

2014RGW33

Aan: Gedeputeerde Staten van Utrecht en Provinciale Staten van Utrecht
Archimedeslaan 6

3508 TH Utrecht

Datum: 17 december 2013

Ons kenmerk: PCL 2013/04

Onderwerp: Advies Inspelen op de nieuwe Omgevingswet

Inspelen op de nieuwe Omgevingswet

Eerste advies PCL aan Provincie Utrecht

1. Inleiding

De regering werkt aan een nieuwe Omgevingswet. Deze wet zal het omgevingsrecht voor de fysieke leefomgeving bundelen, vereenvoudigen, moderniseren en versoberen. Het zal echter nog enkele jaren duren voordat de nieuwe Omgevingswet van kracht wordt. Wanneer de wet ingaat, heeft die echter grote invloed op de provinciale beleidsontwikkeling voor de fysieke leefomgeving en voor de rol van de Provincie in relatie tot andere actoren in het beleidsveld. Het is daarom belangrijk dat de Provincie zich vroegtijdig voorbereidt op de komst van de Omgevingswet en hierop anticipeert en inspeelt. Beleids- en procesontwikkeling zitten namelijk nog in de beginfase.

Ter voorbereiding op dit advies heeft een vertegenwoordiging van de PCL deelgenomen aan de 'Dag van de Omgevingswet' op 10 oktober 2013 in Den Haag. Hier kwamen zowel kansen als bedreigingen van de nieuwe Omgevingswet aan de orde. Ook heeft de PCL in de vergadering van 29 oktober 2013 twee externe deskundigen geraadpleegd over de Omgevingswet, namelijk Wouter van Zandbrink, secretaris van de landelijke adviescommissie Natuur en Landelijk gebied van de Omgevingswet en Wim Knoppert, voormalig coördinator invoering Omgevingswet bij de Provincie Gelderland.

In dit eerste advies geeft de PCL de Provincie adviezen over de manier waarop zij in 2014 al kan voorsorteren op de komst van de Omgevingswet. In de loop van 2014 zal de PCL een tweede advies uitbrengen over de manier waarop de Provincie optimaal gebruik kan maken van de instrumenten van de Omgevingswet bij het bevorderen van een goede kwaliteit van de leefomgeving. In dit tweede advies zal een relatie worden gelegd met het integrale bodem-, water- en milieubeleid waar de Provincie momenteel aan werkt. Ook een brede discussiebijeenkomst zal onderdeel uitmaken van dat adviestraject. In die discussiebijeenkomst zullen ook concrete cases besproken worden. Er wordt verkend of deze discussiebijeenkomst samen met een andere Provinciale adviescommissie voor de leefomgeving (PRO Gelderland) kan worden georganiseerd.

In dit eerste advies gaan wij, als introductie op deze nieuwe thematiek, in paragraaf 2 kort in op de aanleiding en stand van zaken van de Omgevingswet. In paragraaf 3 komen de provinciale instrumenten en rol aan de orde. In paragraaf 4 bespreken wij een aantal kansen, bedreigingen en aandachtspunten bij de Omgevingswet. In paragraaf 5 laten wij zien dat sommige provincies al een integrale omgevingsvisie hebben. In paragraaf 6 brengen wij advies uit over de manieren waarop de Provincie Utrecht nu al kan inspelen op de komst van de Omgevingswet.

2. Aanleiding en stand van zaken Omgevingswet

Het Omgevingsrecht bestaat uit het geheel aan wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Op dit moment bestaat het Omgevingsrecht uit meer dan 40 wetten, meer dan 150 algemene maatregelen van bestuur en honderden ministeriële regelingen. Dit geheel aan wetten en regels past niet meer bij de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven omdat er sprake is van twee hoofdproblemen:

- Complexe en versnipperde regelgeving: de regelgeving is ontoegankelijk en onoverzichtelijk en er is weinig inhoudelijke samenhang.
- Onbalans tussen zekerheid en dynamiek: er is sprake van zoveel regels en voorschriften dat er weinig ruimte is voor dynamiek en het erg lang duurt om projecten van de grond te krijgen.

Door deze knelpunten is het lastig om integraal beleid vorm te geven, om ruimte te geven aan particuliere initiatieven en om gebiedsgericht beleid te voeren.

Het is de bedoeling dat de nieuwe Omgevingswet zorgt dat het omgevingsrecht:

- eenvoudiger, efficiënter en beter wordt,
- zekerheid biedt maar ook dynamiek stimuleert,
- ruimte biedt voor duurzame ontwikkeling,
- ruimte biedt voor regionale verschillen,
- uitnodigt tot een actieve en kwalitatief goede uitvoering.

