet’ kant heeft een meer procesachtig karakter en loopt ook door na de invoeringsdatum van de wet. Naast de algemene systeemwijziging zijn er ook 4 inhoudelijke aanvullingssporen rond de thema’s, bodem, natuur, grondeigendom en geluid.

Voor de provincie worden de volgende kerninstrumenten voorzien die de totstandkoming van integraal omgevingsbeleid ondersteunen. De instrumenten staan niet op zichzelf, maar werken in een beleidscyclus, waarbij samenhang tussen beleidsonderdelen centraal staat. Tussen beleid, uitvoering en monitoring is ook meer samenhang nodig. Daarvoor de zijn de door PS vast te stellen **Omgevingsvisie** en de **Omgevingsverordening** de kaderstellende instrumenten. GS kunnen door middel van (verplichte) **Programma’s**, **projectbesluiten** en **omgevingsvergunningen** uitvoering geven aan het beleid. En er zijn uiteraard instrumenten om te kunnen handhaven.

Direct bij invoering van de Omgevingswet worden alle gemeentelijke bestemmingsplannen vervangen door één digitaal beschikbaar **Omgevingsplan** per gemeente. Het Omgevingsplan is te beschrijven als het centrale instrument van de Omgevingswet. De provincie heeft diverse mogelijkheden om omgevingsplannen te beïnvloeden.

De omgevingswet is een belangrijke **hefboom** om een andere manier van werken te stimuleren en de grote opgaven waar we voor staan in de fysieke leefomgeving te realiseren. Het centrale uitgangspunt is dat de bestaande organisatieonderdelen zelf primair verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de wet en dat er ter ondersteuning enkele centraal georganiseerde thema’s zijn zoals anders werken en participatie, **omgevingsbeleid**, digitalisering en een programmaorganisatie Implementatie Omgevingswet.

Digitale informatie over de leefomgeving is straks op een plek te vinden: in het Omgevingsloket. Via dit loket kan iedereen snel zien wat mag en wat niet mag volgens de Omgevingswet. Overheden leveren de informatie voor het Omgevingsloket, hiervoor sluiten ze lokale systemen aan op de landelijke voorziening van het **digitaal stelsel omgevingswet** (DSO). De provincie heeft met het al vastgestelde digitaal systeem omgevingsbeleid al een belangrijke stap gezet. Maar dit vergt nog de nodige inspanningen. Omdat de vergunning nog ontbreekt in het digitale stelsel is de provincie zelf een Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV) aan het ontwikkelen. De omgevingsdiensten zijn verantwoordelijk voor hun eigen aansluitingen op het DSO.

De provincie werkt in vijf regio's samen met gemeenten, waterschappen en uitvoeringsinstanties aan de implementatie. Voorbeeld van die samenwerking is het interbestuurlijk **opleidingstraject** waarin via het train de trainer principe medewerkers van Zuid-Hollandse overheden in gemengde groepen een basistraining, e-learning en verdiepingstrainingen kunnen volgen.

Inleiding

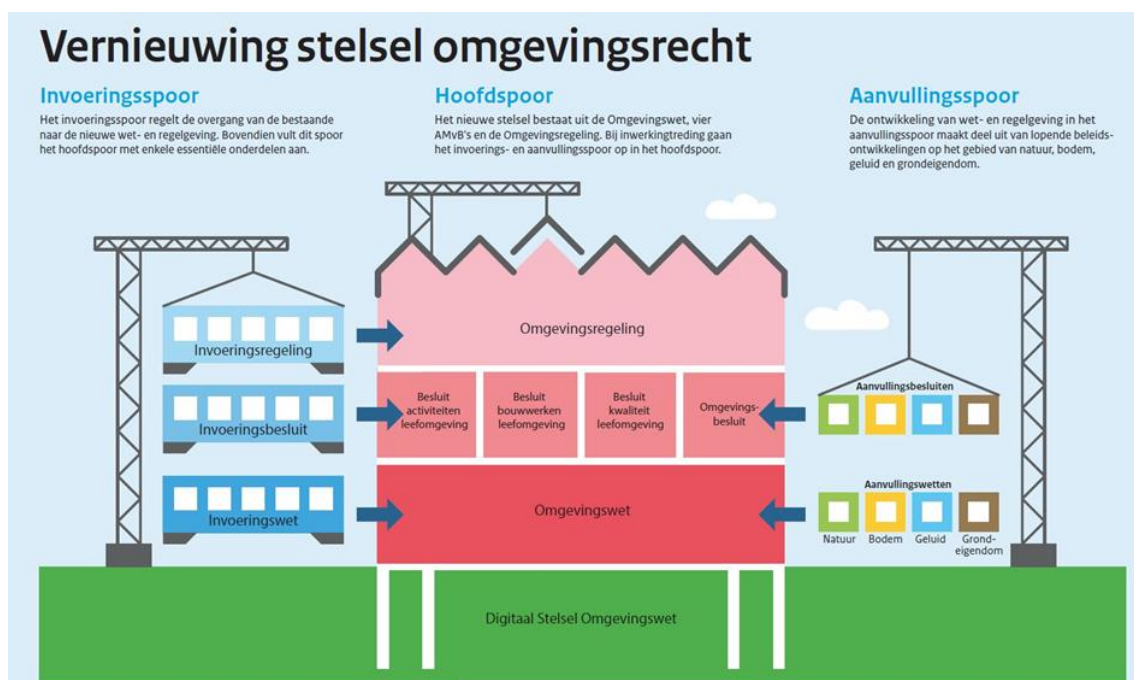
De Omgevingswet wordt gezien als een forse stelselwijziging op het gebied van het omgevingsrecht voor de fysieke leefomgeving. Actuele vraagstukken zoals, energietransitie, klimaatadaptatie, gezonde en veilige leefomgeving en mobiliteit kunnen we beter gezamenlijk met bestuurlijke en uitvoeringspartners aanpakken. De Omgevingswet is te typeren als een kaderwet, bundelt en vereenvoudigt wetgeving en kent maatschappelijke doelen en verbeterdoelen. De ambities van ons collegeakkoord en de doelen van de Omgevingswet zijn leidend voor de voorbereiding van de invoering op de Omgevingswet.

Op basis van motie 906 die op 18 december 2019 door de Staten is aangenomen en het behandelvoorstel van deze motie geven wij een beeld van de acties ter voorbereiding op de Omgevingswet.

Het Invoeringsplan is gericht op een tijdige en adequate voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet, waarvan de invoering per 1-7-2022 voorzien is. Het Invoeringsplan en de kwartaalrapportages vanaf het 2^e kwartaal van 2020 geven inzicht in de voortgang van de voorbereiding bij de provincie. De eerste rapportage is in deze geactualiseerde versie opgenomen. Er is aandacht voor de instrumentele kant volgens wettelijke eisen en ook voor de 'geest van de wet', ook wel genoemd het anders werken. De instrumentele kant luistert nauw en loopt meer parallel met de invoeringsdatum van de wet. De 'geest van de wet' kant heeft een meer procesachtig karakter en loopt ook door na de invoeringsdatum van de wet.

CORONA DISCLAIMER

De coronacrisis heeft grote gevolgen voor inwoners, ondernemers en organisaties. De nationale maatregelen van het rijk hebben ook impact op de voorbereiding op de Omgevingswet. Gevolgen voor de planning hebben geleid tot aanpassingen in hoofdstuk 3 en de kwartaalmonitor (bijlage 2).



Afbeelding 1

1. Omgevingswet, het kader



Dit hoofdstuk gaat over de achtergronden, doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet. Daarmee is dit het “kader” waarbinnen de keuzes in de rest van het plan worden gemaakt. De ingevoerde lezer kan dit hoofdstuk ook overslaan.

Medio 2022 wordt de invoering van de Omgevingswet door het Rijk voorzien, de inwerkingtreding is opnieuw uitgesteld, vanwege coronamaatregelen en vanwege onvoldoende voortgang bij de digitalisering en het wetgevingsproces. Demissionair minister Ollongren heeft dit bekend gemaakt op 26 mei 2021 na overleg met de bestuurlijke partners. Het stelsel omvat het hoofdspoor (de Omgevingswet), een aanvullingsspoor (vier aanvullingswetten) en een invoeringsspoor (Invoeringswet Omgevingswet) met elk de onderdelen wet, besluit, regeling (zie afbeelding 1). Nadat het Koninklijk Besluit met de nieuwe invoeringsdatum door 2^e en 1^e Kamer geaccepteerd wordt, kan de Omgevingswet ingevoerd worden. Zie het tijdspad hieronder:

Tijdspad wetstraject Omgevingswet

	2017	2018	2019	2020	2021	in werking 1-7-2022
Omgevingswet	R Op 26/4/16 in Staatsblad					
AMvB's	Advies RvS	Publicatie			wijzigingsbesluit	
Omgevings-Regeling		Ontwerp	Consultatie Publicatie			
Invoeringswet	Consultatie	Advies RvS		Behandeling TK/EK publicatie		
Invoeringsbesluit		Ontwerp	Consultatie	Voorhang TK/EK Advies RvS Publicatie		
Invoerings-Regeling			Ontwerp	Consultatie Publicatie		
KB inwerkingtreding					Ingetrokken mei '21 nieuwe voorhang najaar TK/EK	

Afbeelding 2

1.1 Doelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet introduceert een samenhangend omgevingsrecht voor het fysieke domein, de balans tussen beschermen en benutten. De wet biedt de mogelijkheid tot maatwerk, waardoor er ruimte is voor regionale verschillen. De wet is gericht op participatie aan de voorkant, gericht op meer draagvlak voor plannen in de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet daagt ook uit tot anders werken, ook wel de 'geest van de wet' genoemd. Hiertoe zijn vier verbeterdoelen geformuleerd. De Omgevingswet reikt zes kerninstrumenten aan voor de uitvoering en geeft per instrument het bevoegd gezag aan.

Maatschappelijke doelen (artikel 1.3 Omgevingswet):

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- b. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

Verbeterdoelen van de Omgevingswet:

De verbeterdoelen van de Omgevingswet zijn:



De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;



De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;



De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;



De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen.

1.2. Instrumenten Omgevingswet

Voor uitvoering van de taken en bevoegdheden van de provincie worden zes kerninstrumenten voorzien die de totstandkoming van integraal omgevingsbeleid ondersteunen. De instrumenten staan niet op zichzelf, maar werken in een beleidscyclus, waarbij samenhang tussen beleidsonderdelen centraal staat. Tussen beleid, uitvoering en monitoring is ook meer samenhang nodig.



1. Een samenhangende provinciale **Omgevingsvisie** waarin de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden beschreven en worden bepaald (artikel 3.2). Hierbij wordt rekening gehouden met de rechtstreeks betrokken belangen (artikel 2.1). De Omgevingsvisie is zelfbindend en kent een digitale publicatieplicht. Gelet op het zelfbindende karakter is geen bezwaar en beroep mogelijk. Alleen de instrumenten voor beleidsontwikkeling (omgevingsvisie en programma) zijn zelfbindend. Dat wil zeggen dat ze alleen het bestuursorgaan binden dat de omgevingsvisie of het programma heeft vastgesteld. Een omgevingsvisie bijvoorbeeld bevat dus geen regels voor burgers, bedrijven of andere overheden. Beleidsdoorwerking naar decentraal niveau gebeurt via de andere instrumenten in de beleidscyclus, zoals middels instructieregels in de omgevingsverordening. Uit oogpunt van behoorlijk bestuur dienen bestuursorganen wel rekening te houden met elkaars beleid, taken en bevoegdheden. Bevoegd gezag voor de vaststelling is Provinciale Staten. Rijk en gemeenten moeten ook een omgevingsvisie opstellen.



2. Verplichte **Programma's** (artikel 3.8) waarin de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving, een aspect of een gebied staan met betrekking tot:
 - 1) Omgevingslawaai van belangrijke provinciale wegen, belangrijke spoorwegen, belangrijke regionale luchthavens;
 - 2) Ter uitvoering van de grondwaterrichtlijn, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de zwemwaterrichtlijn etc. gericht op het provinciale waterbeleid;
 - 3) Gericht op het beheer van een Natura-2000 gebieden.Daarnaast kan de provincie per beleidsdomein zelf bepalen welke programma's onder de reikwijdte van de Omgevingsvisie vallen. De programma's zijn ook zelfbindend. Gedeputeerde Staten zijn hiervoor bevoegd gezag.



3. Eén provinciale **Omgevingsverordening** waarin verplichte omgevingswaarden (artikel 2.13) en instructieregels van het Rijk (in het BKL) worden uitgewerkt en opgenomen in regels over de fysieke leefomgeving. De provincie stelt omgevingswaarden vast, geeft regels over activiteiten en instructieregels voor taken en instrumenten van andere bestuursorganen. De Omgevingsverordening heeft een juridische doorwerking op ondermeer gemeenten en waterschappen. Er geldt ook een digitale publicatieplicht. Vaststelling gebeurt door Provinciale Staten. Voor gemeenten geldt het integrale Omgevingsplan als decentraal instrument, zie paragraaf 1.3.4.



4. Een initiatiefnemer die een activiteit wil verrichten kan te maken krijgen met vergunningplicht. De aanvrager moet zelf belanghebbenden informeren en betrekken. Met het instrument **Omgevingsvergunning** kan toestemming gevraagd worden. Vergunningplichtige activiteiten worden door de provincie aangewezen in de omgevingsverordening. Op basis hiervan wordt toezicht en handhaving uitgevoerd. Uitvoering door Omgevingsdiensten en voor provinciale uitvoering door DBI. Digitale indieningsvereisten. Bezwaar en beroep is mogelijk.



5. Via het instrument **Projectbesluit** kan de provincie projecten met een provinciaal belang mogelijk maken. Hiervoor geldt een projectprocedure in vijf stappen: 1) kennisgeving voornemen, 2) kennisgeving participatie, 3) verkenning, 4) voorkeursbeslissing, 5) projectbesluit. Bevoegd gezag hiervoor is Gedeputeerde Staten. Rijk en Waterschappen kunnen ook een projectbesluit nemen. Het projectbesluit kent één beroepsgang: bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

1.3. Wetsystematiek en reikwijdte wet

1.3.1. Wetten, AMvB's en ministeriële regelingen

Voor de totstandkoming van het stelsel van de Omgevingswet zijn verschillende wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in voorbereiding.

De Invoeringswet, het Invoeringsbesluit en de Invoeringsregeling vullen de regels uit het hoofdspoor aan, daar staat ook het overgangsrecht in.

Omgevingswet

De Omgevingswet zelf is te karakteriseren als een kaderwet waarin het fundament wordt gelegd.

