

Aan: Provinciale Staten

Kopie aan:

Uw contactpersoon

S. Lehman

BEL/RSO

Telefoonnummer +31235144314

steven.lehman@noord-holland.nl

**Betreft: initiatiefvoorstel Arbeidsmigranten en de
omgevingsverordening NH2022**

Memo

15 september 2026

1 | 11

Inleiding

Op 29 juni 2026 hebben Provinciale Staten (PS) het initiatiefvoorstel aangenomen (besluit 44-2026). Dit initiatiefvoorstel bevat twee wijzigingen in de omgevingsverordening NH 2022, die volgens het initiatiefvoorstel per 1 januari 2027 in werking zouden moeten treden.

Per brief van 3 september 2026 hebben Gedeputeerde Staten (GS) een voorstel gedaan over de wijze waarop zij het aangenomen initiatiefvoorstel kunnen uitvoeren. Daarin is o.a. toegelicht dat inwerkingtreding van de wijzigingen per 1 januari 2027 niet mogelijk is. Deze brief is besproken in de commissie Ruimte van 14 september jongstleden.

Tijdens de bespreking heeft gedeputeerde Beemsterboer de commissie aangeboden om de informatie in dit memo te delen.

Achtereenvolgens wordt in dit memo:

1. Onderbouwd waarom inwerkingtreding van de wijzigingen per 1-1-2027 niet mogelijk is.
2. Ingegaan op de mogelijkheden om de wijzigingen alsnog (versneld) in procedure te brengen.
3. Toegelicht op welke wijze deze wijzigingen hun doorwerking krijgen in de gemeentelijke praktijk.

1. (On)mogelijkheid om wijzigingen per 1-1-2027 in werking te laten treden.

Wat zijn de juridisch zwaarwegende argumenten dat wijzigingen niet in de lopende 5^e herziening en niet per 1 januari 2027 kunnen worden ingevoerd?

PS hebben op 29 juni jl. vanuit juridisch oogpunt een onuitvoerbaar besluit genomen. De voorbereiding van het wijzigingsbesluit zoals is opgenomen in het initiatiefvoorstel voldoet niet aan de wettelijke eisen.

Mochten PS bij de vaststelling van de 5^e herziening OVNH2022 besluiten om de wijzigingen wel door te voeren, dan wijkt zij af van wettelijke en eigen voorbereidingsvereisten.

Een wijziging van de Omgevingsverordening dient te voldoen aan de eisen die daaraan worden gesteld o.a. in de Omgevingswet.

- Op grond van **artikel 2.2 van de Omgevingswet** geldt een afstemmingsverplichting met Noord-Hollandse gemeenten omdat de voorgestelde instructieregels een opdracht zijn aan deze gemeenten om hun omgevingsplan aan te passen. Het rekening houden met de taken en bevoegdheden van gemeenten, in dit geval het wijzigen van het omgevingsplan, is een bestuurlijk beginsel en opdracht aan het bestuur. Op deze manier wordt inzicht verkregen in (onder meer) de uitvoerbaarheid van de beoogde wijzigingen van de omgevingsverordening. Er heeft in dit geval nog geen afstemming plaatsgevonden met de Noord-Hollandse gemeenten, zodat de uitvoerbaarheid niet goed beoordeeld kan worden. Bij een evident voorbijgaan aan belangen van andere bestuursorganen, zonder toereikende motivering, is sprake van bestuurlijke onzorgvuldigheid.¹
- Ook op grond van **artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht** heeft het bestuur de verplichting om actief te inventariseren welke belangen bij een taak of bevoegdheid zijn betrokken.
- Op grond van **artikel 10.3b van het Omgevingsbesluit** dient bij het vaststellen van een wijziging van een omgevingsverordening te worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en (andere) bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Daarbij wordt tevens aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het eigen participatiebeleid van PS.
- Er is bij de voorbereiding van het initiatiefvoorstel gesproken met een aantal partijen, maar of en hoe het initiatiefvoorstel in de voorliggende vorm met hen is besproken, is niet duidelijk. Ook weten we niet of er ten tijde van die gesprekken al een

¹ Motivering van toelichting Omgevingswet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. p. 397.

initiatiefvoorstel lag. Of daarmee aan de wettelijk eis van participatie en het eigen participatiebeleid wordt voldaan, is niet duidelijk.

