



College van Gedeputeerde Staten
statenvoorstel

Datum : 15 december 2009
Afdeling : PRO
Registratienummer: 2009INT252207

Nummer PS : **PS2010RGW03**
Commissie : RGW
Portefeuillehouder : Krol

Titel : Opdracht Integrale herziening provinciale ruimtelijke structuurvisie

Inhoudsopgave

Besluit	pag. 7
Toelichting	pag. 9
Bijlage(n):	-

Aan Provinciale Staten,

Inleiding

Voorgeschiedenis

Op 21 september jl. heeft u besloten ons opdracht te geven twee partiële herzieningen van de huidige ruimtelijke structuurvisie voor te bereiden. Deze herzieningen hebben betrekking op Soesterberg en de Nationale Landschappen.

In de overwegingen bij dat besluit is opgenomen dat er een oriëntatie zal starten op een integrale (volledige) herziening van de structuurvisie en dat hierover begin 2010 een voorstel aan u zal worden voorgelegd. Met dit statenvoorstel wordt hieraan invulling gegeven.

Essentie / samenvatting

A. Waarom een integrale herziening van de structuurvisie?

Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Om het Streekplan Utrecht 2005 – 2015 op slagvaardige wijze te kunnen blijven hanteren als beleidskader, hebben PS op 23 juni 2008 de Beleidslijn nieuwe Wro vastgesteld. Vervolgens heeft u op 21 september 2009 de provinciale ruimtelijke verordening vastgesteld. Het opstellen van zowel de Beleidslijn nieuwe Wro als de provinciale ruimtelijke verordening is op beleidsneutrale wijze gebeurd.

Wij stellen voor nu te starten met het opstellen van een integrale herziening van de structuurvisie. De belangrijkste redenen daarvoor zijn:

1. De huidige structuurvisie loopt tot 2015

De periode van de huidige structuurvisie is 2005 – 2015. Daarmee ontbreekt er voor de periode na 2015 een integraal afgewogen en verankerd ruimtelijk beleidskader. Dit is in toenemende mate ongewenst, omdat het steeds moeilijker wordt op een goede wijze sturing te geven aan ontwikkelingen na 2015. Dit geldt in het bijzonder richting gemeenten, die steeds vaker met structuurvisies en bestemmingsplannen komen die over de periode ná 2015 gaan.

2. Planologische verankering van provinciaal en rijksbeleid



Na de vaststelling van het streekplan eind 2004 heeft u diverse bouwstenen voor de structuurvisie vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn de Eindbalans Ontwikkelingsvisie NV Utrecht 2015 – 2030 en de Voorloper Groene Hart. Deze bouwstenen moeten nog integraal worden afgewogen en concreter worden uitgewerkt in de structuurvisie.

Ook de AMvB Ruimte bevat uitspraken die de provincie nog moet vertalen in haar eigen planologisch beleid en die nog niet worden afgevangen door de lopende partiële herziening Nationale Landschappen. Voorbeelden hiervan zijn nieuw beleid ten aanzien van bedrijventerreinen, snelwegpanorama's en de EHS-spelregels.

3. Bezinning op 'provinciaal belang'

In de Beleidslijn nieuwe Wro zijn de provinciale belangen gedefinieerd. Dit diende echter wel plaats te vinden binnen de context van de beleidsneutrale omzetting, waardoor er geen ruimte was voor nieuwe bestuurlijk-politieke keuzes. Daarbij komt dat inmiddels ook de strategische beleidsplannen Strategisch Mobiliteitsplan provincie Utrecht (februari 2008), Milieubeleidsplan (april 2009) en Waterplan (november 2009) zijn vastgesteld. In samenhang met de twee bovengenoemde redenen voor een integrale herziening is een bezinning op de provinciale belangen daardoor noodzakelijk, waarbij ook rekening wordt gehouden met de dereguleringsstoets.

B. Karakter nieuwe structuurvisie en bijbehorende verordening

Wij stellen voor bij het opstellen van de nieuwe structuurvisie en bijbehorende verordening uit te gaan van de volgende typering.

1. Decentraal wat kan, centraal wat moet

Het adagium 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' is de centrale sturingsfilosofie in de Wro. Een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen overheden, en beleidsvrijheid voor decentrale overheden zijn daarbij belangrijke pijlers. Deze filosofie dient ook terug te komen in de nieuwe structuurvisie. De structuurvisie moet voldoende beleidsvrijheid geven aan gemeenten voor hun eigen ruimtelijk beleid. Tegelijk zijn er belangen die het lokale en gemeentelijke niveau overstijgen en waarvan het nodig is dat die in het provinciaal ruimtelijk beleid worden geborgd. Dit zijn de provinciale belangen.