Een groot aantal wetten zullen geheel of gedeeltelijk opgaan in de Omgevingswet.

- Wanneer een wet volledig opgaat in de Omgevingswet, wordt die wet ook volledig ingetrokken, zoals bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- Wetten die grotendeels opgaan in de Omgevingswet, worden niet ingetrokken. Sommige onderdelen, zoals hoofdstukken, komen wel te vervallen. Dit is het geval bij de Waterwet;
- Van sommige wetten gaat een onderdeel op in de Omgevingswet, zoals bij de Mijnbouwwet.

Algemene maatregelen van bestuur (AMvB's)

De Omgevingswet werkt door in vier algemene maatregelen van bestuur:

- Besluit activiteiten leefomgeving;
- Besluit bouwwerken leefomgeving;
- Besluit kwaliteit leefomgeving;
- Omgevingsbesluit.

Omgevingsregeling

De Omgevingsregeling is de ministeriële regeling bij de Omgevingswet. Het gaat om technische en administratieve regels. De Omgevingsregeling is gericht op alle partijen die in de fysieke leefomgeving actief zijn: burgers, bedrijven en overheden. Deze regels gaan bijvoorbeeld over: grenzen van locaties, aanvraagvereisten, meet- en rekenmethoden voor besluiten.

Procedures

Voor de procedure bij besluiten in het kader van de Omgevingswet geldt de Algemene wet bestuursrecht (AWB). Participatie en rechtsbescherming zijn hierbij belangrijke onderwerpen.

1.3.2. Reikwijdte omgevingswet

Een van de kernbegrippen in de Omgevingswet is de 'fysieke leefomgeving'. Dit begrip bepaalt de werkingssfeer van de Omgevingswet. Het begrip fysieke leefomgeving bepaalt tot waar de Omgevingswet geldt. Wanneer er geen sprake is van fysieke leefomgeving, dan is de Omgevingswet niet van toepassing. Een afgebakende definitie van de fysieke leefomgeving is er niet. De Omgevingswet treedt terug wanneer een andere wet onderwerpen over de fysieke leefomgeving regelt. De wetgever heeft precies bepaald welke activiteiten uit de fysieke leefomgeving de rijksregels (algemene maatregelen van bestuur) kunnen en mogen regelen. Zie de artikelen 4.3 en 5.1 van de Omgevingswet. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn veel vrijer om te bepalen welke activiteiten onder de fysieke leefomgeving vallen.

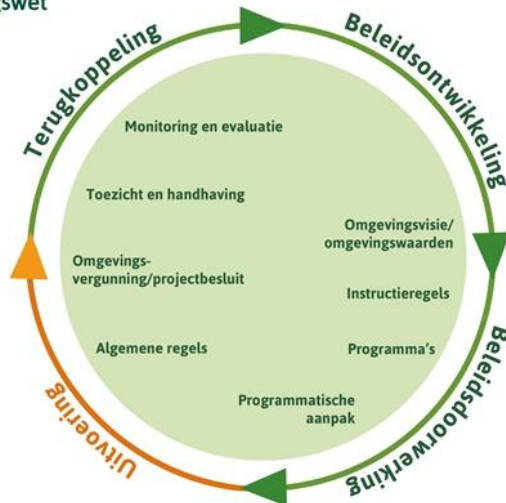
In de wet staat een opsomming van onderdelen die in elk geval onder de fysieke leefomgeving vallen: bouwwerken, infrastructuur, water(systemen), bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed.

Activiteiten

Niet alleen de fysieke leefomgeving bepaalt wanneer de wet van toepassing is, maar ook de activiteiten die in deze wet staan. Hieronder valt bijvoorbeeld het wijzigen van onderdelen van de leefomgeving. Maar ook het wijzigen van het gebruik van onderdelen. Denk hierbij aan het aanleggen van een weg. Of het wijzigen van het gebruik van een pand. Ook kan de gemeenteregels stellen over bijvoorbeeld het plaatsen van voertuigen, rolcontainers of glasbakken. Met activiteiten bedoelt de wetgever niet alleen het 'doen', maar ook het 'nalaten'. Het niet aanbrengen van geluidwerende voorzieningen kan immers van invloed zijn op de fysieke leefomgeving.

1.3.3. Beleidscyclus

De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus. De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen.



Afbeelding 3

Beleidsontwikkeling

Het bovenste kwart aan de rechterzijde van de cyclus heet beleidsontwikkeling. Dit staat voor de visievorming. De omgevingsvisie is een samenhangende visie met strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn.

Beleidsdoorwerking

De overheid kan de gewenste kwaliteiten van de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan concreter maken door die ook stevig juridisch vast te leggen. Daarmee kunnen ook andere overheden worden gebonden om mee te werken aan de realisatie van het beleid. Dat kan bijvoorbeeld door eisen vast te leggen in omgevingswaarden, of door een programma vast te stellen. De doorwerking van het beleid van provincies en het Rijk kan ook door middel van instructieregels over taken en bevoegdheden van andere overheden.

Uitvoering

Uitvoering gebeurt door de initiatiefnemers van activiteiten en projecten: burgers, bedrijven of overheden die iets willen ontwikkelen. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, die tot uitdrukking komt in een algemene zorgplicht.

Als toestemming van de overheid nodig is, verloopt die in principe via een omgevingsvergunning. Daarnaast kent de Omgevingswet het projectbesluit. Hiermee kan een overheidsinstantie zelf de regie nemen over de besluitvorming voor een project waarvoor zij verantwoordelijk is. Bijvoorbeeld de aanleg van een snelweg of een dijkverlegging.

Terugkoppeling

Met toezicht en handhaving ziet de overheid toe op naleving van de algemene regels en vergunningvoorschriften. Via monitoring brengt de overheid de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in beeld. Uit evaluatie blijkt of bijstelling van de beleidsdoelen en/of aanpassing van de inzet van instrumenten nodig is.

1.3.4. Omgevingsplan

Omgevingsplan

Onder de Omgevingswet worden alle gemeentelijke bestemmingsplannen vervangen door één Omgevingsplan per gemeente. Het Omgevingsplan is het instrument dat voor burgers en bedrijven de regels bevat die in de fysieke leefomgeving van kracht zijn. Het Omgevingsplan is te beschrijven als het centrale instrument van de Omgevingswet.

Per inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgt iedere gemeenten een Omgevingsplan van rechtswege dat digitaal beschikbaar komt.

Het tijdelijke deel van het Omgevingsplan bevat bij inwerkingtreding drie delen:

- Alle vigerende bestemmingsplannen;
- Diverse (delen van de) huidige gemeentelijke verordeningen, zoals de gemeentelijke erfgoedverordening;
- De (voormalige) rijksregels die die het rijk overdraagt aan de gemeente (de zogenaamde 'bruidsschat').

De gemeenten hebben tot een nader bij Kb te bepalen moment (2029) om dit "van rechtswege verkregen" plan om te zetten naar een omgevingsplan nieuwe stijl.

Het Omgevingsplan regelt allereerst een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Evenwichtige toedeling van functies aan locaties betekent dat er een balans bestaat tussen verschillende functies die locaties binnen een gebied kunnen vervullen. Deze regels zijn breder dan alleen het bestemmen in een bestemmingsplan. Denk bij een functie bijvoorbeeld aan woonfunctie (vergelijkbaar met de oude "bestemming wonen", een netwerkfunctie (kabels en leidingen) of waterbergende functie (milieu).

Daarnaast kan de gemeente in het Omgevingsplan regels stellen over activiteiten, als het Rijk en de provincie die activiteiten niet al hebben geregeld in een van de AMvB's of in de Omgevingsverordening.

De gemeente kan regels stellen in de vorm van:

- Toestaan of niet toestaan van bepaalde activiteiten in bepaalde gebieden.
- Direct werkende algemene regels. Burgers en bedrijven moeten zich aan deze regels houden als ze activiteiten uitvoeren.
- Direct werkende algemene regels met meldingsplicht. Initiatiefnemers moeten melden voordat ze met een activiteit beginnen.
- Vergunningplicht voor bepaalde activiteiten. De gemeente stelt dan ook beoordelingsregels vast. Met beoordelingsregels beschrijft de gemeente hoe ze een vergunningaanvraag voor activiteiten inhoudelijk zal beoordelen.
- Omgevingswaarden. Een voorbeeld hiervan is dat de gemeente een maximale omgevingswaarde voor geur vaststelt.
- De programmatische aanpak, bijvoorbeeld een programma voor het bereiken van de vastgestelde omgevingswaarde geur. Dat zou dan de 'programmatische aanpak geur' kunnen heten.

Een van de ambities is dat de Omgevingsplannen meer ruimte bieden aan ontwikkelingen, door meer met open normen te werken, die dan verderop in het proces nader ingevuld kunnen worden, bijvoorbeeld in een omgevingstafel.

1.3.5. Zorgplichten

Algemene zorgplicht

De Omgevingswet bevat een algemene zorgplicht. Dit houdt in dat zowel overheden, bedrijven als burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. En dus niet alleen de overheid. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke decentrale regels of rijksregels van toepassing zijn. Als deze specifieke decentrale of rijksregels er wel zijn, geldt de algemene zorgplicht niet meer.

Algemeen verbod

Naast de algemene zorgplicht is in de Omgevingswet ook een algemeen verbod opgenomen. Het is verboden om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen

voor de fysieke leefomgeving (dreigen te) ontstaan. Het algemeen verbod is strafrechtelijk handhaafbaar.

Specifieke zorgplicht

Specifieke zorgplichten borduren voort op de algemene zorgplicht en is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen. Deze specifieke zorgplichten maken duidelijk wat er wel en niet moet gebeuren. Bijvoorbeeld dat degene die verantwoordelijk is voor een activiteit, de beste beschikbare technieken (BBT) gebruikt.

De specifieke zorgplichten zijn algemene regels. Deze regels gelden direct voor burgers en bedrijven. De provincie kan deze opnemen in de Omgevingsverordening. De specifieke zorgplicht is er ook omdat er altijd onvoorziene situaties kunnen ontstaan. Ontwikkelingen waarmee de wetgever vooraf geen rekening kon houden. Zo kan na nieuw onderzoek blijken dat bepaalde stoffen schadelijker zijn dan eerder bekend was. Of kan er een nieuwe techniek ontstaan om nadelige effecten tegen te gaan. Burgers en bedrijfseigenaren moeten blijven nadenken over de gevolgen van hun activiteiten. Met name als situaties of omstandigheden veranderen.

Maatwerkvoorschrift als mogelijkheid

Bedrijven hebben wel keuze in de manier waarop ze de specifieke zorgplicht invullen. Vaak is duidelijk wat onder de specifieke zorgplicht het doel is. Een overtreding is dan direct bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar. Maar soms is niet duidelijk wat precies de bedoeling is. Dan ligt het voor de hand dat de ondernemer en het bevoegd gezag samen overleggen. Zo kan het bevoegd gezag tot een maatwerkvoorschrift komen. Dit biedt duidelijkheid voor beide partijen.

1.3.6. Voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben. Het gaat om activiteiten waarbij de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken. Zulke onzekere risico's kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij veiligheidskwesaties, maar vaak ook uit oogpunt van gezondheid.

De omgevingsvisie moet hier bijvoorbeeld op grond van artikel 3.3. van de Omgevingswet rekening mee houden.

Daarnaast kan het bevoegd gezag bij het vaststellen van het omgevingsplan of de omgevingsverordening rekening houden met voorzorg. Hierbij kan het verwijzen naar zijn omgevingsvisie. Ook bij vergunningverlening of maatwerk kan voorzorg een rol spelen, zeker als dit past in de omgevingsvisie. Hierbij gaat het vooral om proportionele maatregelen om effecten of emissie zoveel mogelijk te vermijden.

De Europese Unie en het Rijk hebben bij het opstellen en ontwikkelen van (de hoogte van) normen al rekening gehouden met voorzorg. Bijvoorbeeld in omgevingswaarden en instructieregels, waarbij overigens ook andere belangen zijn meegewogen. Het voorzorgsbeginsel gaat dus niet om risico's van blootstelling onder de norm, maar om 'niet-genormeerde' risico's.

De Omgevingswet geeft dus opdracht om het voorzorgsbeginsel af te wegen tegen andere belangen.

1.3.7. Omgevingswaarden

Omgevingswaarden zijn gericht op het bereiken van een goede omgevingskwaliteit. Hiermee kan de gemeente, provincie of het Rijk in de omgevingsvisie de kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn omdat er ook een

monitorverplichting uit volgt. Het Rijk heeft in de AMvB Besluit Kwaliteit leefomgeving (art 2.15 lid 1) landelijk werkende omgevingswaarden vastgesteld voor:

- luchtkwaliteit,
- kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater,
- zwemwaterkwaliteit,
- veiligheid primaire waterkeringen,
- de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk .

De provincie is verplicht om omgevingswaarden in de omgevingsverordening vast te stellen voor watersystemen (art. 2.13 Omgevingswet). Deze zijn gericht op:

- de veiligheid van andere dan primaire waterkeringen, die niet in beheer zijn bij het Rijk,
- de gemiddelde kans op overstroming per jaar van aangewezen gebieden vanwege de bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren.

De overheid geeft bij de vaststelling van een omgevingswaarde aan:

- of dit een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verder te omschrijven verplichting met zich meebrengt,
- binnen welke termijn de omgevingswaarde moet zijn bereikt,
- op welke locatie(s) de omgevingswaarde van toepassing is.

Uitgangspunt is dat de gemeente (of het waterschap) verantwoordelijk is voor het opstellen van een programma bij dreigende overschrijding van de omgevingswaarde. Ook als het Rijk of de provincie die waarde heeft vastgesteld. Mocht het doelmatiger of doeltreffender zijn om hiervoor een ander bestuursorgaan aan te wijzen, dan is dat ook mogelijk.

1.3.8. Bestuurlijke afwegingsruimte

De bestuurlijke afwegingsruimte is een begrip voor de beleidsvrijheid van overheden. Overheden hebben de vrijheid om regels te stellen over de fysieke leefomgeving. Dit kunnen regels zijn voor activiteiten. Maar ook regels om, binnen een bandbreedte, soepeler of strengere normen hanteren.