- **Op grond van artikel 16.32 van de Omgevingswet** geldt dat **afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht** van toepassing is op de voorbereiding van een wijziging van een omgevingsverordening. Dit betekent dat een wijziging eerst in ontwerp dient te worden vastgesteld waarna deze 6 weken ter inzage ligt en een ieder de mogelijkheid heeft om zienswijzen in te dienen op de voorgestelde wijziging. Dit is niet gebeurd.
- De omgevingsverordening is een zogenaamd omgevingsdocument. Bij het opstellen en publiceren van (ontwerp) wijzigingen van de omgevingsverordening in het **Provinciaal Blad en het Digitaal Stelsel Omgevingswet** gelden er landelijke regels (standaarden) op grond van de **Regeling standaarden publicaties Omgevingswet**. Daar wordt nu niet aan voldaan.
- Als bij vaststelling van de 5^e herziening van de omgevingsverordening wezenlijk andere of nieuwe onderdelen worden toegevoegd die eerder niet in het ontwerp stonden, dan is dit in strijd met het **zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb)** en het vereiste van een **deugdelijke voorbereiding en motivering (artikel 3:46 Awb)**.
- Tot slot voldoet de formulering van het (geamendeerde) besluit zoals in de PS-vergadering van 29 juni jl. is aangenomen niet aan de eisen van de Aanwijzingen voor de Regelgeving. Zo staat in de tekst onder “Besluit 7” van het op 29 juni genomen besluit dat in de omgevingsverordening moet worden opgenomen dat een omgevingsplan dat nieuwe bedrijfsmatige activiteiten toelaat die naar verwachting leiden tot een aanzienlijke toename van de werkgelegenheid, inzichtelijk maakt wat de extra huisvestingsbehoefte van de werknemer is en op welke wijze in deze behoefte zal worden voorzien. Niet duidelijk is in welk (nieuw) artikel van de omgevingsverordening deze tekst moet landen. Het besluit kan in deze vorm niet als ontwerp ter inzage worden gelegd. Wel kan het besluit in de huidige vorm als basis dienen voor het afstemmen met de Noord-Hollandse gemeenten (artikel 2.2 van de Omgevingswet) en voor de participatie met overige betrokkenen.

Hoe kan alsnog worden voldaan aan de wettelijke eisen?

Om alsnog te voldoen aan de wettelijke eisen die gelden voor de totstandkoming van een wijziging van de omgevingsverordening, moet eerst afstemming met gemeenten plaatsvinden. Tegelijkertijd kan participatie met andere stakeholders plaatsvinden. De gesprekken met partijen voorafgaand aan het indienen van het initiatiefvoorstel kunnen hierbij worden ‘meegerekend’.

Na deze afstemmings- en participatieronde kan de voorgestelde wijziging van de omgevingsverordening als ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd, waarbij uiteraard de input vanuit de afstemmings- en participatieronde moet worden betrokken. Een ieder kan gedurende zes weken zienswijzen indienen. Pas daarna kunnen PS de wijziging van de omgevingsverordening vaststellen, waarbij de ingediende zienswijzen worden betrokken.

De afstemming met gemeenten, de participatie en vervolgens de ter inzagelegging van het ontwerp kunnen leiden tot voorstellen tot wijziging of tot advies over het wel/niet doorvoeren van de voorgestelde regels.

Hadden GS kunnen besluiten om direct na besluitvorming in PS eind juni de wijzigingen alsnog zelfstandig ter inzage te leggen?

De ter inzagelegging van het ontwerp-wijzigingsbesluit 5^e Herziening OVNH 2022 liep af op 1 juli 2026. Een nieuwe publicatie en een nieuwe ter inzagelegging vergt voorbereiding en besluitvorming in GS. Dit zou niet gelukt zijn voorafgaand aan het zomerreces.

Bovendien leggen we normaliter geen stukken ter inzage in de zomerperiode. Een GS-besluit hierover zou dus altijd na het zomerreces zijn voorgelegd, waarna publicatie waarschijnlijk eind augustus had plaatsgevonden.

