

## (Ambtelijk voorstel)

# Geannoteerde inhoudsopgave Startnotitie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening

(8 mei 2017)

*De ad hoc Statencommissie Omgevingsvisie heeft over enkele onderwerpen nadere informatie gevraagd. Deze informatie is in de geannoteerde inhoudsopgave opgenomen.*

### **Discussieonderwerpen ter oriënterende bespreking met de ad hoc commissie:**

#### **Discussieonderwerp 1:**

De sturingsprincipes uit wettelijke strategische plannen worden beleidsneutraal geïntegreerd. Waar nodig en waar mogelijk wordt daarbij ingezet op het bieden van meer ruimte voor ideeën en plannen van burgers, bedrijven en organisaties. Ingezet wordt daarbij op een verschuiving van de houding van de provincie van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'.

#### **Discussieonderwerp 2:**

Omgevingsvisie, -verordening en programma's worden in samenhang opgesteld. De Omgevingsvisie bevat o.a. een overzicht van provinciale programma's waarmee het beleid wordt uitgewerkt en uitgevoerd.

#### **Discussieonderwerp 3:**

Beleidsneutrale omzetting van hoofdlijnen beleid tenzij er goede redenen zijn om dat niet te doen.

#### **Discussieonderwerp 4:**

Aan de hand van trends en ontwikkelingen kijken we één generatie vooruit (2050).

#### **Discussieonderwerp 5:**

Het BWM-plan loopt in 2021 af, in de PRS is afgesproken om elke vier jaar het stedelijk programma te herijken. Dit komt in 2020 weer aan de orde. Hoe willen PS hiermee omgaan?

#### **Discussieonderwerp 6:**

Tijdpad 1 of 2?

#### **Discussieonderwerp 7:**

Wanneer, hoe en met wie participeren?

# Inhoud

Discussieonderwerp 1.....	1
Discussieonderwerp 2.....	1
Discussieonderwerp 3.....	1
Discussieonderwerp 4.....	1
Discussieonderwerp 5.....	1
Discussieonderwerp 6.....	1
Discussieonderwerp 7.....	1
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>3</b>
1.1 Doel startnotitie.....	3
1.2 Wettelijke grondslag.....	3
<b>2. Bestaande afspraken en ontwikkelingen.....</b>	<b>3</b>
2.1 Procesnotitie Omgevingswet.....	3
2.2 Ontwikkelingen.....	3
<b>3. Sturingsfilosofie.....</b>	<b>3</b>
3.1 Sturingsfilosofie Omgevingswet.....	3
3.2 Huidige sturingsprincipes provincie Utrecht.....	3
3.3 Keuze nieuwe sturingsprincipes.....	3
<b>4 Contouren Omgevingsvisie en -verordening.....</b>	<b>4</b>
4.1. Bestuurlijk politieke koersbepaling.....	4
4.1.1 Samenhangend pakket Omgevingsvisie, programma's en Omgevingsverordening.....	4
4.1.2. Beleidsneutrale omzetting waar mogelijk –nieuw beleid waar noodzakelijk.....	4
4.1.3 Strategische lange termijn visie als onderdeel van de Omgevingsvisie.....	4
4.1.4 Karakter Omgevingsvisie.....	4
4.1.5 Karakter Omgevingsverordening.....	4
4.1.6 Karakter programma's.....	4
4.1.7. Digitale en objectgerichte opstelling.....	5
4.2 Omgevingsvisie.....	5
4.2.1 Opbouw Omgevingsvisie.....	5
4.2.2 Bouwstenen Omgevingsvisie.....	5
4.2.3. PlanMER, landbouweffectrapportage en watertoets.....	6
4.3 Omgevingsverordening.....	6
4.4 Programma's.....	6
<b>5 Proces.....</b>	<b>6</b>
5.1 Tijdsfad.....	6
5.2 Afstemmen en (burger)participatie.....	7
5.3 Betrokkenheid GS en PS.....	8
<b>Bijlage 1</b> Nadere informatie over Omgevingvisie, Omgevingsverordening en programma.....	<b>9</b>
<b>Bijlage 2</b> Planning stelselherziening omgevingsrecht.....	<b>13</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Doel startnotitie

## 1.2 Wettelijke grondslag

Ingegaan wordt op de Omgevingswet, de totstandkoming ervan, en de inhoud, kaders, randvoorwaarden en het overgangsrecht voor de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening.

In bijlage 1 is nadere informatie opgenomen over de Omgevingswet, Omgevingsvisie en plannen & programma's. De Omgevingswet heeft het over plannen & programma's om te voldoen aan de verschillende Europeesrechtelijke verplichtingen. Hiermee wordt hetzelfde bedoeld.

*De ad hoc commissie heeft nadere informatie gevraagd over de totstandkoming van de Aanvullingswetten en – besluiten, de Invoeringswet en AMvB's. Deze is in bijlage 2 opgenomen.*

## 2. Bestaande afspraken en ontwikkelingen

### 2.1 Procesnotitie Omgevingswet

Ingegaan wordt op de [Procesnotitie Omgevingswet](#) die PS in september 2014 hebben vastgesteld.

### 2.2 Ontwikkelingen

Sinds september 2014 hebben diverse ontwikkelingen plaatsgevonden die meer duidelijkheid geven over de inhoud en het proces van de Omgevingsvisie en – verordening. De keuze om tot een beleidsneutrale integratie te komen, staat deels op gespannen voet met deze ontwikkelingen, namelijk opdrachten uit de Omgevingswet en AMvB's, nieuwe beleidsontwikkelingen binnen de provincie Utrecht en verwachtingen van onze partners.