2. Provinciale belangen: selectief en concreet

Bij provinciale belangen gaat het om beleid dat met het oog op een goede provinciale ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Deze belangen zijn vaak gemeentegrensoverschrijdend. In de Beleidslijn nieuwe Wro zijn de provinciale belangen op basis van de tekst van het streekplan bepaald. Bij de integrale herziening worden de provinciale belangen opnieuw bepaald, rekening houdend met inmiddels door u vastgestelde bouwstenen, rijksbeleid en nieuwe bestuurlijk-politieke accenten. Bij de selectie en beschrijving van de provinciale belangen gelden de volgende uitgangspunten:

- **Selectief:**
De provinciale belangen geven aan wat de provincie echt belangrijk vindt en waarvoor zij instrumentarium van de nieuwe Wro kan en ook wil gebruiken. Hier moet selectief en kritisch mee worden omgegaan. Niet alleen vanwege de gewenste beleidsvrijheid voor gemeenten, maar ook om de sturing daadwerkelijk waar te kunnen maken. Teveel provinciale belangen zou leiden tot een grote versnippering van beleidsaandacht en te weinig prioritering.
- **Concreet:**
Om de gewenste sturing vanuit provinciale belangen te kunnen geven, moet het provinciaal belang helder en concreet worden verwoord en voorzien zijn van een duidelijke toelichting. Dit is niet alleen voor de eigen provinciale sturing belangrijk, maar juist ook voor mede-overheden (gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en burgers). Voor hen moet het helder zijn waar de provincie voor staat en voor gaat.

3. Opbouw structuurvisie en verordening

Op basis van de huidige inzichten stellen wij voor de structuurvisie als volgt op te bouwen.



- Visiedeel met als horizon 2040
Dit geeft de ruimtelijke visie op de provincie weer met als tijdshorizon 2040. Deze lange termijn visie voedt en inspireert het concrete beleid voor de middellange termijn. Het visiedeel geeft de denkrichting aan, maar de economische en financiële haalbaarheid is niet getoetst. Voor het visiedeel wordt waar mogelijk afgetapt van het traject Utrecht 2040 en aangesloten bij de structuurvisie Randstad 2040 van het Rijk.
- Provinciaal ruimtelijk beleid met als horizon 2025
Dit deel bevat het concrete provinciale beleid met de provinciale belangen en een toelichting daarop. Als horizon wordt gekozen voor 2025. Deze periode is nog redelijk te overzien bij het formuleren van concreet beleid. Voor een goede aansluiting op de Ontwikkelingsvisie NV-Utrecht (die 2030 als horizon heeft), wordt waar nodig uitspraken gedaan over de periode tot 2030.
- Uitvoeringsparagraaf met als horizon 2025
Deze paragraaf geeft aan wat de provincie doet om het concreet geformuleerde beleid tot uitvoering te brengen. De uitvoeringsparagraaf is wettelijk vereist in de Wro.
- Provinciale ruimtelijke verordening
De provinciale ruimtelijke verordening bevat algemene regels voor de doorwerking van het provinciale ruimtelijke beleid in het gemeentelijk ruimtelijk beleid.

4. Helderheid en actualiteit

De structuurvisie en verordening moeten documenten zijn waarin het provinciale ruimtelijk beleid helder en toegankelijk is verwoord. Ook moet er de mogelijkheid zijn in te kunnen spelen op niet voorziene ontwikkelingen. De actualiteit en flexibiliteit wordt versterkt door in elk geval elke statenperiode van 4 jaar de provinciale verordening kritisch te bezien en waar nodig aan te passen. De AMvB Ruimte bevat al de verplichting om het bestaand stedelijk gebied in de provinciale verordening elke 4 jaar opnieuw te definiëren. Door de verordening in de volle breedte kritisch te bezien, kunnen elke 4 jaar nieuwe accenten bij de doorwerking worden gelegd.

C. Ruimtelijke Kadernota als tussenstap

Een complex proces als het opstellen van een structuurvisie met bijbehorende verordening vereist een opdeling in stappen.

Wij stellen voor om, voorafgaand aan het daadwerkelijk opstellen van de structuurvisie, een zogenaamde 'Ruimtelijke Kadernota' op te stellen. Dit document bevat een aantal belangrijke uitgangspunten en kaders, en kan in het najaar van 2010 door u worden vastgesteld. Het primaire doel van de Ruimtelijke Kadernota is het bieden van een kader voor en houvast bij de totstandkoming van de structuurvisie en verordening. Hiermee wordt tijdig inhoudelijk richting gegeven en wordt een spoedige totstandkoming bevorderd.

