

**STATENSTUK**      **2022-61**

---

Vaststelling Omgevingsverordening Drenthe en Delegatiebesluit Omgevingsverordening Drenthe 2023

---

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Omgevingsbeleid op 15 juni 2022
- Provinciale Staten op 13 juli 2022
- fatale beslisdatum: Niet van toepassing

Behandeld door team Ruimte, Energie en Wonen, telefoonnummer (0592) 36 55 55  
Portefeuillehouder: de heer H. Brink

---

## Inleiding

### a. Algemeen

#### *Omgevingswet*

Na herhaaldelijk uitstel is de verwachting dat de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treedt. De afgelopen periode is er veel energie gestoken in de voorbereiding op deze nieuwe wet. Voor de provincie is één van de belangrijkste stappen hierin het vaststellen van een nieuwe Omgevingsverordening, omdat de huidige Omgevingsverordening komt te vervallen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

#### *Omgevingsverordening*

Een eerste stap hierin is reeds gezet door de terinzagelegging van het ontwerp op 14 april 2021. Inhoudelijk is dit ontwerp een voortzetting van de bestaande regelgeving, maar dan wel in een vorm die in overeenstemming is met de Omgevingswet. Dit betekent dat de omgevingsverordening in sommige gevallen onderwerpen bevat die voorheen elders werd geregeld. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de provinciale monumenten en de zwemwaterveiligheid. Ook zijn vrijwel alle regels herschreven om aan te sluiten op het nieuwe juridische en digitale instrumentarium van de Omgevingswet. Deze herformuleringen zijn overwegend technisch van aard.

De belangrijkste uitzondering hierop is de regelgeving met betrekking tot zonneakkers. Deze wijziging is door uw Staten echter al onder het huidige recht vastgesteld op 29 september 2021. Deze wijziging komt, kort samengevat, neer op een maximering van zonneakkers in Drenthe. Dit voorstel bevat tevens deze voorziening.

Op 1 juni 2022 hebben uw Staten daarnaast een wijziging van de omgevingsverordening vastgesteld die het mogelijk maakt het bouwvlak van een intensieve veehouderij uit te breiden wanneer dit noodzakelijk is voor een verbetering van het dierenwelzijn. Deze wijziging is eveneens meegenomen in het voorliggende voorstel, zodat deze wijziging ook onder de Omgevingswet van kracht blijft.

Op het ontwerp zijn in totaal 25 zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen zijn samengevat en beantwoord in de Nota van antwoord. Een volledig overzicht van alle wijzigingen die zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp dat op 14 april 2021 ter inzage heeft gelegen, wordt gegeven in hoofdstuk 4 van de Nota van antwoord.

#### *Delegatiebesluit*

Naast de vaststelling van de Omgevingsverordening Drenthe 2023 ligt ook de vaststelling van het bijbehorende 'delegatiebesluit' voor. De Omgevingsverordening zoals wij die onder het huidige recht kennen, bevat artikelen waarin Gedeputeerde Staten bepaalde bevoegdheden krijgen. Denk aan het wijzigen van de kaarten of het stellen van nadere regels. Onder de Omgevingswet kan delegatie nog steeds, maar gaat dit op een andere manier. Uw Staten stellen een separaat delegatiebesluit vast, waarin wordt aangegeven welke delen door ons kunnen worden gewijzigd. Het delegatiebesluit dat nu ter vaststelling voorligt, is hiervan een uitwerking.

Na de terinzagelegging is de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog tweemaal door de minister uitgesteld. Eén keer naar 1 juli 2022 en de meest recente keer naar 1 januari 2023. Het is onwenselijk om met deze teneur van herhaaldelijk uitstel mee te blijven gaan, omdat de momenten van terinzagelegging en vaststelling dan onevenredig ver uit elkaar komen te liggen.

Omdat de nieuwe Omgevingswet veel vragen met zich meebrengt, wordt verderop in dit Statenstuk een uitgebreidere toelichting gegeven op de instrumenten.

- b. Europese aspecten  
Niet van toepassing
- c. Economie/werkgelegenheid  
Niet van toepassing
- d. Participatie  
Over het voorliggende voorstel is afgestemd met alle Drentse gemeenten en waterschappen. Ten aanzien van de wijziging die is opgenomen voor zonneakkers is daarnaast separaat afgestemd met de Drentse gemeenten. Voorts is met betrekking tot specifieke natuuronderdelen (Natuurnetwerk Nederland) afgestemd met de Commissie Landelijk Gebied.