## 3. Sturingsfilosofie

### 3.1 Sturingsfilosofie Omgevingswet

In de Omgevingswet krijgt de sturingsfilosofie veel aandacht. Het uitgangspunt is dat in deze tijd met een netwerksamenleving plannen en projecten in de fysieke leefomgeving niet meer door een enkele partij tot stand kunnen worden gebracht of kunnen worden opgelegd. De Omgevingswet biedt volop kansen voor nieuwe inspiratie en dynamiek op het terrein van de fysieke leefomgeving. En dat heeft alles te maken met de sturingsfilosofie die de wet hanteert. Vanuit de overheid moet de houding ten opzichte van initiatiefnemers veranderen van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Dat betekent dat de overheid niet meer moet denken in onmogelijkheden, maar in mogelijkheden. En dat vraagt van overheden een andere, op participatie en overleg gebaseerde houding.

Het Rijk zet de volgende punten centraal: beleidscyclus, vertrouwen, subsidiariteit en participatie.

### 3.2 Huidige sturingsprincipes provincie Utrecht

De sturingsfilosofie uit de huidige wettelijke strategische plannen komt aan de orde.

Uit paragraaf 3.1 van de PRS, herijking 2016:

'Met ons ruimtelijk beleid willen we er aan bijdragen dat onze provincie aantrekkelijk blijft, ook voor komende generaties. De aantrekkelijke uitgangspositie van de provincie biedt veel kansen voor een hoogwaardige ontwikkeling, maar leidt tegelijk tot concurrentie om de beschikbare ruimte. Door de gunstige uitgangssituatie lijkt het alsof de gewenste ontwikkeling van de provincie "vanzelf" gaat. Het lijkt alsof we niets hoeven te doen. Maar dat is schijn. Zonder sturing zal onze kracht namelijk onze zwakte worden. Daarom is sturing via het ruimtelijk beleid beslist noodzakelijk.

Bij het concretiseren van de rol staat de ruimtelijke opgave voorop: de vraag *wat* er moet gebeuren. De vraag *wie* hierbij welke rol vervult is daarvan een afgeleide. Telkens zal bekeken moeten worden welke partijen een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van een vraagstuk en welke rol daarbij vervuld kan worden. Elkaar aanvullen is daarbij belangrijk. Alleen dan wordt optimaal gebruik gemaakt van kennis, ervaring en creativiteit. Het gaat om een samenhangende aanpak, waarin ieder zijn toegevoegde waarde levert, en om het verzinnen van soms onorthodoxe of innovatieve oplossingen. Durf en daadkracht zijn nodig. In onze sturingsfilosofie staat het bereiken van de doelen voorop.'

### 3.3 Keuze nieuwe sturingsprincipes

De sturingsprincipes uit wettelijke strategische plannen worden beleidsneutraal geïntegreerd. Waar nodig en waar mogelijk wordt daarbij ingezet op het bieden van meer ruimte voor ideeën en plannen van burgers, bedrijven en

organisaties. Ingezet wordt daarbij op een verschuiving van de houding van de provincie van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'.

De Omgevingswet geeft algemene criteria voor de verdeling van taken en bevoegdheden. De provincie oefent een taak of bevoegdheid alleen uit als dat nodig is (artikel 2.3, tweede lid van de Omgevingswet):

- a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
- b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

## 4 Contouren Omgevingsvisie en -verordening

### 4.1. Bestuurlijk politieke koersbepaling

#### 4.1.1 Samenhangend pakket Omgevingsvisie, programma's en Omgevingsverordening

Samenhangend pakket	
Huidig instrumentarium	Omgevingswet instrumentarium
PRS, Mobiliteitsplan, BWM-plan, Natuurvisie	1 Omgevingsvisie
IGP, WBO, AVP, IFL Mobiliteitsprogramma enz.	Plannen en programma's
PRV, PMV, PWV en nog zo'n 100 andere verordeningen	1 Omgevingsverordening

#### 4.1.2. Beleidsneutrale omzetting waar mogelijk –nieuw beleid waar noodzakelijk

In de [Procesnotitie Omgevingswet](#) (PS, september 2014) staat dat de wettelijk strategisch verplichte plannen beleidsneutraal worden geïntegreerd in een Omgevingsvisie. De planning was toen nog dat de Omgevingswet op 1 januari 2018 in werking zou treden. Dit is niet gebeurd.

Inmiddels zijn de opdrachten uit de Omgevingswet en AMvB's (beter) bekend en is een nieuwe [Natuurvisie](#) (PS, december 2016) vastgesteld als gevolg van de nieuwe Wet natuurbescherming. Daarnaast loopt het [Bodem-, Water- en Milieuplan](#) af op 6 december 2021.

#### 4.1.3 Strategische lange termijn visie als onderdeel van de Omgevingsvisie

De huidige wettelijk verplichte strategische plannen hebben een looptijd tot 2021 of 2028. De Omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document met een integrale visie voor de ontwikkeling van de hele fysieke leefomgeving op lange termijn. Aan de hand van trends en ontwikkelingen kijken we één generatie vooruit (2050).