Elementen die in de Ruimtelijke Kadernota kunnen terugkomen zijn onder meer:

- Sturingsfilosofie;
- Ruimtelijke visie op de provincie Utrecht met als horizon 2040;
- Overzicht van belangrijk kaderstellend beleid van provincie en Rijk en ruimtelijke opgaven;
- Hoofdpijnen provinciaal ruimtelijk beleid, waaruit in de vervolgfase de provinciale belangen kunnen worden afgeleid;
- Hoofdpijnen opzet uitvoeringsparagraaf, inclusief visie op inzet van provinciaal instrumentarium.



D. Planning en betrokkenheid mede-overheden, maatschappelijke organisaties en burgers



Bij het opstellen van de structuurvisie en bijbehorende verordening zijn globaal 3 fasen / stappen te onderscheiden, samenhangend met de drie belangrijkste producten:

- Ruimtelijke Kadernota;
- Ontwerp-structuurvisie en ontwerp-verordening;
- Structuurvisie en verordening.

Bij elke fase hoort een specifieke betrokkenheid van de belangrijkste doelgroepen: mede-overheden (gemeenten, waterschappen en Rijk), maatschappelijke organisaties en burgers. Een goede en tijdige betrokkenheid van belanghebbenden is cruciaal voor de kwaliteit van de structuurvisie en verordening, voor het draagvlak ervoor in de Utrechtse samenleving en voor de uitvoeringsmogelijkheden. Hieronder worden de drie fasen kort beschreven, waarbij ook wordt ingegaan op de betrokkenheid van de doelgroepen.

1. Januari 2010 – november 2010 Ruimtelijke kadernota

De Ruimtelijke Kadernota wordt in het najaar van 2010 vastgesteld en biedt houvast bij het opstellen van de structuurvisie en de verordening. In de aanloop naar de Kadernota wordt een aantal thema's geselecteerd dat cruciaal is voor de structuurvisie. Over deze thema's worden debatten gehouden, waarvoor mede-overheden en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd. De debatten gaan over algemene en niet locatiespecifieke thema's, die gericht input geven aan de Ruimtelijke Kadernota. Voor de burgers kan in deze fase een apart spoor worden ontwikkeld, met een slim gebruik van een interactieve 'tool' op internet (zie kopje 'communicatie' in de toelichting). Besluitvorming is voorzien in november 2010, ruim voor de verkiezingen voor Provinciale Staten in maart 2011.

2. November 2010 – december 2011: Ontwerp-structuurvisie en ontwerp-verordening

Op basis van de Ruimtelijke Kadernota wordt in deze fase de ontwerp-structuurvisie en – verordening opgesteld. In deze fase vindt gericht overleg plaats met mede-overheden en waar nodig met maatschappelijke organisaties over specifieke onderwerpen en locaties. Binnen deze periode – maart 2011 – vinden de verkiezingen voor Provinciale Staten plaats. In een periode rond de verkiezingen kan geen effectief overleg plaatsvinden met mede-overheden en maatschappelijke organisaties. De geselecteerde thema's uit de Ruimtelijke Kadernota kunnen ook een rol spelen bij de verkiezingen (discussieonderwerpen, verkiezingsprogramma's). De verkiezingen, coalitievorming en coalitieakkoord kunnen gevolgen hebben voor het tijdspad. In de planning is ervan uitgegaan dat er doorgewerkt kan worden op basis van de Ruimtelijke Kadernota. De optie van een interactieve tool met betrokkenheid van burgers loopt ook in deze fase door.

3. December 2011 - oktober 2012: Structuurvisie en Verordening

In deze fase vindt de besluitvorming plaats. Na de vaststelling van de ontwerp-structuurvisie en verordening worden deze ter inzage gelegd. Alle belanghebbenden kunnen dan hun zienswijze bij de provincie indienen en krijgen de mogelijkheid deze toe te lichten. Vervolgens wordt beoordeeld of de



zienswijzen moeten leiden tot aanpassing van de ontwerp-structuurvisie en – verordening en vindt de vaststelling door PS plaats.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

De provincie beschikt in 2012 over een actueel, integraal afgewogen en verankerd ruimtelijk beleidskader, zodat zij adequaat op haar provinciale belangen kan sturen.

Financiële consequenties

Voor het traject van de integrale structuurvisie is op basis van de Voorjaarsnota 2009 een bedrag van € 450.000 beschikbaar. Hieruit worden de kosten gedekt voor de communicatie, organisatie en bemensing, drukken van documenten, digitalisering en kaartmateriaal.