In principe heeft ieder bestuursorgaan de volledige afwegingsruimte om regels te stellen aan aspecten in de fysieke leefomgeving (Ow, art. 2.1). Deze afwegingsruimte wordt echter ingeperkt door de verdeling van taken en bevoegdheden (Ow, afd. 2.4). Op die manier kan er meer op maat worden gestuurd. Rotterdam is bijvoorbeeld niet hetzelfde als Molenlanden en Goeree-Overflakkee is niet hetzelfde dan Leiden. De maatschappelijke opgave varieert (krimp of groei, landelijk of stedelijk gebied, enzovoort). Algemeen geldt voor het benutten van de bestuurlijke afwegingsruimte dat de overheden rekening houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de direct daarbij betrokken belangen. Verder moet een overheid bij het benutten van bestuurlijke afwegingsruimte rekening houden met andere bestuursorganen en daarmee afstemmen als dat nodig is. Bijvoorbeeld in het geval een bedrijventerrein binnen de grenzen van twee gemeenten ligt. Dan ligt het voor de hand om met elkaar af te stemmen bij het opstellen van regels voor het bedrijventerrein.

De vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte komt het meest tot uitdrukking bij die een gemeente heeft voor het omgevingsplan en is op verschillende manieren aanwezig:

- Activiteiten of onderwerpen die het Rijk niet meer regelt (de zogenaamde "bruidsschat")
- Maatwerk bij rijksregels
- Omgevingswaarden
- Instructieregels

1.3.9. Subsidiariteitsbeginsel en verhouding PS-GS

De wet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). Dit betekent dat de taken en de bevoegdheden in principe worden uitgevoerd door gemeenten en waterschappen. De gemeenten staan aan de basis voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. De waterschappen hebben de functionele zorg voor het waterbeheer.

Het subsidiariteitsbeginsel is voor de provincie vastgelegd in artikel 2.3 lid 2 Omgevingswet. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid alleen uit als dat nodig is:

- a) met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en een doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd,
- b) voor een doelmatige en een doeltreffende uitoefening van de taken en de bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Andere wettelijke beginselen die hier nauw mee samenhangen zijn het proportionaliteitsvereiste en het beginsel van de minst belastend interventie.

Kort gezegd komt het erop neer dat de provincie per beleidsonderwerp de afweging moet maken of sprake is van provinciaal belang of een provinciale taak. Als die vraag met *ja* wordt beantwoord en de provincie besluit tot inzet van instrumentarium, moet daarbij het instrument worden gekozen dat zo min mogelijk belastend is voor de gemeente of het waterschap. Maar ook bij de wijze waarop dat gekozen instrument wordt ingezet, moet waar mogelijk afwegingsruimte overblijven voor de gemeente of het waterschap.

Een voorbeeld: als regels worden opgenomen in de verordening, gaat de voorkeur uit naar instructieregels boven rechtstreeks werkende regels. En die instructieregels worden waar mogelijk zo open mogelijk geformuleerd. Op deze wijze wordt weliswaar het provinciaal belang gediend, maar tegelijkertijd houdt de gemeente voldoende ruimte over om rekening te kunnen houden met lokale omstandigheden. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er ook enkele verschuivingen in de taakverdeling tussen GS en PS, of mogelijkheden daartoe. Het gaat zowel om mogelijkheden voor delegatie van PS naar GS, als om bevoegdheden die de wet rechtstreeks aan GS toekent.

PS kunnen het vaststellen van delen van de Omgevingsverordening delegeren aan GS. Daarnaast in de wet bepaald dat GS bevoegd zijn de geometrisch begrenzing te wijzigen van gebieden die behoren bij de instructieregels in de verordening. Een andere in het oog springende wijziging betreft de bevoegdheid van GS om een programma en een projectbesluit vast te stellen.

1.4. Aanvullingssporen

De omgevingswet is in principe beleidsneutraal. Daar waar er expliciet sprake is van beleidswijzigingen zijn er aparte **aanvullingswetten** in procedure gebracht.

1.4.1. Bodem

De Aanvullingswet bodem kent drie pijlers: preventie, integrale afweging en beheer historische verontreinigingen.

- Bij preventie gaat het om het voorkómen van nieuwe verontreiniging of aantasting. Dit gebeurt via de zorgplicht en (algemene) regels voor burgers en bedrijven.
- Bij integrale afweging gaat het om het integraal meenemen van bodemkwaliteit bij besluitvorming over de fysieke leefomgeving in omgevingsvisies en omgevingsplannen.
- Bij beheer van historische verontreinigingen gaat het om bescherming van de gezondheid en milieu door verstandig om te gaan met resterende bodemverontreinigingen met behulp van algemene regels.

De normen voor bodemverontreiniging worden bepaald door het huidige of beoogde gebruik van de bodem. Dit normenstelsel biedt bescherming aan de gezondheid van de mens en het milieu. In het Aanvullingsbesluit bodem wordt het normenstelsel verder uitgewerkt, met veel beleidsvrijheid voor gemeenten.

Voor de regulering van activiteiten zijn de instrumenten van de Omgevingswet voldoende. Zo kan een gemeente in het omgevingsplan met het oog op de bodem regels stellen aan activiteiten. Ze kan bijvoorbeeld met locatie specifieke regels aangeven waar maatregelen aan de bodem noodzakelijk zijn voordat een activiteit uitgevoerd mag worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan locaties met historische bodemverontreinigingen.

Belangrijke instrumenten zijn de zorgplicht, rijksregels en de vangnetvoorziening voor het ongewoon voorval.

- Voor bodem wordt de bestaande zorgplicht van de Wet bodembescherming ingepast in het nieuwe stelsel van de Omgevingswet. In het omgaan met historische verontreinigingen staat het geval niet meer centraal, maar wordt naar de kwaliteit van de bodem gekeken in relatie tot de activiteit.
- Voor een aantal specifieke activiteiten worden rijksregels gesteld. Het gaat om het bouwen van een bouwwerk met een verblijfsfunctie, grondwerk en het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen. Ook worden rijksregels gesteld voor wateractiviteiten, zoals wateronttrekking. Voor andere activiteiten kunnen de gemeenten regels opnemen in het omgevingsplan.
- Een bijzondere situatie is de zogenoemde 'toevalsvondst op of in de bodem met onaanvaardbare risico's voor de gezondheid'. In het wetsvoorstel is hiervoor een vangnetvoorziening opgenomen. Deze voorziening bepaalt dat bij historische verontreinigingen de eigenaar de onaanvaardbare risico's wegneemt. Als de eigenaar verzuimt om maatregelen te nemen, kan de gemeente ingrijpen en de eventuele kosten verhalen.

Grondwater

De Omgevingswet maakt een knip tussen een bodem- en grondwatersanering. Het grondwaterbeheer is hierbij primair de verantwoordelijkheid van de provincie (voor wat betreft de kaderstelling) en de waterbeheerder (voor wat betreft het operationeel beheer), waarbij de provincie als 'hoeder van het grondwater' is aangewezen. Een bodemverontreiniging kan gevolgen hebben voor de grondwaterkwaliteit. Het beheer van de grondwaterkwaliteit raakt dan ook het beheer van (verontreiniging in) de bodem. Een eventuele grondwatersanering kan tevens gericht zijn op de aanpak van een verontreiniging in de bodem. Een dergelijke maatregel is in de praktijk veelal complex en vraagt om maatwerk. Voor een samenhangend en integraal grondwaterbeheer en het beheer van bodemverontreinigingen, is nauwe afstemming tussen de verschillende overheidslagen derhalve onontbeerlijk.

Wat is nieuw?

De koers van het bodembeleid blijft op hoofdlijnen hetzelfde. Wel zijn er enkele accentverschuivingen in de aanpak:

- Van saneren van het geval ... naar een gebiedsbenadering.
- Van saneren om milieu hygiënische redenen ... naar regels stellen aan activiteiten in het omgevingsplan.
- Van een centraal gereguleerde aanpak ... naar meer bestuurlijke afwegingsruimte voor nieuwe bodemsaneringen (voor grondwaterkwaliteit wordt geen grotere afwegingsruimte geregeld).
- Versnellen en verbeteren van de besluitvorming over bouwactiviteiten door onder meer het verminderen van het aantal bodemonderzoeken en het zoveel mogelijk inzetten van algemene regels in plaats van beschikkingen.

1.4.2. Grondeigendom

In de Aanvullingswet wordt een deel van de bestaande instrumenten voor grondbeleid samengebracht, vereenvoudigd, geharmoniseerd en geïntegreerd in het stelsel van het

omgevingsrecht. Het gaat om de instrumenten die ingrijpen in het eigendomsrecht van de grond: voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied. Het wetsvoorstel maakt ook kavelruil in stedelijk gebied mogelijk. Deze instrumenten worden toegevoegd aan de Omgevingswet.

Verder wordt via de Aanvullingswet een aantal wijzigingen aangebracht in de bestaande regeling voor het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Deze regeling is al in de Omgevingswet opgenomen. Het doel van de wijzigingen is om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken.

Wat is nieuw?

Bij onteigening verandert de hele procedure ingrijpend. Het Koninklijk Besluit tot onteigening verdwijnt, de Kroon speelt geen rol meer in de procedure. Voortaan zullen Provinciale Staten de onteigeningsbesluiten nemen. Een onteigeningsbesluit zal ter bekrachtiging voorgelegd moeten worden aan de bestuursrechter, die de besluitvorming vol zal moeten toetsen. Belanghebbenden krijgen verschillende mogelijkheden om tegen het besluit in verweer te gaan.

De instrumenten die gaan over grondeigendom zitten nu in verschillende wetten. De samenhang daartussen is soms niet goed. Met de Aanvullingswet worden de regels in de Omgevingswet geïntegreerd en waar mogelijk geüniformeerd, zodat deze beter op elkaar zijn afgestemd en het gebruik daarvan inzichtelijker wordt. Dit nodigt uit tot een meer samenhangende inzet van de verschillende instrumenten. Daarmee is de overheid beter in staat om in te spelen op de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving.

Nieuw is dat kavelruil ook in stedelijk gebied mogelijk wordt. Verder bevat de Aanvullingswet een voorstel voor wijziging van de regeling voor kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. De inhoudelijke wijzigingen bij de andere instrumenten worden per instrument in de FAQ's benoemd, zie <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/aanvullingswetten/aanvullingswet-grondeigendom/faqs-onteiening>

1.4.3. Natuur

Met het voorstel voor de Aanvullingswet natuur gaan de regels uit de Wet natuurbescherming over in het stelsel van de Omgevingswet. De huidige Wet natuurbescherming biedt een specifieke bescherming aan bepaalde natuurwaarden. Dit gebeurt onder meer vanwege hun belang voor het behoud van de biologische diversiteit of hun bijzondere kwetsbaarheid. Daarbij gaat het om de bescherming van Natura 2000-gebieden, van in het wild voorkomende flora en fauna en houtopstanden. Ook kan worden gedacht aan de regeling voor faunabeheer, bestrijding van schadeveroorzakende dieren en de jacht, en de regels over de handel in dieren en planten van bedreigde soorten (Cites-verdrag).

Met de Wet natuurbescherming geeft Nederland uitvoering aan diverse Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De provincies hebben een centrale rol in de uitvoering van de wet.

Aanvullingswet natuur

De Aanvullingswet natuur voorziet in wijzigingen van de Omgevingswet, zodat die wet straks over de nodige bevoegdheden en instrumenten beschikt om regels te stellen en maatregelen te treffen voor de bescherming van de natuur.

De meeste inhoudelijke regels voor de bescherming van de natuur uit de Wet natuurbescherming krijgen via het Aanvullingsbesluit natuur een plaats in drie algemene maatregelen van bestuur van de

Omgevingswet: het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit.

Wat is nieuw?

Het voornemen van het kabinet is dat het normenstelsel, de instrumenten en de bevoegdheidsverdeling tussen provincies en het Rijk ongewijzigd overgaan. De bedoeling is dat het beschermingsniveau van de natuur hetzelfde blijft.

1.4.4. Geluid

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat al geluidregels die via het omgevingsplan zullen gelden voor individuele bedrijven die geluid voortbrengen. Voor de andere belangrijke geluidbronnen – industrieterreinen, wegen en spoorwegen – worden via de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid regels toegevoegd aan de Omgevingswet en het Bkl.

De regels voor industrieterreinen en decentrale infrastructuur zijn nu nog opgenomen in de Wet geluidhinder. De regels over de zogenoemde geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen staan in de Wet milieubeheer. In de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid worden de regels uit deze beide wetten verder vernieuwd, verbeterd en geïntegreerd. De regels omtrent stiltegebieden, geluidbelasting kaarten en de vijfjaarlijkse actieplannen geluid gaan één op één over.

Wat is nieuw?

Systeemwijzigingen:

- De systematiek van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen wordt voortgezet en gaat ook gelden voor provinciale wegen en industrieterreinen. De naleving van de geluidproductieplafonds wordt gemonitord. Als het nodig is, worden maatregelen getroffen om aan de plafonds te blijven voldoen.
- Voor gemeentelijke wegen en waterschapswegen leent de systematiek van de geluidproductieplafonds zich niet goed. Voor die wegen gaat een andere systematiek gelden. Deze is gebaseerd op een zogenoemde basiskaart geluid met preventieve toetsing van voorgenomen besluiten vooraf en monitoring.
- Afweging en besluitvorming over geluid vindt niet sectoraal plaats, maar gaat zoveel mogelijk samen met het vaststellen van omgevingsplannen en het nemen van projectbesluiten.

Specifieke verbeteringen:

- Het normenstelsel wordt sterk vereenvoudigd. De Wet geluidhinder kende inmiddels tientallen verschillende normen voor evenzovele verschillende situaties. Met het Aanvullingsbesluit wordt dit normenstelsel geüniformeerd. Het wordt transparanter en eenvoudiger toepasbaar.
- Een vergelijkbare uniformering vindt plaats voor verschillende specifieke mogelijkheden tot beperkte afwijking van de normen die ook nu al bestaan. Denk aan vervangende nieuwbouw, woningbouw nabij zeehavens en de dove gevel. Dergelijke mogelijkheden zijn in de huidige wetgeving zeer versnipperd.
- De geluidisolatie van woningen langs provinciale wegen gaat van de gemeente over naar de provincie.
- Tot slot wordt de aansluiting tussen de geluidregels en de bouwregels in het Besluit bouwwerken leefomgeving verbeterd.

1.5. Digitaal stelsel

Bij de Omgevingswet hoort een goede digitale ondersteuning. Dat is het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Digitale informatie over de leefomgeving is straks op 1 plek te vinden: in het Omgevingsloket. Via dit loket kan iedereen snel zien wat mag en wat niet volgens de Omgevingswet. Overheden leveren de informatie voor het Omgevingsloket. Hiervoor sluiten ze lokale systemen aan op de landelijke voorziening van het digitaal stelsel.