## Advies

1. De Nota van antwoord vast te stellen.
2. De Omgevingsverordening Drenthe 2023 vast te stellen.
3. Het Delegatiebesluit Omgevingsverordening Drenthe 2023 vast te stellen.

## Doelstelling uit de begroting

### 2. Stad en platteland: ruimte bieden en richting geven

- 20.2.1.01 Werken aan een toekomstgerichte landbouw
- 20.2.3.04 Juiste functie op de juiste plek
- 20.3.05 In 2021 is de provincie Omgevingswet-proof

## Argumenten

### *1.1 In de Nota van antwoord zijn alle zienswijzen samengevat en van een reactie voorzien*

De Nota van antwoord bevat alle binnengekomen zienswijzen en maakt duidelijk wat ermee is gebeurd. Daarnaast bevat de Nota van antwoord ook informatie over de wijzigingen die ambtshalve zijn doorgevoerd.

### *2.1 Wanneer de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treedt, vervalt de huidige Omgevingsverordening*

De Omgevingswet voorziet niet in overgangsrecht voor de provincie. Dit betekent dat het niet vaststellen van een nieuwe verordening ertoe leidt dat de provincie geen juridisch kader heeft om aanvragen of initiatieven te toetsen. Feitelijk kent het beleid van de provincie op het gebied van het omgevingsrecht dan geen juridische doorwerking.

### *2.2 De Omgevingsverordening kan ook na vaststelling nog worden gewijzigd door middel van een nieuwe aanvullingsprocedure*

Doordat de Omgevingswet herhaaldelijk is uitgesteld, klinkt het gevoelsmatig logisch om ook de vaststelling van de Omgevingsverordening te blijven uitstellen. Juridisch gezien is dit echter niet nodig. Mocht na vaststelling van de Omgevingsverordening blijken dat de Omgevingswet nogmaals wordt uitgesteld en mochten zich in de tussentijd wijzigingen aandienen, dan kan een nieuwe procedure worden opgestart. De toelichting op dit Statenstuk gaat dieper hierop in.

### *3.1 Met het delegatiebesluit wordt de benodigde flexibiliteit gecreëerd*

Het wijzigen van de Omgevingsverordening is een intensief project. Door bepaalde zaken aan ons te delegeren, kan bepaalde besluitvorming van ondergeschikte aard sneller verlopen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de jaarlijkse actualisatie van het Natuurnetwerk Nederland of de correctie van werkingsgebieden aan de hand van ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan.

Voorts bevat het delegatiebesluit mogelijkheden om fouten en omissies te herstellen. De implementatie van de Omgevingswet vraagt veel van de provincie. Door het vervallen van de huidige wetgeving verdwijnen niet alleen de huidige artikelen, maar ook de praktijk die op basis hiervan is ontstaan. Jurisprudentie over de uitleg van artikelen is niet langer aanwezig, waardoor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gepaard kan gaan met regelmatige wijzigingen van de wetsinterpretatie. Met een robuust delegatiebesluit is de provincie beter op deze toekomst uitgerust.

### *3.2 Het delegatiebesluit bevat hoofdzakelijk de delegatiegrondslagen die de huidige Omgevingsverordening ook bevat en past daarmee bij het beleidsneutrale karakter van de Drentse implementatie van de Omgevingswet*

Met het delegatiebesluit wordt niet beoogd bevoegdheden voor ons te creëren die nu nog niet bestaan. De vormgeving van het delegatiebesluit is hoofdzakelijk beleidsneutraal van aard, waarbij de delegatiegrondslagen in de huidige Omgevingsverordening als uitgangspunt zijn genomen. De delegatiegrondslagen van de huidige Omgevingsverordening komen er in zijn algemeenheid op neer dat wij bevoegd zijn de bijlagen en kaarten te wijzigen. Deze mogelijkheid is daarom ook hier opgenomen. Aanvullend is de mogelijkheid opgenomen om kennelijke fouten en omissies aan te passen. Deze mogelijkheid is toegevoegd, omdat het in dit geval een nieuwe Omgevingsverordening op grond van nieuwe wetgeving betreft.

## **Tijdsplanning**

De Omgevingswet treedt naar verwachting in werking op 1 januari 2023. De Omgevingsverordening treedt op dezelfde datum in werking. Indien de Omgevingswet wordt uitgesteld, geldt dit ook voor de Omgevingsverordening Drenthe 2023.

