

Omgevingswet. Time for change. Yes we can!

Onderzoeksrapport naar de invloed van de provincie Noord-Brabant bij het implementeren van open normen in het omgevingsplan.

Creativiteit begint met het stellen van de vraag en het loslaten van het antwoord.



Bert Alkemade

Naam student:

Studentnummer:

Onderwijsinstelling:

Eerste beoordelaar:

Tweede beoordelaar:

Afstudeerorganisatie:

Afstudeermentor:

Datum:

Maartje Roelofs

2083697

Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Pascal Jacobs

Bram Janssens

VVD-fractie Provinciale Staten Noord-Brabant

Wilma Dirken

28 mei 2018



Omgevingswet. Time for change. Yes we can!

Onderzoeksrapport naar de invloed van de provincie Noord-Brabant bij het implementeren van open normen in het omgevingsplan.

Naam student:

Studentnummer:

Onderwijsinstelling:

Eerste beoordelaar:

Tweede beoordelaar:

Afstudeerorganisatie:

Afstudeermentor:

Datum:

Maartje Roelofs

2083697

Juridische Hogeschool Avans-Fontys

Pascal Jacobs

Bram Janssens

VVD-fractie Provinciale Staten Noord-Brabant

Wilma Dirken

28 mei 2018

Voorwoord

In het kader van de afrondende fase van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool van Avans-Fontys heb ik de afgelopen maanden mogen werken aan dit onderzoeksrapport met als onderwerp de Omgevingswet. Specifiek heb ik gekeken naar hoe de provincie het dicht houden van de open normen door gemeenten tegen kan gaan. Dit onderzoek heb ik uitgevoerd in opdracht van de VVD-fractie Provinciale Staten van Noord-Brabant. Ik heb de afgelopen maanden met veel plezier aan dit onderzoek gewerkt. Het was een zeer uitdagend onderzoek gezien het feit dat er een politieke lading aan de implementatie vasthangt. Persoonlijk vind ik dit het meest intrigerende aan dit onderwerp.

Graag wil ik mijn woord van dank uitspreken naar een aantal personen. Allereerst wil ik graag mijn stagementor Wilma Dirken bedanken voor haar feedback en haar hulp tijdens het proces. Ook wil ik graag de gehele VVD-fractie bedanken voor de fijne en plezierige tijd op het Provinciehuis en tijdens de werkbezoeken door heel Noord-Brabant.

Daarnaast wil ik graag mijn begeleiders vanuit de Juridische Hogeschool bedanken. Mijn woord van dank gaat uit naar mijn eerste begeleider Pascal Jacobs voor alle prettige gesprekken, voor het sparren over de inhoud en de hulp bij het opstellen van het rapport. Ook mijn woord van dank voor mijn tweede begeleider Bram Janssens, wie met feedback kwam om de details rond te krijgen. Als laatste wil ik graag mijn respondenten Wim Tijssen, Mart Bos, Tom de Kousemaeker, Claud Leermakers, Fred van den Bosch en Joep Horevoorts bedanken voor de vele informatie die mij heeft geholpen met het schrijven van dit onderzoeksrapport.

Bij het lezen van het onderzoek kan ik u aanraden de quote van de uitdagende filosofie 'Omdenken', die op de voorpagina staat, in uw gedachten te houden. "Creativiteit begint met het stellen van een vraag en het loslaten van het antwoord."

Ik wens u veel leesplezier toe.

Maartje Roelofs,

's-Hertogenbosch, mei 2018

Inhoudsopgave

<i>Samenvatting</i>	5
<i>Lijst van afkortingen</i>	6
<i>Hoofdstuk 1: Inleiding</i>	7
1.1 Probleembeschrijving.....	7
1.2 Doelstelling.....	9
1.3 Centrale vraag.....	9
1.4 Deelvragen.....	9
1.5 Methoden van onderzoek.....	9
1.5.1 Onderzoeksstrategieën.....	9
1.5.2 Gebruikte bronnen en methoden.....	10
1.5.3 Methodische verantwoording.....	11
1.6 Leeswijzer.....	11
<i>Hoofdstuk 2: De belangrijkste veranderingen</i>	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Kern van de wet.....	13
2.3 Doelen.....	14
2.4 Kerninstrumenten.....	15
2.5 Veranderopgave.....	15
2.6 Zorgplicht.....	16
2.7 Flexibiliteit.....	16
2.8 Conclusie.....	17
<i>Hoofdstuk 3: Flexibiliteit en open normen</i>	18
3.1 Inleiding.....	18
3.2 Beleidsvorming.....	18
3.3 Flexibiliteit.....	19
3.4 Open normen.....	19
3.5 Afwijkingsmogelijkheden.....	21
3.6 Conclusie.....	22
<i>Hoofdstuk 4: Risico's en provinciale instrumenten</i>	23
4.1 Inleiding.....	23
4.2 Risico's van het dichthouden.....	23
4.3 Risico's van open normen.....	24
4.4 Provinciale instrumenten.....	24
4.5 Conclusie.....	25
<i>Hoofdstuk 5: Gemeentelijke meningen</i>	27
5.1 Inleiding.....	27
5.2 Gemeente Meierijstad (bijlage III).....	27
5.3 Gemeente 's-Hertogenbosch (bijlage IV).....	27
5.4 Gemeente Gilze en Rijen (bijlage V).....	28
5.5 Gemeente Goirle (bijlage VI).....	28
5.6 Conclusie.....	29
<i>Hoofdstuk 6: Conclusies</i>	30
6.1 Inleiding.....	30
6.2 Conclusies.....	30
<i>Hoofdstuk 7: Aanbevelingen</i>	32
7.1 Inleiding.....	32
7.2 Aanbevelingen.....	32
<i>8. Bronnenlijst</i>	34

Samenvatting

De Omgevingswet verandert het gehele omgevingsrecht. Er komen meer verantwoordelijkheden voor de decentrale overheden. Door de nieuwe Omgevingswet vindt er een meer integrale benadering plaats. Een van de belangrijkste doelen van de wet is het creëren van meer bestuurlijke afwegingsruimte en vergroten van de flexibiliteit. Dit komt tot uiting door open formulering van de normen. Het uitputtend reguleren van activiteiten in de regels, het dichthouden van de open normen, is niet de bedoeling van de wetgever. Dit is niet in lijn met de intentie van de wetgever om het aantal regels te verminderen en de afwegingsruimte te vergroten.

Bij de VVD-fractie van Provinciale Staten van Noord-Brabant is de vraag ontstaan wat de rol van de provincie kan zijn bij het dichthouden van de open normen.

De centrale vraag luidt als volgt: op welke wijze kan Gedeputeerde Staten, binnen de kaders van de omgevingsverordening als instrument van de nieuwe Omgevingswet, invloed uitoefenen op gemeenten die de open normen in het omgevingsplan dicht houden?

Het doel is om op 28 mei 2018 een onderzoeksrapport aan de VVD-fractie op te leveren waarin er antwoord wordt gegeven op de centrale vraag en er aanbevelingen worden gedaan.

Om tot een juiste beantwoording van de centrale vraag te komen, heeft er een onderzoek plaatsgevonden naar wet- en regelgeving, literatuur, Kamerstukken, internetbronnen en andere soorten documenten. Ook hebben er een vijftal interviews plaatsgevonden. Vier interviews waren met gemeenten over onderwerpen zoals: open normen, de implementatie ervan, het belang van open normen en de rol van de provincie.

Uit het onderzoek is gebleken dat de open normen bijdragen aan het bieden van ruimte voor nieuwe initiatieven en maatwerk. De open normen kunnen worden gezien als belangrijk instrument hiervoor. De specifieke inhoudelijke regels moeten worden vermeden. De gemeenten moeten laten zien wat voor gemeente zij zijn en willen zijn. Bij het dichthouden van de open normen is een groot risico aanwezig dat, ondanks de nieuwe wetgeving, het systeem bij het oude blijft. In dat geval wordt de overheid niet de dienstbare overheid die vanuit de huidige samenleving en de Omgevingswet wordt verwacht. De provinciale omgevingsverordening is het beste middel om als instrument in te zetten tegen het dichthouden van de open normen in het omgevingsplan. In de omgevingsverordening mogen regels worden opgenomen die gericht zijn tot de gemeenten. De omgevingsverordening heeft een bindende werking tegenover lagere overheden. Het onderliggende beleid en het toetsingskader moeten zo flexibel mogelijk blijven en zo min mogelijk details bevatten. Een grote verandering door de Omgevingswet is de cultuuropgave. Ambtenaren moeten anders leren denken. De gedachtegang moet van 'nee-tenzij' naar 'ja-mits' gaan.

Het is van belang dat de open normen worden doorgevoerd. Om dit te kunnen bereiken moet de provincie in gesprek gaan met de gemeenten over de implementatie. De verhouding tussen de provincie en de gemeenten moet op basis van samenwerking zijn.

Door middel van het aanbieden van trainingen en cursussen kan de veranderopgave worden ingezet. Dit draagt ook bij aan de uniformiteit van het beleid dat wordt ingezet. Het is van groot belang dat de provincie in haar omgevingsverordening gemeenten de ruimte geeft om de open normen door te voeren. Indien dit niet gebeurt, doet de provincie zelf wat zij wil voorkomen bij de gemeenten. De provincie zal in haar houding terughoudend moeten zijn. De gemeenten willen het eerst graag zelf proberen te implementeren.

Lijst van afkortingen

Art. : artikel

Awb: Algemene Wet Bestuursrecht

Ow : Omgevingswet

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Probleembeschrijving

Er is bij de probleembeschrijving gekozen om allereerst de nieuwe Omgevingswet te behandelen, alvorens de probleemstelling wordt behandeld. Dit ter verduidelijking van de problematiek.

In 2021 treedt, naar waarschijnlijkheid, de nieuwe Omgevingswet in werking. Deze nieuwe Omgevingswet heeft als doel dat er een nieuw stelsel komt voor alle huidige en relevante wetgeving. Dit nieuwe stelsel brengt een grote verandering met zich mee. De Omgevingswet gaat zesentwintig regelingen bundelen in één regeling.¹ De zesentwintig regelingen gaan onder andere over bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, natuur, lucht, cultureel erfgoed, bodem en water. De nieuwe Omgevingswet ligt aan de basis van het stelsel van wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. De Omgevingswet integreert de sectorale onderdelen van de huidige wetten in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures.² Door de geïntegreerde benadering zal de Omgevingswet invloed hebben op iedereen in de fysieke leefomgeving. Het huidige omgevingsrecht sluit niet meer aan op de huidige samenleving. Ook blijkt bij de uitvoering in de praktijk dat er een te grote versnippering is. De verschillende wetten hebben eigen uitgangspunten, procedures en regels.³

Het kabinet heeft bij de nieuwe Omgevingswet voor ogen gehad om de verschillende plannen voor de ruimtelijke ordening, de natuur en het milieu beter op elkaar af te stemmen, duurzame projecten stimuleren⁴ en gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven.⁵ Door de nieuwe Omgevingswet gaan er voor meer situaties algemene regels gelden. De diversiteit aan verschillende vergunningen, en hiermee ook aan de verschillende toetsingskaders, wordt ingeperkt. Bij de beoordeling van de aanvragen van vergunningen moet er volgens het kabinet een 'ja, mits'-instelling ontstaan in plaats van het huidige 'nee, tenzij'.⁶ Het zal bij de gemeenten meer gaan om welke kwaliteiten en mogelijkheden zij binnen een gemeente willen dan om het opleggen van beperkingen.

Bij de invoering van de nieuwe Omgevingswet zijn er een aantal instrumenten om de activiteiten in de fysieke leefomgeving in goede banen te leiden.

Er zijn zes kerninstrumenten in de wet:⁷

- De omgevingsvisie.
- Het programma
- Decentrale regelgeving
- Algemene rijksregels
- Omgevingsvergunning
- Projectbesluit.⁸

De gemeentelijke bestuursorganen krijgen, door de nieuwe Omgevingswet, meer eigen verantwoordelijkheden. De overheid moet de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarborgen en ruimte voor ontwikkeling bieden. De overheid heeft de zorg voor fysieke

¹ 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', www.rijksoverheid.nl (zoek op: *omgevingswet eenvoudiger*)

² Gabry, 2015, p. 9.

³ Gabry, 2015, p. 8.

⁴ 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', www.rijksoverheid.nl (zoek op: *omgevingswet eenvoudiger*)

⁵ 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', www.rijksoverheid.nl (zoek op: *omgevingswet eenvoudiger*)

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 71.

⁷ Een uitwerking van de kerninstrumenten is te vinden in bijlage I.