De nieuwe Omgevingswet kent zes kerninstrumenten:

1. De Omgevingsvisie: een samenhangend, strategisch plan voor de leefomgeving
2. Het Plan of Programma: een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen om omgevingswaarden of doelen in de leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen
3. Decentrale regelgeving: het gemeentelijk omgevingsplan, de waterschapsverordening en de provinciale omgevingsverordening. Het decentrale bestuur legt daarin voor het hele gebied de algemene regels en vergunningplichten vast.
4. Algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving.
5. De Omgevingsvergunning: daarmee kan een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming krijgen voor het totaal aan activiteiten dat hij of zij wil gaan uitvoeren.
6. Het Projectbesluit: een algemene regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens een snelle en betere aanpak.

De Ministerraad heeft op 12 juli 2013 ingestemd met het wetsvoorstel Omgevingswet. Dit is een belangrijke stap in het proces van de stelselwijziging van het omgevingsrecht. Het Omgevingsrecht wordt vereenvoudigd, gemoderniseerd, versoberd en gebundeld in één nieuwe Omgevingswet. Zowel de VNG, het IPO als de Unie van Waterschappen zijn akkoord met de hoofdlijnen van de nieuwe Omgevingswet.

De Ministerraad heeft er ook mee ingestemd het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State te zenden. Het wetsvoorstel en het advies van de Raad van State worden echter pas openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer.

De verwachte publicatie van de nieuwe Omgevingswet in het Staatsblad is 1 januari 2016. De wet zal waarschijnlijk in werking treden in 2018.

3. Provinciale instrumenten en rol

De Omgevingswet bevat verschillende instrumenten die op provinciaal niveau toegepast moeten of kunnen worden.

De Provincie moet **een integrale Omgevingsvisie** opstellen. Dit is een samenhangende lange termijnvisie op terreinen als ruimtelijke ontwikkeling, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed. Hierbij moet ook de rol van de Provincie bij de realisatie van de visie en de verwachting van anderen aan de orde komen. De Omgevingsvisie is alleen bindend voor de Provincie zelf.

De Provincie kan naar behoefte ook **Plannen en Programma's** opstellen. Hierin staan concrete maatregelen op deelterreinen of voor gebieden. Ook de plannen en programma's zijn (op enkele uitzonderingen na) alleen bindend voor de Provincie zelf.

Ook moet de Provincie een **Provinciale Omgevingsverordening** opstellen. Deze bevat vooral instructieregels voor de inhoud van het gemeentelijke omgevingsplan of de waterschapsverordening. Het is onder voorwaarden ook mogelijk dat de Provincie regels opneemt die direct doorwerken naar burgers.

Op sommige terreinen is de Provincie ook bevoegd om een **Omgevingsvergunning** voor vergunning plichtige activiteiten te verlenen.

Tenslotte kan de Provincie bij projecten waarmee een bovengemeentelijk belang gemoeid is een **Projectbesluit** nemen. Dit kan alle toestemmingen bevatten die nodig zijn voor een project en kan rechtstreeks doorwerken in een gemeentelijk omgevingsplan. Een belangrijk onderdeel hiervan is de participatie in een vroeg stadium van burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen.

De regelgeving is echter maar een klein deel van de ontwikkeling die met de nieuwe Omgevingswet in gang wordt gezet. Er wordt wel gezegd dat slechts 20% van de gewenste omslag wordt bepaald door de regels en 80% door de wijze van besturen, de rol die de betrokken partijen, waaronder de Provincie, spelen.

Centrale elementen van de nieuwe rol van de Provincie zijn:

1. Van een **hiërarchische aanpak naar participatie**. De klassieke hiërarchische aanpak bestond eruit dat de overheid een lange termijnvisie opstelde en een plan. Vervolgens kon er inspraak plaatsvinden en nam de overheid een besluit.
De participatieve aanpak gaat uit van een probleemdefinitie door betrokken actoren, zoals burgers, bedrijven en overheid samen. Gezamenlijk zetten zijn hun creativiteit, middelen en energie in bij de opgaven en de oplossingen. De overheid stelt hierbij tevens regels en normen, en faciliteert en bewaakt zorgvuldig het proces. Het is dus de bedoeling dat de overheden zich veel meer verdiepen in de opgaven zoals die leven bij burgers, bedrijven en andere overheden. Hiervoor is ook de Code maatschappelijke participatie opgesteld.
2. Van **sectoraal beleid naar integrale visie**. Van de Provincie wordt verwacht dat zij een integrale visie op de leefomgeving opstelt, waarin niet alleen de bestaande domeinen en plannen van ruimtelijke ordening, natuur, water en verkeer en vervoer worden opgenomen maar ook nieuwe opgaven worden toegevoegd.
3. Van **eenvormig naar gebiedsgericht**. De Omgevingswet is erop gericht om regionaal en lokaal maatwerk voor gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.
4. Van **top-down naar bottom-up**. Het is de bedoeling dat maatschappelijke en private initiatieven meer ruimte krijgen om tot ontplooiing te komen.