#### 4.1.4 Karakter Omgevingsvisie

Kaderstelling, koersbepaling, uitnodigend, strategisch, integraal en globaal.

Integratie wettelijke strategische plannen.

Meer op hoofdlijnen dan huidige strategische plannen.

Zo mogelijk gebiedsgericht.

#### 4.1.5 Karakter Omgevingsverordening

Rechtszekerheid en rechtsbescherming voor derden waar nodig, ruimte bieden waar mogelijk.

Flexibel, zo nodig beschermend vanwege de kwaliteit van de leefomgeving.

#### 4.1.6 Karakter programma's

Concrete uitwerking van strategische beleidskeuzen: uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal, strategische elementen mogelijk en uitwerking beleid voor bepaalde sector of bepaald gebied.

### 4.1.7. Digitale en objectgerichte opstelling

De Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en programma's zijn in artikel 16.2 van de Omgevingswet aangemerkt als omgevingsdocument. Omgevingsdocumenten hebben de vorm van een elektronisch bestand: het elektronisch bestand is het juridisch bindende document. Een papieren afschrift kan worden opgevraagd, maar heeft geen rechtskracht. Omgevingsdocumenten voldoen aan de bij ministeriële regeling te stellen regels: de digitale standaarden. De digitale standaarden geven letterlijk structuur aan de omgevingsdocumenten: ze bepalen één op één de inhoudsopgave van de documenten en bepalen in welke mate de documenten in digitale vorm raadpleegbaar en dus bruikbaar zijn voor de lezer. Een goede structuur komt de consistentie van de verschillende omgevingsdocumenten (zoals visie, verordening en programma's) ten goede. De structuur bepaalt ook de complexiteit van de wijzigingsbesluiten in het geval van herziening van de Omgevingsvisie en/of -verordening. Dat de digitale standaarden een belangrijk stempel drukken op de *structuur* en daarmee op de *inhoud* van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en programma's is duidelijk. Het is nu echter nog te vroeg om de precieze consequenties van de implementatie van de standaarden te overzien, want de digitale standaarden worden naar verwachting pas in december 2017 vastgesteld.

Bij het allereerste (initiële) besluit wordt de Omgevingsvisie en -verordening vastgesteld. Daarna, zo is de verwachting (er wordt nog aan de betreffende regeling geschreven), worden de Omgevingsvisie en/of Omgevingsverordening telkens aangepast met wijzigingsbesluiten. Voor die wijzigingsbesluiten ligt de focus op het inpassen van gewenste nieuwe regels in de bestaande systematiek en opzet van de Omgevingsvisie en -verordening. Er ontstaat een reeks besluiten die samen de geconsolideerde Omgevingsvisie en/of -verordening vormen. Dit is een wijziging ten opzichte van huidige praktijk waarbij oude plannen integraal worden vervangen door nieuwe plannen/visies en verordening. Ook de (wijzigings)besluiten moeten digitaal opgebouwd worden en voldoen aan de digitaliseringseisen.

## 4.2 Omgevingsvisie

### 4.2.1 Opbouw Omgevingsvisie

De opbouw van de Omgevingsvisie is als volgt:

- strategische lange termijn visie met planhorizon 2050 (één generatie vooruit kijken),
- hoofdlijnen beleid, gebruik, beheer en bescherming gehele fysieke leefomgeving en
- uitvoeringsparagraaf met onder meer een overzicht van de programma's.

### 4.2.2 Bouwstenen Omgevingsvisie

*De ad hoc commissie heeft nadere informatie gevraagd over de bouwstenen voor de Omgevingsvisie.*

Onze vier wettelijk verplichte strategische plannen vormen de basis voor de Omgevingsvisie. Daarnaast kunnen de volgende beleidsontwikkelingen als bouwsteen voor de Omgevingsvisie meegenomen worden:

1. Nieuwe interne (beleids)ontwikkelingen die hun vertaling in de Omgevingsvisie en –verordening moeten krijgen. Dat betreft o.a.:
  - door de gezamenlijke provincies wordt een 'Perspectief Groene Hart' opgesteld, als input voor de provinciale Omgevingsvisie;
  - ons mobiliteitsbeleid moet nog worden geïntegreerd met het (OV-)beleid van het voormalige BRU-gebied;
  - doorlopende punten uit de PRS, zoals energietransitie, gezondheid en de aangekondigde retailvisie;
  - nieuwe visietrajecten als de landbouwvisie, ruimtelijk-economische visie en visie bodemdaling;
  - relevante moties bij de vaststelling van de herijking van de PRS-PRV d.d. 12 december 2016 (betreffende de Digitale laan van de Leefomgeving, Driedimensionale Omgevingsvisie en Voorbereiding op Omgevingswet).Behandeling van deze ontwikkelingen worden in de relevante 'vakcommissies' uit de Staten behandeld.
2. Plannen van derden. Het betreft plannen van het Rijk (zoals Nationale Omgevingsvisie (de NOVI), Deltaplannen en – programma's), de regio's (waaronder U10, Food Valley, Regio Amersfoort), de waterschappen (waterplannen, dijkversterkingen waaruit meekoppelkansen volgen), belangenorganisaties etc. In een participatiespoor voor een integrale lange termijnvisie kunnen bruikbare bouwstenen door externen worden ingebracht.
3. Actualisatie (onderdelen) wettelijk verplichte strategische plannen:
  - a. in de PRS/PRV is aangekondigd dat vierjaarlijks een herijking plaatsvindt van onder meer het stedelijke programma. Dit komt in december 2020 weer aan de orde.
  - b. het BWM-plan heeft een looptijd tot 7 december 2021.  
Hoe willen de Staten hiermee omgaan?