⁸ Van den Broek, 2013, p. xxi.

collectieve voorzieningen zoals infrastructuur, riolering en watersystemen.⁹ Lokale overheden hebben, volgens de wetgever, betere inzichten in de behoeftes en ontwikkelingen in een regio.¹⁰ Er vindt in de Omgevingswet een integrale benadering plaats. Het gaat om het integrale denken en niet in de verschillende sectoren.¹¹ De gemeenten mogen een omgevingsplan opstellen (zie bijlage I). Het omgevingsplan biedt vanwege de regels en het karakter daarvan meer mogelijkheden voor flexibele en beleidsmatige regels. De regels kunnen bijvoorbeeld meer bestuurlijke afwegingsruimte bevatten. Om dit te kunnen bereiken, moet er worden gewerkt met open geformuleerde normen.¹² De open normen zorgen voor ruimte om te werken met beleidsregels. De beleidsregels bieden handvaten bij de interpretatie en de uitwerking van de regel met de open norm. Er is voor de overheid afwegingsruimte binnen het wettelijk kader om een keuze te maken over een activiteit.¹³ Open normen bieden globaliteit en een omgevingsplan hoeft daardoor minder vaak herzien te worden.¹⁴ Door de globaliteit kunnen ontwikkelingen in de samenleving worden opgevangen binnen de nieuwe Omgevingswet. Ook komt de 'ja mits'-instelling tot uiting in de open normen. De open normen vormen de kern van de nieuwe wet. De Omgevingswet vraagt van de overheden vertrouwen in de burgers en ondernemers. Bij de implementatie moet de overheid zorgen voor het opwekken van vertrouwen richting en van de burger.¹⁵ Het moet voorkomen worden dat een toepassing van de open normen leidt tot het belemmeren van activiteiten vanwege een te zware bureaucratische belasting, of tot het dichtregelen zonder dat dit leidt tot een bijdrage aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.¹⁶

Gemeenten mogen straks zelf vastleggen in het omgevingsplan in welke mate deze open normen in stand blijven. Het concreet en uitputtend reguleren van alle mogelijke activiteiten en gevolgen in regels is niet wenselijk. Dit staat ook haaks op de intentie om het aantal regels te beperken en meer verantwoordelijkheid te leggen bij de lagere overheden.¹⁷ Binnen de VVD-fractie van de Provinciale Staten van Noord-Brabant is er vraag ontstaan naar de mogelijke rol van de provincie bij het dicht houden van de open normen door gemeenten. De maatschappij verwacht een samenhangende benadering van de sectoren en een vermindering van de complexiteit van de wetgeving.¹⁸ Door algemene regels te stellen die maatschappelijk gewenste activiteiten zoveel mogelijk faciliteren, bestaat er minder snel de behoefte om een afwijking op de regels te creëren.¹⁹ De angst bij de fractie is aanwezig dat meerdere gemeenten deze open normen zo veel mogelijk proberen dicht te houden. Dit om de controle over de activiteiten binnen de gemeente te kunnen behouden. De gemeenten die de open normen dicht houden, zorgen voor een verminderde juiste implementatie van de nieuwe wet. Er wordt aan de kern en het doel van de wet voorbij gegaan.

De provincie kan namelijk gebruik maken van enkele instrumenten van de Omgevingswet (zie bijlage I). De provincie dient een omgevingsvisie te hebben. De omgevingsvisie is een beleidsstuk. In de omgevingsvisie kunnen geen bindende regels of normen worden opgenomen. De mogelijkheden om een gemeente, als provincie zijnde, te verplichten tot het uitvoeren van een bepaalde instructie zijn hierdoor minimaal. Ook kan de provincie een programma opstellen. Het door de provincie opstellen van een programma geldt als uitvoering van de omgevingsvisie. De programma's bevatten maatregelen om aan de

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p.42.

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, 3, p.12-13.

¹¹ Van der Velde, 2017, p. 4.

¹² Van der Velde, 2017, p. 128.

¹³ Van den Broek, 2013, p. 28.

¹⁴ Van der Velde, 2017, p. 129.

¹⁵ Van der Velde, 2017, p. 8.

¹⁶ Van den Broek, 2013, p.181.

¹⁷ Van den Broek, 2013, p.181.

¹⁸ Van den Broek, 2013, p. 2.

¹⁹ Van den Broek, 2013, p. 31.

omgevingswaarde te voldoen of doelstellingen te bereiken voor de fysieke leefomgeving.²⁰ De programma's kunnen worden gebruikt als beleidsmatig kader voor het vaststellen of wijzigen van de omgevingsverordening²¹. Als laatste heeft de provincie de provinciale omgevingsverordening. Van deze drie instrumenten is de omgevingsverordening de meest invloedrijke. De omgevingsverordening lijkt de beste mogelijkheid om het dicht houden van de open normen te voorkomen. In de omgevingsverordening kan de provincie instructieregels opnemen die lagere overheden op dienen te volgen. Het door de provincie gestelde beleid kan op deze manier doorstromen naar het lokale beleid. Er wordt onderzocht in hoeverre de provinciale omgevingsverordening invloed kan uitoefenen op de gemeenten.

1.2 Doelstelling

De doelstelling is: om op 28 mei 2018 een onderzoeksrapport en beleidsstuk voor Provinciale Statenlid Wilma Dirken op te leveren, zodat de VVD-fractie inzicht heeft over de mogelijkheden die de provincie heeft om binnen de omgevingsverordening invloed uit te kunnen oefenen op gemeenten die de open normen dicht houden.

1.3 Centrale vraag

Op welke wijze kan het college van Gedeputeerde Staten, binnen de kaders van de omgevingsverordening als instrument van de nieuwe Omgevingswet, invloed uitoefenen op gemeenten die de open normen in het omgevingsplan dicht houden?

1.4 Deelvragen

- Wat zijn de belangrijkste veranderingen door de nieuwe Omgevingswet?
- Wat is het belang van de open normen in de gemeentelijke regels?
 - Wat houden de open normen in ?
 - Welke verschijningsvormen van open normen zijn er?
 - Waarom zijn de open normen van belang?
- Wat kan er worden gedaan als gemeenten de open normen dichthouden?
 - Wat is het risico van het dichthouden van de open normen?
 - Wat zijn de provinciale instrumenten?
 - Waarom zou de omgevingsverordening een goed middel tegen het dichthouden zijn?
- Wat zijn de plannen van gemeenten voor het implementeren van de open normen?
 - Vier gemeenten interviewen over hun plannen.

1.5 Methoden van onderzoek

1.5.1 Onderzoeksstrategieën

De onderzoeksstrategie die gebruikt is, is het uitvoeren van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is er gekeken naar schriftelijke bronnen over de nieuwe Omgevingswet. Er is gekeken naar de Omgevingswet zelf, maar ook naar desbetreffende literatuur.

In dit onderzoek was er sprake van een kwalitatief onderzoek. Het ging om het begrijpen van de toekomstige situatie en de mogelijkheden hierin voor de provincie. Ter invulling van de deelvragen heeft er een casestudy plaatsgevonden. Daarbij gaat het om het bestuderen van het te voeren beleid van de provincie in verhouding tot het beleid van gemeenten. Voor een juiste casestudy zijn de documenten uit het rechtsbronnen- en literatuuronderzoek geanalyseerd en zijn er interviews gehouden.

²⁰ Van den Broek, 2013, p.160.

²¹ 'Wat is het programma?', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: *wat is het programma*)

1.5.2 Gebruikte bronnen en methoden

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag (verwerkt in het tweede hoofdstuk) is er gekozen voor het bekijken en verwerken van de belangrijkste veranderingen in de nieuwe Omgevingswet. Hiervoor heeft er een bestudering van de toekomstige wet- en regelgeving plaatsgevonden. Ook is er gekeken naar de literatuur die zijn geschreven ter verduidelijking of ter uitwerking van de deelvraag. Ten derde is er gekeken naar internetbronnen. Er is door middel van de internetbronnen gezocht naar artikelen, mediaberichten en ondersteunende informatie. Als laatste is er gekeken naar verschillende documenten. Het gaat hier om parlementaire stukken. De Memorie van Toelichting is een belangrijke bron. Hierin is de gedachte van de bewindspersoon achter bepaalde keuzes uitgewerkt.

Bij de hierboven genoemde bronnen heeft de methode 'inhoudsanalyse' plaatsgevonden. Er is namelijk gebruik gemaakt van een al bestaande bron. Om deze reden heeft er een selectie plaatsgevonden van de relevante passages en/of hoofdstukken. Vervolgens is de relevante informatie geordend en verwerkt bij de beantwoording van de deelvragen.

In het derde hoofdstuk is de tweede deelvraag behandeld. Deze deelvraag is beantwoord aan de hand van een bestudering van de toekomstige wet- en regelgeving. Ook is er gekeken naar literatuur met betrekking tot de open normen. De literatuur is in de vorm van boeken, maar ook in de vorm van artikelen. De mening van enkele mensen met kennis van de Omgevingswet is bestudeerd. Er is ook gekeken in de media. In de verschillende juridische databanken en kennisbanken zijn meerdere artikelen en uitgangspunten gevonden voor het invullen van de centrale onderzoeksvraag.

Bij de bronnen ter beantwoording van de tweede deelvraag heeft er een inhoudsanalyse plaatsgevonden. De bronnen zijn gescand op relevantie. De relevante informatie is gefilterd van de irrelevante informatie. De benodigde informatie is vergeleken met andere informatie en op de juiste plekken verwerkt.

Voor de beantwoording van de derde deelvraag en de uitwerking van het vierde hoofdstuk is er gekeken naar de wet- en regelgeving. Wederom is er ook gekeken naar vakliteratuur en internetbronnen. Als laatste is er bij de derde deelvraag gebruikt gemaakt van het houden van een interview. Dit interview diende als informatiebron voor de beantwoording van de deelvraag en tevens als basis voor de interviewvragen die in het vijfde hoofdstuk zijn behandeld.

De methode die gebruikt is ter beantwoording van de vierde deelvraag is de inhoudsanalyse. De relevante informatie is geselecteerd door onderzoeker en vervolgens is de informatie gestructureerd per subdeelvraag om een logische volgorde in de tekst te houden. Na de structurering is de informatie uitgewerkt om tot een beantwoording van de deelvraag te komen. Voor het houden van het interview is de methode van het semigestructureerde interview gekozen. Hierbij stelt de onderzoeker vragen op en is er ruimte voor eigen inbreng van de respondent.

Om tot een beantwoording van de vierde deelvraag te komen, zijn er interviews gehouden met vier verschillende medewerkers van gemeenten. Deze deelvraag is beantwoord in het vijfde hoofdstuk. Deze medewerkers hebben allemaal in hun dagelijkse werkzaamheden te maken met de implementatie van de Omgevingswet. Er is een open interview gehouden zonder al te veel sturing te geven aan de antwoorden. Deze bron is bedoeld om een open beeld te krijgen van de plannen van de gemeente. De beantwoording van de vierde deelvraag draagt bij aan de praktijkkant van het onderzoek. Er is gekozen voor het houden van een viertal interviews. Op deze manier kan er een duidelijk beeld gevormd worden over de plannen van meerdere gemeenten en kan er een juiste conclusie worden gesteld. Er is gekozen voor de gemeenten Meierijstad, Gilze en Rijen, Goirle en 's-Hertogenbosch. Er is een selectie gemaakt op basis van ligging, grootte en soort gebieden in de gemeente. Op het gebied van oppervlakte is de gemeente Meierijstad de grootste van Noord-Brabant. De gemeente ligt in het noordoosten van Noord-Brabant en heeft veel te maken met de veehouderij en industriegebieden. Gilze en Rijen is een gemeente van gemiddelde grootte in

de buurt van Tilburg en heeft te maken met een groot buitengebied. Er is voor Goirle gekozen vanwege het feit dat het wederom een gemeente van gemiddelde grootte is, maar ook vanwege de natuurgebieden in de gemeente. De gemeente 's-Hertogenbosch is vanwege de grootte en centrale ligging gekozen voor het interview. Alvorens deze interviews zijn afgenomen, heeft er ook een interview met een medewerker van de gemeente Tilburg plaatsgevonden om accurate vragen te kunnen stellen aan de vier gemeenten.

De methode die gebruikt is om de interviews te houden, is de methode van het semigestructureerde interview. Er is een lijst van onderwerpen en vragen geformuleerd door onderzoeker. Aan de hand van de beantwoording van de vragen is er gevraagd naar mogelijke andere opmerkingen van de respondent. De eigen inbreng van de respondent kan namelijk cruciaal zijn voor de uitkomst van het onderzoek. Na afloop van de interviews zijn deze uitgewerkt en teruggekoppeld aan de respondent.