De landelijke voorziening bestaat uit het Omgevingsloket met op de achtergrond een aantal informatiesystemen. Deze onderdelen van de landelijke voorziening zorgen ervoor dat informatie van overheden op de juiste plek in het Omgevingsloket beschikbaar komt.

Overheden sluiten aan op de landelijke voorziening zodat zij:

- hun omgevingswetbesluiten kunnen publiceren
- hun vragenbomen met toepasbare regels kunnen publiceren
- vergunningaanvragen en meldingen kunnen ontvangen
- begrippen en definities centraal kunnen beheren
- onderling en met initiatiefnemers kunnen samenwerken

1.6. Bestuursakkoord

Op 1 juli 2015 is het bestuursakkoord tussen het Rijk, het IPO, de VNG en de UvW werd getekend en de Omgevingswet door de Tweede Kamer werd aangenomen. In dit bestuursakkoord is vastgelegd dat gezamenlijk gewerkt wordt aan de implementatie van de Omgevingswet. In een financieel akkoord dat op 25 mei 2016 is vastgesteld zijn de financiële consequenties tot invoering van de Omgevingswet vastgelegd en zijn afspraken gemaakt over de structurele kosten vanaf 2019 (de toen beoogde invoeringsdatum). Het interbestuurlijke programma Aan de slag met de Omgevingswet (Ads) dat hieruit voortkomt is gericht op invoeringsondersteuning van de wet en het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Via de website en het informatiepunt wordt veel informatie gedeeld over de interpretatie van de wet, praktijkervaringen, leertrajecten en ontwikkeling van het digitaal stelsel, zie <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>



Afbeelding 4

1.7. Omgevingsdiensten

Met de Invoeringswet worden de regels over kwaliteitsborging en samenwerking bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) uit de huidige Wabo naar de Omgevingswet overgezet. Onderdeel daarvan is een bijzondere regeling voor het milieudomein, gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering en de onderlinge samenwerking van bevoegde instanties. De regeling verplicht gemeenten en provincies om een aantal VTH-taken uit te laten voeren door omgevingsdiensten. Voor de provincie gaat het daarbij hoofdzakelijk om taken met betrekking tot activiteiten die zwaardere milieueffecten hebben – denk aan complexe bedrijven. Ook taken als bijvoorbeeld bedrijfsmatige asbestverwijdering en de bouwtaak behorend bij milieubelastende activiteiten waar de provincie bevoegd gezag is blijven als voorheen vallen onder het

basistakenpakket. Zes van de omgevingsdiensten zijn landelijk gezien gespecialiseerd in het toezicht op bedrijven die onder het Besluit risico zware ongevallen (BRZO) 2015 vallen. Ook het verplicht delen van handhavinginformatie tussen de handhavingpartners via een geautomatiseerd systeem (het zogeheten Inspectievrouw milieu) is een belangrijk onderdeel van de Wet VTH. In Zuid-Holland zijn vijf omgevingsdiensten waarbij de DCMR Rijnmond de rol heeft van BRZO Omgevingsdienst.

1.8 Participatie

De Omgevingswet geeft aan dat 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (...) bij het proces van besluitvorming over een project of activiteit' van belang is. Het gaat hier om het betrekken van burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden. In het Omgevingsbesluit staan regels voor participatie, voor het projectbesluit en het omgevingsplan is een kennisgeving nodig van het participatietraject. Voor de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en het projectbesluit bestaat een motiveringsplicht: hoe is de omgeving bij de voorbereiding betrokken? Initiatiefnemers moeten bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning aangeven of en hoe overleg is geweest met belanghebbenden. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer mogen naar eigen inzicht het participatieproces inrichten.

De Eerste Kamer heeft op 11 februari 2020 een motie aangenomen die inhoudt dat de regering in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een regeling zal opnemen: "...die ervoor zorgt dat er een plicht ontstaat voor gemeenten, provincies en waterschappen om het participatiebeleid op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe participatie wordt vormgegeven en welke eisen daarbij gelden en dit participatiebeleid vast te stellen door respectievelijk gemeenteraad, provinciale staten en het algemene bestuur van het waterschap, en te bevorderen dat de medeoverheden hier zo snel mogelijk mee beginnen, liefst voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet."

2. Provinciale strategie en aanpak



In dit hoofdstuk wordt beschreven wat er tot op heden al is gedaan aan de implementatie van de Omgevingswet en wat de verhouding is met aanverwante besluiten en ontwikkelingen zoals: anders werken, digitalisering en participatie die bijdragen aan de doelen van de wet maar daar niet direct mee samenhangen.

2.1. Implementatie aanpak

Het implementatieprogramma Zuid-Holland is bij Voorjaarsnota 2016 door PS gefinancierd met het instellen van een programmareserve om deze verandering te ondersteunen en geeft richting aan de implementatie via drie sporen:

Landelijk samenwerking

In samenwerking met de interbestuurlijke invoeringsondersteuning via landelijk programma Aan de slag met de Omgevingswet (Ads) en het IPO-implementatieteam werken we samen aan de implementatie. Bijvoorbeeld voor digitalisering hebben medewerkers van Zuid-Holland in verschillende rollen actief bijgedragen aan het ontwerp en de ontwikkeling van het DSO. Daarnaast hebben we actief ingezet op de digitale consultaties van onderdelen van de wetgeving en waar nodig samen met de omgevingsdiensten en het HIC beïnvloed. Met name op aspecten van de milieubescherming op gebied van zware industrie en veiligheid is de wetgeving aangepast onder Zuid-Hollandse druk.

Organisatie provincie Zuid-Holland

De omgevingswet is een belangrijke hefboom om andere manier van werken te stimuleren en de grote opgaven waar we voor staan in de fysieke leefomgeving te realiseren. Het centrale uitgangspunt is dat de bestaande organisatieonderdelen zelf primair verantwoordelijk zijn voor de implementatie van de wet en dat er ter ondersteuning enkele centraal georganiseerde thema's zijn:

- Anders werken en Participatie (zie 2.2.);
- Omgevingsbeleid (zie 2.3.);
- Digitalisering (zie 2.4);
- Programmaorganisatie Implementatie Omgevingswet (zie 3).

Regionale samenwerking

Er zijn vijf regio's gevormd rond de omgevingsdiensten waarin kennis en ervaring gedeeld wordt en waarin wordt samengewerkt bij de implementatie van processen en procedures en het digitale spoor. O.a. de verkorting van de proceduretijden, andere afwegingsgronden en de digitaliseringsvereisten maken dat intensievere samenwerking dan voorheen noodzakelijk is. Het nastreven van verbeterdoelen van de Omgevingswet moeten uitgangspunt blijven bij deze werkwijze en dat gaat verder dan het "technisch voldoen aan de wet". In 2019 is gestart met een interbestuurlijk leertraject basistrainingen die in 2020 zullen worden aangevuld met verdiepingsmodules. In 2020 is een digitale variant ontwikkeld die vanaf 2021 interbestuurlijk wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 3 worden de concrete acties van deze sporen verder uitgewerkt.

2.2. Anders werken

"We vinden het belangrijk om sneller tot uitvoering en realisatie te komen. De maatschappelijke dynamiek vraagt van ons een alerte en lerende houding die de energie en het oplossend vermogen uit de samenleving weet te benutten. De opgaven zijn vaak complex. Een aanpak met louter standaardoplossingen en vaste procedures

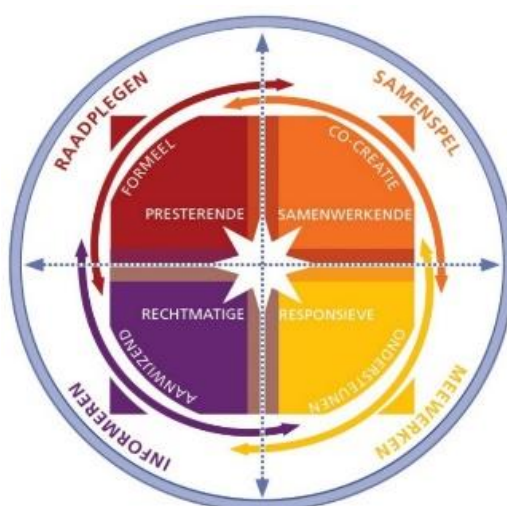
werkt niet. We betrekken onze inwoners, organisaties en bedrijfsleven vroegtijdig bij besluitvorming. We stellen ons open en met vertrouwen op voor initiatieven vanuit de samenleving. We maken ruimte voor verschil, experimenten en maatwerk. (Elke dag beter. Zuid-Holland, coalitieakkoord 2019-2023)

De in het coalitieakkoord geformuleerde uitgangspunten sluiten aan bij de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de gemeenten aan de basis staan voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. De waterschappen hebben de functionele zorg voor het waterbeheer. De provincie oefent de taken alleen uit als: een provinciaal of een nationaal belang niet op een doelmatige en een doeltreffende wijze door de gemeente kan worden behartigd of dit nodig is voor een doelmatige en een doeltreffende uitoefening van de taken en de bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Deels worden ook expliciet taken of bevoegdheden bij de provincie belegd, zoals voor bijvoorbeeld vergunningverlening, toezicht en handhaving op de zware industrie (BRZO-bedrijven). In die gevallen heeft de wetgever de keuze al gemaakt.

“De provincie is de bestuurslaag bij uitstek om bovenregionale vraagstukken op te pakken. Bijvoorbeeld op het gebied van milieu, recreatie en vervoer en voor alles wat de verbinding brengt tussen dorp en stad. De provincie is ook bij uitstek in staat om afstemming en verbinding tussen gemeenten te stimuleren”. (Elke dag beter. Zuid-Holland, coalitieakkoord 2019-2023)

Ambities van het college gelet op maatschappelijke opgaven vanuit het provinciaal belang en de beoogde werkwijze zijn leidend voor de voorbereiding op de Omgevingswet en ons omgevingsbeleid. In de voorbereidingsperiode vanaf medio 2015 hebben we ervaren dat de samenwerking met bestuurlijke partners leidt tot meer afstemming en gezamenlijke initiatieven en pilots. De ervaring leert dat een aantal gemeenten vooroplopen bij de voorbereiding en pilots doen in het kader van de crisis en herstelwet (verbrede reikwijdte van een bestemmingsplan). Andere gemeenten zijn meer afwachtend en bereiden zich liever voor na invoeringsdatum van de wet. Door actief kennis te delen en een interbestuurlijk leertraject uit te voeren zien we dat tempoverschillen wat kleiner worden. Afwachtende gemeenten worden nu ook gestimuleerd zich voor te bereiden op de wet en zien het belang van samenwerking. Participatie wordt, wanneer van toepassing, inmiddels bij elk provinciaal besluit onderbouwd afgewogen via het participatiekompas en de vijf participatieprincipes (zie hiervoor ook www.zuid-holland.nl/participatie):



Afbeelding 5

Participatie principes met gebruik van het participatiekompas:

1. De basishouding van de provincie bij het voorbereiden en realiseren van de opgaven is: samenwerken met betrokken partijen!
 - Er wordt geen participatieproces gestart als er niets te beïnvloeden valt.
2. Of het nu om beleid of uitvoering gaat, de provincie benoemt voor zichzelf de passende rol(len) en de aansluitende vorm(en) van participatie.
 - In het geval van een eigen initiatief wordt gebruik gemaakt van het 'Participatiekompas'.
3. De provincie hecht waarde aan initiatieven uit de samenleving. Per initiatief bekijken we hoe wij ons als provincie daartoe verhouden.
 - Daarvoor wordt gebruik gemaakt van het instrument 'Omgaan met initiatieven uit de samenleving'.
4. De architectuur van de participatie wordt in een open en gelijkwaardig gesprek samen met participanten bepaald.
 - Dit gebeurt bij het maken van het plan van aanpak voor de opgave.
 - Onderwerpen zijn tenminste: elkaars belangen, rollen, taken, verwachtingen en wat inhoudelijk/ financieel wel en niet ter discussie staat of mogelijk is.
 - Er is respect voor de verschillen in rollen vanwege bijvoorbeeld wettelijke en democratische regels.
5. De inzet van de provinciale medewerker en bestuurder beoogt een gelijk speelveld voor alle participanten.
 - Het proces, informatiedeling en terugkoppeling zijn transparant en te begrijpen (geen jargon).
 - Besluitvormingsprocedures zijn vooraf, op begrijpelijke wijze, inzichtelijk.
 - Wanneer er geheime informatie is dan worden hierover goede afspraken gemaakt.
 - Naar de deelnemers wordt gecommuniceerd hoe hun input het besluit heeft beïnvloed.

2.3. Omgevingsbeleid

“We werken steeds meer opgavegericht en integraal, langs de lijnen van dit akkoord en daarmee werken we aan één uitvoeringsagenda. De Omgevingswet biedt goede mogelijkheden om dit verder te ontwikkelen. Het bestuur en de organisatie trekken hierin samen op.” ... “Het bevorderen van een gezonde en veilige leefomgeving is in de toekomstige Omgevingswet een belangrijk doel. We hebben oog voor de toenemende gezondheidsverschillen tussen bevolkingsgroepen in onze provincie en dragen bij aan vermindering daarvan. Daar voelt de provincie zich vanuit haar rollen en taken verantwoordelijk voor. “ (Elke dag beter. Zuid-Holland, coalitieakkoord 2019-2023).

Met de ontwikkeling van het omgevingsbeleid proberen we aan alle ambities van het coalitieakkoord invulling te geven. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet zijn de leidraad voor het Zuid-Hollandse provinciale omgevingsbeleid (kerninstrumenten omgevingsvisie, omgevingsverordening en omgevingsprogramma). Door expliciet beleid te ontwikkelen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving in relatie tot een goede omgevingskwaliteit geeft de provincie invulling aan de beoogde maatschappelijk doelen van de wet.

De keuze of iets een provinciaal belang is en op welke wijze we onze instrumenten willen inzetten is vooral een politieke keuze en mede afhankelijk van de gekozen sturingsfilosofie. De provinciale belangen zijn opgenomen in het digitale Omgevingsbeleid en zo voor iedereen inzichtelijk.

Voor de huidige inzet van de ruimtelijk instrumenten is “Protocolafspraken met betrekking tot de Wro bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten 2021” van kracht.

Het bevat afspraken over de procedures rond:

1. Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.
2. Provinciaal inpassingsplan en coördinatie regeling
3. Rijksinpassingsplan
4. Ontheffingen van de Omgevingsverordening

5. Beoordeling regionale visies

Deze afspraken zullen worden herzien in de aanloop naar de inwerkingtreding van de omgevingswet.