### 4.2.3. PlanMER, landbouweffectrapportage en watertoets

De Omgevingsvisie en –verordening kunnen planMER-plichtig zijn. Dit is afhankelijk van de concrete keuzes die worden gemaakt. Bij de PRS 2013-2028 is een landbouweffectrapportage opgesteld om de effecten van het voorgenomen beleid op de landbouw duidelijk in beeld te brengen. De nu wettelijk verplichte watertoets komt onder de Omgevingswet terug als ‘weging van het waterbelang’.

### 4.3 Omgevingsverordening

De Omgevingsverordening is een juridisch instrument gericht op doorwerking van aspecten uit het rijks- en provinciale omgevingsbeleid naar derden. De Omgevingsverordening moet in werking treden op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt omdat er voor de huidige provinciale verordeningen geen overgangsrecht is geregeld.

Binnen de provincie Utrecht zijn circa 100 verordeningen op het gebied van de fysieke leefomgeving van kracht. Onder de Omgevingswet is er nog maar één verordening voor de gehele fysieke leefomgeving. Bij het integratieproces zal kritisch getoetst worden of een regel noodzakelijk is voor de borging van een provinciaal belang of wettelijke verplichting en of wij als provinciale overheid ook de geëigende overheid zijn deze regel te formuleren. Regels die deze check niet doorstaan, worden niet opgenomen in de Omgevingsverordening.

### 4.4 Programma's

Gelijktijdig met de Omgevingsvisie en -verordening of in een latere fase worden programma's opgesteld door GS (artikel 3.4 Omgevingswet), die concrete uitwerkingen of maatregelen bevatten voor beleidskeuzes uit de Omgevingsvisie. Programma's lenen zich uitstekend voor gebieds- en/of thematische uitwerkingen, waarmee het voldoen aan omgevingswaarden wordt gestimuleerd en gerealiseerd.

Drie programma's zijn verplicht voor de provincie (geluid langs provinciale wegen, regionaal waterprogramma en een beheerplan voor Natura 2000 gebieden).

## 5 Proces

### 5.1 Tijdsplan

*De ad hoc commissie heeft nadere informatie gevraagd over het tijdsplan voor de vaststelling van de Omgevingsvisie en –verordening.*

De provincie moet bij inwerkingtreding beschikken over een Omgevingsvisie en -verordening.

Randvoorwaarden: de AMvB's, Invoeringswet en digitale standaarden plus software moeten op tijd beschikbaar zijn of zijn vastgesteld. Deze vormen namelijk een belangrijke basis voor duidelijkheid over inhoud en proces van de Omgevingsvisie en –verordening.

Hieronder zijn twee tijdsplannen uitgewerkt. Tijdsplan 1 gaat uit van vaststelling voor de Statenverkiezingen in maart 2019. Tijdsplan 2 gaat uit van vaststelling van de Omgevingsvisie en –verordening na de Statenverkiezingen. In onderstaande tijdsplannen wordt uitgegaan van inwerkingtreding van de Omgevingswet in juli 2019, informeel wordt echter januari 2020 genoemd.

Ook wordt uitgegaan van het tegelijkertijd vaststellen van Omgevingsvisie en Omgevingsverordening. De Omgevingsverordening moet in werking treden op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, omdat hiervoor geen overgangsrecht geldt. Dat geldt niet voor de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie en Omgevingsverordening worden in samenhang opgesteld. Dat geeft helderheid over de wijze waarop beleid wordt doorvertaald naar regels en op welk beleid uit de Omgevingsvisie de regels gebaseerd zijn. Daarom wordt uitgegaan van het tegelijkertijd vaststellen van Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

<b>Tijdsplan 1</b> vaststelling voor verkiezingen maart 2019, namelijk in december 2018	
3 juli 2017	Vaststelling Bestuurlijke startnotitie (PS)
2 <sup>e</sup> helft 2017	Participatie (PS en GS gezamenlijk)
Eind 2017	Vaststelling Koersdocument (PS)
Net voor zomer 2018	Vaststelling concept – ontwerp Omgevingsvisie en –verordening (GS) ter oriënterende bespreking in de ad hoc commissie
In zomer 2018	Vaststelling en ter inzagelegging ontwerp Omgevingsvisie en –verordening (GS)
2 <sup>e</sup> helft 2018	Verwerking reacties in een (concept) Nota van Beantwoording (GS)
Oktober 2018	Vaststelling concept Nota van Beantwoording (GS)
December 2018	Vaststelling Omgevingsvisie en –verordeningen Nota van Beantwoording(PS)
1 juli 2019 (?)	Bekendmaking Omgevingsvisie en –verordening (waardoor de documenten van kracht worden)

(GS)
------

Voordelen:

- de Omgevingsvisie en –verordening worden door de huidige Staten vastgesteld;
- één keer discussie in de Staten.

