



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

Aan  
Provinciale Staten

Kopie aan

Onderwerp  
Bijlage 8: Voorsorteren op de Omgevingswet  
(Omgevingsvisie en Omgevingsverordening)

### **1. Voorbereiding volgens huidig recht**

De vast te stellen Omgevingsvisie en Omgevingsverordening vervangen een veelheid aan afzonderlijke plannen en verordeningen. Met de vaststelling worden de in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening opgenomen onderdelen ingetrokken.

De Omgevingsvisie vervangt de volgende wettelijk verplichte plannen:

- De provinciale ruimtelijke structuurvisie, artikel 2.2 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro);
- Het milieubeleidsplan, artikel 4.9 van de Wet milieubeheer (Wm);
- Het regionale waterplan, artikel 4.4 van de Waterwet (Ww);
- Het verkeers- en vervoersplan, artikel 5 van de Planwet verkeer en vervoer;
- De natuurvisie, artikel 1.7 van de Wet natuurbescherming (Wnb).

Tezamen met de wettelijk niet-verplichte plannen vertaalt zich dit in de overbrenging van (delen van) de volgende beleidsplannen van de provincie Zuid-Holland:

- De Visie Ruimte en Mobiliteit;
- De beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu;
- De ontwerp-visie Rijke GroenBlauwe Leefomgeving (beleidsrijk);
- De Beleidsvisie Cultureel Erfgoed en Basisvoorzieningen Cultuur 2017-2020;
- De Beleidsvisie en uitvoeringsstrategie regionale economie en energie 2012-2015;
- Delen van het programma Zuid Hollands Groen;
- Delen van het programma Ruimte;
- Delen van het programma Mobiliteit.

De Omgevingsverordening vervangt de volgende verordeningen:

- Grondwaterheffingsverordening Zuid-Holland;
- Legesverordening omgevingsrecht provincie Zuid-Holland 2013;
- Legesverordening Wet natuurbescherming Zuid-Holland 2017;
- Luchthavenverordening Zuid-Holland;

- Ontgrondingenverordening Zuid-Holland 2014;
- Vaarwegenverordening Zuid-Holland 2015;
- Verordening advisering planschade Zuid-Holland;
- Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Zuid-Holland 2016;
- Verordening Provinciaal Planologische Commissie Zuid-Holland 2009;
- Verordening ruimte 2014;
- Verordening uitvoering Wet natuurbescherming Zuid-Holland;
- Waterverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2009;
- Waterverordening Rijnland;
- Waterverordening Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2017;
- Waterverordening waterschap Rivierenland;
- Waterverordening Zuid-Holland;
- Wegenverordening Zuid-Holland 2010.

De Provinciale milieuverordening Zuid-Holland (Pmv) blijft nog in stand voor wat betreft de milieubeschermingsgebieden voor grondwater. Dit onderdeel is in de Omgevingsverordening gereserveerd en de ontwikkeling daarvan volgt een eigen, parallel traject. Na vaststelling hiervan wordt ook dit onderdeel in de Omgevingsverordening opgenomen. Alle overige onderdelen van de milieuverordening zijn reeds naar de Omgevingsverordening overgebracht.

#### *Verhouding structuurvisie, plannen en verordening*

De provinciale structuurvisie is een zelfbindend, strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke en functionele ontwikkelingen in de provincie. Provincies zijn wettelijk verplicht voor het gehele gebied één of meer structuurvisies vast te stellen. De structuurvisie is vormvrij en kan pas worden vastgesteld nadat daarop inspraak is verleend.

Structuurvisies werken beleidsmatig en juridisch niet vanzelf door naar andere overheden en burgers. Voor bindende besluiten in de ruimtelijke ordening zijn primair gemeentelijke bestemmingsplannen bedoeld. Om de keuzes die in de structuurvisie zijn gemaakt rechtstreeks door te laten werken naar andere decentrale overheden en burgers, moet de provincie de onderwerpen van provinciaal belang opnemen in een provinciale verordening.

De provincie is ook wettelijk verplicht een milieubeleidsplan, een regionaal waterplan, een verkeers- en vervoersplan en een natuurvisie vast te stellen. Deze plannen maken voor wat betreft de ruimtelijke doorwerking ook onderdeel uit van de provinciale structuurvisie. Daarmee zijn de ruimtelijke aspecten in deze plannen via het spoor van de ruimtelijke ordening geborgd.

#### *Keuzes ten aanzien van de voorbereiding*

De omzetting van de plannen en verordeningen in één Omgevingsvisie en één Omgevingsverordening geschiedt beleidsneutraal. Dit betekent dat staand beleid en reeds

geldende regels in een andere vorm opnieuw worden vastgesteld en dat wettelijke totstandkomingsvereisten reeds eerder in acht zijn genomen en opgevolgd. Ten aanzien van de onderwerpen waar inspraak is voorgeschreven, is bijvoorbeeld reeds inspraak verleend.