4. Kansen, bedreigingen en aandachtspunten Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet biedt zowel risico's als kansen.

Als kansen zijn te noemen:

- De meeste partijen (onder meer IPO, VNG, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)) vinden de integrale aanpak van de Omgevingswet positief. Het PBL constateert dat het wetsvoorstel aansluit bij de maatschappelijke behoefte aan meer flexibiliteit en integraliteit. De nieuwe wet vergroot de kans dat natuur en milieu vroegtijdig, frequenter en bewuster tegen andere belangen worden afgewogen.
- De nieuwe wetgeving wordt inzichtelijker. Er ontstaat meer helderheid over procedures en instrumenten.
- Bij grote projecten van bovengemeentelijk belang is tot nu toe de doorlooptijd meestal erg lang. Het instrument **Projectbesluit** zal de doorlooptijd naar verwachting aanzienlijk inkorten, maar dit heeft ook risico's (zie bedreigingen).
- De Programmatische aanpak biedt meer flexibiliteit om met omgevingswaarden (bijvoorbeeld milieunormen) om te gaan (RIVM 2013). De opgenomen projecten kunnen van start gaan omdat aannemelijk is gemaakt dat een aanvankelijke overschrijding van normen elders in het programma wordt gecompenseerd of op een vastgesteld later moment zal worden teruggedrongen. Met deze aanpak

groeien de realisatiekansen van projecten en neemt de bewegingsruimte van bestuurders toe. Deze aanpak vergt echter zeer integer bestuur.

- De Omgevingswet biedt kansen voor uitbreiding van de Elverding methode. Deze houdt in dat betrokken partijen in een vroeg stadium deelnemen aan een brede verkenning van het probleem en mogelijke oplossingen, er een strakke planning is, en dat er heldere politieke besluiten worden genomen.
- De onderzoekslasten zullen onder de Omgevingswet waarschijnlijk afnemen.

Er zitten echter ook risico's aan de nieuwe Omgevingswet:

- In de Omgevingswet vindt een verschuiving plaats van vergunningverlening naar algemene regels. Daarnaast kan een aanvrager zelf bepalen op welk moment hij voor welke activiteit een vergunning aanvraagt. Het vereiste van "onlosmakelijke samenhang" is grotendeels verdwenen uit de Omgevingswet. Sommigen, waaronder het IPO, vinden dit zorgelijk in een maatschappij waarin zich zeer regelmatig ernstige incidenten rond bedrijven voordoen. In elk geval zal dit betekenen dat toezicht en handhaving versterkt moeten worden.
- Het wetsvoorstel biedt meer flexibiliteit om af te kunnen wijken van de milieu- en natuurregelgeving. Vooral de stapeling van de mogelijkheden voor flexibiliteit in combinatie met beperkingen van de milieueffectrapportage (M.e.r.) levert volgens het PBL risico's op voor milieu- en natuurbescherming. De meeste flexibiliteit om van de milieu- en natuurregelgeving af te wijken biedt het instrument "Projectbesluit", terwijl het daarbij om grote en complexe projecten gaat als snelwegen, windmolenparken en waterbergingsgebieden.
- Voor Rijk en Provincie is een integrale Omgevingsvisie verplicht. Voor de gemeente echter niet. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat op gemeentelijk niveau de samenhang van vraagstukken te weinig aandacht krijgt.