1.5.3 Methodische verantwoording

Er is gekozen voor het gebruik van bronnen die op een effectieve wijze kunnen leiden tot een juiste beantwoording van de centrale vraag. Er is gebruik gemaakt van de volgende bronnen: wet- en regelgeving, documenten, literatuur, internetbronnen en personen.

Om tot een juiste beantwoording van de centrale vraag te komen, is er gekeken in de nieuwe Omgevingswet. Deze bron is opgesteld door het kabinet en ontleent hier zijn validiteit aan. Hetzelfde geldt voor de opgestelde documenten, zoals de Memorie van Toelichting en schriftelijke vragen. De auteur van deze bronnen wekt een grote mate van betrouwbaarheid op.

Voor de literatuur is er gekeken naar literatuur die geschreven en gepubliceerd is door gespecialiseerde auteurs of uitgeverijen. Dit is ook van toepassing op de internetbronnen. Er is grondig gekeken naar de betrouwbaarheid van beide type bronnen. Het onderzoek is in grote mate hierop gebaseerd en het is om die reden van groot belang dat de bronnen betrouwbaar en valide zijn. De internetbronnen zijn afkomstig van instanties die samenwerken met de wetgever. Wederom zorgt dit voor een grote mate van betrouwbaarheid. Ook is de literatuur afkomstig uit juridische data- en kennisbanken. Binnen deze data- en kennisbanken is er al een selectie op betrouwbaarheid van auteurs gemaakt.

Bij het gebruik van personen als bron zijn de personen geselecteerd op kennis en werkgebied voor een interview. Het gaat om personen die werkzaam zijn als ambtenaar of beleidsmedewerker bij een bepaalde gemeente. Deze personen hebben te maken met implementeren van de nieuwe Omgevingswet. Er is gekozen voor de vorm van een semigestructureerd interview, zodat de onderzoeker de benodigde informatie heeft kunnen verzamelen. Aan de andere kant kan er bij deze vorm de respondent zelf ook nog informatie of meningen aan worden gedragen. Om een juiste manier van interviewen te komen, is er een workshop over het houden van interviews gevolgd.

1.6 Leeswijzer

Voor een juiste en prettige manier van lezen wordt in deze paragraaf een vooruitblik op het onderzoek gegeven. Dit onderzoeksrapport heeft zeven hoofdstukken. Deze inleiding is het eerste hoofdstuk. Alle inhoudelijke hoofdstukken, de hoofdstukken twee tot en met vijf, bevatten een korte inleiding, de feitelijke kerntekst en een conclusie aan het einde van het hoofdstuk.

In het tweede hoofdstuk worden de belangrijkste veranderingen in de Omgevingswet gegeven. De kern van de wet wordt kort behandeld. Ook worden de doelen, instrumenten en de uitgangspunten van de Omgevingswet besproken.

In het derde hoofdstuk wordt de beleidsvorming behandeld. Tevens wordt er gekeken naar de begrippen flexibiliteit en open normen.

In het vierde hoofdstuk worden de risico's van het dicht houden van de open normen besproken. Er wordt ook gekeken naar de nadelen van de open normen. Verder wordt in dit hoofdstuk de keuze gemaakt voor het juiste instrument om in te zetten tegen het dicht houden van de open normen.

In het vijfde en laatste inhoudelijke hoofdstuk wordt er een korte samenvatting gegeven van de gehouden interviews. De kern van de interview wordt beschreven.

Het zesde hoofdstuk bevat de conclusies uit het onderzoeksrapport.

In het zevende en laatste hoofdstuk zijn de aanbevelingen naar aanleiding van de conclusies beschreven. De laatste twee hoofdstukken vloeien voort uit de voorafgaande hoofdstukken.

Hoofdstuk 2: De belangrijkste veranderingen.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de kern van de wet besproken. Eveneens worden de doelen en de kerninstrumenten behandeld. Daarnaast worden de uitgangspunten van de nieuwe Omgevingswet besproken. Als laatste zijn de punten flexibiliteit, zorgplicht en de instructiebevoegdheid uitgewerkt. Het gaat om de belangrijkste veranderingen in de Omgevingswet waarin er vooral ingezoomd wordt op de flexibiliteit van de wet. In de flexibiliteit komen de open normen tot uiting. Het doel van het hoofdstuk is om een beeld te geven van de belangrijkste veranderingen in de wet, zodat deze in context kunnen worden gezien.

2.2 Kern van de wet

Het huidige stelsel van de verschillende wetten sluit niet meer aan op de huidige en de toekomstige situaties. Ook blijkt bij de uitvoering in de praktijk dat er een te grote versnippering is. De verschillende wetten hebben eigen uitgangspunten, procedures en regels.²² Een van de knelpunten in de huidige wetgeving zit in de complexe en versnipperde regelgeving die per sector is geordend, en die leidt tot weinig overzichtelijkheid voor aanvrager en voor beoordelaar²³. Ook de voorspelbaarheid, en dus de rechtszekerheid, van de burger komt in de knel bij de huidige wetgeving.²⁴ De samenleving vraagt om voorspelbare, transparante en betaalbare procedures. Ook zijn de ruime, heldere en toegankelijke randvoorwaarden voor ontwikkelingen belangrijk voor de samenleving.²⁵

De nieuwe Omgevingswet is vanuit het principe opgesteld dat de beleidsbepaling en -uitvoering geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan.²⁶ Het gaat hier om de gemeente. Decentrale overheden staan dichterbij de problematiek en hebben beter zicht op specifieke kenmerken en/of ontwikkelingen in een gebied.²⁷ Het is de taak van gemeenten om een evenwicht te vinden tussen enerzijds voldoende ruimte voor de maatschappelijke behoeften, en anderzijds het behoud of de verbetering van het ruimtegebruik en de zorg voor kwetsbare belangen. Het bieden van fysieke ruimte en het realiseren van een duurzame kwaliteit van de leefomgeving zijn beleidsmatig onlosmakelijk met elkaar verbonden.²⁸ Doel van de nieuwe Omgevingswet en de instrumenten hiervan, is dat het strategisch beleid voor langere tijd wordt vastgelegd. Het moet echter wel mogelijk zijn om de uitvoering flexibel in te richten.²⁹ Door de Omgevingswet verdwijnen de schotten tussen de wetten. Hierdoor wordt de integrale benadering van beleid, besluitvorming en leefomgeving mogelijk maakt. Het gaat om inhoudelijk en procedurele integratie.³⁰ De zorg voor de fysieke leefomgeving staat centraal in de Omgevingswet.³¹ Het gaat om de zorg die de overheid moet dragen. Door de bundeling van de verschillende wetten en regels zijn er minder regels nodig in de Omgevingswet. Hierdoor kunnen de regels van de Omgevingswet overzichtelijker en duidelijker worden opgeschreven.³² Het wettelijk kader wordt inzichtelijker en makkelijker voor de verschillende actoren. Onder de actoren vallen alle personen, instanties en overheden die te maken hebben met de Omgevingswet. Anders gezegd gaat het om alle spelers in het omgevingsrechtelijke speelveld.

²² Gabry, 2015, p. 8.

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 10.

²⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, 3

²⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 14.

²⁶ Van den Broek, 2013, p. 82.

²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, 3

²⁸ Van den Broek, 2013, p. 82.

²⁹ Gabry, 2016, p.21.

³⁰ Van den Broek, 2013, p. 6.

³¹ Van den Broek, 2013, p. 9.

³² 'Uitgangspunten en doel van de wet', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: *uitgangspunten doel*)

De stelselwijziging ondersteunt een paradigmawissling: van centraal beleid bij projecten naar het vooropstellen van ontwikkelingen, waarbij een gezonde en veilige leefomgeving met goede omgevingskwaliteit centraal staat.³³ Door het clusteren van de onderwerpen wordt de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht vergroot.³⁴ De clustering maakt het mogelijk dat enkele onnodige verschillen op het gebied van inhoud en procedure kunnen worden weggenomen.

2.3 Doelen

Er zijn twee maatschappelijke doelen opgesteld. Het gaat om het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het op een doelmatige wijze beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke functies.³⁵ Deze doelstelling is samengevat in het motto van de Omgevingswet: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'.³⁶

Om deze twee doelen te bereiken zijn er een viertal verbeterdoelen opgesteld. Bij deze vier verbeterdoelen gaat het om:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een integrale benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken;
4. het versnellen en verbeteren van de besluitvorming over projecten in de leefomgeving.³⁷

De eerste twee verbeterdoelen worden ingevuld door de bundeling van de zesentwintig regelingen in één regeling.³⁸ Er ontstaat meer duidelijkheid en samenhang. Ook worden meerdere regels vervangen door algemenere regels, dit schept ruimte voor initiatieven en voorkomt dat regels met elkaar botsen.³⁹ Het terrein van de fysieke leefomgeving kan worden afgedekt, door de bundeling van sectoren op dit moment en op latere momenten, met één wet en zes uniforme kerninstrumenten.⁴⁰



Afbeelding 2.1. Zes kerninstrumenten.
Bron: Omgevingsdienst IJmond

³³ Van den Broek, 2013, p.2.

³⁴ Van den Broek, 2013, p.3.

³⁵ Van den Broek, 2013, p. xxi.

³⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 20.

³⁷ Van den Broek, 2013, p. xxii.

³⁸ 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', www.rijksoverheid.nl (zoek op: omgevingswet eenvoudiger)

³⁹ 'Vier verbeterdoelen van de nieuwe Omgevingswet', www.platform31.nl (zoek op: kennisdossier omgevingswet)

⁴⁰ Van den Broek, 2013, p. 6.

2.4 Kerninstrumenten

Er zijn bij invoering van de nieuwe Omgevingswet een zestal kerninstrumenten die worden geïntroduceerd:⁴¹

- De omgevingsvisie.
- Het programma
- Decentrale regelgeving
- Algemene rijksregels
- Omgevingsvergunning
- Projectbesluit.⁴²

Deze instrumenten ondersteunen de totstandkoming van omgevingsbeleid, de beleidsdoorwerking en bevatten de regels en toestemmingen die gericht zijn tot initiatiefnemers⁴³.

2.5 Veranderopgave

Bij het invoeren van de Omgevingswet heeft het kabinet voor ogen gehad om de verschillende plannen voor de ruimtelijke ordening, de natuur en het milieu beter op elkaar af te stemmen. Ook wil het kabinet duurzame projecten stimuleren.⁴⁴ Bij duurzame projecten valt er te denken aan de plaatsing zonnepanelen en windmolenparken. Deze initiatieven, deels afkomstig vanuit particulieren, verbeteren de fysieke leefomgeving vaak op het punt van milieu.

Het wetsvoorstel zorgt voor uniforme begrippen in het kader van de fysieke leefomgeving. Dit vergroot de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.⁴⁵

Het laatste uitgangspunt is wellicht de meest belangrijke, maar ook het meest lastige uitgangspunt om te verwezenlijken: het kabinet wil gemeenten, provincies en waterschap meer ruimte geven.⁴⁶ De gedachte hierachter is het mogelijk maken van maatwerk bij de verschillende bestuurslagen. Het omgevingsbeleid kan hierdoor beter worden afgestemd op verschillende behoeftes en op verschillende regio's.⁴⁷ Om goed te kunnen inspelen op de andere lokale en regionale behoeftes is er innovatie en maatwerk nodig. Vanuit de decentrale overheden worden alle regels over de leefomgeving samengebracht in één gebiedsdekkende regeling. Voor gemeenten is dit het gemeentelijk omgevingsplan, voor waterschappen de waterschapsverordening en voor de provincies de provinciale verordening.⁴⁸ Deze plannen zijn integraal en worden de belangrijkste instrumenten om regels in vast te leggen.⁴⁹

De grootste veranderopgave van de Omgevingswet ligt bij de houding en het gedrag van gemeenten. De overheid gaat van almachtige toetser van vergunningen naar een regisseur. De grote verandering van de Omgevingswet zal voor 80% afhangen van houding en gedrag, waarbij de rest afhangt van de kwaliteit van de instrumenten.⁵⁰ De houding van de actoren moet meer gericht zijn op het bereiken van de doelen van de Omgevingswet. Er zal een mate van veranderingsmanagement moeten worden ingesteld. Cultuurveranderingen zijn

⁴¹ Een uitgebreide uitwerking van de kerninstrumenten is te vinden in bijlage I.

⁴² Van den Broek, 2013, p. xxi.

⁴³ Gabry, 2015, p. 12.