Los hiervan geldt dat voorafgaand aan de ter inzagelegging nog de afstemmings- en participatieronde had moeten plaatsvinden (in elk geval met gemeenten). Ook dat was tijdens het zomerreces niet mogelijk.

Vaststelling per 1 januari 2027 zou daarmee nog steeds niet haalbaar zijn op basis van de reguliere planning die we hanteren.

2. Mogelijkheden om de wijzigingen alsnog in procedure te brengen.

Wat als we nu een nieuwe/ extra wijzigingsprocedure doorlopen?

De provincie Noord – Holland houdt de omgevingsverordening actueel in een cyclisch, herkenbaar en voorspelbaar proces. Hiermee wordt geborgd dat ontwikkelingen binnen een redelijke termijn in de omgevingsverordening landen. Een vaste, herkenbare cyclus draagt bij aan helderheid, zekerheid en transparantie voor degenen die verder van

het proces van de omgevingsverordening af staan en het proces daardoor moeilijker kunnen volgen. Een vast wijzigingsritme geeft duidelijkheid naar de buitenwereld dat ze op bepaalde momenten en via een vaste werkwijze input kan leveren. Hiermee wordt het uitgangspunt van de procedurele rechtvaardigheid geborgd. Vanuit dit oogpunt is een extra wijzigingsronde ongewenst.

Alleen in zeer uitzonderlijke situaties kan worden overwogen om een extra wijzigingsronde te draaien. Dit is eind 2024 met PS gecommuniceerd (Statenvoordracht 2024/73 d.d. 4 november 2024). Denk daarbij aan gevallen waarin:

- buitensporige private of publieke kosten van vertraging of vervroeging;
- spoed- of noodregelgeving;
- reparatieregelgeving, en;
- nationale, Europese of internationale regelgeving.

Het rijk hanteert dezelfde uitzonderingsgronden. Voorbeelden waarin het Rijk deze heeft toegepast zijn:

- De landelijke regelgeving rond Corona is een recent voorbeeld van spoed- of noodregelgeving.
- In verband met implementatie van EU-richtlijnen kan worden afgeweken van de vaste verandermomenten. Dit is gebeurd bij de invoering van onderdelen van de AVG in 2018.
- De Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid trad tijdens Coronacrisis vrijwel direct in werking omdat uitstel zou leiden tot grote economische schade en maatschappelijke kosten.

De in het initiatiefvoorstel opgenomen wijzigingen vallen niet in deze categorie. Het gaat om nieuwe beleidsmatige keuzes die een reguliere, zorgvuldige wijzigingsprocedure vereisen.

Hiervan afwijken is mogelijk, maar schept een ongewenst precedent. Ook initiatiefnemers, gemeenten en andere belanghebbende organisaties zullen bij regels in de Omgevingsverordening dan regelmatig om tussentijdse wijzigingen verzoeken.

Welke mogelijke opties zijn er om de wijzigingen in procedure te brengen?

Er zijn drie opties:

1. Een nieuwe tussentijdse herziening (5a) starten;
2. De voorgestelde wijziging alsnog starten en laten oplopen in de 5^e herziening door de inwerkingtreding van de 5^e herziening uit te stellen; en
3. De voorgestelde wijziging opnemen in de reguliere wijzigingsprocedure (6^e herziening).

Uitgaande van de tijd die gemoeid is met het doorlopen van een afstemmings- en participatieronde, het vervolgens ter inzage leggen van een ontwerp en het daarna nemen van een besluit tot vaststelling, is het in werking laten treden van de voorgestelde wijziging van de omgevingsverordening per 1 januari 2027 in alle opties onmogelijk.

Optie 1: Een tussentijdse herziening

Kun je een volgende herziening starten als de 5^e herziening nog niet is afgerond?

Ja, dat is technisch en juridisch mogelijk. Wel met de benodigde zorgvuldigheid (is technisch complex) en conform procedurele eisen zoals eerder aangegeven (afstemming, participatie, etc.).

Hierbij geldt wel de kanttekening dat voorbij wordt gegaan aan de afgesproken urgentiecriteria voor het tussentijds wijzigen van de omgevingsverordening (zie hiervoor). Ook breng dit extra apparaatskosten met zich mee.