Verder zijn nog de volgende aandachtspunten bij de nieuwe Omgevingswet van belang:

- De wet maakt snelheid, flexibiliteit en kwaliteit van planvorming mogelijk. Dit alles vereist echter ook een daarbij passende bestuurscultuur en partnerschap tussen partijen.
- De verhouding tussen generieke en sectorale belangen. Doordat de visies integraal moeten zijn, is het mogelijk dat pas bij de uitwerking de botsing tussen de sectorale belangen tot uiting komt.
- Verhouding tussen provincie en gemeente. Hoe flexibel kan een gemeente omgaan met de provinciale visie als zij in overleg is met een private partij?
- Biedt de Omgevingswet voldoende borging aan de gelijkwaardigheid tussen burgers, bedrijven en overheid?
- De toetsversie van de Omgevingswet is een kaderwet. De uitwerking gebeurt in Algemene maatregelen van Bestuur (AMvB's). Deze latere concrete invulling is bepalend voor het feitelijke beschermingsniveau van milieu en natuur.
- De invoering van de Omgevingswet zal veel aandacht en energie van alle betrokkenen vergen. Er zal geïnvesteerd moeten worden in kennis, proces en gedrag.

5. Voorbeelden van provincies met een integrale Omgevingsvisie

De **Provincie Gelderland** werkt aan een Omgevingsvisie, waarin 5 beleidsplannen worden geïntegreerd (waterplan, milieuplan, mobiliteitsplan, structuurvisie en reconstructieplannen). Aanleidingen waren een nieuw College, regionale verschillen en de nieuwe Omgevingswetgeving. De Structuurvisie was beschrijvend van aard met vaste kaders voor 10 jaar, een naslagwerk. De Omgevingsvisie nu legt de nadruk op doelen en kwaliteiten, en provinciale hoofdlijnen met gebiedsgerichte invulling. Het vraagstuk bepaalt de tijdshorizon. De Omgevingsvisie is daarnaast integraal en dynamisch. Er wordt niet meer gestuurd op functies, maar op doelen en kwaliteiten. Ook is er meer aandacht voor stedelijke netwerken en steden. De thema's ondergrond en gezondheid krijgen ook aandacht. Het plan wordt opgesteld in een proces van co-creatie met vele partijen.

De **Provincie Overijssel** heeft sinds 2009 een integrale Omgevingsvisie en omgevingsverordening. In de Omgevingsvisie zijn het streekplan, verkeers- en vervoersplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan samengevoegd. Centraal hierin staat een kwalitatieve in plaats van kwantitatieve sturing, waarbij de catalogus gebiedskenmerken een grote rol speelt. De Provincie is terughoudend in het benoemen van provinciale belangen. Zij ziet zichzelf vooral als gebiedsregisseur: het verbinden van belangen, gezamenlijk keuzes maken en gebiedsontwikkelingen realiseren. Daarnaast ligt de nadruk op het behoud van verschillen en veel ruimte voor

lokaal maatwerk. Op dit moment is de Provincie Overijssel bezig met een midterm review op de Omgevingsvisie. De provincies Groningen, Flevoland en Limburg hebben al een integraal provinciaal omgevingsplan.

6. Advies Inspelen op de Omgevingswet

De Omgevingswet zal pas in werking treden in 2018, maar het is van groot belang voor de Provincie Utrecht om er nu al op voor te sorteren en in te spelen. De PCL adviseert u om nu al de volgende stappen te zetten:

1. Stel als GS en PS een integrale beleidsagenda op voor de bestuursperiode 2015-2019

De huidige bestuursperiode van GS en PS eindigt in maart 2015. De nieuwe coalitie zal naar verwachting eerst een coalitieprogramma en vervolgens een integrale omgevingsvisie opstellen. Als eerste stap is het van belang dat GS en PS in samenspraak met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden al in 2014 een integrale agenda opstellen van de belangrijkste vraagstukken in de fysieke leefomgeving en de samenhang hiertussen. Dit bevordert de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in de nieuwe bestuursperiode en kan dienen als voorbereiding op de nieuwe Omgevingswet.

2. Werk toe naar een integrale Omgevingsvisie

Breng in beeld welke beleidsplannen en programma's er nu zijn, waar de raakvlakken liggen, en welke plannen de komende jaren al geïntegreerd kunnen worden. Verken daarbij ook nieuwe thema's die in een integrale omgevingsvisie opgenomen zouden moeten worden, zoals duurzame energie, klimaat, circulaire economie, en gezonde en duurzame gebiedsontwikkeling. Hierbij is het van groot belang om contact te zoeken met andere provincies en ervaringen uit te wisselen. Verschillende provincies hebben al integrale omgevingsvisies, zoals Overijssel en Drenthe. De Provincie Gelderland stelt op dit moment via een interactief proces met betrokken actoren zo'n integrale visie op. Groningen, Flevoland en Limburg hebben al langer een integraal omgevingsplan.