Nadelen:

- (te) strak tijdspad ten koste van participatietraject conform de Omgevingswet en de kwaliteit van het werk: niet alle bouwstenen op tijd gereed of gegevens op tijd beschikbaar, capaciteitsproblemen en zorgen rondom zorgvuldig proces (ervaringen bij de behandeling van de PRS/PRV). Terinzagelegging van ontwerpbesluiten in een zomervakantie is niet gebruikelijk;
- de standaarden waarmee de Omgevingsvisie en –verordening gecodeerd moeten worden, worden eind 2017 verwacht. Vervolgens kan pas de benodigde software (om met de standaarden te kunnen werken) ontwikkeld, getest en aangeschaft worden. De ervaring leert dat softwarebedrijven daar ongeveer een jaar voor nodig hebben. Wanneer dat traject vertraging oploopt dan kan dat tot gevolg hebben dat PS geen rechtsgeldige Omgevingsvisie en –verordening kunnen vaststellen. De nieuwe Staten moeten dan de rechtsgeldige (gecodeerde) Omgevingsvisie en –verordening vaststellen.

<b>Tijdspad 2</b> vaststelling na verkiezingen maart 2019 en direct na inwerkingtreding Omgevingswet	
3 juli 2017	Vaststelling bestuurlijke startnotitie (PS)
2e helft 2017	Participatie (PS en GS gezamenlijk)
Voorjaar 2018	Vaststelling Koersdocument (PS)
2e helft 2018	Vaststelling concept – ontwerp Omgevingsvisie en –verordening (GS) ter oriënterende bespreking in de ad hoc commissie
Begin 2019	Vaststelling en terinzagelegging ontwerp Omgevingsvisie en –verordening (GS)
Voor mei 2019	Verwerking reacties in een (concept) Nota van Beantwoording (GS)
Mei 2019	Vaststelling concept Nota van beantwoording (GS)
Juni 2019	Vaststelling Omgevingsvisie en –verordeningen Nota van beantwoording(PS)
1 juli 2019 (?)	Bekendmaking Omgevingsvisie en –verordening (waardoor de documenten van kracht worden) (GS)

Voordelen tijdspad 2 in relatie tot tijdspad 1:

- voldoende tijd voor goede voorbereiding en participatietraject;
- rondom de gemeenteraadsverkiezingen (maart 2018) komt een zorgvuldig bestuurlijk participatietraject met gemeenten in het gedrang. Er is ruimte om dit te voorkomen.

Nadelen:

- risico dat nieuwe Staten fundamenteel andere keuzes willen maken;
- weinig tijd voor verwerking van de reacties op ontwerp Omgevingsvisie en –verordening.

## 5.2 Afstemmen en (burger)participatie

De Omgevingswet benoemt de afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met deze andere bestuursorganen af. Dit betekent afstemmen met gemeenten, waterschappen en buurprovincies.

Daarnaast gaat de Omgevingswet uit van (burger)participatie. Bij de Omgevingsvisie (en programma's) moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. De wet regelt geen participatieverplichtingen voor de Omgevingsverordening. De provincie kan daarin dus een eigen keuze maken. Hierbij spelen verschillende factoren een rol:

- bestuurlijke keuzes;
- eigen provinciale regelgeving zoals een participatieverordening of inspraakverordening.

Voor de provincie Utrecht kan de afstemming en (burger)participatie als volgt vorm krijgen:

Onderdelen	Uitgangspunt:	Vormen	Gespreks-fase	Ontwerp-fase	Vast-stellings-fase	Formele inspraak (afd. 3.4 Awb)
Integrale lange termijn visie	Samen dromen	(burger) participatie	PM	PM	PM	x
Hoofdlijnen	Beleidsneutraal	Afstemmen	PM	PM	PM	x

- beleid, - beheer en - bescherming	waar mogelijk, nieuw beleid waar nodig.	met mede overheden				
Omgevings- verordening	Geen participatie	Afstemmen met mede overheden	-	-	-	x

Voor verschillende onderdelen van de Omgevingsvisie (en ook de programma's) kunnen verschillende vormen van participatie gekozen worden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren of meebeslissen. In de ad hoc commissie van 8 mei wordt hier nader op ingegaan. Vraag is wanneer, hoe en met wie participatie plaats gaat vinden?

### 5.3 Betrokkenheid GS en PS

Gezamenlijk optrekken.



# Bijlage 1 Nadere informatie over Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en programma

Uit IPO Handreiking Omgevingsverordening: 'Kerninstrumenten voor de provincie'

## 1. Omgevingsvisie

### Wat is het?

De Omgevingsvisie is een integrale visie met strategische hoofdkeuzen van beleid voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Het is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal betekent dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving. Concreet betekent dit dat een Omgevingsvisie onder meer ingaat op de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed.

- De Omgevingsvisie bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
- Ook gaat de Omgevingsvisie in op de sturingsfilosofie van het vaststellende bestuursorgaan en daarmee op de eigen rol bij de realisatie van die visie en de voorziene rol van anderen.

### Wat moet?

- Verplicht tot opstellen Omgevingsvisie.
- Openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.
- Bij het vaststellen van een Omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.
- Bij iedere vastgestelde omgevingswaarde hoort een systeem van monitoring waarmee wordt bewaakt en moet worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan.

### Wat mag?

- Provincies kunnen omgevingswaarden vaststellen, ook aanvullende (strengere) of afwijkende van rijksomgevingswaarden; alleen zinvol en doelmatig als deze betrekking hebben op gevolgen van activiteiten of bronnen binnen het provinciaal grondgebied op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied en beïnvloedbaar of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte maatregelen of door effectgerichte maatregelen door gemeenten of provincies.
- vorm- en procedurevrij.