Voortraject vaststelling van het Omgevingsbeleid

Op **1 februari 2017** hebben PS unaniem de aanpak Omgevingsbeleid vastgesteld, “de "Aanpak Omgevingsbeleid" die zich kenmerkt door de modulaire aanpak en de uitgangspunten integraal, modulair, adaptief, gedragen en gebiedsgericht en operationeel (IMAGO).”

De kern van dat besluit was dat de ontwikkeling van provinciale Omgevingsbeleid verloopt via een modulaire aanpak. En die aanpak kenmerkt zich door een opgavegerichte werkwijze, waarbij de te vernieuwen inhoudelijke onderdelen (modules) van het provinciale beleid separaat ter besluitvorming aan Provinciale Staten worden aangeboden. Elke onderdeel kent hierbij zijn eigen tijdpad. Door het vaststellen van deze aanpak hebben Provinciale Staten akkoord gegeven op de opgavegerichte en modulaire werkwijze. Bij de destijds verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet begin 2019, zou het provinciale Omgevingsbeleid aan de vereisten van de Omgevingswet voldoen (red. inmiddels is de beoogde invoeringsdatum 1 juli 2022). Om de visie en de verordening gereed te maken voor de Omgevingswet, is de keuze gemaakt beide instrumenten beleidsneutraal om te zetten en daarnaast beleidsrijk onderwerpen uit te werken in aparte wijzigingen.

Vaststelling Omgevingsvisie en – verordening

Op 20 februari 2019 hebben PS besloten tot vaststelling van de Omgevingsvisie Zuid-Holland, Omgevingsverordening alsmede de beleidsrijke module Kantoren, wonen en verstedelijking. Deze zijn per 1 april 2019 in werking getreden.

Gezien het uitstel van de invoering van de Omgevingswet van 2019 naar 2022 moet de Omgevingsverordening nog opnieuw worden vastgesteld onder het juridische stelsel van de Omgevingswet. Dit wordt de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening.

Nieuwe planning en strategie Omgevingsverordening

De Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV) kan alleen in werking treden als de Omgevingswet in werking is. Deze ZHOV wordt wel eerder vastgesteld. Wijzigingen en aanvullingen worden via een afzonderlijk spoor doorgevoerd. Hiermee is een balans gevonden tussen voortgang houden en flexibiliteit houden. Dit aanvullings- en wijzigingsproces zal ook voor inwerkingtreding van de Omgevingswet afgerond worden, waarna wijzigingen via het reguliere (periodieke) beheerproces kunnen verlopen. De omgevingsverordening is mede kaderstellend voor de waterschapsverordening en de gemeentelijk omgevingsplannen.

Verzamelherzieningen Omgevingsbeleid

Inmiddels hebben GS de eerste verzamelherziening Omgevingsbeleid in procedure gebracht die op 15 januari 2020 in de Integrale Commissie is besproken als wijziging van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en het Programma ruimte. De vaststelling van de eerste verzamelherziening is afgerond. Per 1-1-2020 zijn leges uit de Omgevingsverordening gehaald. In 2021 heeft er opnieuw een herziening plaatsgevonden, die is sinds 7 augustus 2021 vigerend. En op dit moment loopt de herziening 2021 die naar verwachting begin 2022 zal worden vastgesteld.

De ontwikkeling van beleid gericht op een gezonde en veilige leefomgeving wordt uitgewerkt evenals andere nieuwe prioriteiten uit het coalitieakkoord en worden onderdeel van het Omgevingsbeleid en geprogrammeerd via de lange termijn agenda (LTA) Omgevingsbeleid.

Lange termijn agenda (LTA)

Bij het vaststellen van de aanpak is besloten om periodiek de Lange Termijn Agenda omgevingsbeleid vast te stellen waarmee PS inzicht hebben en sturing kunnen geven om het te ontwikkelen en vast te stellen beleid. Periodiek wordt de LTA vastgesteld door PS. De LTA is gedigitaliseerd en altijd raadpleegbaar via: <https://lta.zuid-holland.nl>

2.4. Digitale strategie

Digitalisering heeft in steeds grotere mate impact op de maatschappij en het functioneren van de overheid. De visie 'Waardenvol Digitaliseren' is een richtinggevende visie en aanpak waarmee de provincie Zuid-Holland regie neemt op de digitale transformatie van de organisatie in een sterk digitaliserende samenleving en waarbij de maatschappelijk opgaven centraal staan en de volgende principes het uitgangspunt vormen:

1. De opgaven en taken van de provincie staan centraal.
2. Om publieke waarden en functies te borgen stellen we kaders, bewaken deze en geven we het goede voorbeeld.
3. Wij streven in de digitale transformatie naar publieke waardenoptimalisatie.
4. Openheid en transparantie over data en data-, en technologiegebruik is waar wij voor staan.
5. We benutten kansen voor versterking van het democratische proces.
6. We creëren de omstandigheden dat alle inwoners en bedrijven in Zuid-Holland mee kunnen doen in de digitale ontwikkeling.
7. Onze eigen werkwijzen en processen optimaliseren we vanuit technologische mogelijkheden.

Zoals in 1.5. beschreven is het Digitaal stelsel omgevingswet (DSO) een belangrijk onderdeel van deze stelselherziening. Zuid-Holland werkt actief mee aan de ontwikkeling en implementatie van het DSO. Maar de ambitie gaat verder dan dat. Met het digitaal systeem Omgevingsbeleid, de Altijd actuele digitale vergunning (AADV) en de interprovinciale inzet bij de informatieproducten Natuur en Externe Veiligheid laten we ook zien dat we er niet alleen over praten maar het ook gewoon doen.

2.4.1. Digitaal systeem omgevingsbeleid

In 2018 is het bestaande beleid voor de fysieke leefomgeving neutraal omgezet naar één Omgevingsvisie en één Omgevingsverordening. Hiertoe is al het beleid voor de fysieke leefomgeving, afkomstig uit diverse beleidsnota's en 18 verordeningen, samengevoegd en opgenomen in een database. De database kent een raadpleegomgeving, die beoogt dat een gebruiker van het beleid kan opzoeken wat voor hem of haar nodig is. Onderlinge beleidsrelaties zijn hierin inzichtelijk gemaakt, alsook de doorwerking van beleidskeuzes (visie) naar regels (verordening) en maatregelen (programma's).

Samenhangende beleidskeuzes, afkomstig vanuit het bestaande beleid, zijn geclusterd naar 12 provinciale opgaven voor omgevingskwaliteit. De ontwikkelrichting van het omgevingsbeleid is gekoppeld aan 6 ambities. Voor de verdere verankering van het omgevingsbeleid, zowel in de organisatie als in de samenwerking met partners en in gebieden, zijn beide lijnen (opgaven omgevingskwaliteit en realisatie ambities) relevant. De ontwikkeling van het omgevingsbeleid leidt tot aanpassing van het werkproces beleidsontwikkeling. Waar we tot op heden steeds een nieuwe beleidsnota maken (met eigen beleidscyclus en monitoring), hebben we straks nog één omgevingsbeleid en passen we onderdelen hiervan aan. In plaats van beleidsnota's maken we 'modules' met aanpassingen. Deze worden digitaal verwerkt in de database van het Omgevingsbeleid.

De inhoud van de database is op 22 januari 2019 door GS vastgesteld als hét provinciale omgevingsbeleid en is altijd raadpleegbaar via <https://omgevingsbeleid.zuid-holland.nl/>

[Waar nodig worden aanvullende digitale tools ingezet om aan de digitale verplichtingen die met de Omgevingswet mee komen te voldoen. Het gaat om het aanleveren van vragenbomen en indieningsformulieren via toepasbare regels en het kunnen ontvangen van vergunningaanvragen.](#)

2.4.2. Altijd actuele digitale vergunning (AADV)

Het DSO wordt vanuit het landelijke programma Aan de slag met de Omgevingswet (Ads) ontwikkeld als een landelijke voorziening die regels vanuit AMvB's, omgevingsplannen en verordeningen digitaal ontsluit. Bij de inwerkingtreding van de wet in 2022 is de omgevingsvergunning hiervan nog geen onderdeel ('niet aangewezen als omgevingsdocument'). De omgevingsvergunning wordt dus niet als besluit en bijbehorende regels beschikbaar gemaakt via het DSO. Uiteraard worden burgers en bedrijven (ook complexe) wel ondersteund in het inzichtelijk krijgen van de vergunning-, meldings- en informatieplicht die in hun specifieke situatie geldt.

Er wordt door het DSO dus voorlopig géén ondersteuning geboden om de voorschriften uit de vergunning via het DSO digitaal (en geo-locatie gebonden) te ontsluiten. Ook is niet bekend, of aangegeven op welke termijn de vergunning wel als document binnen het DSO wordt opgenomen, en of daarmee inzicht in geldende vergunningvoorschriften beschikbaar komt. Dit is voor Zuid-Holland geen acceptabele situatie en daarom heeft PS in november 2018 besluit genomen hier op korte termijn wel invulling aan geven. Daarom ontwikkelt de provincie de Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV) die voor inwoners, belanghebbenden en bedrijven via internet opvraagbaar is. De AADV zorgt voor een overzicht van alle voorschriften in de vergunning zoals die op het moment van opvragen gelden. Deze AADV is te koppelen aan een kaart, zodat de informatie ruimtelijk inzichtelijk wordt gemaakt. We zorgen ervoor dat de AADV optimaal aansluit op het DSO conform geldende standaarden. De AADV wordt generiek ontwikkeld zodat gebruik door andere provincies ook mogelijk is.

NB Dit traject valt buiten de scope van dit invoeringsplan en kent een eigen plannings- en verantwoordingslijn.

2.4.3. Informatieproducten Natuur en Externe Veiligheid

In het Bestuursakkoord (2015) en het financieel akkoord (2016), zijn landelijk afspraken gemaakt over de ontwikkeling en financiering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Voor de ontwikkeling van het DSO zijn 3 scenario's afgesproken, waarbij de ambitie is vastgelegd om te komen tot realisatie van het zogenoemde 'scenario 3' per 1 januari 2024. In dit scenario is onder andere de bouw van tien Informatiehuizen voorzien. Een Informatiehuis levert de infrastructuur waarmee informatieproducten beschikbaar gesteld kunnen worden. Het budget dat het Rijk de afgelopen jaren, maar ook in de Voorjaarsnota 2020 beschikbaar heeft gesteld voor realisatie van scenario 3 is ontoereikend om te voorzien in Informatiehuizen.

Omdat beschikbaarheid van informatie van goede kwaliteit cruciaal is om de maatschappelijke baten van de Omgevingswet te realiseren, hebben de provincies besloten hun verantwoordelijkheid voor de informatiehuizen Externe Veiligheid en Natuur te nemen en te investeren in de ontwikkeling en het beheer van een aantal informatieproducten voor beide domeinen. Er blijft in bestuurlijk overleg aangedrongen worden op investering door het rijk in de ontwikkelkosten.

3. Wat gaan we ervoor doen



- Dit hoofdstuk bevat de beschrijving van de te behalen doelen en de daarvoor benodigde acties inclusief fasering.
- De in dit invoeringsplan opgenomen acties die ook in de LTA zijn opgenomen zijn hier voor de volledigheid opgenomen conform stand van zaken bij vaststelling van dit plan. De verder planning en verantwoording loopt via het proces van de LTA.
- De hieronder opgenomen vereisten en karakteristieken zijn op hoofdlijnen.

3.1. Instrumenten



3.1.1. Omgevingsvisie

In de omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De provincie stelt 1 omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. De omgevingsvisie is gebaseerd op artikel 3.1 van de Ow en is een besluit in een vrij formaat en hoeft geen regels te bevatten. Deze aspecten zijn van belang:

- Provinciale Staten stellen de visie vast,
- Inwerkingtreding vindt plaats op dag na bekendmaking of op in besluit tot vaststelling aangegeven andere datum,
- Is een politiek-bestuurlijk document en bindt uitsluitend het vaststellende bestuursorgaan,
- Biedt een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de beleidsdoelen in de visie na te streven en bevat geen regels voor burgers, bedrijven of andere overheden,
- Kent geen hiërarchie en geen doorwerking in juridische zin,
- Houdt rekening met rechtstreeks betrokken belangen (artikel 2.1),
- De provincie kan samen met andere gemeenten of provincies een gezamenlijke of regionale omgevingsvisie opstellen.

Stand van zaken

De huidige omgevingsvisie is op 20 februari 2019 door PS vastgesteld met verwerking van coalitieakkoord. Dit was onder het huidige recht. De visie is opgenomen in het digitaal systeem Omgevingsbeleid.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Vaststellen van (verzamel)herzieningen van het Omgevingsbeleid (onder huidige recht).	Loopt door in 2022	LTA
b.	Actualiseren van de Omgevingsvisie. Nieuwe werkwijze in koersnotitie Omgevingsbeleid voor een aantal grote modules waarvoor een gezamenlijke inspraakprocedure wordt georganiseerd en een plan-MER nodig is. Verder tekstuele verbeteringen, actualisaties en verbeteringen in opbouw, structuur en leesbaarheid van de Omgevingsvisie. Evenals het consistent maken met de begroting.	Loopt door in 2022	LTA
c.	(Kunnen) publiceren via de digitale standaarden (van de omgevingsvisie)	1-1-2022	



3.1.2. Omgevingsverordening

De provinciale omgevingsverordening onder de Omgevingswet is gebaseerd op artikel 2.6 van de Ow.

- Het is Ow-Besluit en bevat (voorschrijvende) regels,
- Alleen de onderwerpen die van provinciaal belang zijn,
- De omgevingsverordening bevat regels die zich richten tot drie doelgroepen:
 - o Burgers en bedrijven;
 - o Gemeenten en waterschappen;
 - o Gedeputeerde Staten.
- De Omgevingswet en AMvB's bevatten (instructie) regels die aangeven welke onderwerpen ten minste moeten worden opgenomen.

Gelijktijdig met de hernieuwde vaststelling van de Omgevingsverordening wordt een delegatiebesluit opgesteld. Omdat het gaat om een beleidsarme herziening bevat dit besluit weinig veranderingen ten opzichte van de huidige situatie. Of een bredere toepassing van de delegatiemogelijkheden nodig of wenselijk is, kan worden gezien in het kader van de modules beleidsvernieuwing zoals aangekondigd op de Lange Termijn Agenda van PS. Ook wordt het nautisch beheer ontvlochten uit de Omgevingsverordening, omdat dit zich niet goed verhoudt tot de Omgevingswet.

