College van Gedeputeerde Staten
statenbrief

Aan Provinciale Staten
Commissie Omgevingsvisie

DATUM	03/24/20	REFERENTIE	Conny Raijmaekers en Fenna van Tol
ONS NUMMER	8208E045	DOORKIESNUMMER	06-31979630 / 06-21391863
NUMMER PS	2020OGV12	E-MAILADRES	conny.raijmaekers@provincie-utrecht.nl/ fenna.van.tol@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	6 bijlagen	PORTEFEUILLEHOUDER	van Essen

Onderwerp Statenbrief:
Ontwerp Omgevingsvisie provincie Utrecht en Ontwerp Omgevingsverordening provincie Utrecht

Voorgestelde behandeling:
Ter informatie

Geachte dames en heren,

Inleiding
Ter voorbereiding op de Omgevingswet maakt de provincie Utrecht een Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. Op 17 maart 2020 hebben wij de ontwerp Omgevingsvisie provincie Utrecht, de ontwerp Omgevingsverordening provincie Utrecht en het bijbehorende planMER vastgesteld voor de terinzagelegging ervan. Deze documenten treft u als bijlage bij deze brief aan. Wij zijn van mening dat wij in de, u voorliggende, Ontwerp Omgevingsvisie en Ontwerp Omgevingsverordening de juiste balans hebben weten te vinden tussen het inbouwen van flexibiliteit aan de ene kant en het nemen van onze Provinciale regierol aan de andere kant.

In uw commissie van 19 februari bent u geïnformeerd over de periode van terinzagelegging vanaf 7 april t/m 18 mei 2020. In reactie op de Coronacrisis hebben wij er in overleg met de griffie en betrokken commissievoorzitter voor gekozen de tervisielegging uit te stellen. Wij hadden een nieuwe periode van terinzagelegging vastgesteld, maar omdat, zoals wij u vorige week hebben bericht, de invoering van de Omgevingswet uitgesteld wordt en de ontwikkelingen rond Corona onzekerheid geven over de wijze waarop de zienswijzeprocedure kan worden doorlopen, stellen wij voor de tervisielegging verder uit te stellen. In de periode van tervisielegging willen we namelijk niet alleen via de website informeren over de stukken, maar ook diverse contactmomenten organiseren in de vorm van inloopavonden en hoorzittingen. De tervisielegging dient er toe dat mensen kennis kunnen nemen van onze voornemens en hun reactie kenbaar kunnen maken via het indienen van een zienswijze. De ingediende zienswijzen kunt u betrekken bij uw besluitvorming in het najaar.

Ter voorbereiding van de Ontwerp Omgevingsvisie en Ontwerp Omgevingsverordening hebben wij op 17 december 2019 concept Ontwerpen van beide documenten vastgesteld. Deze hebben wij met u en met diverse samenwerkingspartners besproken. Veel van deze partners hebben ons hier ook een reactie op toegestuurd. Een samenvatting van deze reacties en de wijze waarop wij daarmee zijn omgegaan in de Ontwerpen treft u aan in de reactienota. In uw commissievergadering van 15 januari 2020 hebben wij inhoudelijk het debat gevoerd over de concept ontwerpen. Ook de door u benoemde thema’s zijn verwerkt in het ontwerp Omgevingsvisie en -verordening. Het (aanvullende) overzicht van de verwerking hiervan is als bijlage toegevoegd.

Voorgeschiedenis
U heeft op 3 juli 2017 de ‘Startnotitie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening’ en de 'Participatieaanpak Omgevingsvisie’ vastgesteld. Begin 2018 heeft u kennis kunnen nemen van de ‘Trendverkenning tot 2050’ en halverwege 2018 van de ‘Horizon Utrecht 2050’. De Horizon 2050 is na een breed participatietraject tot stand gekomen. Op 10 december 2018 heeft u het Koersdocument Omgevingsvisie en Omgevingsverordening

‘Koersen met Kwaliteit’ en de ‘Notitie Reikwijdte en Detailniveau planMER’ vastgesteld. In het door u vastgestelde koersdocument staat als één van de uitgangspunten dat bestaande regels en beleid beleidsneutraal worden omgezet, tenzij in het Koersdocument een andere keuze is gemaakt. Op basis hiervan is voor een aantal thema’s het beleid herzien, met name voor ontwikkelmogelijkheden voor wonen, werken en energie en bescherming van het genomineerde UNESCO Werelderfgoed. Via de Statencommissie Omgevingsvisie bent u regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het wordingsproces van de Ontwerp Omgevingsvisie en -verordening.

Essentie / samenvatting:
Met de Omgevingsvisie provincie Utrecht en de Omgevingsverordening provincie Utrecht legt u eind 2020 de integrale lange termijn ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving van de provincie Utrecht vast. Deze producten komen via een aantal stappen tot stand. Deze statenbrief betreft de stap van concept Ontwerp naar Ontwerp en de procedure voor de tervisielegging van de Ontwerpen. Op basis van de reacties op de concept Ontwerpen hebben wij diverse wijzigingen doorgevoerd.