3. Denk goed na over Provinciale belangen

Het is nuttig om de provinciale belangen weloverwogen te definiëren. Wat de Provincie niet als provinciaal belang benoemt, wordt namelijk in de nieuwe Omgevingswet vanzelf een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

4. Werk zoveel mogelijk gebiedsgericht om partners mee te krijgen in projecten.

Om de energie en het enthousiasme van partners als burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties aan te boren en te benutten is een gebiedsgerichte aanpak het meest effectief. Dit is het schaalniveau waarop mensen en organisaties vaak een belang hebben om zich in te zetten. Inventariseer in gebieden wat er speelt en welke kansen en aanknopingspunten er zijn voor verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

5. Stimuleer andere partijen om bij te dragen aan beleidsdoelstellingen

Ga er als Provincie niet in de eerste plaats vanuit de aangewezen partij te zijn om beleid uit te voeren. Stimuleer en faciliteer vooral andere partijen om in actie te komen.

6. Benut de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet nu al biedt.

De huidige Crisis- en herstelwet bevat een aantal tijdelijke en permanente maatregelen. Dankzij deze maatregelen kunnen procedures sneller en eenvoudiger verlopen en kan de Provincie ruimte creëren voor nieuwe ruimtelijke initiatieven. Zo worden vergunningprocedures vereenvoudigd, krijgt de Provincie meer mogelijkheden de beschikbare milieuruimte optimaal te benutten en worden beslistermijnen voor de rechter ingekort.

7. Werk aan een optimale maatschappelijke participatie

Maak de relatie van de Provincie met bedrijven, burgers en lokale besturen eigentijds. De Provincie is één van de actoren in de netwerksamenleving en heeft vooral een verbindende rol. Bezie de provinciale rol ook vanuit die optiek. Begin daarom elk plan of programma met het inventariseren van de vraagstukken die leven bij burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden in het gebied of rond het thema waar het plan over gaat en investeer vooral in het samenwerkingsproces. Hierbij kan de Code Maatschappelijke Participatie toegepast worden. Denk hierbij niet alleen aan de bestaande relaties, maar ook aan het betrekken van nieuwe partijen en individuele burgers. Het is ook te overwegen om de maatschappelijke partijen waar nodig tijdelijke ondersteuning te bieden bij het goed vervullen van hun intensiever wordende rol.

8. Maak een analyse van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie

In de Omgevingswet staat integrale beleidsontwikkeling centraal. De Provincie moet immers een integrale Omgevingsvisie opstellen. Daarnaast speelt vroegtijdige participatie van burgers, maatschappelijke organisaties en betrokken bestuursorganen een rol. Het is daarom van belang om te onderzoeken of de ambtelijke organisatie voldoende is toegesneden op deze integrale aanpak en participatie. Het is daarnaast ook goed om de bestuurlijke organisatie vanuit dit oogpunt te bekijken. Zo zou de Provincie bij de invulling van de portefeuilles van GS kunnen voorsorteren op de Omgevingswet, bijvoorbeeld door een aantal gebiedsprojecten of opgaven te benoemen die via integraal werken worden aangepakt.

9. Start met voorlichting aan de ambtelijke organisatie

De Omgevingswet zal gevolgen hebben voor de beleidsontwikkeling, regie en uitvoering en voor de rol van de Provincie in verhouding tot andere partijen. Het is belangrijk om de ambtelijke medewerkers bewust te maken van deze ontwikkeling.

10. Investeer in een goede monitoring van beleidseffecten

Onder de Omgevingswet zijn er minder onderzoeksverplichtingen vooraf. Dit betekent wel dat de betekenis van een goede monitoring van (de effectiviteit van) beleidseffecten toeneemt!

11. Stimuleer ook gemeenten om zich voor te bereiden op de Omgevingswet

Het is belangrijk dat de Provincie ook met de gemeenten contact heeft over de invoering van de Omgevingswet en de gemeenten stimuleert zich hierop voor te bereiden, volgens de lijnen die wij hierboven hebben aangegeven.

Tot zover onze aandachtspunten bij deze fase van uw voorbereiding op de komst van de Omgevingswet. Graag nodigen wij u uit om ons een adviesaanvraag toe te zenden voor een vervolgadvisie over de Omgevingswet en de relatie met het bodem-, water- en milieubeleid en ons daarbij te laten weten welke specifieke vraagstukken u hierin behandeld zou willen zien!

Hoogachtend,

De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL),



Drs. A.F. van de Klundert,
Voorzitter



Mevr. Drs. J.E.H. van der Heijde,
Secretaris