Wat gaan we doen in 2020-2022

a.	Vaststellen van de eerste verzamelherziening van het Omgevingsbeleid onderdeel verordening (onder huidige recht)	Q2 2020	LTA
b.	Hernieuwde vaststelling van de Omgevingsverordening die nodig zijn om deze gereed te hebben voor de Omgevingswet. Expliciet onderscheid maken tussen de modules: <ul style="list-style-type: none"> - Beleidsrijke aanpassingen; - Gelijkwaardige aanpassingen; - Aanpassingen als gevolg van de Omgevingswet met beperkte impact. 	Q2 2021 (GS) Q3/Q4 2021 (PS)	LTA
c.	Onderdelen voor de omgevingsverordening meenemen in koersnotitie Omgevingsbeleid voor een aantal grote modules waarvoor een gezamenlijke inspraakprocedure wordt georganiseerd en een plan-MER nodig is.	Q2-Q4 2021	LTA
d.	Vaststellen van een delegatiebesluit.	Q3-Q4 2021 (PS)	LTA
e.	Aanvullings/wijzigingsspoor 2021 (wZHOV)	Q1 2021 - Q4 2021, loopt door in 2022	
f.	(Kunnen) publiceren via de digitale standaarden (van de omgevingsverordening)	Q2 2021-Q4 2021	



3.1.3. Projectbesluit

Een projectbesluit volgens de projectprocedure maakt projecten met een publiek belang provinciaal mogelijk.

- De projectprocedure bestaat uit 5 stappen:
 1. Kennisgeving voornemen: Bevoegd gezag geeft aan de opgave te gaan verkennen en geeft aan of er een voorkeursbeslissing gaat komen.
 2. Kennisgeving participatie: In de kennisgeving participatie staat hoe het bevoegd gezag of de initiatiefnemer de diverse partijen (zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) betreft.
 3. Verkenning: Bevoegd gezag onderzoekt de mogelijke oplossingen voor een opgave.

4. Voorkeursbeslissing: Het bevoegd gezag neemt een voorkeursbeslissing als dit in de kennisgeving voornemen staat.
 5. Projectbesluit: Het bevoegd gezag werkt uit op welke manier het een project zal uitvoeren en stelt het ontwerp vast.
- Voor sommige projecten bepaalt de Omgevingswet of er sprake is van een publiek belang en is het verplicht de projectprocedure toe te passen.
 - Alleen in bijzondere gevallen kan de overheid voor een initiatief van een private initiatiefnemer een projectprocedure starten.
 - Het college van Gedeputeerde Staten is bevoegd gezag en bepaalt op enkele in de wet opgenomen uitzonderingen na zelf of ze een projectbesluit toepassen.
 - De minister kan in overleg met de minister van BZK de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen overdragen aan Gedeputeerde Staten.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Interne procedures opstellen dan wel aanpassen, inclusief de samenhang met de onteigeningsprocedure.	Q4 2020-Q4 2021	
b.	De procedure toetsen op een of meerder huidige project(en) [concreet maken]	Q1 2021	
c.	(Kunnen) publiceren via de digitale standaarden (van het omgevingsbesluit)	Q3 2021	



3.1.4. Programma's

Op basis van artikel 3.8 van de Ow verplichte programma's vaststellen waarin maatregelen gericht op kwaliteit, een aspect of een gebied genomen worden die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Onverplichte programma's kunnen per beleidsdomein vastgesteld worden door GS. De verplichte programma's zijn bij hoofdstuk 1.2 opgenomen.

De omzetting van de huidige programma's, die vaak nog zijn vastgesteld door PS, naar programma's onder de Omgevingswet krijgt dit jaar zijn beslag. GS zullen deze nieuwe programma's vaststellen. PS kunnen bepaalde beleidsonderwerpen aan zich houden door deze te verschuiven van programma naar visie. Ook hebben PS de mogelijkheid om in de omgevingsverordening instructieregels voor GS op te nemen, met betrekking tot (de inhoud van) programma's. De grens tussen de omgevingsvisie en een programma is een politieke keuze, mede afhankelijk van de sturingsfilosofie die wordt gehanteerd.

De discussie over de knip tussen omgevingsvisie en programma en de daarmee gepaard gaande bevoegdheidsverschuiving is het makkelijkst te voeren aan de hand van de concrete inhoud bij de totstandkoming van de omgevingsvisie en de programma's.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Maatregelen uit bestaande en nieuwe programma's samenvoegen in het digitale Omgevingsprogramma.	Q3 2020-Q1 2021	LTA
----	---	-----------------	-----



3.1.5. Omgevingsvergunning, toezicht en handhaving (omgevingsdiensten)

Burgers, bedrijven en overheden kunnen toestemming vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren door het aanvragen van een omgevingsvergunning.

- De omgevingsvergunning is voor de provincie gebaseerd op artikel 16.62 Ow;

- Als hoofdregel wordt de reguliere procedure van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd (standaard 8 weken met mogelijkheid tot verlenging);
- In bijzondere gevallen is de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. In artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit worden deze gevallen aangewezen: het gaat dan om o.a.:
 - o Richtlijnen industriële emissies
 - o Seveso-richtlijnen
 - o Habitatrichtlijn
 - o Verdrag van Aarhus.

De verschillende bestaande vergunningen op basis van de verschillende wetten worden vervangen door de Omgevingsvergunning. Voor het grootste deel worden de vergunningen waarvoor de provincie bevoegd gezag is, verleend door de Omgevingsdiensten. De vergunningen in relatie tot de provinciale (vaar)wegen die door de provincie zelf worden verstrekt, vormen hierop een uitzondering. Daar wordt hieronder nader op ingegaan.

Er is een analyse gemaakt van de veranderingen die de Omgevingswet met zich mee brengt. Op basis van deze analyse is vervolgens gekeken wat de betekenis van deze veranderingen. Uitgangspunt is zoals gebruikelijk in de relatie tussen de provincie en de omgevingsdiensten, dat de provinciale organisatie verantwoordelijk is voor het beleid en de omgevingsdiensten de uitvoering in opdracht van de provincie uitvoeren. Regelmatig spreken zij elkaar bij over de stand van zaken bij de invoering van de Omgevingswet, zodat de gedeputeerde zijn verantwoordelijkheid voor zowel beleid als uitvoering kan waarmaken. De taakverdeling op grond van bovenstaand schema is als volgt, waarbij in lichtgrijs de onderwerpen zijn aangegeven die elders in dit invoeringsplan zijn toegelicht. Dit heeft geresulteerd in de onderstaande tabel:

Taakverdeling Provincie en Omgevingsdiensten

Type verandering	Inhoud	Gevolg	Verantwoordelijke
1. Structuur	a. Systematiek uit Wet VTH is beleidsneutraal overgenomen	Geen gevolgen voor structuur op hoofdlijnen, wel aangepast aan de terminologie van de Omgevingswet	nvt
2. Wijziging van taken in takenpakket	a. Deel bodemtaken verschuiven van provincie naar gemeenten	Heeft gevolgen voor aandeel van provinciale opdracht in takenpakket. Toezicht en handhaving ligt in mandaat bij de OD's, vergunningverlening is nog discussie over.	Provincie
	b. Omgevingsplanactiviteit wordt onderdeel van basistakenpakket provincie	OD moet in mandaat een beslissing nemen over een provinciale omgevingsplanactiviteit (is nog punt in consultatie: IPO wil deze geen onderdeel maken van basistakenpakket).	Provincie
3. Wijziging binnen taken	a. Activiteitenbegrip vervangt inrichtingenbegrip voor niet-BRZO-bedrijven	Het begrip 'milieubelastende activiteit' is aangrijppunt voor het stellen van rijksregels en niet het begrip 'inrichting'. Heeft gevolgen voor met name het vergunningenproces. Omgevingsdiensten maken afspraken met hun ketenpartners hierover.	Omgevingsdienst
	b. Bestuurlijke boete voor overtredingen van BRZO-bedrijven	Nieuwe bevoegdheid, in mandaat voor DCMR. Provincies maken nog een afgestemd boetebeleid (landelijk IPO-traject heeft een gezamenlijk beleid	Provincie

		opgeleverd dat voor de inwerkingtreding van de Ow door alle provincies afzonderlijk wordt vastgesteld. GS Zuid-Holland heeft dit beleid al vastgesteld; treedt in werking tegelijkertijd met de Ow.	
	c. Bestuurlijke strafbeschikking	Onder de Omgevingswet zullen strafbare feiten gebaseerd worden op locatie-gebonden normen uit het omgevingsplan, kan voor lokaal verschil in normen zorgen. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking ligt bij de directeur van een Omgevingsdienst.	Provincie en Omgevingsdienst
	d. Gedetailleerde normen worden vervangen door specifieke zorgplichten	Normen zijn meer open. Mogelijk noodzakelijke invulling van open normen nodig bij VTH; vergt een actievere handhaving op de specifieke zorgplichten door de omgevingsdiensten.	Omgevingsdienst
	e. Diverse vergunningprocedures gaan van 26 naar 8 weken (geldt niet voor BRZO).	Versnelling besluitvorming, zorgt voor andere inrichting van vergunningverlening door omgevingsdiensten (BRZO blijft 26 weken).	Omgevingsdienst
	f. Leges kunnen gevraagd worden voor milieuvergunningen	Provincie moet keuze maken over invoeren van leges en hoogte tarieven.	Provincie
	g. Vergunning van rechtswege vervalt	Wanneer niet tijdig op de aanvraag wordt beslist ontstaat er geen vergunning van rechtswege meer bij de reguliere vergunningprocedure (lex silencio positivo). De aanvrager kan een beroep doen op de Wet dwangsom bij overschrijding van de termijnen.	Provincie en Omgevingsdienst
	h. Stroomlijnen indieningsvereisten	Alle verschillende wettelijke indieningsvereisten voor landelijke vergunningen zijn in de Omgevingsregeling opgenomen.	Omgevingsdienst
	i. Participatie voor initiatiefnemers	Belanghebbenden moeten aangeven of zij bij het opstellen van de aanvraag hebben gesproken met de omgeving en wat daar is uitgekomen. De gemeenteraad kan in bepaalde gevallen in het Omgevingsplan eisen stellen aan participatie. In het provinciale uitvoeringsbeleid VTH zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop participatie wordt uitgevoerd in het kader van provinciale vergunningverlening.	Omgevingsdienst
4. Alg. systeemwijziging met effect op OD's	a. Invoering van het DSO waar ook OD's op aan moeten sluiten	DSO verbindt verschillende systemen. VTH is nog niet aangesloten op het DSO.	Omgevingsdienst
	b. Algemene verbeterdoelen	De regering heeft vier verbeterdoelen voor de Omgevingswet: 1. De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten.	Provincie en Omgevingsdienst gezamenlijk

		<ol style="list-style-type: none"> 2. De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen. 3. De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten. 4. De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren. <p>Deze veranderdoelen en ambities geven richting aan de uitvoering. Het is aan provincie en omgevingsdiensten om hier – naast de wettelijke veranderingen – vorm en inhoud aan te geven.</p>	
	c. Beleidscyclus Omgevingswet	De beleidscyclus biedt een structuur om de instrumenten van de Omgevingswet te ordenen. Toezicht- en handhaving zou meer in de planvorming (visie en verordeningen) betrokken moeten worden.	Omgevingsdienst (vzv uitvoering betreft) Provincie
5. Verandering bij gemeenten (en andere partijen).	a. Gemeenten hebben ruimte om decentrale regels te stellen	Door invoering bruidsschat en het opnemen van decentrale regels in het omgevingsplan kan de omvang van takenpakket van OD's komende jaren aan verandering onderhevig zijn. Dit is onderdeel van gesprek met de gemeenten.	nvt

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de veranderingen op grond van de Omgevingswet voor het grootste deel onderdeel zijn van andere trajecten, zoals de overdracht van de bodemtaken of het digitale stelsel Omgevingswet. Dat vloeit logisch voort uit de samenhang tussen het opstellen van beleid en regels enerzijds en de vergunningverlening en toezicht en handhaving anderzijds. Dit is met uitzondering van het beleidskader voor de uitvoering van de bestuurlijke boete voor de BRZO en de omgevingsplan activiteit (OPA), die juist met name op het terrein van de handhaving ligt.

Voor de bestuurlijke boete geldt, dat de toelichting van de Omgevingswet regelt, dat de provincies gezamenlijk zorgdragen voor het beleidskader op basis waarvan de omgevingsdiensten met bevoegdheid in relatie tot BRZO-bedrijven de bestuurlijke boete opleggen. In IPO-verband is een gezamenlijk beleidskader opgesteld en is bestuurlijk afgesproken dat alle 12 provincies dit beleidskader vaststellen en publiceren voor de komst van de Omgevingswet. Zuid-Holland heeft het [beleidskader bestuurlijke boete](#) al vastgesteld; het zal tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking treden.

Ten aanzien van de omgevingsplanactiviteit geldt dat afspraken over de omgevingsplanactiviteit zo nodig worden opgenomen in een wijziging van de mandaatregeling in 2022. Met de vertaling van de huidige mandaatregelingen voor de Omgevingsdiensten zal in het najaar van 2021 worden afgerond en zal in het voorjaar van 2022 vastgesteld worden.

Ten aanzien van de implementatieverantwoordelijkheid die ligt bij de omgevingsdiensten geldt, dat deze verloopt via de gebruikelijke aansturinglijnen naar de omgevingsdiensten toe. In het kader van de jaarcyclus is de Omgevingswet al een aantal jaar onderdeel van opdrachtverlening en monitoring en verantwoording. In aanvulling daarop is er ook regelmatig overleg met de projectleiders Omgevingswet van de diensten. Daarnaast komt het onderwerp ook regelmatig ter sprake in het directeurenoverleg Omgevingsdiensten - PZH.

Algemeen beeld is dat de omgevingsdiensten voortvarend aan de slag zijn met de bovengenoemde activiteiten en op 1 juli 2022 aan de minimale vereisten zullen voldoen om aan te sluiten op het DSO en de taken op het terrein van vergunningverlening en handhaving uit te kunnen voeren.

Verkend wordt of onze aanvragen voor vergunningen voor onze provinciale wegen en vaarwegen vanuit de provincie ook aangesloten kunnen worden op het DSO.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Vaststellen beleidskader bestuurlijke boetes BRZO	Q1 2021	
b.	Omgevingsplanactiviteit (OPA) evt opnemen in mandaatregeling	Q1-4 2021	
c.	Besluiten of leges worden geheven voor milieuvergunningen	Q1-4 2021	
d.	Verkennen en loket technisch aansluiten op DSO, oefenen (DBI)	Q4 2021, loopt door in 2022	

3.1.6. Omgevingsplan & interventies

Het gemeentelijk omgevingsplan gaat over het toedelen van functies aan locaties en het stellen van regels aan activiteiten. Instructieregels van de (provinciale) Omgevingsverordening hebben hun doorwerking in het Omgevingsplan.