Het doorlopen van een wijzigingsronde duurt circa 8 maanden (zie het schema dat is bijgevoegd als bijlage 1). Nu starten betekent inwerkingtreding in (naar verwachting) juni/juli 2027. Versnelling is op onderdelen wellicht mogelijk, maar is voor een belangrijk deel afhankelijk van de reacties die de afstemming, participatie en terinzagelegging opleveren. Ook wordt de doorlooptijd bepaald door standaard termijnen, waarvan niet kan worden afwijken.

Optie 2: Toevoegen aan de lopende 5^e herziening en vaststelling daarvan uitstellen

Kun je eventueel de besluitvorming en inwerkingtreding van de 5^e herziening uitstellen, zodat je een inhaalslag kunt maken voor deze wijziging?

Ja, in theorie kan dat. Het hele voorbereidingstraject voor dit specifieke onderwerp wordt dan apart (participatie, ter inzage etc.) georganiseerd en wordt dan later bij de rest van de aan PS vast te stellen stukken toegevoegd.

De consequentie is dat de vaststelling en inwerkingtreding van de hele 5^e herziening later plaatsvindt (denk aan juni, inwerkingtreding in juli 2027). Dan is er een half jaar 'gewonnen' ten opzichte van het meenemen van het wijzigingsvoorstel in de reguliere procedure (6^e herziening).

Daar staat tegenover dat onderdelen die nu zijn opgenomen in de 5e herziening een half jaar later in werking treden. Op dit moment kan niet goed worden overzien wat de directe gevolgen zijn als de vijfde herziening later wordt vastgesteld. De kans is groot dat dit wel problemen geeft. Zo bevat de 5e herziening onder meer de indeling van de regio's voor de vast te stellen volkshuisvestingsprogramma's op basis van de Wet versterking regio Volkshuisvesting. Ook bevat de 5e herziening een grondslag voor de programmatische aanpak van stikstofreductie en natuurherstel. Bovendien ontstaat bij deze optie overlap met de procedure voor de reguliere 6^e herziening, die begin 2027 start.

Daarnaast is op voorhand niet duidelijk of het technisch mogelijk is om in het DSO twee keer een wijzigingsbesluit te publiceren en dit vervolgens als één definitief besluit vast te stellen. In dat geval is deze optie sowieso onmogelijk.

Optie 3: meenemen in de reguliere wijzigingsronde, de 6^e Herziening.

De voorgestelde wijzigingen worden meegenomen in de reguliere wijzigingsprocedure van de omgevingsverordening. Deze start formeel naar verwachting begin maart '27 en is gericht op inwerkingtreding op 1 januari 2028.

Genoemde kanttekeningen bij de andere opties zijn hier niet van toepassing. Er is voldoende tijd en ruimte om bijvoorbeeld de afstemming met gemeenten en benodigde participatie vorm te geven.

3. Consequenties van latere inwerkingtreding van de wijzigingen.

Bij agendering van dit onderwerp voor de commissie stelt de PvdA: "Hierdoor worden de verbeteringen met een jaar uitgesteld en treden betere huisvestingsnormen voor arbeidsmigranten later in werking. Sommige mensen verkeren niet in de positie om zolang te kunnen wachten. Daarnaast bestaat het risico dat organisaties het komend jaar versneld vergunningen aanvragen, zolang de nieuwe normen nog niet gelden".

Wat zijn de consequenties van een latere inwerkingtreding van de wijzigingen zoals door PS zijn aangenomen?

Procedureel

Het initiatiefvoorstel bevat de wijziging van **instructieregels** in onze omgevingsverordening. Dit zijn regels die **aangeven hoe de gemeente**

een taak of een bevoegdheid moet uitoefenen. Zij werken indirect door richting bijvoorbeeld bedrijven of andere organisaties, omdat gemeenten ze eerst moeten verwerken in hun omgevingsplan.

Gemeenten hebben overgangsrecht tot 2032 gekregen om hun omgevingsplan definitief vast te stellen. Een zorgvuldige doorwerking van instructieregels en de transitie naar het nieuwe omgevingsplan vergt veel van gemeenten. Wij stellen daarom als provincie geen aanvullende voorwaarden over het moment waarop de instructieregels moeten zijn toegepast.