⁴⁴ 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', www.rijksoverheid.nl (zoek op: omgevingswet eenvoudiger)

⁴⁵ Van den Broek, 2013, p. 69.

⁴⁶ 'Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger', www.rijksoverheid.nl (zoek op: omgevingswet eenvoudiger)

⁴⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 12.

⁴⁸ Van den Broek, 2013, p. 52.

⁴⁹ De Nijs en Tijssen, 2016, p. 7.

⁵⁰ 'Houding en gedrag cruciaal voor implementatie van Omgevingswet', www.consultancy.nl (zoek op: houding gedrag omgevingswet)

op dit moment dan ook wellicht belangrijker dan structuur- en organisatieveranderingen.⁵¹

2.6 Zorgplicht

In de nieuwe Omgevingswet is er een algemene zorgplicht opgenomen. Deze zorgplicht houdt in dat een ieder bij zijn of haar activiteiten in de fysieke leefomgeving voldoende zorg in acht dient te nemen.⁵² Het gaat vooral om het bewustmaken van eigen verantwoordelijkheden van burgers, het bieden van een leidraad voor gedrag, het bieden van een maatstaf voor beoordeling van gedrag en het bieden van een rechtvaardigingsgrond voor de bestuurlijke handhaving.⁵³ De algemene zorgplicht is opgenomen in de artikelen 1.6 en 1.7 van de Ow. Artikel 1.6 gaat over een ieder die bij de activiteiten in de fysieke leefomgeving voldoende zorg in acht neemt. Artikel 1.7 houdt in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de activiteiten nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben, verplicht is om maatregelen te treffen. Mocht dit niet mogelijk zijn, dan moeten de nadelige gevolgen zo veel mogelijk worden beperkt of ongedaan gemaakt. Naast de algemene zorgplicht blijft de wet-specifieke zorgplicht ook bestaan. Artikel 1.4 begrenst de algemene zorgplicht.⁵⁴ De algemene zorgplicht heeft een vangnetfunctie. Het is namelijk niet mogelijk om alle mogelijke activiteiten te reguleren in een zorgplicht. Ook kunnen er later door een algemene zorgplicht activiteiten plaatsvinden die nu nog niet voorkomen.⁵⁵ De algemene zorgplicht dekt dan ook deze gevallen.

2.7 Flexibiliteit

Het bieden van meer ruimte aan gemeenten, provincies en waterschappen komt tot uiting in het flexibele stelsel. Een flexibel stelsel draagt bij aan de twee verbeterdoelen, punt drie en vier, van de Omgevingswet.⁵⁶ De flexibiliteit houdt in dat er afwegingsruimte is voor de actor binnen het wettelijk kader om zelf keuzen te maken over de activiteiten. De actor kan het bevoegd gezag of de beleidsmaker zijn, maar ook een burger of een bedrijf.⁵⁷ Het nieuwe stelsel biedt bestuursorganen de ruimte bij het beleidsproces om zelf invulling aan hun rol op het gebied van de fysieke leefomgeving te geven. Deze ruimte komt terug in de uitoefening van de taken en bevoegdheden van bestuursorganen.⁵⁸ De ruimte voor bestuursorganen is ruim, maar niet onbegrensd. De formele en materiële begrenzing liggen in de doelen van de wet en in de wettelijke afbakening van taken en bevoegdheden en de grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften.⁵⁹

De flexibiliteit is nodig voor de ontwikkelingen op het gebied van technologie die op het moment en in de toekomst plaatsvinden. Deze ontwikkelingen komen de fysieke leefomgeving ten goede op het gebied van een duurzame samenleving. Duurzame ontwikkelingen vragen om rekening te houden met relaties tussen menselijk handelen en de verschillende sectorale kwaliteiten die gezamenlijk de fysieke leefomgeving vormen. Hiervoor is het nodig om vooruit te denken, te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en vraagstukken in samenhang te benaderen.⁶⁰ Op het terrein van verduurzaming, waar het initiatief in de afgelopen decennia nog vaak bij de overheid lag, is er veel creativiteit en innovatieve capaciteit in de samenleving om de opgaven aan te pakken.⁶¹

⁵¹ Van der Velde en Boon, 2015, p. 3.

⁵² Van den Broek, 2013, p. 66.

⁵³ Van den Broek, 2013, p. 66.

⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 67.

⁵⁵ Van den Broek, 2013, p. 68.

⁵⁶ Van den Broek, 2013, p. 28.

⁵⁷ Brans, *Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 1)*, BR 2016/86, p. 583.

⁵⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 39.

⁵⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 39.

⁶⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 12.

⁶¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 13.

De Omgevingswet en de daarmee samenhangende regelgeving moet zo veel mogelijk speelruimte geven voor het uitvoeren van de maatschappelijk gewenste activiteiten en voor het maatwerk in het individuele geval.⁶²

2.8 Conclusie

De belangrijkste veranderingen in de vernieuwde Omgevingswet gaan over de flexibiliteit van de bestuurlijke afwegingsruimte en over de algemeenheid van de wet. Door de algemenere stelling van de Omgevingswet is het aantal regels verminderd. De vermindering aan regels levert een overzichtelijker en duidelijker voor de overheid en burgers.

De Omgevingswet stelt alleen grenzen waar dat voor de fysieke leefomgeving nodig is.

Gemeenten krijgen eigen verantwoordelijkheden om eisen te stellen aan de fysieke leefomgeving. Deze flexibiliteit biedt ruimte en moet het bestuurlijke proces vereenvoudigen en verkorten. Tevens is een van de belangrijkste veranderingen de cultuurverandering. De grootste verandering moet worden ondergaan door de ambtenaren in het werkveld. Zij moeten anders gaan denken. Het succes van de Omgevingswet is afhankelijk van de wil van actoren om de houding en het gedrag te veranderen. De gemeenten kunnen er voor kiezen om hun regelgeving strikter te implementeren. Dit is niet waar de regering het wetsvoorstel voor initieert.

In het volgend hoofdstuk wordt er nader gekeken naar de open normen van de Omgevingswet, waarin de flexibiliteit tot uiting zou moeten komen.

⁶² Van den Broek, 2013, p. 31.

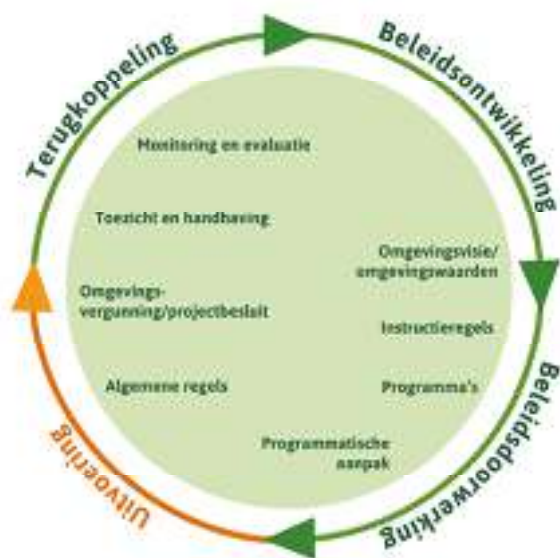
Hoofdstuk 3: Flexibiliteit en open normen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar het vormen van het omgevingsbeleid. Er wordt verder ingezoomd op de flexibiliteit en de open normen. Wat houden de flexibiliteit en open normen in? Op welke manier wordt hieraan vorm gegeven? De flexibiliteit van en binnen de Omgevingswet wordt behandeld. Daarnaast wordt als kernbegrip van de nieuwe wet de open normen behandeld. De open normen worden tevens toegelicht door middel van een interview met de heer Tijssen. Bij de flexibiliteit hoort ook het begrip afwijkingmogelijkheden. Dit begrip wordt als laatste onderwerp behandeld. Deze aspecten samen geven de invulling aan de decentralisatie van de Omgevingswet. Het gaat om de mogelijkheden van het lokale bestuursorgaan hoe de gemeente de flexibele regelgeving toe kan passen en waar de provincie zou kunnen helpen en sturen.

3.2 Beleidsvorming

De regels in de Omgevingswet bieden spelers in de fysieke leefomgeving houvast over de aanvaardbaarheid van een activiteit vanwege het feit dat er richting wordt gegeven aan de activiteiten. Ook wordt er ingespeeld op de behoefte aan de rechtszekerheid, een gelijk speelveld en een voorspelbare overheid.⁶³ Om op een juiste manier met bovenstaande behoeften om te gaan en rekening te houden met alle betrokken belangen, zijn er een aantal randvoorwaarden opgesteld bij het ontstaan van de Omgevingswet (hierna: Ow). Het gaat om het alleen aan activiteiten grenzen te stellen waar dat nodig is in verband met de fysieke leefomgeving, deze grenzen zo helder en eenduidig mogelijk te maken en binnen de grenzen waar nodig flexibiliteit bieden, zodat maatschappelijk gewenste activiteiten kunnen worden gefaciliteerd.⁶⁴ De regering mag op grond van artikel 4.3 lid 4 Ow niet meer regels stellen dan er strikt noodzakelijk zijn. Hierdoor wordt er in artikel 4.6 lid 2 Ow mogelijk gemaakt dat rijksregels de ruimte bieden aan decentrale overheden om invulling te geven aan nationale normen door middel van maatwerkregels.⁶⁵



Afbeelding 3.1: beleidscyclus. Bron: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

⁶³ Van den Broek, 2013, p. 29.

⁶⁴ Van den Broek, 2013, p. 29.

⁶⁵ Praktijkgroep Bestuursrecht Stibbe, 2014, p. 53

3.3 Flexibiliteit

De Omgevingswet biedt bestuursorganen bij de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden als beleidsmaker, regelgever en bevoegd gezag flexibiliteit in de bestuurlijke afwegingsruimte bij het vaststellen van een omgevingsvisie en de keuze van de in te zetten instrumenten binnen het gemeentelijk omgevingsplan.⁶⁶ Bij de omgevingsvisie kan het bestuursorgaan zelf beleidsdoelstellingen en omgevingswaarden bepalen en opnemen.

De gemeenteraad stelt op grond van artikel 2.4 Ow het gemeentelijk omgevingsplan vast. Gezien het feit dat de gemeenteraad het omgevingsplan opstelt, kan het zijn dat er een politieke kleur in het omgevingsplan terug komt. De gemeenteraad moet zichzelf af gaan vragen over wat men wil met de fysieke leefomgeving van de gemeente. Wat voor soort gemeente en gemeenschap is de gemeente en wat is daarom leidend bij de kwaliteit en inrichting van de fysieke leefomgeving?⁶⁷ Alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, moeten in het omgevingsplan worden opgenomen.⁶⁸ Bestuursorganen beschikken bij het beleidsproces mogelijkheden om zelf invulling te geven aan het te voeren beleid en de instrumentering van het beleid.⁶⁹ Het beleid wordt vastgelegd in omgevingsvisies en programma's.⁷⁰ Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid bij het opstellen van het omgevingsplan. Zij kunnen kiezen voor globale of gedetailleerde normstellingen, open of gesloten normen, kwaliteitsnormen, afstandseisen of contouren.⁷¹ De voorspelbaarheid wordt verbeterd door het gedetailleerd invullen en inkaderen van activiteiten. Dit vermindert echter de flexibiliteit.⁷²

De mate van afwegingsruimte voor het bestuursorgaan hangt af van de inhoudelijke normstelling, gekozen regeltype en eventuele mogelijkheden om af te wijken van de regel.⁷³ Doelvoorschriften en maatwerkvoorschriften bieden de spelers meer afwegingsruimte dan de middelvoorschriften en uniforme voorschriften. Doelvoorschriften zijn voorschriften met een norm. De norm mag op verschillende manieren worden bereikt.⁷⁴ Op deze manier ontstaat er meer ruimte voor innovatie en maatwerk. Nadeel van de doelvoorschriften is het feit dat er minder houvast wordt geboden en dat er meer kennis van de actoren wordt gevraagd. De middelvoorschriften en de uniforme voorschriften bieden geen ruimte voor innovatie vanuit de burger en maatwerk. In de Omgevingswet is er gekozen voor een landelijke uniformiteit in de voorschriften in de vorm van algemene rijksregels. Dit geldt vooral voor de technische en procedurele voorschriften.⁷⁵

3.4 Open normen

De open normen zijn randvoorwaarde-stellende regels. Er worden geen regels op inhoud vastgelegd, maar in zijn algemeenheid gesteld. Er zijn op deze manier meer activiteiten te faciliteren. Er is ruimte voor initiatieven, mits dit binnen bepaalde kaders wordt uitgevoerd.