In reactie op de concepten kregen wij veel vragen over de balans tussen visie en verordening. Aan de ene kant ontstond de indruk dat de provincie zaken teveel wil dichtregelen en te weinig ruimte laat aan gemeenten. Aan de andere kant kwamen er ook reacties dat de provincie teveel gaat loslaten, bijvoorbeeld rondom wonen en werken, meer regie moet nemen en strakkere afwegingskaders moet opnemen. Deze opmerkingen hebben we vanzelfsprekend ter harte genomen. Alle regels waren al beoordeeld en getoetst aan het opgestelde afwegingskader. Hier zijn nut, noodzaak en subsidiariteit afgewogen. We hebben hier opnieuw naar gekeken. Op basis hiervan zijn regels geschrapt, samengevoegd en/of geherformuleerd. Soms zijn nieuwe regels voor nieuwe wettelijke taken of provinciale belangen (visie) geformuleerd. Wel vloeien veel regels die zijn opgenomen voort uit wettelijke verplichtingen. Wij hebben deze zoveel mogelijk overgenomen als instructieregels. De regels zijn generiek gesteld en geven zo mogelijk ruimte voor maatwerk. Er zijn mogelijkheden gezocht om afwegingsruimte te geven, waarbij soms behoud of verbetering van kwaliteit wordt gevraagd als tegenprestatie. Naast flexibiliteit in de regels zelf, is er ook de mogelijkheid ontheffing van instructieregels te verlenen, de hardheidsclausule toe te passen en flexibiliteit via het experimenteergebieden-/innovatie-artikel. Mochten we bij het werken met de regels regelmatig tegen dezelfde onnodige grenzen oplopen, dan kunnen we de verordening wijzigen. Deze mogelijkheid doet zich jaarlijks voor.

In de Ontwerp Omgevingsvisie hebben wij ten opzichte van het concept Ontwerp onder andere de volgende wijzigingen doorgevoerd:
- Er is een definitie van Omgevingskwaliteit toegevoegd evenals een wijze waarop wij hiermee willen werken;
- De experimenteerruimte is duidelijker als in te zetten instrument gepositioneerd;
- De werkwijze met regionaal programmeren is uitgebreider toegelicht;
- De relatie tussen beleid en uitvoering is duidelijker gemaakt;
- Er is een paragraaf participatie en een paragraaf Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving toegevoegd.

Daarnaast zijn er vanzelfsprekend vele kleinere wijzigingen doorgevoerd naar aanleiding van de ontvangen reacties, de bespreking in uw commissie en voortschrijdend inzicht voor de opgenomen onderwerpen.
De Omgevingsvisie bevat op hoofdlijnen al ons beleid voor de fysieke leefomgeving. Ons huidige beleid voor de fysieke leefomgeving hebben we opgenomen in vier wettelijk verplichte strategische plannen: de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, het Mobiliteitsplan, de Natuurvisie en het Bodem, Water en Milieuplan. Een deel van het beleid uit onze strategische plannen is, op abstracter niveau, gehandhaafd in de Omgevingsvisie. Een deel van het beleid is gewijzigd. Hierbij heeft ook een integratieslag plaats gevonden tussen de plannen. Met de Omgevingsvisie worden de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en het Mobiliteitsplan geheel vervangen. Het Bodem, Water en Milieuplan gaat deels op in de Omgevingsvisie en deels in het Regionale Bodem- en Waterprogramma wat we op gaan stellen en aan u ter besluitvorming zullen voorleggen. De Natuurvisie blijft bestaan, omdat deze veel toelichting geeft bij het beleid in de Omgevingsvisie, en wordt als beleidsprogramma aan de Omgevingsvisie gekoppeld. Dit geldt ook voor andere bestaande of in opstelling zijnde visies, zoals de Landbouwvisie, de Retailvisie en de Visie Recreatie en Toerisme.

In de Omgevingsverordening komen (delen van) zo’n 20 bestaande verordeningen bij elkaar. Hiermee is het aantal artikelen drastisch teruggebracht van circa 580 in de huidige verordeningen naar circa 320 in de Ontwerp Omgevingsverordening. In de actuele transponeringstabel ofwel de was/wordt-lijst, die als bijlage is toegevoegd, staan de wijzigingen in de omgevingsverordening ten opzichte van de huidige verordeningen weergegeven. Opgemerkt moet worden dat twee derde van alle regels voortvloeit uit een directe wettelijke verplichting voor de provincies om over bepaalde onderwerpen regels te stellen. Een derde van de regels is het gevolg van provinciale belangen (uit de visie). Indien juridische borging niet noodzakelijk is omdat andere instrumenten toegepast kunnen worden of gemeenten/ waterschappen dit doeltreffender of doelmatiger (subsidiariteit) kunnen regelen, zijn geen regels gesteld.
Ook in de ontwerp Omgevingsverordening zijn diverse (inhoudelijke) wijzigingen doorgevoerd:
- De structuur is ingrijpend veranderd en thematisch gemaakt om de leesbaarheid te vergroten;
- De flexibiliteit is door het opnemen van de volgende afwijkingsmogelijkheden vergroot: de mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing (voor instructieregels voor gemeenten en waterschappen) en het toepassen van de hardheidsclausule (voor algemene regels). Ook wordt ruimte geboden voor experimenten en innovaties.