Desondanks wordt inspraak verleend op de ontwerp-Omgevingsvisie en de ontwerp-Omgevingsverordening. Bij de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet behoort immers ook het organiseren van participatie en inspraak. Het is belangrijk burgers en andere overheden mee te nemen in de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van de Omgevingsvisie en –verordening omdat in deze nieuwe vorm het bestaande beleid en regels in een nieuwe samenhang worden gepresenteerd, waarbij een grotere transparantie en toegankelijkheid wordt beoogd. Daarbij komt dat in de inspraak ook de digitale representatie van het beleid en de regels wordt betrokken. De ruimtelijke onderdelen worden al enige tijd in [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl) ter beschikking gesteld, maar dit gaat nu ook gelden voor de gehele Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Daartoe is een database opgebouwd van waaruit de inhoud van beide instrumenten aan de hand van geografische weergaven kan worden opgeroepen. De inspraak strekt zich ook over deze digitale weergave uit.

Omdat de Omgevingswet nog niet in werking is getreden bestaan er verschillen in de inspraakregimes van verschillende onderdelen omdat deze zijn gebaseerd op verschillende wet- en regelgeving. Vanwege deze verschillen is gekozen voor de vorm van inspraak die het meest verstrekkend is en alle verschillen omspannt: de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Hoofdkenmerk van deze procedure is een termijn voor het indienen van zienswijzen van zes weken voordat het besluit wordt genomen. Met de komst van de Omgevingswet zullen deze verschillen uiteraard zijn verdwenen.

Tenslotte brengt – overeenkomstig de wettelijke regeling - de Provinciale Adviescommissie Milieu (PAL) nog een advies uit over de voorgenomen vaststelling.

## **2. Omgevingsvisie en Omgevingsverordening in de Omgevingswet**

Met het ontwerp van de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening wordt voorgesorteerd op de komst van de Omgevingswet: het zijn twee belangrijke kerninstrumenten binnen het komende stelsel.

### Omgevingsvisie

Een omgevingsvisie is zelfbindend en vormvrij, maar de Omgevingswet geeft voor de inhoud toch wat hoofdlijnen mee in artikel 3.2:

Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

- a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,

- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

#### Omgevingsverordening

Op grond van artikel 2.6 van de Ow wordt voor de provincie één omgevingsverordening vastgesteld:

*Provinciale staten stellen één omgevingsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.*

Op basis van de Omgevingswet en AMVB's moeten de provincies een aantal onderwerpen verplicht regelen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving heeft het Rijk onder andere instructieregels opgenomen voor onderwerpen die de provincie moet regelen in haar omgevingsverordening. Het gaat hier dan om: bescherming van werelderfgoed en cultureel erfgoed, bescherming van het natuurnetwerk, inclusief Natura 2000, beperkingengebieden lokaal spoor, luchthavens, stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en omgevingswaarden voor veiligheid regionale waterkeringen en waterbergingsgebieden.

Daarnaast wordt een aantal onderwerpen uitdrukkelijk genoemd die de provincie bij omgevingsverordening *kan* regelen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het opnemen van strengere of aanvullende omgevingswaarden met betrekking tot luchtkwaliteit dan zoals deze zijn gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving en het vervolgens opnemen van instructieregels aan gemeenten over het voldoen aan die omgevingswaarden. Dan zijn er nog de onderwerpen waarover de provincie regels wil stellen vanuit provinciaal belang omdat het niet doelmatig en doeltreffend is om dat belang op gemeentelijk niveau te behartigen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over het beheer van de provinciale weg, het (verbod op) ontgassen van binnenvaartschepen, het verplicht zuiveren van gronden van distels, regels rondom gaswinning, windenergie, etc. De lijst met onderwerpen die de provincies kunnen regelen is niet limitatief. Het is wel steeds van belang om aan te tonen dat het stellen van regels op provinciaal niveau nodig is en past in het subsidiariteitsbeginsel.

#### *Procedures op basis van de Omgevingswet*

##### Uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV)

Voor alle instrumenten die het programma Omgevingsbeleid zal opleveren; een omgevingsvisie, programma's, en een omgevingsverordening is de openbare uniforme voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (afdeling 3.4). Aanvullend is bepaald dat zienswijzen in de procedure door *eenieder* naar voren kunnen worden gebracht (art. 16.23 lid 1 Ow).

In artikel 16.24 is vastgelegd dat afdeling 3.4 Awb ook van toepassing is op de voorbereiding van gehele of gedeeltelijke intrekking of wijziging van de in dit artikel bedoelde besluiten of andere rechtsfiguren of documenten. Dit betreft ook de omgevingsvisie, programma's en de omgevingsverordening.

### Participatie

Bij de voorbereiding van een omgevingsvisie en programma's is participatie verplicht. In de wet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: *"het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit"*. De wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan het participatieproces wordt overgelaten aan het orgaan zelf. Wie betrokken moet worden bij de vroegtijdige participatie is afhankelijk van de aard, omvang en invloed van het besluit op de fysieke leefomgeving. Goede participatie vraagt immers om maatwerk. Overigens kan de motivering worden opgenomen in het besluit tot vaststelling, de toelichting, een zienswijzennota of nadere bijlage bij de toelichting.

### Consultatie

Een van de manieren om partijen te betrekken bij de voorbereiding en totstandkoming van de omgevingsvisie, programma's én de omgevingsverordening is consultatie. Door conceptversies aan de buitenwereld voor te leggen en te vragen om feedback kan het draagvlak voor en acceptatie van het product worden vergroot. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu hanteert dit bijvoorbeeld ook voor de wetgevingsproducten rondom de Omgevingswet.