⁶⁶ Van den Broek, 2013, p. 29.

⁶⁷ 'Omgevingswet: inzet op participatie en samenwerking', www.vng.nl, (zoek op: *omgevingswet inzet participatie samenwerking*)

⁶⁸ Nijmeijer, *Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet*, Ars Aequi 2014, p. 909.

⁶⁹ Van den Broek, 2013, p. 29.

⁷⁰ Interprovinciaal Overleg, 2017, p. 9.

⁷¹ Brans, *Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 2)*, BR 2016/96, p. 657.

⁷² Brans, *Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 2)*, BR 2016/96, p. 653.

⁷³ Van den Broek, 2013, p. 29.

⁷⁴ 'Besluit activiteiten leefomgeving', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: *besluit activiteiten leefomgeving*)

⁷⁵ Van den Broek, 2013, p. 30.

Dit wordt aangeduid met de verandering van het 'nee, tenzij' naar het 'ja, mits'-principe.⁷⁶ De Omgevingswet laat zoveel mogelijk speelruimte voor het uitvoeren van maatschappelijke gewenste activiteiten en eventueel maatwerk.⁷⁷ De open normen treden minder in detail en scheppen ruimte voor de bestuurlijke afwegingsruimte.⁷⁸ Het stellen van regels is onvermijdelijk, maar er moet zo veel mogelijk afwegingsruimte worden open gelaten.⁷⁹

Volgens Tijssen bieden de open normen in het nieuwe stelsel wel een gelijk startpunt voor alle actoren.⁸⁰ De stelling van Tijssen is dat gesloten normen kunnen worden gebruikt als basis voor een algemene regel. Tijssen: 'Het toetsen van de overheid van bepaalde gesloten normen zou overbodig zijn. Een regel opgesteld als algemene regel levert dan voordelen op.' Tijssen is van mening dat de vergunningplicht aanwezig zou moeten zijn bij de open normen. Deze vergunningplicht kan dan worden ingevuld met positieve beoordelingsregels en beleidsregels.⁸¹ Bert Rademaker is van mening dat de open normen interpretatie vergen. De vergunningen kunnen meer duidelijkheid scheppen over wat is toegestaan.⁸²

Artikel 2.9 van de Ow is een voorbeeld van de open normen. De bepaling luidt als volgt:

Artikel 2.9 Omgevingswet

1. *Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet.*
2. *Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:*
 - a. *de gewenste staat of kwaliteit,*
 - b. *de toelaatbare belasting door activiteiten,*
 - c. *de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.*
3. *Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.*

De omgevingswaarden worden niet bepaald in het artikel 2.9 Ow. Dit wordt in de artikelen 2.11 tot en met 2.15 van de Ow nader uitgewerkt. Hierin zijn de gebieden beschreven waarvoor er verplichte omgevingswaarden voor de gemeente, de provincie, het waterschap en het Rijk moeten worden opgesteld. Verder is er in de artikelen 2.11 tot en met 2.15 Ow de bevoegdheid over gedragen naar de decentrale overheden.

Als voorbeeld: in het gemeentelijk omgevingsplan wordt er meer ruimte geboden voor open normen en flexibiliteit dan bij het huidige bestemmingsplan.⁸³ De open normen creëren ruimte voor beleidsregels. Deze beleidsregels kunnen invulling geven aan regels uit bijvoorbeeld het omgevingsplan.⁸⁴ Beleidsregels kunnen handvaten bieden voor de interpretatie van de open normen. Deze regels geven de burgers een groter gevoel van rechtszekerheid over de uitkomst van een aanvraag.⁸⁵ Beleidsregels geven, zonder harde voorschriften te zijn, concreter aan wat op welke wijze moet worden aangetoond.⁸⁶ In de beleidsregels kan er echter te veel geregeld worden, waardoor er strenger dan in het huidige stelsel wordt beoordeeld. Dit zou voorbij gaan aan de kern van de wet. Om bij de open

⁷⁶ 'De Omgevingswet: veranderingen en hoe daarop te anticiperen', www.corporatie.nl (zoek op: *omgevingswet veranderingen anticiperen*)

⁷⁷ Van den Broek, 2013, p. 28.

⁷⁸ Van der Velde, 2017, p. 129.

⁷⁹ Van den Broek, 2013, p. 28.

⁸⁰ Het interview met de heer Tijssen (programmamanager implementatie Omgevingswet gemeente Tilburg) is terug te vinden in bijlage II.

⁸¹ Het interview met de heer Tijssen is terug te vinden in bijlage II.

⁸² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017, p. 23.

⁸³ Van der Velde, 2017, p. 128.

⁸⁴ Van der Velde, 2017, p. 129.

⁸⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 271.

⁸⁶ A. Sniijders, *Leuk dat omgevingsplan, maar wat heb je eraan?*, www.tonnaer.nl (zoek op: *leuk omgevingsplan*).

normen enige houvast te bieden voor de actoren, wordt er gebruik gemaakt van wetsinterpretierende beleidsregels ingezet. Dit zijn algemene regels vanuit de uitleg van wettelijke voorschriften bij het uitoefenen van de bevoegdheid voor het bestuursorgaan.⁸⁷ Volgens Tijssen verandert er door de nieuwe wetgeving niet meer dan al in het huidige stelsel van wetten.⁸⁸ Er wordt nu al gewerkt met open normen. De open normen zijn straks alleen zichtbaarder.

Door de implementering van open normen hoeft het omgevingsplan minder vaak te worden herzien, omdat de open normen en beleidsregels algemeenheid bieden.⁸⁹ Bij het indienen van een vergunning bij het college van Burgemeester en Wethouders zal het toetsingskader bestaan uit wettelijke regels en beleidsregels. De inhoudelijke, wettelijke regels vinden zijn grondslag in de algemene maatregel van bestuur en zijn de beoordelingsregels.⁹⁰ Nadeel van de open normen is het feit dat de regels dermate vaag kunnen zijn. De gemeente is vrij om te bepalen waarop wordt gelet, dit vast te leggen in de beleidsregels en te kiezen wie de beleidsregels interpreteert. De Omgevingswet kan ruimte laten om op oude voet verder te gaan.⁹¹ Volgens Tijssen wordt er in het huidige stelsel één op één overlegd tussen een wethouder en de partij die de vergunning aanvraagt. Straks zitten alle partijen om één tafel en daarom is een open norm minder politiek gevoelig dan in de huidige situatie waar niet alle partijen om tafel zitten.⁹² Het omgevingsrecht wordt flexibeler, maar ook minder voorspelbaar. Dit komt door de bestuurlijke afwegingsruimte en door de globale plannen met open normen die later worden beoordeeld aan de hand van beleidsregels.⁹³

De verantwoordelijkheid in hoeverre de open normen worden doorgevoerd, ligt in eerste instantie bij het orgaan dat het omgevingsplan vaststelt. Dit is veelal de gemeenteraad.⁹⁴

3.5 Afwijkingsmogelijkheden

De regels die een groot deel van de maatschappelijk gewenste activiteiten omvatten, leveren minder snel vraag op naar afwijkingsmogelijkheden. Bij het afwijken gaat het om het ontheffen van het voldoen aan een bepaalde eis, het strenger of soepeler beoordelen van een eis of nadere eisen stellen.⁹⁵ Soms wordt door het afwijken van regels juist een gewenste activiteit mogelijk worden gemaakt.

Bestuursorganen hebben de mogelijkheid om lokaal of regionaal af te wijken van de rijksregels. Dit kan aanscherping bieden als er in de regio behoefte is aan hogere omgevingswaarden voor het behoud van de fysieke leefomgeving.⁹⁶ Het bestuursorgaan mag niet afwijken van hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat hier om milieubelastende activiteiten.⁹⁷ Afwijken kan ook plaatsvinden door het individueel toestaan van afwijken. Het strenger stellen van de regels kan in een individueel geval ook. Als laatste biedt de Omgevingswet een gelijkwaardigheidsbepaling. Andere maatregelen kunnen

⁸⁷ Brans, *Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 2)*, BR 2016/96, p. 653.

⁸⁸ Het interview met de heer Tijssen is terug te vinden in bijlage II.

⁸⁹ Van der Velde, 2017, p. 129.

⁹⁰ Praktijkgroep Bestuursrecht Stibbe, 2014, p. 37.

⁹¹ 'Met sterke schouders en rechte rug biedt Omgevingswet onvermoede kansen', www.ruimtelijkekwaliteit.nl (zoek op: *omgevingswet kansen*)

⁹² Het interview met de heer Tijssen is terug te vinden in bijlage II.

⁹³ F. Hobma, 'Omgevingsvergunning nieuwe stijl onder de Omgevingswet', www.gebiedsontwikkeling.nu (zoek op: *omgevingsvergunning stijl*)

⁹⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014, p. 40.

⁹⁵ Van den Broek, 2013, p. 31.

⁹⁶ Van den Broek, 2013, p. 32.

⁹⁷ 'Vergunningplicht milieubelastende activiteit in het Bal', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: *milieubelastende activiteit bal*)

worden toegestaan als deze hetzelfde doel bereiken.⁹⁸ Een gelijkheidsbepaling is ook opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Volgen De Haan kan het bevoegd gezag een voorschrift niet handhaven als er niet aan een bepaalde voorwaarde hoeft te worden voldaan. Het moet onmiskenbaar zijn dat een methode niet aan de voorwaarden voldoet.⁹⁹ Afwijkingsmogelijkheden zorgen dus voor een vorm van flexibiliteit.

De regels moeten in beginsel op een dusdanige manier worden opgesteld dat het de fysieke leefomgeving behoudt, maar dat de maatschappelijk gewenste activiteiten ook kunnen worden gefaciliteerd.¹⁰⁰

Het wetsvoorstel biedt alleen ruimte voor maatwerk voor onderwerpen die in de algemene regels zijn aangegeven. Dit geldt zowel voor regels in het omgevingsplan, als voor regels in een verordening, als voor de algemene regels van het Rijk. Het wetsvoorstel gebruikt voor de mogelijkheid van individueel maatwerk de term maatwerkvoorschriften.¹⁰¹

Als de omgevingswaarden niet op projectniveau, maar op een gehele regio worden toegepast, kan de kwaliteit van de leefomgeving beter gewaarborgd worden. Ook kan er meer flexibiliteit worden geboden.¹⁰² Er wordt dan door de verschillende bestuurslagen meer gestuurd op het bereiken van kwaliteiten. Er is wel een zorgplicht voor de overheid waar de kwaliteit niet voldoende is. Deze is neergelegd in de artikelen 1.6 en 1.7 Ow. Deze artikelen verplichten tot inachtneming van voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving. De algemene zorgplicht heeft op basis van artikel 1.8 Ow een 'vangnetfunctie' en is zelfstandig, door middel van bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen, handhaafbaar.¹⁰³ De afdwingbare, algemene zorgplicht heeft als voordeel dat niet alle schendingen van de zorgplicht hoeven te worden vastgelegd in specifieke voorschriften. Dit komt de overzichtelijkheid van de Omgevingswet ten goede.¹⁰⁴

3.6 Conclusie

De overheid (landelijk, provinciaal of lokaal) mag in de Omgevingswet niet meer regels stellen dan noodzakelijk. De vrijheid van het stellen van regels specifiek voor gebieden is neergelegd bij de decentrale overheden. Deze overheden hebben veelal beter zicht op wat voor overheid zij willen zijn en wat belangrijk is voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de regio. De overheden kunnen de regels door middel van verschillende soorten normen worden neergelegd. Om ruimte te kunnen bieden voor initiatieven en maatwerk zijn de open normen een belangrijk instrument. Er worden geen inhoudelijke regels vastgesteld, maar meer algemenere regels. De open normen scheppen ruimte voor bestuurlijke afwegingsruimte. In het geval van algemene regels is er minder behoefte aan afwijkingsmogelijkheden. Afwijken blijft echter nog steeds mogelijk. Het kan gaan om situaties waarin rijksregels strenger of soepeler worden gehandhaafd. Dit is ten behoeve van de behoefte van de regio.

In het volgende hoofdstuk wordt er verder gekeken naar de risico's van het niet doorvoeren van de open normen en een mogelijke oplossing.

⁹⁸ Van den Broek, 2013, p. 32.

⁹⁹ De Haan, 2017, p. 91.

¹⁰⁰ Van den Broek, 2013, p. 32.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, 3, p. 145.

¹⁰² Van den Broek, 2013, p. 33.

¹⁰³ Teunissen, Gst. 2016/110, p. 601-602.

¹⁰⁴ Teunissen, Gst. 2016/110, p. 601-602.