## **Financiën**

Niet van toepassing

## **Monitoring en evaluatie**

Niet van toepassing

**Communicatie**

Indieners van zienswijzen worden op de hoogte gesteld van de vaststelling door middel van het toezenden van de Nota van antwoord.

**Bijlagen**

1. Omgevingsverordening Drenthe 2023
2. Nota van antwoord
3. Delegatiebesluit

**Ter inzage in kamer C0.39**

Niet van toepassing

Assen, 17 mei 2022

Kenmerk: 20/5.6/2022000770

Gedeputeerde Staten van Drenthe,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter  
W.F. Brenkman MSc, secretaris

wa/coll.

### **Inleiding**

De komst van de Omgevingswet is al geruime tijd aangekondigd. Zo is de wet al in 2015 door de Tweede Kamer aangenomen en in 2016 door de Eerste Kamer. De inwerkingtreding laat door de complexiteit nog enige tijd op zich wachten. De Omgevingswet vervangt de meeste bestaande wetgeving op het vlak van het omgevingsrecht. Hierbij introduceert de wet nieuwe instrumenten van zowel juridische als digitale aard. De veranderingen die relevant zijn voor de behandeling van dit voorstel worden hieronder kort besproken. Ook wordt er ingegaan op het scenario waarbij de Omgevingswet nogmaals wordt uitgesteld.

### **Omgevingswet**

De Omgevingswet bundelt 26 wetten en 120 algemene maatregelen van bestuur op het vlak van het omgevingsrecht. Het doel van die bundeling is om te komen tot een nieuw systeem dat overzichtelijker, eenvoudiger en doortastender is dan nu, met een belangrijke nadruk op het belang van het organiseren van draagvlak. Als regelgevend instrument op het vlak van de Omgevingswet hanteren uw Staten de Omgevingsverordening.

### **Omgevingsverordening**

Onze provincie kent al enige jaren een Omgevingsverordening. Deze verordening vindt haar grondslag in diverse wetten. Zo is het ruimtelijke deel gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening, terwijl het natuurdeel is gebaseerd op de Wet natuurbescherming. Pas met de komst van de Omgevingswet ontstaat het instrument 'omgevingsverordening' als separate entiteit. In de Omgevingsverordening kunnen regels worden opgenomen die zich richten tot de inwoner of tot een bestuursorgaan van de gemeente of het waterschap. Ook kan de Omgevingsverordening vergunning- en meldplichten bevatten. Tot slot is nog relevant dat de Omgevingsverordening ook een nieuw instrument bevat: de omgevingswaarde. Wanneer een omgevingswaarde wordt vastgesteld, geven uw Staten een gewenste staat van een onderdeel van de fysieke leefomgeving aan. Een omgevingswaarde is in beginsel zelfbindend en dus alleen bindend voor de provincie zelf. De voorliggende Omgevingsverordening bevat alleen de wettelijk verplichte omgevingswaarden. Het gaat hierbij om de omgevingswaarde wateroverlast en regionale keringen. Voorts bevat de Omgevingsverordening de aanwijzing van provinciale wegen waarvoor later geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld. Enkele regels die rechtstreeks in het omgevingsplan moeten landen, worden geregeld middels zogeheten voorbereidingsbesluiten. Op dit moment is het landelijke digitale systeem voor het voorbereidingsbesluit nog niet gereed en is dus ook onbekend op welke wijze de voorbereidingsbesluiten gepubliceerd moeten worden. De besluiten zijn qua inhoud gereed, maar qua opbouw om te voldoen aan dit digitale systeem nog niet. Wanneer er meer duidelijk is over het digitale systeem worden de voorbereidingsbesluiten aan uw Staten voorgelegd.

### **Digitaal Stelsel Omgevingswet**

De komst van de Omgevingswet gaat vergezeld van een nieuw Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). De doelstelling van het DSO is dat initiatiefnemers met gebruikmaking van dit stelsel snel kunnen vaststellen wat ergens wel en niet kan. Het is de bedoeling dat een initiatiefnemer een digitale 'satéprikker' ergens op de kaart van Nederland kan neerzetten. Vervolgens verschijnen alle artikelen die op die locatie relevant zijn voor de activiteit die de initiatiefnemer voornemens is uit te voeren. Deze werkwijze moet volgens de wetgever leiden tot een vereenvoudiging van het omgevingsrecht.

