



Voorpublicatie tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (drieëntwintigste tranche)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt ingevolge artikel 5.2a van de Crisis- en herstelwet bekend dat een ieder gedurende vier weken na dagtekening van deze Staatscourant schriftelijk zijn zienswijze naar voren kan brengen over onderstaand ontwerp van een algemene maatregel van bestuur.

Adres: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programmadiirectie Eenvoudig Beter – IPC 365
Postbus 20951 2500 EZ Den Haag

Besluit van 00 MAAND 2020 tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (drieëntwintigste tranche))

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

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van ..., nr. ...;

Gelet op artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet;

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

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

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

Na artikel 7ak wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7al

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



-
- b. Gelderland;
 - c. Utrecht.

ARTIKEL II

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

ARTIKEL III

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

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

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



NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

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

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

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

Op grond van artikel 5.2a van de Crisis en herstelwet (hierna: Chw) is het ontwerpbesluit op [datum] in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt. ..., nr. ...). Naar aanleiding van de voorpublicatie van het ontwerpbesluit [...].

Op grond van artikel 5.2a van de Chw is het ontwerpbesluit door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brieven van [datum] (... respectievelijk ...) voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II 20../.., 32127, nr. ...).

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel 7aI (provinciale verordening met verbrede reikwijdte)

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

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

De inwerkingtreding van de Omgevingswet – en daarmee de omgevingsverordening – is echter uitgesteld. In aanloop naar en naar aanleiding van die besluitvorming over de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet is met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overleg gevoerd over de gevolgen daarvan voor provincies en gemeenten. Uit die gesprekken bleek dat provincies in aanloop naar de inwerkingtreding graag alvast de vruchten willen plukken van de Omgevingswet. Voorbeelden van die vruchten zijn het juridisch borgen van nieuwe opgaven als de energietransitie en het tegengaan van bodemdaling, het kunnen afwegen tussen sectorale deelbelangen, bijvoorbeeld natuurbelangen versus economische belangen, en ruimte bieden voor innovatie. Op grond van bestaande wetgeving is dit nog onvoldoende mogelijk. Artikel 4.1, eerste lid, van de Wro biedt geen ruimte voor een verbrede reikwijdte en artikel 4.1a, eerste



lid, van de Wro maakt het niet mogelijk om een afweging te kunnen maken tussen (sectorale) provinciale deelbelangen, waarvan ruimtelijke ordening er een is, met als doel om tot een evenwichtige balans in de fysieke leefomgeving te komen. Uitgaande van de eerdergenoemde behoefte om alvast de vruchten te kunnen plukken van de Omgevingswet is op basis van concrete aanmeldingen van de provincies Flevoland, Gelderland en Utrecht, waarin werd verzocht om te kunnen experimenteren met een verordening met verbrede reikwijdte, een experiment vormgegeven.

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

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

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

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

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

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



melden voor het experiment met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, zoals opgenomen in artikel 7c van het Bu Chw. Dit artikellid biedt daar geen grondslag voor.

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

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

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

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

Provincie Flevoland

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

Provincie Gelderland

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

- past bij de ambities uit de nieuwe provinciale omgevingsvisie,



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

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

Provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft, met het oog op de oorspronkelijke inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet van 1 januari 2021, op 17 maart 2020 een ontwerp-omgevingsverordening vastgesteld. Door het uitstel van de Omgevingswet is deze niet ter inzage gelegd. In de ontwerp-omgevingsverordening worden de ambities en opgaven in de omgevingsvisie van een juridische basis voorzien. Voorbeelden van deze opgaven zijn onder andere de energietransitie, uitbreidingsmogelijkheden voor wonen en werken en het tegengaan van bodemdaling. Hiermee wordt onder meer invulling gegeven aan de Woondeal, het Klimaatakkoord en de bijbehorende regionale energiestrategieën. Doordat de omgevingsverordening door de uitgestelde inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet in werking kan treden, stelt de provincie Utrecht in de tussentijd een interimverordening vast. Met deze interimverordening, die inhoudelijk zoveel mogelijk gelijkwaardig is aan de ontwerp-omgevingsverordening, kan na de inwerkingtreding uitvoering gegeven worden aan de omgevingsvisie. In de interimverordening wil de provincie Utrecht onder meer instructieregels kunnen opnemen die betrekking hebben op de gehele fysieke leefomgeving. Ook wil de provincie, indien er sprake is van een onevenredige belemmering, met een verbrede ontheffingsbevoegdheid een afweging kunnen maken tussen verschillende sectorale deelbelangen en meer in de geest van de Omgevingswet werken. Het experiment met de verordening met verbrede reikwijdte biedt hiervoor de ruimte.

Regeldruk voor burgers en bedrijven

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

Artikel II

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

Artikel III

In artikel III wordt een citeertitel gegeven.

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