Hoofdstuk 4: Risico's en provinciale instrumenten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de risico's van het dichthouden van de open normen. Wat houdt dit precies in? Ook wordt er gekeken naar de nadelen van de open normen. Verder wordt er gekeken naar mogelijke instrumenten die de provincie kan inzetten om dit te voorkomen (een overzicht van alle instrumenten van de Omgevingswet, en de juridische basis hiervan, is te vinden in bijlage I). Er wordt gekeken naar welk middel het beste kan worden ingezet tegen het dichthouden van de normen. Dit hoofdstuk creëert een argumentatiebasis voor het inzetten van het instrument om het dichthouden van de normen tegen te gaan.

4.2 Risico's van het dichthouden

Indien de open normen in het omgevingsplan door de gemeenten worden dichtgehouden, en dus in feite het oude bestemmingsplan blijft bestaan, wordt er gekozen voor een gemeente die zelf als 'almachtige' overheid optreedt. Volgens Bos worden dan alle oude bestemmingsplannen samengevoegd, er komt een nieuwe voorkant en eigenlijk blijft alles bij het oude stelsel.¹⁰⁵ Een gemeente die veel ontwikkelingen mogelijk wil maken, zal doorgaans met open normen en een beleidskader werken.¹⁰⁶ De kracht van de wet zit in de open normen. Deze bieden ruimte voor afwegingen in het individuele geval en niet de versnippering als gevolg van de regels die sectorale belangen dienen.¹⁰⁷ Volgens Van den Bosch komt er bij een te veel aan gesloten normen te veel de nadruk te liggen op wat er niet kan. Er ontstaat dan een te strikt kader.¹⁰⁸ Volgens De Kousemaeker hebben gesloten normen tot risico dat er geen initiatieven meer van de grond komen. Dit is wat er in de juiste huidige situatie door initiatiefnemers wordt ervaren.¹⁰⁹ Door het toepassen van open normen geeft de overheid vrijheid en verantwoordelijkheid terug aan de burger, stelt Horevoorts.¹¹⁰ Volgens Horevoorts kan door open normen de overheid laten zien wat voor overheid zij ambieert te zijn.

In het geval van het niet doorvoeren van open normen, en in stand houden van gesloten normen, worden er geen algemene regels gesteld. De gesloten normen zijn specifieke regels waaraan voldaan moet worden. De gemeente stelt voorwaarden en hier moet aan voldaan worden, anders is er geen vergunningverlening mogelijk. Bij open normen worden de regels in zijn algemeenheid gesteld. Er is ruimte voor initiatieven, mits dit binnen bepaalde kaders wordt uitgevoerd. Dit wordt aangeduid met de verandering van het 'nee, tenzij' naar het 'ja, mits'-principe.¹¹¹ In tegenstelling tot gesloten normen moedigen open normen aan tot het onderhandelen waardoor de verschillende belangen van de actoren nader tot elkaar kunnen komen.¹¹² De discussie van de overgang van het 'nee-tenzij' principe naar 'ja-mits' zit ook in de discussie open of gesloten normen. Volgens Leermakers kunnen gesloten normen creativiteit en innovatie in de weg staan. Ook kunnen de verschillende en vaak veranderende duurzaamheidsvraagstukken hun weg beter en sneller vinden bij open normen.¹¹³ Gesloten normen stellen een norm waar moeilijker van af kan worden geweken. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken, zoals

¹⁰⁵ Het interview met de heer Bos is terug te vinden in bijlage III.

¹⁰⁶ 'Gebruiksruimte: elk gebied vraagt om andere aanpak', www.omgevingswetportaal.nl (zoek op: *gebruiksruimte*)

¹⁰⁷ Samenvatting seminar: Voorsorteren op de Omgevingswet, 2016, p. 4.

¹⁰⁸ Het interview met de heer Van den Bosch en mevrouw Leermakers is terug te vinden in bijlage IV.

¹⁰⁹ Het interview met de heer De Kousemaeker is terug te vinden in bijlage V.

¹¹⁰ Het interview met de heer Horevoorts is terug te vinden in bijlage VI.

¹¹¹ 'De Omgevingswet: veranderingen en hoe daarop te anticiperen', www.corporatie.nl (zoek op: *omgevingswet veranderingen anticiperen*)

¹¹² F. Tonnaer, 'Omgevingswet aangenomen: de cirkel is rond! Terug bij af?', 29 maart 2016, www.omgevingswet.nl (zoek op: *omgevingswet aangenomen*)

¹¹³ Het interview met de heer Van den Bosch en mevrouw Leermakers is terug te vinden in bijlage IV.

gesteld in de derde doelstelling van de Omgevingswet ¹¹⁴, wordt zo niet tot uitvoering gebracht. Horevoorts stelt dat door open normen het ene speelveld (bijvoorbeeld een milieunorm) kan worden vergroot, waardoor een grote kans op een ander speelveld (bijvoorbeeld werkgelegenheid) kan worden gefaciliteerd. ¹¹⁵

4.3 Risico's van open normen

Naast de risico's van gesloten normen kunnen er ook risico's zijn aan open normen. Door de open normen kan de rechtszekerheid in het geding komen. De bestuursrechter heeft weinig harde normen om aan te toetsen. De open normen zijn niet altijd voorspelbaar en dat is waar de rechtszekerheid bij gebaat is. ¹¹⁶ Volgens Van den Bosch zijn open normen niet altijd helder en duidelijk. Het zou de rechtszekerheid goed doen om meer gesloten normen toe te passen. ¹¹⁷

Ook is er de mogelijkheid om de open normen in te vullen met beleidsregels. De normstelling in het omgevingsplan wordt dan globaal gehouden en de uitwerking in de, flexibel aan te passen, beleidsregels specificeert. ¹¹⁸ Volgens De Kousemaeker is dit niet in alle gevallen goed. Tegenover beleidsregels staat geen bezwaar en beroep open, terwijl deze beleidsregels de inhoud van het plan bepalen. De rechtsregel in het omgevingsplan kan open blijven, maar de beleidsregel kan strenger worden. Indien er een nieuwe beleidsregel wordt vastgesteld, verandert de inhoud van het plan zonder dat het plan opnieuw wordt vastgesteld. ¹¹⁹ Volgens Horevoorts is het van belang dat hiervoor gewaakt wordt, gezien het feit dat door het opstellen van beleidsregels ter invulling van de open normen alles wederom weer wordt geregeld. ¹²⁰ Dit is het tegenovergestelde van de bedoeling van open normen. Volgens Bos hoeft beleid niet in detail te zijn uitgewerkt. Het idee is om met minder beleidsregels meer laten gebeuren en meer loslaten. ¹²¹

4.4 Provinciale instrumenten

De primaire taken van de provincie met betrekking tot de fysieke leefomgeving zijn neergelegd in artikel 2.18 Ow. Op grond van andere wetten kan de provincie volgens lid 1 ook over taken beschikken. Artikel 2.3 Ow bepaalt wanneer er aan de provincie taken worden toegekend.

De provincie kent vijf kerninstrumenten in de Omgevingswet. Het gaat om de instrumenten: de omgevingsvisie, het programma, de instructie, de omgevingsvergunning en de omgevingsverordening. Een volledig overzicht van alle instrumenten die de Omgevingswet biedt, is te vinden in bijlage I.

In de provinciale omgevingsvisie legt de provincie haar ambities en beleidsdoelen op het gebied van het beheer, het gebruik, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. Ook bevat het de visie op het integrale beleid. ¹²² Bij het inzetten van de andere instrumenten moet er rekening worden gehouden met het beleid vanuit de omgevingsvisie. De juridische binding ontstaat pas bij het vaststellen van algemene regels en het afgeven van beschikkingen. ¹²³ De provincie wordt alleen gebonden

¹¹⁴ Van den Broek, 2013, p. xxii.

¹¹⁵ Het interview met de heer Horevoorts is terug te vinden in bijlage VI.

¹¹⁶ D. Nijman, 'Rechtsbescherming Omgevingswet: de burger op 2-0 achterstand?', 19 januari 2015, www.binnenlandsbestuur.nl (zoek op: *rechtsbescherming omgevingswet achterstand*)

¹¹⁷ Het interview met de heer Van den Bosch en mevrouw Leermakers is terug te vinden in bijlage IV.

¹¹⁸ F. Hobma, 'Omgevingsvergunning nieuwe stijl onder de Omgevingswet', 27 maart 2017, www.gebiedsontwikkeling.nu (zoek op: *omgevingsvergunning nieuwe stijl*)

¹¹⁹ Het interview met de heer De Kousemaeker is terug te vinden in bijlage V.

¹²⁰ Het interview met de heer Horevoorts is terug te vinden in bijlage VI.

¹²¹ Het interview met de heer Bos is terug te vinden in bijlage III.

¹²² Van der Velde, 2017, p. 55.

¹²³ 'Op wie is de omgevingsvisie van toepassing?', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: *omgevingsvisie toepassing*)

bij de uitoefening van haar bevoegdheden door de omgevingsvisie en is niet bindend tegenover andere actoren.¹²⁴

De programma's zijn ter uitvoering van de omgevingsvisie. Een programma kan worden opgesteld om ervoor te zorgen dat de beleidsdoelstellingen uit de omgevingsvisie worden gehaald.¹²⁵ Wederom bindt het programma alleen het vaststellend orgaan bij de uitvoering van de bevoegdheden en bindt het geen derden.¹²⁶

De omgevingsvergunning is een instrument om voorafgaand aan de activiteit te toetsen wat de gevolgen zijn voor de leefomgeving.¹²⁷ De vergunningplichtige activiteiten zijn de activiteiten die op grond van de Omgevingswet zelf vergunningplichtig zijn, de activiteiten die in de omgevingsverordening vergunningplichtig zijn gesteld en de activiteiten waarbij er ontheffing via de algemeen plaatselijke verordening ontheffing kan worden aangevraagd. Bij het laatste valt te denken aan het aanleggen van een uitrit of het aanbrengen van reclame.¹²⁸

De instructie is een opdracht vanuit de provincie waaraan lagere overheden zich moeten houden bij het nemen van omgevingsbesluiten of het vaststellen van het omgevingsplan. Op deze manier kan er richting worden gegeven aan de lagere overheden.¹²⁹ Het gaat om algemene instructies over inhoud, toelichting of motivering over de uitoefening van een taak van de lagere overheid. De instructie is een instrument voor beleidsdoorwerking. Anders gezegd: de instructie is een instrument voor een proactieve, beleidsmatige, inhoudelijke sturing richting lagere overheden.¹³⁰ Deze doorwerking vindt zijn grondslag in art. 2.33 Ow. De instructie wordt toegepast bij concrete gevallen.¹³¹ De grondslag van de instructieregels vanuit de provincie is neergelegd in art. 2.22 en 2.23 Ow.

De omgevingsverordening bevat alle regels die de provincie in haar grondgebied aan de fysieke leefomgeving stelt. Dit kunnen regels ter uitwerkingen van de omgevingswaarden zijn of regels over activiteiten.¹³² De omgevingsverordening kan ook regels bevatten die gericht zijn tot gemeenten en waterschappen.¹³³ De provinciale omgevingsverordening bevat drie soorten regels: algemene direct bindende regels, omgevingswaarden en instructieregels. Bij de algemene direct bindende regels gaat het om algemene regels en vergunningsstelsels.¹³⁴ Er mogen alleen normen worden opgenomen in de omgevingsverordening als het gaat om provinciaal belang, dit belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door een gemeente kan worden behartigd en als dit nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden.¹³⁵

4.5 Conclusie

Open normen bieden een mogelijkheid tot het uiten van creativiteit en innovatie. Een gemeente kan laten zien wat voor gemeente zij is en wil zijn. Het dichthouden van de open

¹²⁴ Van der Velde, 2017, p. 55.

¹²⁵ 'Programma van de provincie', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: *programma provincie*)

¹²⁶ Van der Velde, 2017, p. 57.

¹²⁷ Van den Broek, 2013, p. 54.

¹²⁸ Van den Broek, 2013, p. 225.

¹²⁹ 'Instructieregels en instructie', www.akd.nl (zoek op: *instructieregels instructie*)

¹³⁰ Van den Broek, 2013, p. 121.

¹³¹ 'Instructie door provincie', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: *instructie provincie*)

¹³² 'Wat is de omgevingsverordening?', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: *omgevingsverordening provincie*)

¹³³ Van den Broek, 2013, p. 180.