### Wat is aan te bevelen?

- Duiding van provinciaal belang en daarbij aan te geven motivatie (zie daarvoor ook onderdeel 3), want visie vastgesteld door PS en openbaar document waarmee provinciaal belang kenbaar kan worden gemaakt. De aanwezigheid van een provinciaal belang kan allereerst voortvloeien uit uitdrukkelijk bij de wet aan de provincies toegekende taken (zoals voor stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, luchthavens van regionale betekenis). Daarnaast kunnen Provinciale Staten ook zelf oordelen dat er sprake is van een provinciaal belang, waarvoor het doelmatig en doeltreffend is om bij Omgevingsverordening instructieregels of instructies te geven. Provinciale Staten kunnen daarbij door het Rijk behartigde nationale belangen ook als provinciale belangen aanmerken.

## 2. Omgevingsverordening

### Wat is het?

- De Omgevingsverordening omvat drie soorten regels.
- Ten eerste regels die gericht zijn tot burgers en bedrijven, zoals algemene regels en vergunningstelsels. Vanuit overwegingen van subsidiariteit dienen Provinciale Staten terughoudend om te gaan met het stellen van algemene regels over activiteiten.
- Ten tweede regels die gericht zijn tot het uitvoerend bestuur, zoals omgevingswaarden en beoordelingsregels voor vergunningaanvragen.
- Ten derde – en daarin verschilt het van het omgevingsplan en de waterschapsverordening – omvat het instructieregels over de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen.

### Wat moet?

- Voor de toepassing van de bevoegdheid van provincie tot het stellen van instructieregels en de bevoegdheid tot het geven van een instructie die gericht is tot een gemeente of waterschap geeft de wet enkele criteria die het gebruik van deze bevoegdheden begrenzen en sturen op terughoudend gebruik.
- Dit zijn allereerst de subsidiariteitscriteria uit artikel 2.3, tweede lid. Deze bevoegdheden kunnen alleen worden gebruikt ter bescherming of ter verwezenlijking van een provinciaal of nationaal belang, als dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen of provinciebesturen kan worden behartigd. Of als de uitoefening daarvan nodig is in verband met een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden krachtens de Omgevingswet. Of omdat EU-regelgeving eigenlijk geen andere vorm toestaat.

- De criteria in artikel 2.3 maken daarnaast expliciet dat de vorm en inhoud van instructieregels of instructies in een instructiebesluit niet verder mogen gaan dan wat voor een doeltreffende verwezenlijking van het beoogde doel nodig is. In de motivering bij het desbetreffende besluit zal moeten worden aangegeven welke van de genoemde criteria aanleiding is of zijn om over te gaan tot het stellen van de regels of het geven van de instructie. Of er sprake is van een provinciaal of nationaal belang blijft overigens uiteindelijk een politieke beoordeling, waarvan de toetsing door de rechter marginaal zal zijn.
- De bevoegdheid van de provincie om instructieregels te geven over omgevingsplannen en waterschapsverordeningen is beperkt tot het stellen van regels over de wettelijk aan gemeenten en waterschappen toegedeelde taken en het stellen van regels ter uitvoering van de aan de provincie toegedeelde taken.
- openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.
- Voor veiligheid van andere dan primaire waterkeringen én de gemiddelde overstromingskans per jaar waaraan bij de verordening aangewezen gebieden zijn blootgesteld bevat wet opdracht tot het stellen van provinciale omgevingswaarden.
- In een Omgevingsverordening worden de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed, nader uitgewerkt en in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed regels gesteld over omgevingsplannen.
- In een Omgevingsverordening worden de gebieden die het natuurnetwerk Nederland vormen, aangewezen en wordt de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd. In de Omgevingsverordening worden de wezenlijke kenmerken en waarden opgenomen van de gebieden. Als wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland worden aangemerkt de aanwezige natuurwaarden. Voor gebieden met een functie natuur worden ook potentiële natuurwaarden en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities als wezenlijke kenmerken en waarden aangemerkt, voor zover deze natuurwaarden en condities in het licht van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen relevant zijn.
- De bescherming van het natuurnetwerk Nederland vindt plaats via het omgevingsplan. Provincies dienen in de Omgevingsverordening in ieder geval regels te stellen die bewerkstelligen dat omgevingsplannen, omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit en projectbesluiten van Gedeputeerde Staten of van een waterschap geen activiteiten binnen het natuurnetwerk Nederland toelaten die per saldo leiden tot een significante aantasting van het natuurnetwerk. Provincies hebben daarbij de bevoegdheid om verdergaande regels te stellen, als zij dat nodig vinden voor de bescherming van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk. De instructieregel beperkt zich tot het toelaten van activiteiten binnen het natuurnetwerk Nederland.
- In een Omgevingsverordening worden in ieder geval regels gesteld over: het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden, en het beschermen van de kwaliteit van het grondwater vanwege de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden. In een Omgevingsverordening worden geen regels gesteld over het voorkomen of beperken van geluidhinder bij een militaire schietbaan.
- In een Omgevingsverordening worden de beperkingengebieden met betrekking tot lokale spoorwegen aangewezen en de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd.
- openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.
- Als sprake is van een activiteit waarvoor algemene regels zijn gesteld, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij Provinciale Staten.

