### Inhoud en werking van de instructie

Gedeputeerde staten (verder: GS) kunnen op grond van artikel 2.33 Ow aan gemeenten en waterschappen waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in hun provincie ligt, een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Zo'n instructie kunnen zij alleen geven, onder de voorwaarden die in dat artikel zijn genoemd:

* + aan de gemeenteraad over het in een omgevingsplan stellen van regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
  + aan het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van het geluid afkomstig van wegen in beheer bij het waterschap;
  + aan het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer;
  + aan het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit;
  + aan het college van burgemeester en wethouders over het volkshuisvestingsprogramma.

Op grond van artikel 2.34 Ow kan een minister aan provinciebestuur, gemeentebestuur of waterschapsbestuur een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Zo'n instructie kan een minister alleen geven, onder de voorwaarden die in dat artikel zijn genoemd:

* + aan provinciale staten over het in een omgevingsverordening stellen van instructieregels of regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving;
  + aan gedeputeerde staten over een projectbesluit;
  + aan provinciale staten over een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden rondom industrieterreinen waarop zich voorzieningen voor defensie bevinden;
  + aan de gemeenteraad over het in een omgevingsplan stellen van regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
  + aan het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit;
  + aan gedeputeerde staten over een instructie aan de gemeenteraad over het stellen van regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
  + aan gedeputeerde staten over het volkshuisvestingsprogramma;
  + aan het college van burgemeester en wethouders over het volkshuisvestingsprogramma;
  + aan het provinciebestuur of waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer;
  + aan de gemeenteraad tot het in het omgevingsplan voor een locatie opnemen van de functie-aanduiding rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht en tot het daarbij bepalen dat wordt voorzien in het beschermen daarvan.

GS respectievelijk minister kunnen een termijn stellen waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de instructie.

GS kunnen geen instructie geven aan een gemeente als zij toepassing kunnen geven aan artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet (bij taakverwaarlozing door de gemeente zelf in de zaak voorzien (indeplaatsstelling) respectievelijk het besluit ter vernietiging voordragen aan het Rijk). Aan een waterschap kunnen zij geen instructie geven als zij toepassing kunnen geven aan artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet (bevoegdheid van GS om het betreffende besluit te vernietigen).

De minister kan geen instructie geven als toepassing gegeven kan worden aan:

* + artikel 124a, 124b of 268 Gemeentewet (bij taakverwaarlozing door de gemeente de provincie verzoeken om in de zaak te voorzien (indeplaatsstelling), zelf in de zaak voorzien of het besluit bij koninklijk besluit vernietigen)
  + artikel 121 of 261 Provinciewet (bij taakverwaarlozing door de provincie zelf in de zaak voorzien (indeplaatsstelling) respectievelijk het betreffende besluit vernietigen);
  + de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

Voor zowel GS als de minister geldt dat zij geen instructie kunnen geven als deze is bedoeld voor herhaalde uitvoering door verschillende bestuursorganen (artikel 2.35 lid 1 Ow). Voor beiden geldt ook dat een instructie met het oog op een provinciaal respectievelijk nationaal belang alleen kan worden gegeven als dat belang is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk openbaar gemaakt document (artikel 2.35 lid 2 Ow).

Zoals hiervoor al beschreven kan de instructie een termijn bevatten waarbinnen de instructie moet zijn uitgevoerd. Als de instructie op dat moment niet is uitgevoerd, blijft het bestuursorgaan tot wie de instructie was gericht in gebreke. Het bestuursorgaan dat de instructie heeft gegeven kan in dat geval gebruik maken van het taakverwaarlozingsinstrumentarium (indeplaatsstelling en (voordragen voor) vernietiging).

Waarover een instructie gegeven kan worden formuleert de Omgevingswet in de meeste gevallen vrij algemeen: mits wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden kan over een veelheid aan onderwerpen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving een instructie worden gegeven. Uitzondering hierop is de instructie van het Rijk over het rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht. Voor dat geval zijn in artikel 2.34 Ow onderwerp en inhoud van de instructie heel concreet aangegeven: de gemeente moet voor een bepaalde locatie de functie-aanduiding rijksbeschermd stadsgezicht of rijksbeschermd dorpsgezicht opnemen en daaraan beschermende regels toevoegen. De Memorie van Toelichting op het ontwerp van de Omgevingswet maakt deze bepalingen nog concreter: de instructie geeft de exacte begrenzing aan van het gebied waarvoor de functie-aanduiding rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht moet worden opgenomen, de instructie geeft een beschrijving van de voor het stads- of dorpsgezicht kenmerkende karakteristieken die door middel van het omgevingsplan beschermd moeten worden en de instructie geeft de opdracht om in het omgevingsplan een passend sloopvergunningenstelsel op te nemen. Omdat het de bedoeling zal zijn dat rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten voor onbepaalde tijd beschermd zijn, zal de instructie vermoedelijk ook aangeven dat het beschermingsregime blijvend in het omgevingsplan moet worden opgenomen.