¹³⁴ C. Saris, 'De omgevingsverordening in de Omgevingswet', 17 oktober 2014, www.stibbeblog.nl (zoek op: *omgevingsverordening Omgevingswet*)

¹³⁵ 'Wat kan de provincie in de omgevingsverordening nog meer regelen?', www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (zoek op: *provincie omgevingsverordening regelen*)

normen heeft tot risico dat de nieuwe wetgeving bij het oude blijft. De gemeente blijft dan de almachtige overheid die alles bepaalt in plaats van de dienstbare overheid te zijn die vanuit de Omgevingswet en de samenleving wordt verwacht. Door open normen komt het flexibele stelsel, dat de regering voor ogen heeft, tot uiting.

Nadeel van de open normen is dat de rechtszekerheid van de burger in het gedrang kan komen. Bij de toepassing van open normen en, hierdoor, een ruim afwegingskader wordt de mate van voorspelbaarheid kleiner. De mindere voorspelbaarheid gaat gepaard met een verminderde rechtszekerheid, omdat de burger niet weet wat hij kan verwachten.

Om tot een conclusie te komen over het juiste instrument is er gekeken naar de juridische binding en de achtergrond van de instrumenten. Vanwege het feit dat de omgevingsvisie niet bindend is tegenover de andere actoren van de Omgevingswet lijkt dit niet het beste instrument om in te zetten om het dichthouden van de open normen tegen te houden. Er dient namelijk een juridische, bindende basis te zijn om gemeenten te kunnen sturen naar open normen en dit biedt de provinciale omgevingsvisie niet. Ook voor het programma geldt dat het niet het beste instrument lijkt om in te zetten. Hiervoor geldt hetzelfde argument als voor de omgevingsvisie. Het inzetten van de omgevingsvergunning als middel tegen het dichthouden van de open normen tegen te gaan, is geen oplossing. Zoals gezegd is het instrument om een activiteit te toetsen, niet om sturing te bieden richting gemeenten.

De instructie is een instrument waarmee het dichthouden van open normen kan worden tegen gegaan. Vereiste is echter dat het om een concreet geval moet gaan. Als de provincie algemeen beleid wil voeren tegen het dichthouden van normen, dan is de instructieregel niet het beste instrument. Indien het gaat om een concrete gemeente die de normen te strikt vastlegt in het omgevingsplan, kan de instructie wel als instrument worden ingezet.

De provinciale omgevingsverordening lijkt het beste middel om als instrument in te zetten tegen het dichthouden van de open normen in het omgevingsplan. De omgevingsverordening mag regels bevatten die gericht zijn tot de gemeenten. Het tegengaan van het dichthouden van de open normen mag alleen in de omgevingsverordening geregeld worden indien er wordt voldaan aan de voorwaarden. De omgevingsverordening heeft een bindende werking tegenover lagere overheden. Lagere overheden moeten zich aan hogere wetgeving houden, anders wordt er in strijd met wetgeving gehandeld.

In het volgende hoofdstuk wordt er gekeken naar de denkwijze van verschillende gemeenten over de Omgevingswet, de invulling van de open normen en de flexibiliteit. Tevens wordt er gekeken naar de gedachten over de provincie.

Hoofdstuk 5: Gemeentelijke meningen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt er aan de hand van interviews met gemeenten een kort en samengevat beeld gegeven van de implementatie van de Omgevingswet. Er wordt een indruk gegeven naar aanleiding van het gesprek en de belangrijkste opvattingen en ideeën van de geïnterviewde personen. Deze personen zijn gekozen op basis van hun werkzaamheden bij een specifieke gemeente. Dit praktijkhoofdstuk werpt een blik op de inzichten en gedachten van enkele gemeenten in Noord-Brabant. Dit kan voor de provincie meer informatie bieden over de implementatie van de Omgevingswet en open normen in gemeenten in Noord-Brabant. De uitwerkingen van de interviews zijn terug te vinden in de bijlagen III tot en met VI.

5.2 Gemeente Meierijstad (bijlage III)

De heer Mart Bos heeft de implementatie van de Omgevingswet in zijn takenpakket. De heer Bos ziet de Omgevingswet als een uitdaging, vernieuwing en hoognodig. Het huidige systeem is veel te uitgebreid en divers. Er zal veel aandacht moeten worden besteed aan de cultuuromslag. Het moet gaan om de mogelijkheden en wat er allemaal wél kan. De veranderopgave ligt bij de ambtenaren en de politiek. Door de Omgevingswet kan er met andere terreinen rekening worden gehouden zoals gezondheid en externe veiligheid. De moeilijkheden zitten in de cultuuromslag. Het personeel moet anders leren denken, het moet leren loslaten. De open normen worden gezien als belangrijk, een gemeente kan niet zonder. Als de open normen niet worden doorgevoerd, blijft alles bij het oude. Er liggen veel initiatieven en deze kunnen door de nieuwe wetgeving een kans krijgen om tot ontwikkeling te komen. De gemeente zal bij het doorvoeren van open normen meer moeten gaan inzetten op handhaven en controleren.

De verhouding van de beleidsregels en open normen lijkt haast een tegenstelling. Het moet gaan om een zo soepel mogelijk beleid. Het beleid hoeft niet tot in de detail te zijn uitgewerkt. De provinciale omgevingsverordening moest dusdanig zijn opgesteld dat een gemeente geen totaal verschillend pad kan bewandelen, maar moet wel voldoende vrijheid bieden voor gemeenten om hun eigen keuzes te maken. De provincie heeft een controlerende functie en mag deze ook uitoefenen.

De heer Bos geeft de indruk dat de gemeente door de Omgevingswet wil gaan veranderen. De intentie om los te laten en open normen door te voeren, is zeer aanwezig. Het anders leren denken en omgaan met de regels speelt een grote rol. De heer Bos denkt vooruitstrevend en wil er alles aan doen om de wetgeving op een juiste manier te implementeren. De provincie kan daarbij zeker helpen. De heer Bos ziet de Omgevingswet als veranderopgave voor alle actoren die betrokken zijn bij deze wet.

5.3 Gemeente 's-Hertogenbosch (bijlage IV)

De heer Van den Bosch is programmamanager bij de gemeente 's-Hertogenbosch. Claud Leermakers is projectleider Stadsontwikkeling bij eveneens gemeente 's-Hertogenbosch. De Omgevingswet lijkt een paradox. De Omgevingswet reageert op een bepaalde trends in de samenleving. Er worden enkele trends nu ook al opgepakt. De Omgevingswet is nieuw en tegelijkertijd niet nieuw. De Omgevingswet is wel een kans om op een integrale manier verschillende vraagstukken te benaderen. 's-Hertogenbosch is een behoudende stad en denkt ook vaak zo. De gemeente is daardoor wel daadkrachtig. Er wordt direct aan de slag gegaan en geen half werk verricht. Bosschenaren houden niet van verandering en ambtenaren hebben lang gewerkt in het sectorenmodel. Dit maakt het integraal denken in het begin lastig. De open normen bieden een goede grond om de lokale bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten. Het moet echter wel duidelijk zijn waar de open normen worden toegepast. Het zou de rechtszekerheid goed kunnen doen als er duidelijk is wat wel en wat niet mag. Hoe duidelijker het kader is, hoe minder vragen er komen. De open normen kunnen vragen oproepen bij de burgers. Op de plekken waar de overheid ruimte kan geven, kan de toepassing worden gegeven aan de open normen. Met de toepassing van open normen neemt het belang van de informatievoorziening toe. Op deze manier kan de burger ook meer gaan participeren. Bij gesloten normen kan er te veel de nadruk komen te liggen

op hetgeen dat niet kan. Er ontstaat een te strikt kader. De creativiteit en de innovatie hangen samen met de open normen. Een te strikt kader kan deze twee punten in de weg staan. De verschillende duurzaamheidsvraagstukken kunnen makkelijker hun weg vinden bij open normen. Ter invulling van de open normen zijn beleidsregels een goede optie. Het is de bedoeling dat het beleid zo flexibel mogelijk is zonder dat de norm te vaak aangepast hoeft te worden. Bij een provinciaal belang kan de provincie een lijn in visies opstellen. Hoe meer de provincie afdwingt of oplegt, hoe meer frustratie er bij de gemeenten ontstaat. Het moet gaan om het begeleiden van de gemeenten.

De gemeente 's-Hertogenbosch maakt een behoudende indruk. Dit is in een oude, historische stad ook goed te begrijpen. Er is wel wil om los te laten, maar wel op een terughoudende manier. De heer Van den Bosch lijkt te gaan voor een duidelijk kader met ook gesloten normen. Dit vanwege de rechtszekerheid van de burger, de laagdrempeligheid en het behouden van de historie in 's-Hertogenbosch. De open normen bieden voor de gemeente wel ruimte om op ontwikkelingen in andere stadsdelen in te zetten. Hier staan de heer Van den Bosch en mevrouw Leermakers positief tegenover. De overheid zou zich meer als een dienstbare overheid moeten opstellen, is de mening.

5.4 Gemeente Gilze en Rijen (bijlage V)

De heer De Kousemaeker is beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening voor de gemeenten Gilze en Rijen, Alphen-Chaam en Baarle-Nassau. Hij ziet de Omgevingswet als zeer positief. Er is jarenlang naar integraal omgevingsrecht toegewerkt en de Omgevingswet is het sluitstuk daarvan. Het wordt voor de initiatiefnemer makkelijker. De moeilijkheden zitten vooral in het proces. De wetgever geeft onvoldoende aan wat de fysieke leefomgeving precies inhoudt, dit moet nu op gemeentelijk niveau worden bepaald. De invloed van de open normen is afhankelijk van de manier waarop de normen worden ingevuld. Het soort normen kan per gebied ook zeer verschillen. Er zitten namelijk ook veel verschillen in gebieden. In een gebied waar de gemeente meer kwaliteit wil behouden, worden naar waarschijnlijkheid dichtere normen opgenomen. Er moet niet de indruk worden gewerkt dat alles straks overal kan. Bij de open normen wordt er gestart met een andere vraag, namelijk: hoe kan ik dit passend krijgen? Door de open normen kan er meer en sneller iets van de grond komen. Het omzetten van bepaalde gesloten normen in algemene normen kan, onnodig, werk wegnemen bij de vergunningverleners. De beleidsregels ter invulling van de open normen is niet in alle gevallen goed. Tegen de beleidsregels staat geen bezwaar of beroep open. De regel in het omgevingsplan kan hetzelfde blijven, maar de beleidsregel kan strenger worden. De inhoud van het plan verandert dan zonder dat de burger daar invloed op heeft. De heer De Kousemaeker denkt dat het beter is als de provincie de gemeenten zo veel mogelijk loslaat. Gemeenten moeten de kans krijgen om zelf aan de slag te gaan. De mogelijkheid tot ingrijpen is in de Omgevingswet niet goed gekaderd. De provincie zou meer moeten gaan samenwerken met de gemeenten.

De gemeente Gilze en Rijen is nog zoekende naar de juiste manier van implementatie. Het is voor een gedeelte een veranderopgave op het gebied van gedrag. Ook veranderen voor veel ambtenaren de werkzaamheden. De gemeente lijkt zoekende naar een juiste balans tussen de verschillende normen voor de verschillende gebieden.

5.5 Gemeente Goirle (bijlage VI)

De heer Joep Horevoorts is accountmanager & adviseur Economische Zaken en regievoerder Proeftuin Fokmast/Regte Heide bij de gemeente Goirle. Hij ziet de Omgevingswet als middel om kansen te bieden en aan te grijpen. Er moeten meer kansen komen voor initiatiefnemers. Het wordt als uitdaging gezien om samen met de burgers en initiatiefnemers tot visies en plannen te komen in plaats van een almachtige overheid. De moeilijkheden zitten in het loslaten vanuit de gemeenten. De ambtenaren moeten over de regels heen durven kijken. De gemeenten moeten gaan bepalen wat voor soort gemeente zij willen zijn. Wat vind je als gemeente nou echt belangrijk? Er moet worden toegewerkt naar een normstelsel waar de belangrijkste speerpunten in zijn verwerkt en al het overige wordt geregeld op een minimumniveau. De gemeente kan meer vrijheid en verantwoordelijkheid teruggeven aan de burger door middel van de open normen. Gesloten normen hebben als risico dat het blijft zoals het nu is. Ook is er het risico dat de gemeente kansen moeten laten gaan, omdat deze niet binnen de normen passen. De provincie kan de gemeenten helpen

door het bewaren van afstand. Als alles van bovenaf al wordt geregeld, is er voor de gemeente weinig meer om los te laten. De heer Horevoorts ziet veel in het loslaten van de gemeenten door de provincie. Er zal meer moeten worden samengewerkt in plaats van opgelegd.