Bestuurlijke dilemma's / politieke gevoeligheid

In de planning wordt uitgegaan van vaststelling van de structuurvisie en verordening in het najaar van 2012. Deze planning kan alleen gehaald worden als:

- de uitwerking van de genoemde punten in de Ruimtelijke Kadernota voldoende concreet is;
- er ook na de statenverkiezingen voldoende politiek draagvlak is voor de Ruimtelijke Kadernota.

Overwogen oplossingsrichtingen en alternatieven

N.v.t.

Voorgesteld wordt:

- te starten met de voorbereiding van een integrale herziening van de Provinciale ruimtelijke structuurvisie;
- dat de eerste stap om te komen tot de integrale herziening het vaststellen van een Ruimtelijke Kadernota is;
- GS en de ad hoc commissie nieuwe Wro te belasten met de voorbereiding van de Ruimtelijke Kadernota en de integrale herziening.

Gedeputeerde Staten,

voorzitter, R.C. Robbertsen

secretaris, Drs. H.H. Sietsma



provincie  *Utrecht*



Besluit

Provinciale Staten van Utrecht in vergadering bijeen op 25 januari 2010;

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 15 december 2009, afdeling PRO, nummer 2009INT252207;

Overwegende dat:

- er voor de periode ná 2015 behoefte is aan integraal afgewogen en planologisch verankerd ruimtelijk beleidskader om adequaat te kunnen sturen op de provinciale belangen en om deze te borgen/beschermen;
- diverse door Provinciale Staten vastgestelde bouwstenen voor ruimtelijk beleid integraal afgewogen, uitgewerkt en verankerd moeten worden in een structuurvisie;
- er een opdracht ligt op basis van de ontwerp-AMvB Ruimte om Rijksbeleid te laten doorwerken in de provinciale ruimtelijke verordening, en dat deze nationale belangen eerst vertaald moeten worden in een provinciale structuurvisie omdat het nieuw provinciaal beleid betreft.

Besluiten:

- te starten met de voorbereiding van een integrale herziening van de Provinciale ruimtelijke structuurvisie;
- dat de eerste stap om te komen tot de integrale herziening het vaststellen van een Ruimtelijke Kadernota is;

voorzitter,

griffier,



provincie  *Utrecht*



1. Wettelijke grondslag

Artikel 2.2 van de Wro: Provinciale Staten stellen ten behoeve van een goede provinciale ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie een of meer structuurvisies vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop Provinciale Staten zich voorstellen die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.

2. Beoogd effect

De provincie beschikt in 2012 over een actueel, integraal afgewogen en verankerd ruimtelijk beleidskader, zodat zij adequaat op haar provinciale belangen kan sturen.

3. Juridisch

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van de structuurvisie en wijziging van de bijbehorende ruimtelijke verordening. Tegen de vaststelling van een structuurvisie en de bijbehorende verordening staat op grond van artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep (en dus ook geen bezwaar) open.

4. Europa

Er is niet gebleken dat er Europeesrechtelijke risico's zijn.

5. Communicatie

Een transparante overheid laat belanghebbenden en belangstellenden participeren in grote projecten die voor een langere periode de kaders vormen voor wat wel en niet ruimtelijk mogelijk is in de provincie. Een goede en doordachte communicatiestrategie is cruciaal bij het opstellen van de structuurvisie en verordening. Daarbij is het een absolute voorwaarde dat bij de communicatie rond de structuurvisie de kaders vooraf en tijdens het proces helder zijn voor alle betrokken partijen. Bij de aanpak worden (naast de interne doelgroepen binnen de provincie) 3 doelgroepen onderscheiden:

- mede-overheden: gemeenten, waterschappen en Rijk;
- maatschappelijke organisaties, zoals landbouworganisaties, natuur- en milieuorganisaties; Kamer van Koophandel etc.
- burgers/inwoners.

Betrokkenheid van de partijen is nodig om:

- tot een kwalitatief goede structuurvisie en verordening te komen;
- draagvlak te verwerven voor de inhoud van de structuurvisie en verordening;
- de uitvoeringsmogelijkheden te vergroten.

Een specifiek aandachtspunt is de betrokkenheid van burgers. In alle fase is deze betrokkenheid gewenst, al varieert deze per fase. Vanzelfsprekend is er in de laatste fase – de besluitvorming – gelegenheid tot het indienen van zienswijzen. Om ook op effectieve en zinvolle manier in de eerste fasen burgers gelegenheid te geven hun mening kenbaar te maken, zou kunnen worden overwogen een interactieve 'tool' (bijvoorbeeld een game of interactieve kaart) te ontwikkelen, een burgerpanel of iets dergelijks in te stellen.

De nadere uitwerking van de communicatiestrategie, uitgesplitst naar doelgroep, fasen en met de inzet van communicatie-instrumenten, wordt uitgewerkt in een communicatieplan.

6. Bijlagen

-