De Omgevingsverordening bevat regels die zichtbaar moeten worden wanneer iemand ergens een 'satéprikker' neerzet. Deze doelstelling heeft gevolgen voor de wijze waarop artikelen moeten worden geformuleerd. Waar onder het huidige omgevingsrecht in veel gevallen kan worden gerefereerd aan een gehele kaart, moet onder het nieuwe stelsel specifiekere worden verwezen naar een specifiek gebied op die kaart waar een specifieke regel geldt. Dit kan in bepaalde gevallen betekenen dat er meer artikelen of leden zijn om hetzelfde te regelen. Een ander gevolg is dat niet meer in letterlijke zin wordt gesproken van 'kaarten'. In plaats daarvan wordt gewerkt met zogeheten 'werkingsgebieden'. Het gaat dus in letterlijke zin om de gebieden waarbinnen bepaalde regels werking hebben. Deze werkwijze is niet zozeer een provinciale keuze, maar wordt bepaald door het Toepassingsprofiel Omgevingsdocumenten dat op landelijk niveau is vastgesteld.

### **Delegatiebesluit**

Een nieuwe uitwerking van een al bestaande mogelijkheid is het delegatiebesluit. De wetgever acht het niet langer wenselijk dat er 'gelaagde regelgeving' bestaat. Onder het huidige recht is het mogelijk om ons de mogelijkheid te geven nadere regels te stellen. Deze nadere regels komen niet in de Omgevingsverordening zelf, maar komen in een afzonderlijke verordening te staan. Vaak bevat een Omgevingsverordening meerdere delegatiegrondslagen, waardoor er allerlei deelverordeningen onder de Omgevingsverordening komen te hangen. Deze systematiek bevordert de leesbaarheid volgens de wetgever niet.

Met het delegatiebesluit krijgen uw Staten daarom de bevoegdheid om het wijzigen van delen van de Omgevingsverordening aan ons te delegeren. Het rechtsgevolg van dit delegatiebesluit is dat wij niet de bevoegdheid krijgen een nieuwe verordening vast te stellen, maar om de Omgevingsverordening zelf aan te passen binnen de voorwaarden die uw Staten daaraan hebben gesteld in het delegatiebesluit. Dit moet ertoe leiden dat een inwoner altijd te maken heeft met één document (de Omgevingsverordening) en er dus niet op bedacht hoeft te zijn dat er toch nog ergens een lagere verordening is die ook nog regels stelt. Dit moet de raadpleegbaarheid van het DSO bevorderen.

### **Wat als de Omgevingswet weer wordt uitgesteld?**

Op het moment van schrijven heeft de Tweede Kamer ingestemd met het Koninklijk Besluit dat voorziet in een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2023. De Eerste Kamer moet dit nog doen. Er is dus nog enige onduidelijkheid over de vraag of de Omgevingswet daadwerkelijk in werking zal treden op de genoemde datum.

Indien uw Staten instemmen met de Omgevingsverordening Drenthe 2023, heeft dit niet tot rechtsgevolg dat deze niet meer kan worden gewijzigd totdat de Omgevingswet in werking treedt. Mocht de Omgevingswet toch worden uitgesteld, dan is het in de tussentijd wel mogelijk wijzigingen door te voeren indien dat wenselijk is. In feite komt het er dan op neer dat er een wijzigingsverordening ter inzage wordt gelegd en wordt vastgesteld door uw Staten. De Omgevingsverordening en de wijzigingen die daarop zijn doorgevoerd treden dan in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

Dit is in wezen vergelijkbaar met de praktijk die de wetgever zelf hanteert. De Omgevingswet is al enige jaren geleden vastgesteld, maar niet in werking getreden. Dit heeft niet tot gevolg gehad dat de Omgevingswet niet meer kon worden gewijzigd. In de tussentijd heeft de wetgever immers een invoeringswet en diverse aanvullingswetten vastgesteld die de Omgevingswet nog hebben gewijzigd. De Omgevingswet met al deze wijzigingen treedt naar verwachting op 1 januari 2023 in werking.



Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Drenthe van 17 mei 2022, kenmerk 20/5.6/2022000770;

gelet op de artikelen 2.6 en 2.8 van de Omgevingswet;

BESLUITEN :

1. de Nota van antwoord vast te stellen;
2. de Omgevingsverordening Drenthe 2023 vast te stellen;
3. het Delegationbesluit Omgevingsverordening Drenthe 2023 vast te stellen.

Assen, 13 juli 2022

Provinciale Staten voornoemd,

, voorzitter

, griffier

wa/coll.