De provincie kan op verschillende wijze het omgevingsplan beïnvloeden:

- Omgevingsvisie (hoewel zelfbindend geeft het wel politiek-bestuurlijk richting aan de doelen van de provincie en is het richtinggevend op de inzet van de onderstaande instrumenten)
- Overleg, belangrijk uitgangspunt van de omgevingswet dat bestuurlijk partijen goed met elkaar overleggen en tot afstemming van het beleid en regelgeving komen.
- Instructieregel in de Omgevingsverordening, die bijvoorbeeld bepaalde eisen stelt aan de leefomgeving, bijvoorbeeld regels ten aanzien van de molenbiotoop of de plekken waar wel of geen detailhandel is toegestaan.
- Instructie (eenmalig besluit gericht op de gemeente iets te doen of juist te laten).
- Projectbesluit (het projectbesluit kan de regels van een gemeentelijk omgevingsplan direct wijzigen. Dit gebeurt als de regels van het omgevingsplan in strijd zijn met die van het projectbesluit).
- De aanwijzing ex 2.33 Omgevingswet. Van de bovenstaande methoden om invloed uit te oefenen op het omgevingsplan zijn de instructieregels in de Omgevingsverordening, de instructie en het projectbesluit juridisch bindend voor de gemeente.

Omgevingstafels

Het streven naar een goede ruimtelijke ordening vanuit de Wro, wordt met de Omgevingswet verbreed naar het perspectief van de gehele fysieke leefomgeving. De invalshoek zal breder zijn dan de klassieke "RO-benadering". Dit heeft gevolgen voor de manier waarop wij als provincie kijken naar de regels die gemeente opnemen in hun Omgevingsplan. Deze kunnen ruimer zijn, waarbij pas bij het invullen van de ruimte de vraag aan de orde komt of het provinciaal belang in het geding is.

Enerzijds als gevolg van verwachtingen die gemeenten hebben bij het zo veel mogelijk lokaal uitoefenen van bevoegdheden en anderzijds vanuit de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt aan PS en GS om maatschappelijke vraagstukken op een meer integrale en flexibele wijze te behandelen.

De **omgevingstafel** is een methode om snel en samenhangend tot oordeel en besluitvorming te komen over omvangrijke vergunningen bijvoorbeeld bij integrale gebiedsontwikkelingen. Hierbij zitten in het vooroverleg alle relevante partijen aan tafel om samen te bekijken of en op welke wijze een initiatief kan worden uitgevoerd. De VNG pleit voor deze werkvorm zowel binnen gemeenten als op regionale schaal.

Als provincie zullen we ook uit moeten vinden hoe we ons daartoe kunnen en willen verhouden. Wat doen we wanneer zelf, wat doen de medewerkers van de Omgevingsdiensten namens de Provincie etc. Ook in eigen huis zullen we experimenteren met werkvormen om snel(er) tot integrale adviezen te komen.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Proces definiëren in relatie tot omgevingsplannen	Q3,Q4 2020 en 2021	
b.	Experimenten met gemeentelijke en regionale omgevingstafels	Q2-Q4 2021	

3.1.7 Bestuurlijk procedureafspraken

Het "Protocol met betrekking tot de Wro bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten" zal met het intrekken van de Wet Ruimtelijke ordening met de invoering van de Omgevingswet moeten worden heroverwogen voor de inzet van de nieuwe instrumenten en procedures.

a.	Herijken van de procesafspraken tussen PS en GS voor inzet van instrumenten	Q3-Q4 2021	
----	---	------------	--

3.2. Aanvullingssporen

De Omgevingswet is een kaderwet en bevat een in principe beleidsneutrale omzetting van de wetten die worden gebundeld. Daar waar er expliciet sprake is van beleidswijzigingen en wijzigingen in bevoegd gezag zijn er aparte aanvullingssporen in procedure gebracht:

3.2.1. Bodem

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de gemeenten het bevoegd gezag voor de bodem. De provincie blijft het bevoegd gezag voor het grondwater en het bevoegd gezag bodem zoals dat in het overgangsrecht is geregeld en voor complexe bedrijven.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 juli 2022 zijn alle gemeenten in Zuid-Holland dusdanig door de provincie geïnformeerd dat zij in staat moeten zijn om hun nieuwe rol in het domein bodem naar eigen inzicht en voortvarend te kunnen oppakken. Bij de inwerkingtreding is voor elke gemeenten duidelijk welke bodemtaken, bodeminformatie en bodemlocaties worden overgedragen.

In het Plan van aanpak Warme Overdracht Bodemtaken zijn voor de provincie de belangrijkste mijlpalen genoemd. Het huidige plan van aanpak zal in de tweede helft van 2020 worden geactualiseerd, omdat de gemeenten 1 jaar langer krijgen om zich voor te bereiden op hun nieuwe taak vanaf 2022. Voor het jaar 2021 zullen nog actiepunten worden geformuleerd.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Concept-draaiboek overdracht bodemdossiers aan gemeenten is gereed.	Q2 2021	
b.	5 regionale bijeenkomsten met gemeenten en omgevingsdiensten waarin we elkaar informeren over de voortgang warme overdracht én waar afspraken worden gemaakt over (gezamenlijke) acties.	Q1 2022	
c.	Locatielijsten en lijsten van over te dragen bodemdossiers in concept gereed	Q3 2020	
d.	Concept-provinciaal beleidskader grondwater is gereed.	Q3 2021	

e.	Lijsten over te dragen bodemdossiers en locaties definitief gereed en over deze lijsten is consensus bereikt met de betreffende gemeenten.	Q4 2021	
f.	Afspraken gemaakt met de omgevingsdiensten over inzet provinciale uren in het domein bodem voor het jaar 2022.	Q2 2021	

3.2.2. Grondeigendom

Het voorkeursrecht, de herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied wijzigen niet ingrijpend. Het nieuwe instrument stedelijke herverkaveling zal met name door de gemeente worden ingezet. Onteigening wordt voortaan een besluit van Provinciale Staten. GS en PS zouden besluitvorming daarvoor op elkaar af moeten stemmen wat grondslag voor onteigening wordt binnen de provincie vooral het projectbesluit, zodat bij dat besluit al duidelijk moet worden dat t.z.t. door PS besloten zal worden tot onteigening.

Januari 2020 is met enkele andere overheden die vaker onteigenen een overlegstructuur gevormd (Community of practice) om met elkaar de implementatie van de aanvullingswet uit te werken. Eindproduct zal een procesbeschrijving zijn. Ook wordt meegelezen met de handreiking die het Ministerie van Binnenlandse Zaken voornemens is te schrijven.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Community of practice met medeoverheden	2020-2021	
b.	Procedures en werkwijzen herontwerpen en in organisatie implementeren	Q4 2021, loopt door in 2022	

3.2.3. Natuur

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft de provincie bevoegd gezag op de natuuronderwerpen. De Wet natuurbescherming wordt beleidsarm overgenomen in de Omgevingswet, zodat er materieel gezien geen grote verschillen zullen zijn ten opzichte van de huidige situatie. Over de implementatie van de Omgevingswet moeten nog afspraken gemaakt tussen de provincie en de omgevingsdiensten die namens de provincie de groene VTH-taken uitvoeren: de Omgevingsdienst Haaglanden en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Wel zien we in (de gedachte achter) de Omgevingswet de ruimte om vaker het biodiversiteitsbelang in te brengen in procedures van gemeenten. Dat kan via de omgevingsvisies, via breed vooroverleg zoals nu wordt verkend bij de zogenoemde 'Kusttafel', maar ook door advisering door omgevingsdiensten op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Opleiden t.b.v. het werken met de Omgevingswet, in samenwerking met ODH en OZHZ.	p.m.	
b.	Opstellen van een integraal beleidsdocument over natuur, inclusief soortenbescherming, faunabeheer, exotenbestrijding, etc. onder de Omgevingswet	LTA	

3.2.4. Geluid

Aanwijzen van provinciale wegen en industrieterreinen waarvoor de provincie geluidproductieplafonds zal vaststellen.

NB Overigens blijven de geluidregels voor vliegvelden nog in de luchtvaartwetgeving staan. Die gaan in dit stadium nog niet over naar de Omgevingswet. De geluidregels voor wegen, spoorwegen, industrieterreinen en bedrijven worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (waar de bestaande regels voor stiltegebieden, geluidbelasting kaarten en actieplannen reeds in zijn opgenomen) en de geluidregels voor bouw- en sloopwerkzaamheden in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Uiterlijk in Q4 2021 de wegen aanwijzen waarvoor de provincie -binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet-geluidproductieplafonds zal vaststellen.	Q4 2021	
b.	Vanaf vaststelling: Geluidproductieplafonds monitoren en naleven. Als het nodig is, worden maatregelen getroffen om aan de plafonds te blijven voldoen.	LTA	

3.3. Invoeringsaspecten

3.3.1. Interbestuurlijke samenwerking

De Omgevingswet gaat uit van de één-overheids-gedachte, samenwerking tussen overheden en tussen beleid en uitvoering. Het bestuursakkoord gaat ook uit van goede samenwerking tussen de overheidslagen en met de uitvoeringsorganisaties. Eind 2015 is in Zuid-Holland gestart met samenwerking in vijf regio's rond de omgevingsdiensten. In deze regio's participeren gemeenten, provincie, waterschappen, Rijkswaterstaat, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en GGD'en. Er is sprake van een actieve (ambtelijke) samenwerking en kennisuitwisseling bij de implementatie van de Omgevingswet. De vorm en intensiteit van de samenwerking is verschillend naar de aard en opgave van de regio. Kennisuitwisseling op provinciaal niveau vindt plaats in het provinciaal platform omgevingswet. Eind 2019 zijn op landelijk niveau 14 regionale implementatiecoaches omgevingswet ingezet (RIO's) om de partijen voor te bereiden en te ondersteunen op de wettelijke eisen van de Omgevingswet.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Ambtelijk participeren in samenwerkingsverbanden per regio, kennis uitwisselen tussen de regio's en goede voorbeelden delen. Samen met de RIO's voorbereiden op de invoeringseisen van de Omgevingswet. De monitor van het Rijk invullen gericht op de landelijke voortgangsrapportage.	Q2-Q4 2020 2021, loopt door in 2022	
----	---	--	--

3.3.2. Opleiden en trainen

Op basis van de evaluatie van de Train de Trainers aanpak van Noord-Brabant en Groningen is de basistraining 'Omgevingswet in Anderhalve dag' ontwikkeld. In oktober 2019 is de Zuid-Hollandse opleiding tot trainer gestart en is de basistraining voor de eerste 16 deelnemers gestart. Bijzonder is de interbestuurlijke aanpak waarbij zowel trainers als deelnemers afkomstig zijn van de verschillende overheden en uitvoeringsdiensten. Het 'samen leren' en de combinatie van theorie en praktijk werken goed, er ontstaat gerichte behoefte aan meer kennis en verbinding met elkaar. Bekostiging vindt plaats met 'gesloten beurzen', waarbij het rijk zorgt voor de opleiding van de trainers, Rijkswaterstaat

voor de didactische kennis en ervaring uit Brabant, provincie zorgt voor de ontwikkeling, coördinatie, deelnemersadministratie en de regionale partners voor de medeontwikkeling, financieren en beschikbaar stellen van locaties en faciliteiten.

Gezamenlijk wordt de communicatie en verdere ontwikkeling opgepakt. De regio's Holland-Rijnland en Rijnmond zijn als eerste gestart met de basistraining. De andere regio's zijn inmiddels aangesloten. Ruim 500 medewerkers van alle bestuurlijke partners en uitvoeringsorganisaties hebben de training Omgevingswet in Anderhalve dag gevolgd. De meeste deelnemers komen van gemeenten in Zuid-Holland. Vanwege de coronamaatregelen is de uitvoering vanaf 16 maart 2020 opgeschort. De e-learning kan wel doorgaan. Een online quiz Omgevingswet in Anderhalf uur en een digitale basistraining is ontwikkeld. Sinds februari 2021 wordt de digitale basistraining Omgevingswet in 1 dag aangeboden. Inmiddels hebben totaal ruim 1.400 deelnemers meegedaan aan de quiz of de basistraining. Begin februari 2020 is ook gestart met het ontwikkelen van interbestuurlijke verdiepingstrainingen. Dit aanvullend op opleidingstrajecten die door de omgevingsdiensten landelijk en marktpartijen geboden worden. In september 2021 vindt de eerste verdiepingstraining plaats. In de organisatie is vanuit team Omgevingsbeleid een leertraject ontwikkeld gericht op schrijfvaardigheden voor gedigitaliseerde modules in de visie en verordening. Verder wordt met advies van gedragswetenschappers in groepen geleerd 'anders te werken' in de geest van de Omgevingswet.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Op basis van de behoefte interbestuurlijke basistraining in Zuid-Holland organiseren en uitvoeren.	2021	
b.	Interbestuurlijke verdiepingstrainingen organiseren en mede uitvoeren.	Q2-Q4 2020 en 2021	
c.	Modules schrijfvaardigheid en anders werken organiseren voor de doorontwikkeling van Omgevingsbeleid.	Q2-Q4 2020	
d.	Technische en werksessies voor PS en GS organiseren.	In 2021	

3.3.3. Digitaal stelsel omgevingswet

DSO

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) bestaat uit lokale systemen van overheden en de onderdelen van de landelijke voorziening, zoals het Omgevingsloket, gezamenlijk vormt het een stelsel. Het programma Aan de slag met de Omgevingswet ontwikkelt de landelijke voorziening. Overheden zoals de provincie sluiten hun lokale systemen daarop aan. Zo kunnen we gegevens als omgevingswetbesluiten, toepasbare regels en vergunningaanvragen uitwisselen met het Omgevingsloket. De landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) wordt ontwikkeld als een open stelsel. Dat betekent dat het stelsel onder andere gebruik maakt van open standaarden en open data. Aansluiten op het digitaal stelsel kan via (API's) en services.

De omgevingsdiensten voeren veel taken in het omgevingsrecht (in mandaat) uit voor de provincie en krijgen ook een eigen aansluiting op het stelsel. De omgevingsdiensten zijn als zelfstandige organisatie daar ook zelf verantwoordelijk voor. Zuid-Holland volgt als bevoegd gezag (opdrachtgever) en "mede-eigenaar" de voortgang wel. Hierbij wordt aangesloten bij dezelfde principes als nu van toepassing zijn bij de bestaande functionaliteiten zoals het huidige Omgevingsloket (OLO) en het meldingssysteem (AIM).