Voor alle initiatieven die passen binnen het omgevingsplan, zijn de instructieregels nog niet van toepassing zolang ze niet zijn opgenomen in het omgevingsplan. Bij een tussentijdse wijziging van het omgevingsplan of bij het verlenen van een BOPA (vergunning voor een buitenplanse omgevingsplan activiteit) om medewerking te verlenen aan een initiatief moeten gemeenten deze instructieregels al wel toepassen. Tenzij het gaat om lopende procedures. Dan geldt immers overgangsrecht.

Inhoudelijk

In de brief aan PS van 3 september 2026 is toegezegd dat we direct met gemeenten in gesprek gaan over de praktische toepassing en uitvoering van de instructieregels.

In de brief is ook benoemd dat de **Wet versterking regie volkshuisvesting** op 1 juli 2026 in werking is getreden. Deze wet versterkt de regie op de volkshuisvesting en vraagt van gemeenten dat zij binnen woningbouwregio's afspraken maken over de huisvesting van aandachtsgroepen, waaronder arbeidsmigranten. De provincie heeft hierbij een coördinerende rol. Voor het op te stellen Provinciaal Volkshuisvestingsprogramma werken wij momenteel met gemeenten uit hoe de huisvestingsopgave voor arbeidsmigranten in de woningbouwregio's eruitziet en welke ondersteuning of sturing zij van de provincie nodig hebben.

Wij verwachten in dat kader al van gemeenten dat zij bij het opstellen van hun woningbouwprognoses, inzichtelijk maken wat de extra huisvestingsbehoefte is van hun eigen economisch beleid en het vestigingsklimaat voor bedrijven. Daarmee hebben we ook zonder deze wijzigingen al meer grip op dit onderwerp.

Wat betreft de wijziging die ziet op de toepassing van de SNF-norm, verwachten we dat gemeenten deze eisen zelf ook van belang vinden en dat het informeren hierover al direct zijn doorwerking heeft.

Bijlage 1. Schema reguliere wijzigingsronde OVNH2022

Op hoofdlijnen ziet een reguliere wijzigingsronde via GS er als volgt uit.
De genoemde doorlooptijden zijn een inschatting en afhankelijk van
onder meer de voortgang van het proces.

Stap	Aantal weken	Korte toelichting
Afstemming en participatie	8 weken	Afstemming en participatie met belanghebbenden (zie de motiveringsplicht participatie die wij hebben onder de Omgevingswet). Zie ook de uitgangspunten participatie . De doorlooptijd van deze stap kan variëren. Afstemming en participatie gebeurt doorgaans voorafgaand aan het indienen van een wijzigingsvoorstel.
GS–vaststelling ontwerp	4 weken	Verwerken input afstemming en participatie en opstellen ontwerp–wijziging en bijbehorende besluitvormingsstukken.
Publicatie ontwerp + kennisgeving terinzagelegging	2 weken	Publicatie ontwerp in het Digitaal Stelsel Omgevingswet en op www.overheid.nl . Publicatie gaat vergezeld van een kennisgeving dat het ontwerp ter inzage ligt voor 6 weken. Belanghebbende kunnen daarop zienswijzen indienen.
Terinzagelegging	6 weken	Belanghebbenden kunnen gedurende zes weken zienswijzen indienen.
Commissie Ruimte	Gedurende terinzagelegging	PS kunnen andere commissies uitnodigen om te bespreken (op de C agenda).
Verwerken zienswijzen, opstellen nota van beantwoording incl. stukken	4 weken	Termijn afhankelijk van hoeveelheid en complexiteit zienswijzen.
GS–vaststelling eindconcept	3 weken	GS stellen eindconcept vast.
Commissie Ruimte	4 weken	Eindconcept wordt besproken in de Commissie.
PS–vaststelling	2 weken	PS stellen definitieve wijziging vast.
Publicatie en inwerkingtreding	2 weken	De definitieve publicatie kan pas gedaan worden nadat PS hebben vastgesteld, mogelijk zijn er amendementen, die moeten dan direct na de PS vergadering verwerkt worden. De wijziging treedt in werking na publicatie.
Totaal	35 weken	