In de toelichting is aangegeven dat via deze flexibiliteit door middel van een afweging met plussen en minnen kan afgeweken worden van regels.
- De ambitie in de visie en noodzakelijke regels in de verordening zijn dichter bij elkaar gebracht;
- De opmerkingen in de reacties hebben we gebruikt voor het verbeteren van de regels in de verordening;
- Het besluit over het afwegingkader uitbreidingslocaties wonen en werken is verwerkt en er is een definitie opgenomen voor programma wonen en werklocaties die aangeeft welke zaken er minimaal moeten worden vastgelegd in de regionale programma's;
- De regels voor duurzame energie zijn naar aanleiding van de reacties aangepast;
- De regels over Bodem en Water zijn omgezet (voorheen waren m.n. oude teksten ingevoegd);
- De regels voor afwijkingsmogelijkheden, omgevingswaarden, varend ontgassen en waardevolle houtopstanden zijn naar aanleiding van de reacties toegevoegd of aangepast;
- Regels voor externe veiligheid en de Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV) (hangende de landelijke discussies) zijn verwijderd;
- Voor de ruimte-voor-ruimte regeling is de ondergrens voor sloop verlaagt van 1000 m^2 naar 750 m^2 om de drempel voor het gebruik van dit instrument te verlagen. Er blijft bovendien ruimte om van de staffel af te wijken, indien aantoonbaar een meerwaarde wordt geboden aan gebiedsprocessen en -kwaliteiten;
- De toelichting is door een tekstschrijver herschreven en daardoor beter leesbaar (dit naar aanleiding van een suggestie in uw Statencommissie).

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een voorbereidingsbesluit nodig. Een aantal provinciale regels wordt overgeheveld naar gemeenten: de provincie laat los en gemeenten pakken het op en regelen het in het omgevingsplan. Gemeenten hebben echter tot 2029 overgangsrecht. Om te voorkomen dat er een gat ontstaat tussen het moment van loslaten van regels en verwerking hiervan door gemeenten, zijn voorbeschermingsregels nodig. Daarnaast zullen PS via een delegatiebesluit specifiek genoemde delen van de omgevingsverordening delegeren aan GS (o.g.v. artikel 2.8 Omgevingswet). Zowel het voorbereidingsbesluit als het delegatiebesluit worden opgenomen in het PS besluit dit najaar. Dit deel van dat besluit wordt genomen op grond van de Omgevingswet (artikelen 4.16, eerste en derde lid, 4.1 en 4.5) en het Besluit activiteiten leefomgeving (artikel 2.12) . Het gaat om een aantal onderwerpen: de geitenstop, bodemsanering, voorkomen belemmeringen gebruik en beheer provinciale wegen en UNESCO. Dit voorbereidingsbesluit wordt niet ter inzage gelegd. Wel schrijft het Omgevingsbesluit (artikel 10.1) voor dat hierover overleg gevoerd moet worden met gemeenten. Voor enkele onderwerpen is al overleg gevoerd, maar voor andere onderwerpen gaan we dit zo spoedig mogelijk opstarten. Ter ondersteuning van de visievorming en de besluitvorming over de Omgevingsvisie en -verordening is een milieueffectrapport (planMER) opgesteld. Het planMER geeft inzicht in de effecten van het nieuwe beleid uit de Omgevingsvisie op de leefomgeving.

Meetbaar / beoogd beleidseffect
Voorbereiden besluitvorming over Omgevingsvisie provincie Utrecht en Omgevingsverordening provincie Utrecht.

Financiële consequenties
Geen

Vervolgprocedure / voortgang
Wij zullen u op korte termijn nader informeren over de procedure voor vaststelling van de stukken en de planning van de terinzagelegging. We zullen hierbij zowel de beperkingen door de coronamaatregelen betrekken als ook het door de Minister aangekondige uitstel van invoering van de omgevingswet.

Bijlagen
Bij deze Statenbrief horen de volgende bijlagen:
1. Ontwerp Omgevingsvisie provincie Utrecht (pdf en digitaal plan)
2. Ontwerp Omgevingsverordening provincie Utrecht (pdf en digitaal plan)
3. Transponeringstabel (was/wordt-lijst behorend bij de ontwerp Omgevingsverordening)
4. PlanMER Omgevingsvisie provincie Utrecht
5. Reactienota
6. Verwerking inbreng Statencommissie d.d. 15 januari 2020

De bijlagen 1, 2 en 4 zijn opgenomen op de webpagina: provincie-utrecht.nl/ontwerpomgevingsvisie

Concreet voorliggende vraag aan Statencommissie / Provinciale Staten
Kennis te nemen van deze brief

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

De voorzitter,

De secretaris,