De gemeente Goirle is al druk bezig met een experiment in de vorm van de proeftuin Omgevingswet. Met de precieze implementatie is de gemeente nog bezig. Het is voor de gemeente nog zoeken naar juiste weg. Wel wil de gemeente een duidelijk kader waarin ook open normen terug komen. Het gaat wel om de belangrijkste speerpunten van de gemeente waar extra over nagedacht wordt.

5.6 Conclusie

De geïnterviewde gemeenten zien de Omgevingswet over het algemeen als positieve ontwikkeling binnen het omgevingsrecht. Er ligt een grote veranderopgave op het gebied van cultuur en werkzaamheden te wachten. De gemeenten willen graag de burgers loslaten, maar zijn nog zoekende naar de juiste manier. De provincie kan hier een helpende hand bij bieden, zolang het maar geen opleggen wordt. Dit zorgt namelijk voor frustraties bij de gemeenten. De gemeenten moeten het eerst zelf kunnen proberen. Ook moet het gaan om provinciale belangen waarbij de provincie ingrijpt of helpt. De provincie moet meer gaan samenwerken met de gemeenten in plaats van het opleggen van regels.

Voor het doorvoeren van de open normen verschilt het, volgens de gemeenten, vaak per gebied. Op plekken waar de ruimte kan worden gegeven, moet dit ook gebeuren. In gebieden waar er meer wordt gekozen voor kwaliteit, kan het zijn dat er dichtere normen worden geïmplementeerd. De beleidsregels kunnen zorgen voor een dichtere regelgeving. Het beleid moet zo flexibel mogelijk blijven. Het kader hoeft niet gedetailleerd te zijn. Hoe minder details, hoe flexibeler het beleid.

De open normen kunnen kansen bieden voor gemeenten. De creativiteit en innovatie krijgen een plek door open normen. De bestuurlijke afwegingsruimte wordt vergroot. Hierdoor passen er meer initiatieven in het kader.

Hoofdstuk 6: Conclusies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende conclusies uit het onderzoek besproken. Aan het einde van elk hoofdstuk is er een tussenconclusie geformuleerd. De verbanden tussen deze conclusies in relatie tot de centrale vraag worden in dit hoofdstuk behandeld. Ook wordt er antwoord gegeven op de centrale vraag: op welke wijze kan het college van Gedeputeerde Staten, binnen de kaders van de omgevingsverordening als instrument van de nieuwe Omgevingswet, invloed uitoefenen op gemeenten die de open normen in het omgevingsplan dicht houden?

6.2 Conclusies

Conclusie 1

De Omgevingswet brengt een grote verandering met zich mee. De belangrijkste veranderingen zitten in de flexibiliteit van de bestuurlijke afwegingsruimte, de algemene strekking van de wet en de meest cruciale verandering: de cultuurveranderingsopgave. Deze verandering moet worden ondergaan door de ambtenaren in het werkveld. Zij moeten anders gaan denken. De wil van de actoren om de houding te veranderen is cruciaal voor het succes van de implementatie van de Omgevingswet.

Toelichting:

In de Memorie van Toelichting wordt de grote veranderopgave genoemd en beschreven. De vermindering en het anders indelen van de regels en instrumenten behoeft het anders leren denken van ambtenaren. Ook uit de literatuur blijkt het belang van de veranderopgave. Gemeenten geven ook aan dat hier de cruciale factor ligt voor de implementatie van de Omgevingswet. Mijn inziens lukt een juiste implementatie niet zonder de veranderopgave. De ambtenaren moeten een andere denkwijze aanleren om de kern van de Omgevingswet tot uiting te laten komen.

Conclusie 2

De open normen bieden een belangrijke mogelijkheid tot het uiten van creativiteit en innovatie. Er is meer mogelijk door het ruime kader. Door middel van de open normen moeten gemeenten laten zien wat voor gemeenten zij zijn en willen zijn. Bij het dichthouden van de open normen is een groot risico aanwezig dat, ondanks de nieuwe wetgeving, het systeem bij het oude blijft.

Toelichting:

In de literatuur wordt veel gesproken over de open normen van de Omgevingswet. Door open normen, en dus het ruimere kader, wordt er meer mogelijk gemaakt voor de initiatiefnemer. Het loslaten door middel van de open normen ligt ook in de ambitie van de gemeenten. Volgens gemeenten is het echter per gebied verschillend waar de open normen kunnen worden toegepast. Het is mijn inziens van groot belang dat de open normen worden doorgevoerd. De overheid kan zich dan opstellen als dienstbare overheid zoals de samenleving verwacht. Ook wordt de samenleving door open normen los gelaten. Er komt meer ruimte voor het nodige maatwerk en de steeds belangrijkere innovatie.

Conclusie 3

De omgevingsverordening is het beste instrument om het dicht houden van de open normen tegen te gaan. In de omgevingsverordening mogen regels opgenomen worden die gericht zijn tot de gemeenten.

Toelichting:

Bij de keuze van het instrument is er gekeken naar de juridische binding tegenover andere bestuurslagen. Wordt er door het inzetten van het instrument een juridische basis gecreëerd

waarop andere bestuurslagen kunnen worden aangesproken? De omgevingsverordening heeft een bindende werking tegenover lagere overheden. Lagere overheden moeten zich aan hogere wetgeving houden, anders wordt er in strijd met de wetgeving gehandeld. Ook blijkt uit de achtergrond van de omgevingsverordening dat deze mede bedoeld is om regels te kunnen stellen voor lagere bestuursorganen. Indien in de omgevingsverordening de regels met betrekking tot de open normen te gedetailleerd worden geregeld, wordt er aan de kern van de Omgevingswet voorbij gegaan.

De omgevingsvisie en het programma zijn niet geschikt om in te zetten tegen het dicht houden van de open normen. Deze twee instrumenten hebben geen binding tegenover de andere actoren. In de praktijk kan het bestuursorgaan in deze twee instrumenten het beleid neerleggen.

Conclusie 5

De provincie kan een helpende hand bieden bij de implementatie bij gemeenten. Echter, moet het geen opleggen worden. Dit wekt bij de gemeenten frustratie op. Om de frustratie te voorkomen kan de provincie het beste de gemeenten loslaten en ruimte geven voor het creëren van het omgevingsplan.

Toelichting:

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat er een vraag naar informatie en samenwerking is vanuit de gemeenten. De gemeenten staan voor een lastige opgave, omdat het voor hen nieuw is. Er valt veel te halen op het gebied van een samenwerking. Voor de doorwerking van het provinciale beleid is het mijn inziens goed als de provincie samen met de gemeenten kijkt wat in een bepaalde regio of gemeenten werkt. De hulp van de provincie wordt pas gewaardeerd als gemeenten het eerst zelf hebben kunnen uitvoeren en ervaren.

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

7.1 Inleiding

Naar aanleiding van de in het vorige hoofdstuk besproken conclusies kunnen aanbevelingen worden gedaan richting de VVD-fractie van het college van Provinciale Staten Noord-Brabant. In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen genoemd en nader toegelicht.

7.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1

De provincie zal binnen een periode van één jaar samen met de Brabantse gemeenten in gesprek gaan over de invulling van de implementatie van de Omgevingswet. Naar aanleiding van dit gesprek moeten er SMART-doelstellingen worden opgesteld.

Toelichting:

De nadruk moet worden gelegd op het samenwerken met de gemeenten. Om tot welwillende gemeenten voor het provinciale beleid te komen, moet de nadruk niet worden gelegd op het feit dat de provincie de hogere bestuurslaag is. De provincie zou als helpende hand moeten optreden in plaats van het controlerende orgaan. De SMART-doelstellingen kunnen worden gebruikt als toetsingskader om de stand van zaken van de gemeenten controleren. In het kader van verandermanagement is het van belang dat er wordt geluisterd naar de gemeenten en diens wensen. Zonder deze stap is een goede implementatie van de Omgevingswet kansloos.

Aanbeveling 2

Om zorg te dragen voor uniformiteit in het gemeentelijk beleid, dat ook zijn doorwerking in het provinciale beleid heeft, is het aan te bevelen om als provincie de gemeenten trainingen en cursussen op het gebied van de veranderopgave aan te bieden.

Toelichting:

Er wordt door de Omgevingswet een grote veranderopgave ingezet onder ambtenaren. Om tot een juiste implementatie te komen, is de veranderopgave het grootste aandachtspunt. De ambtenaren moeten anders gaan denken met betrekking tot het 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'-principe.

Aanbeveling 3

De provincie moet in haar omgevingsverordening de ruimte laten aan gemeenten.

Toelichting:

Met ruimte wordt bedoeld dat de provincie zelf ook open normen vaststelt, zodat gemeenten de ruimte krijgen om open normen toe te passen. Dit ter uitwerking van de achterliggende gedachte van de Omgevingswet, waar het gaat om ruimte en flexibiliteit te creëren voor de initiatiefnemer. Op het moment dat er bij de provinciale omgevingsverordening te gedetailleerd regels worden vastgelegd, krijgen gemeenten niet de ruimte om hun regels te implementeren die zij nodig achten om de beoogde bestuurlijke afwegingsruimte een plek te geven.

Aanbeveling 4

Het wordt aanbevolen om de provincie zich in het gedrag terughoudend te laten opstellen.

Toelichting:

De ruimte die moet worden gegeven, is dezelfde ruimte die de wet eist van de gemeenten richting de initiatiefnemer. Vanuit gemeenten komt de opmerking dat zij het eerst zelf willen proberen, voordat de provincie ingrijpt. Dit sluit aan op de eerste aanbeveling. De provincie

moet zich terughoudend opstellen en als helpende hand optreden. Waar nodig moet de provincie controlerend en ingrijpend optreden. Echter het moet geen opleggen worden. Dit wekt bij de gemeenten frustratie op. De hulp van de provincie wordt pas gewaardeerd als gemeenten het eerst zelf hebben kunnen uitvoeren en ervaren.

8. Bronnenlijst

Elektronische bronnen

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (geraadpleegd in februari 2018)

www.akd.nl (geraadpleegd in mei 2018)

www.binnenlandsbestuur.nl (geraadpleegd in april 2018)

www.consultancy.nl (geraadpleegd in april 2018)

www.corporatie.nl (geraadpleegd in april 2018)

www.gebiedsontwikkeling.nu (geraadpleegd in mei 2018)

www.vng.nl (geraadpleegd in maart 2018)

www.omgevingswetportaal.nl (geraadpleegd in april 2018)

www.omgevingsweb.nl (geraadpleegd in mei 2018)

www.platform31.nl (geraadpleegd in maart 2018)

www.rijksoverheid.nl (geraadpleegd in februari 2018)

www.ruimtelijkekwaliteit.nl (geraadpleegd in mei 2018)

www.stibbeblog.nl (geraadpleegd in mei 2018)

www.tonnaer.nl (geraadpleegd in april 2018)

Literatuur

M.C. Brans, Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 1), *BR* 2016/87, afl. 11, p. 583-591

M.C. Brans, Flexibiliteitsmogelijkheden in de Omgevingswet; de AMvB's verkend (deel 2), *BR* 2016/96, afl. 12, p. 649-657

J.H.G. van den Broek, *Omgevingswet. Parlementaire geschiedenis, deel I – Toetsversie 2013*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2013

Concept van Ontwerp Omgevingsbesluit inclusief nota van toelichting, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, juni 2014

De Invoeringswet in vogelvlucht. Thema's en interviews, Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2017

G.B. Gabry, *Werken met de omgevingsvisie. Visievorming onder de Omgevingswet*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2015

P.M.J. de Haan, *De preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften in het publieke bouwrecht*, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2017

Handreiking omgevingsverordening 1.0. Invoeringsondersteuning Implementatie Omgevingswet, Interprovinciaal Overleg 2017

T. Nijmeijer, Naar een stelselherziening in het omgevingsrecht: het wetsvoorstel Omgevingswet, *Ars Aequi* 2014, p. 902-911

P. de Nijs & W. Tijssen, *De Omgevingswet toegelicht*, Den Haag: Sdu 2016

Op weg naar de Omgevingswet, Praktijkgroep Bestuursrecht Stibbe 2014

Samenvatting seminar: Voorsorteren op de Omgevingswet, Seminars publiek & maatschappelijk 10 maart 2016

J.M.H.F. Teunissen, De Omgevingswet: leve de algemene zorgplicht!?, *De Gemeentestem* 2016/110, p. 601-602.

J. van der Velde, *Werken met de Omgevingswet. Praktische tips voor implementatie*, Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2017

J. van der Velde & A. de Boon, *Omgevingswet, wat nu? Eerste leidraad voor gemeenten*, Werkplaats Omgevingswet, september 2015