#### Wat mag?

- Instructieregels kunnen betrekking hebben op de inhoud, toelichting of motivering van een onverplicht of verplicht programma van Gedeputeerde Staten of een verplicht programma van het college van burgemeester en wethouders of van het bestuur van een waterschap, een omgevingsplan of een waterschapsverordening, een projectbesluit van Gedeputeerde Staten, of een projectbesluit van een waterschap, de legger met inbegrip van een technisch beheerregister of het peilbesluit van een waterschap.
- De provincies kunnen voorwaarden stellen aan de wettelijke taakuitoefening door de bestuursorganen van gemeenten en waterschappen en provincie (vastgelegd in art. 2.16, 2.17 en 2.18).
- Daarnaast kunnen provinciale instructieregels over het omgevingsplan beperkingen stellen aan omgevingswaarden die gemeenten op eigen initiatief in het omgevingsplan opnemen.
- Verder kunnen instructieregels worden gesteld over:
  - de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels,
  - de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in het omgevingsplan en milieubelastende activiteit en
  - over de maatwerkregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening.
- Er wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de instructieregels.
- Als de regulering van een onderwerp van overheidszorg op provinciaal niveau toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels vereist en niet doelmatig of doeltreffend kan worden gereguleerd via instructieregels of instructies, kunnen Provinciale Staten besluiten een uitzondering te maken op de hoofdregel, door dergelijke regels toch rechtstreeks op te nemen in de Omgevingsverordening (als uitwerking van het inrichtingsprogramma/ inrichtingsbesluit: zie aanvullingswet grondeigendom).

- provincies in hun schakelfunctie tussen het Rijk en de gemeenten en waterschappen, vervullen een onmisbare rol en functie voor de uitwerking en concretisering van bepaalde onderdelen van het nationaal omgevingsbeleid met het oog op nationale belangen. Daartoe is dan ook een grondslag voor getrapte instructieregels opgenomen: provincies kunnen, onder bij algemene maatregel van bestuur in de instructieregel te bepalen voorwaarden met het oog op een nationaal belang, in hun verordening de bepalingen die zijn opgenomen in de algemene maatregel van bestuur met instructieregels aanvullen of aanscherpen (nadere regels stellen). Ook kunnen ze, als dat bij AMvB is bepaald, daarvan afwijkende instructieregels stellen of van de bij de algemene maatregel van bestuur gestelde regels ontheffing verlenen.
- Het is verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de Omgevingsverordening is bepaald. De provincie heeft in haar Omgevingsverordening de mogelijkheid om uit te gaan van absolute verboden, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om dit verbod op te heffen door het verlenen van een omgevingsvergunning

#### Wat is aan te bevelen?

- Omdat de wet uitgaat van de scheiding tussen normstelling (in verordening) en beleid (in Omgevingsvisie) is het aanbevelenswaardig beide documenten in samenhang en daarmee gelijktijdig te ontwikkelen.
- De toedeling van functies aan locatie en de met het oog daarop gestelde regels worden zoveel mogelijk opgenomen in het omgevingsplan. om die reden bepaald dat Provinciale Staten deze onderwerpen zoveel mogelijk reguleren via instructieregels als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, of een instructie als bedoeld in artikel 2.33, eerste lid. De gemeenteraad dient deze instructieregels of instructies vervolgens in te passen in het omgevingsplan.

### **3. Programma**

#### Wat is het?

- Programma's zijn bedoeld als concrete uitwerking van strategische beleidskeuzen: zijn uitvoeringsgericht, (multi)sectoraal, strategische elementen mogelijk en betreft uitwerking beleid voor bepaalde sector of bepaald gebied.
- Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving gericht op de korte termijn.
- Programma's spelen een belangrijke rol bij het voldoen aan omgevingswaarden.
- De programma's binden alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
- Er is geen juridische koppeling tussen de Omgevingsvisie en een programma.

#### Wat moet?

- Verplichte programma's: regionaal waterbeheerprogramma (waarmee waterschap rekening dient te houden), beheerplan Natura 2000, actieplan omgevingslawaaï.
- openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.
- Programmaplicht bij dreigende overschrijding omgevingswaarden: voor grote natuurgebieden (>1000 km<sup>2</sup>) voor omgevingswaarden zwaveldioxide en stikstofoxide.
- Regionaal waterbeheerprogramma bevat:
  - vastleggen maatschappelijke functies voor regionale wateren van zwemwater en drinkwateronttrekking voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water
  - de aanwijzing van regionale oppervlaktewaterlichamen waarbij kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen, grondwaterlichamen en waterwinlocaties.
  - Maatregelen (artikel 11 KRW, artikelen 4, vijfde lid, en 6, eerste lid grondwaterrichtlijn), doelstellingen en maatregelen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's.
- met regionaal waterprogramma wordt voldaan aan omgevingswaarden voor waterkwaliteit van oppervlakte- en grondwaterlichamen.
- regionaal waterprogramma en beheerplan Natura 2000 wordt elke zes jaar geactualiseerd.
- Een actieplan omgevingslawaaï bevat een beschrijving van de geluidbronnen binnen het provinciale grondgebied, een vermelding van de instantie bij wie die geluidbronnen in beheer zijn en de elementen die ook gelden voor gemeenten (art. 4.26, onder c t/m n Bkl). Bij beschrijving van het beleid wordt in ieder geval betrokken de bescherming van stille gebieden.
- een actieplan omgevingslawaaï worden elke vijf jaar geactualiseerd.
- Een beheerplan Natura 2000 bevat in ieder geval een beschrijving van de voor het Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen nodige instandhoudingsmaatregelen, en passende maatregelen en de beoogde resultaten van de maatregelen.
- openbare voorbereidingsprocedure van toepassing.
- Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken.