Eigen taakuitvoering

De provincie verleent ook nog zelf vergunningen, dit betreft activiteiten met betrekking tot provinciale wegen en vaarwegen (steigers, bijzondere transporten, borden langs de weg, uitwegen, kabels en

leidingen, etc.) welke zijn gereguleerd in de Omgevingsverordening. Daarom zal de provincie om deze vergunningen als Omgevingsvergunning als bedoeld in de Omgevingswet te kunnen verlenen op een juiste wijze moeten worden aangesloten op het DSO. Zo kunnen ook deze vergunningen via het loket van het DSO worden aangevraagd.

De Samenwerkvoorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) maakt samenwerken tussen overheden mogelijk. Op termijn ondersteunt de voorziening ook de samenwerking tussen overheden en initiatiefnemers. Zo weet iedereen van elkaar aan welke zaak ze werken, wat de status is en welke documenten erbij horen. De Samenwerkvoorziening zorgt zo voor een kortere doorlooptijd. Bezien zal worden op welke wijze de provincie van de samenwerkingsruimte gebruik zal maken.

Toepasbare regels zijn juridische regels, die makkelijk leesbaar zijn en hierdoor toegankelijk voor zoveel mogelijk gebruikers. Overheden zetten hun juridische regels om naar toepasbare regels voor het Omgevingsloket. Zo kunnen initiatiefnemers via vragenbomen checken of ze een vergunning nodig hebben. En kunnen ze een aanvraag of melding indienen. Deze toepasbare regels zijn vooral van belang voor gemeenten en waterschappen. Voor de provincie worden alleen (mogelijke) toepassingen voorzien bij de onderwerpen natuur en de hier voornoemde taken rond beheer van wegen en vaarwegen.

Omgevingsbeleid

De volgende onderdelen van het digitaal systeem omgevingsbeleid vragen hiervoor om verdere doorontwikkeling en verankering in de organisatie:

- Het schrijven van 'digitaal beleid' voor in de database, in plaats van een beleidsnota;
- Het interne werkproces voor beleidsontwikkeling (of eigenlijk: beleidsaanpassing), inclusief coördinatie gericht op kwaliteit en samenhang en koppeling aan het werkproces voor aanpassingen in het digitale systeem;
- De beleidscyclus en monitoring, gericht op 'provinciale opgaven voor een goede omgevingskwaliteit' (monitor omgevingskwaliteit);
- De koppeling van de ambities aan de agendering en programmering van aanpassingen omgevingsbeleid (sturing PS en GS);
- De verbinding van de database van het omgevingsbeleid met andere datasets, zoals de begroting en de Staat van Zuid-Holland

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Digitaal systeem omgevingsbeleid ZH	Q1 2021	LTA
b.	Implementatie van en aansluiting op DSO-LV (landelijke voorziening) voor zaakafhandeling.	Q1 2021	
c.	Ontwikkelen toepasbare regels en andere systemen en instrumenten anders dan voor het omgevingsbeleid, projectbesluit, reactieve interventie, instructie	Q2-Q4 2021	

3.3.4. Participatie

In december 2018 is door Provinciale Staten de participatienotitie vastgesteld. Hierin zijn de visie op participatie, een vijftal principes bij het provinciaal handelen en een aantal afspraken over het samenspel tussen GS en PS gemaakt. De gemaakte afspraken en handelswijze helpen ons onder meer om inhoud te geven aan de vereisten die de omgevingswet rond participatie stelt. Voor de exacte inhoud hiervan verwijzen we naar www.zuid-holland.nl/participatie. Verder is door de Eerste Kamer een motie aangenomen over het vast te stellen participatiebeleid door gemeenten, provincies en waterschappen (zie paragraaf 1.8).

Wat gaan we doen in 2020-2021

Op 8 januari 2020 heeft voor Statenleden een lunchbijeenkomst participatie plaatsgevonden, waarbij de aanwezige Statenleden zijn bijgepraat over wat er in de notitie staat en welke acties het afgelopen jaar zijn ondernomen. Bovendien is via een GS-brief de voortgang van de afspraken uit de participatienotitie en een beschrijving van de werking van de principes gestuurd. Voor verdere afspraken wordt verwezen naar de desbetreffende GS-brief. Ook is de evaluatie van de Eenheid Audit en Advies door de commissie BMM besproken en zijn de resultaten van het reputatieonderzoek gedeeld. Daarmee is voldaan aan de eerdere afspraken uit de participatienotitie.

a.	Nieuw reputatie onderzoek	Q2 2020-Q2 2021	
b.	Vorbereid op eisen van de Omgevingswet inclusief motie EK (afhankelijk van of/wanneer hierover uitspraken worden gedaan door het Rijk)	Q2-Q3 2020	
c.	Evaluatie participatietrajecten	Q2 2020-Q1 2021	

3.3.5. Omgevingsdiensten

De impact van de Omgevingswet op de omgevingsdiensten is in een verkennend onderzoek nader geanalyseerd. Hieruit blijkt dat op het terrein van de rol en positie van de omgevingsdiensten de Omgevingswet geen verandering aanbrengt.

In de bestuurlijke verhoudingen is iedere omgevingsdienst zelf verantwoordelijk voor de implementatie van de wet. Uiteraard is wel aandacht nodig voor de vraag of de omgevingsdiensten gesteld staan voor de uitvoering van de Omgevingswet, zoals hierboven beschreven. Op gebied van kennis, organisatie en positionering zijn in het genoemde onderzoek aanbevelingen gedaan voor het vervolgproces gericht op de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet en toegedeeld naar benodigde acties door gemeenten, provincie en Omgevingsdiensten.

Het beeld is dat de omgevingsdiensten voortvarend aan de slag zijn met de implementatie van de wet. Zo nemen ze, zoals ook elders vermeld, deel aan de opleidingen die de provincie biedt, veelal naast een eigen opleidingsprogramma. Daarnaast herontwerpen de diensten hun werkprocessen en spelen zij in de regio een belangrijke rol. Zo nemen zij deel of voeren zelfs het secretariaat van de regionale overleggen. Uiteraard houdt de provincie vinger aan de pols over de stand van zaken bij de omgevingsdiensten, zowel in de reguliere jaarcyclus als in regelmatige gesprekken met de projectleiders en directeurs van de diensten.

a.	Regelmatig in gesprek met de omgevingsdiensten over de voortgang implementatie	Q1-Q4 2020, 2021, loopt door in 2022	
----	--	--------------------------------------	--

3.3.6. Financiën

Inzet programmareserve

Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben op 29 juni 2016 besloten totaal € 6 miljoen (reserve) uit te trekken voor de implementatie van de Omgevingswet 2016-2019. In 2018 is bij amendement eenmalig € 100.000, - toegevoegd voor 'een vliegende brigade omgevingswet'. De middeleninzet wordt jaarlijks begroot en middels de provinciale jaarrekening verantwoord, niet uitgegeven middelen vloeien terug in de reserve. Door uitstel van invoering van de wet is er de eerste jaren minder geld ingezet dan aanvankelijk begroot. De omvang van het budget is naar verwachting voldoende tot een half jaar voor invoering van de wet in 2022. Mogelijk wordt nog een aanvullend budget gevraagd aan de Staten.

De beschikbare incidentele middelen worden ingezet om de transitie te begeleiden zowel intern als in relatie tot de externe partijen, de digitalisering van het omgevingsbeleid en de programmakosten van het IPO. De overige kosten voor omgevingsbeleid worden afzonderlijk gefinancierd door de betrokken beleidsafdelingen.

Tot en met 2020 is in totaal circa 5 miljoen euro besteed aan de implementatie van de Omgevingswet inclusief de voorbereiding op het digitale stelsel. In 2020 is € 500.000,- extra beschikbaar gesteld door PS vanwege uitstel van de invoeringsdatum. Voor 2021 is nog € 1,6 miljoen beschikbaar, naar verwachting is dit voldoende om de voorbereiding tot inwerkingtreding per 1 juli 2022 te financieren.

Nulmeting stelselherziening Omgevingsrecht

Het Rijk en koepels (VNG, IPO en UvW) brengen samen de financiële effecten van de stelselherziening Omgevingsrecht in beeld. Eén van de bouwstenen van de onderzoeken naar financiële effecten vormt een onderzoek naar de kosten onder de huidige wetgeving van die taken, die straks onder het nieuwe omgevingsrecht (Omgevingswet en daarmee samenhangende wet- en regelgeving) zullen vallen. In het kader heeft Cebeon een nulmeting uitgevoerd. Het eindresultaat is een overzicht van de totale huidige kosten en baten op het taakgebied van de Omgevingswet van gemeenten, provincies en waterschappen. Tevens biedt het een globaal inzicht in de achtergronden van verschillen in kosten en baten tussen verschillende (typen) overheden..

Onderzoek transitiekosten Omgevingswet

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken naar de transitiekosten van de OW uitgevoerd. In het voorjaar van 2020 is een samenvattend financieel beeld opgeleverd. De transitiekosten van de gemeenten, waterschappen en provincies en de investeringskosten van het rijk zijn hoog. Er zijn verschillende scenario's geschetst voor een berekende 'terugverdiëntijd'. Afhankelijk van de effecten van het digitale stelsel en van meer of minder ruimte voor ontwikkeling in gemeenten en provincies zijn de scenario's berekend.

Leges.

De huidige legesverordening is conform de eisen van de Omgevingswet 'losgeknipt' van de Omgevingsverordening. Op basis van onderzoek wordt deze kostendekkend gemaakt. In 2021 moet in PS afgewogen worden of legesheffing wenselijk is voor milieuvergunningen. Bij invoering van de Omgevingswet is dit niet langer uitgesloten.

Wat gaan we doen in 2020-2021

a.	Inbreng leveren voor de begroting 2022, voorjaarsnota en verantwoording via de reguliere P&C-processen en de verantwoordingrapportage.	Q2-Q4 en 2021	P&C-cyclus
b.	Financiering beheer DSO (conform bestuursakkoord 2015)	Q2-Q4 2020 en 2021	P&C-cyclus

3.4. Monitoring

De Tweede en Eerste Kamer krijgen van de landelijke interbestuurlijke invoeringsondersteuning, het programma Aan de slag met de omgevingswet (Ads) per half jaar een voortgangsrapportage. Op basis van brieven van de minister voor Milieu en Wonen wordt de Eerste Kamer langs digitale weg inzicht gegeven in de gegevens uit de monitor. Hierin staat informatie over de voorbereiding van de decentrale overheden en omgevingsdiensten op de Omgevingswet. Informatie over de kerninstrumenten, voorbereiding op het digitaal stelsel en organisatorische voorbereiding komen als thema's aan de orde. Ook de regionale implementatiecoaches omgevingswet (RIO's) verzamelen

informatie uit alle regio's over de voorbereiding op de Omgevingswet. Daarnaast wordt op basis van een BIT-advies voor de tweede fase van de bouw van het DSO de stand van zaken gegeven, voorts van het VTH en het aansluiten op het DSO van decentrale overheden. Deze informatie bijeen is cruciaal voor het kabinet. Afhankelijk van de stand van voorbereiding en de vorderingen van het digitaal stelsel wordt besloten of het Koninklijk besluit voor inwerkingtreding per 1 juli 2022 bij de beide Kamers wordt voorgehangen. Kennis en ondersteuning blijft vanuit het rijk nog vier jaar doorlopen vanaf 2022.

In samenwerking met de RIOs is de eerste provinciale kwartaalrapportage voor Provinciale Staten van Zuid-Holland in Q2 verzameld en opgeleverd. Dit geeft een overzicht van de provinciale voorbereidingen in relatie tot het landelijk beeld. In bijlage 2 de eerste kwartaalrapportage.

Minimale eisen bij inwerkingtreding (interbestuurlijk)

1. Per 1-7-2022 hebben **provincies** en Rijk een **vastgestelde omgevingsvisie** die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet (artikel 3.2 en 3.3 Ow). De omgevingsvisie is met behulp van de geldende standaard ontsloten via de landelijke voorziening¹. (Dit criterium noemen we hierna 'Omgevingsvisie')
2. Per 1-2-2022 heeft een **provincie** een vastgestelde **omgevingsverordening** die voldoet aan de eisen van de Omgevingswet (hoofdstuk 7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). De omgevingsverordening is met behulp van de geldende standaard ontsloten via de landelijke voorziening². (Dit criterium noemen we hierna 'Omgevingsverordening')
3. Als een rijkspartij, **provincie** of waterschap een **projectbesluit** vaststelt dan stellen zij deze per 1-7-2022 vast conform de eisen van de Omgevingswet (Het projectbesluit voldoet aan hoofdstuk 9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Tijdens de overgangsfase hoeft het projectbesluit het omgevingsplan niet te wijzigen. (Dit criterium noemen we hierna 'Projectbesluit')
4. Als een gemeente een omgevingsplan wil wijzigen, dan stelt de gemeente deze wijziging per 1-7-2022 vast conform de eisen van de Omgevingswet. Het gewijzigde deel van het plan voldoet aan de provinciale instructieregels en aan de instructieregels uit hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijziging wordt met behulp van de geldende standaard ontsloten via de landelijke voorziening³. (Dit criterium noemen we hierna 'Omgevingsplan')
5. Vergunningen en meldingen:

5.1 Per 1-7-2022 is het **bevoegd gezag** (en/of haar **uitvoeringsorganisatie**) in staat om conform de daarvoor geldende standaard een aanvraag of melding (art. 14.1 Ob) vanuit de landelijke voorziening te ontvangen⁴. (Dit criterium noemen we hierna 'Vergunningen en meldingen - techniek')

5.2 Per 1-7-2022 stellen **provincie**, waterschap en gemeente de informatie beschikbaar die nodig is om een **aanvraagformulier** in de landelijke voorziening samen te kunnen stellen, waarin ook de door hen gestelde indieningsvereisten zijn meegenomen. (Dit criterium noemen we hierna 'Vergunningen en meldingen - indieningsvereisten')

5.3 Per 1-7-2022 is het **bevoegd gezag** (en/of haar **uitvoeringsorganisatie**) voorbereid op de gewijzigde **vergunningenprocedure** conform de eisen van de Omgevingswet. Hieronder valt het kunnen verwerken van een enkelvoudige en een meervoudige aanvraag⁵. (Dit criterium noemen we hierna 'Vergunningen en meldingen - proces')

5.4 Per 1-7-2022 is het **bevoegde gezag** (en/of haar **uitvoeringsorganisatie**) in staat om aanvragen voor **omgevingsvergunningen** te beoordelen conform de eisen van de Omgevingswet⁶. (Dit criterium noemen we hierna 'Vergunningen en meldingen - beoordeling')