GS respectievelijk de minister moeten tegelijk met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van de instructie (door toezending aan het bestuursorgaan tot wie de instructie is gericht[[1]](#footnote-6)), mededeling doen van de instructie in het provinciaal blad respectievelijk de Staatscourant[[2]](#footnote-7). In de Regeling standaarden publicaties Omgevingswet (RspO) is ‘de instructie tot het op grond van artikel 2.33 of 2.34 Ow nemen van een besluit’ aangewezen als omgevingsdocument[[3]](#footnote-8). Daardoor is het verplicht om dit type instructie elektronisch vorm te geven overeenkomstig STOP, IMOW en het voor de instructie voorgeschreven toepassingsprofiel en ter publicatie aan te bieden aan de LVBB. Voor de instructie tot een andere handeling dan het nemen van een besluit geldt deze verplichting niet.

Aangezien de instructie een omgevingsdocument is dat in DSO-LV getoond moet worden, moet worden aangegeven voor welke locatie(s) de instructie geldt. Het is aan het bevoegd gezag dat de instructie geeft om te bepalen welke locatie met de instructie wordt meegeleverd: het volledige grondgebied van het bevoegd gezag aan wie de instructie wordt gegeven, of een deel daarvan. Het is aan te bevelen om daarin zo specifiek mogelijk te zijn en de instructie alleen de locatie of locaties te geven waarvoor hij daadwerkelijk bedoeld is. Een raadpleger van DSO-LV krijgt dan geen informatie voorgelegd over een instructie die voor de bevraagde locatie geen werking heeft.

Op grond van artikel 16.85 lid 2 Ow wordt voor de mogelijkheid van beroep de instructie op grond van artikel 2.33 of 2.34 Ow geacht deel uit te maken van het besluit waarop de instructie betrekking heeft. Dit betekent dat tegen een instructie die wordt opgevolgd door het nemen van een besluit (door een ander bestuursorgaan) pas beroep kan worden ingesteld in de periode waarin tegen dat andere besluit beroep kan worden ingesteld. De instructie volgt dan ook de beroepsgang van dat andere besluit.

Tegen een instructie op grond van artikel 2.33 of 2.34 Ow waarop artikel 16.85 lid 2 Ow niet van toepassing is, kan direct beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Dit is een instructie tot een andere handeling dan het nemen van een besluit.

In de Wet ruimtelijke ordening komt een voorloper van de instructie voor, de (proactieve) aanwijzing van de artikelen 4.2 respectievelijk 4.4 Wro. In de praktijk is gebleken dat er slechts sporadisch gebruik gemaakt wordt van dit instrument. De verwachting is dat dat ook voor de instructie op basis van de Omgevingswet het geval zal zijn. Dat is een reden om de modellering van de instructie relatief eenvoudig te houden.

In de Wro-praktijk is ook gebleken dat het voorkomt dat nadat een proactieve aanwijzing is gegeven, dat besluit enige tijd later gewijzigd wordt, bij voorbeeld als gevolg van bestuurlijk overleg. Daarom maakt de STOP/TPOD-standaard het mogelijk om de instructie met wijzigingsbesluiten te wijzigen.

Het besluit waarmee de instructie is gegeven, blijft permanent beschikbaar op officielebekendmakingen.nl. Nadat voldaan is aan de instructie door de daarin opgedragen taak of bevoegdheid uit te oefenen, is de instructie materieel uitgewerkt. Het is dan niet langer zinvol om de instructie nog in de regelingenbank op overheid.nl en in DSO-LV in het overzicht van actuele instrumenten te zien.

1. Artikel 3:41 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-6)
2. Artikel 10.6a Omgevingsbesluit [↑](#footnote-ref-7)
3. Artikelen 20.21 en 20.26 Ow, artikel 14.4 Omgevingsbesluit, artikel 16.4a Omgevingsregeling en artikel 2 en bijlage 4 Regeling standaarden publicaties Omgevingswet [↑](#footnote-ref-8)