#### Wat mag?

- Het verantwoordelijke bestuursorgaan bepaalt grens tussen een Omgevingsvisie en een programma zelf, afhankelijk van de situatie en van de sturingsfilosofie die het desbetreffende bestuursorgaan hanteert.

- Inrichtingsprogramma (obv aanvullingswet grondeigendom).
- Uiteraard kunnen ook – daar waar wenselijk – multisectorale programma's worden opgesteld, bijvoorbeeld voor natuur en water.
- Of samenvoegen wenselijk is hangt af van de situatie en is ter beoordeling van het desbetreffende bestuursorgaan.
- Ook kunnen bestuursorganen gezamenlijke programma's opstellen. Het kan dan zowel gaan om bestuursorganen binnen een zelfde bestuurslaag als van verschillende bestuurslagen.

Wat is aan te bevelen?

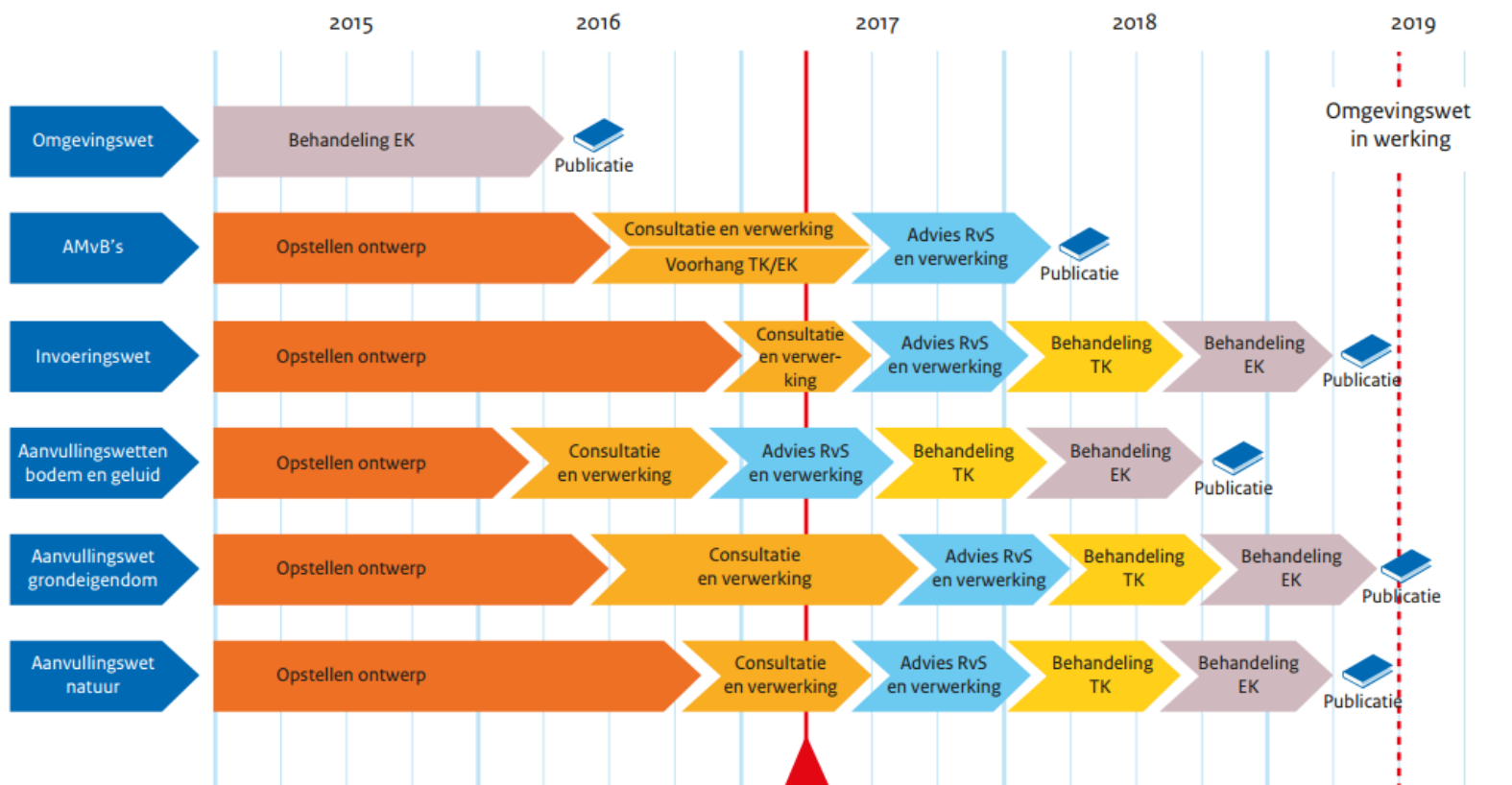
Omdat programma's een uitwerking vormen van (delen van) de Omgevingsvisie is het aanbevelenswaardig ze in samenhang en daarmee gelijktijdig te ontwikkelen.

## Bijlage 2 Planning stelselherziening omgevingsrecht



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

# Planning van stelselherziening omgevingsrecht



April 2017