

Omgevingsverordening t.b.v. informatiesessie statenleden 17 juli 2019

Minder regels en meer ruimte voor initiatieven

Wat is de omgevingsverordening?

De Omgevingsverordening is een juridisch instrument gericht op doorwerking van aspecten uit het rijks- en provinciale omgevingsbeleid naar Gedeputeerde Staten, gemeenten, waterschappen, bedrijven en burgers van Utrecht. Het bevat de provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Er komt geen overgangsrecht voor de provinciale verordeningen. De Omgevingsverordening moet dus in werking treden op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt; dat is 1 januari 2021. Vanaf dat moment geldt er één provinciale verordening binnen de provincie Utrecht. Nu zijn dat zo'n 25 verordeningen, besluiten, regelingen, voorschriften en dergelijke; zie bijlage 1. Belangrijk is dat daarbij een integratieslag gemaakt wordt en de regels dus beter op elkaar afgestemd worden. In de Omgevingsverordening regelt de provincie haar wettelijke taken en de provinciale belangen. Wat die provinciale belangen zijn, wordt bepaald in de Omgevingsvisie. Overigens hoeft niet alles via de verordening geregeld te worden. De provincie kan ook andere instrumenten inzetten om de doelen te realiseren; bijvoorbeeld programma's. Vanwege de samenhang tussen de Omgevingsvisie en -verordening lopen de trajecten van totstandkoming gelijk op; dit geldt ook voor een deel van de programma's.

De Omgevingswet gaat uit van het principe 'decentraal, tenzij'. Dit betekent dat gemeenten als eerste aan de lat staan om maatschappelijke opgaven te realiseren. Pas als gemeenten opgaven niet zelf doelmatig of doeltreffend kunnen realiseren, komt de provincie in actie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan regionale opgaven. Dit hoeft niet door strenge regels te stellen. Door bijvoorbeeld instructieregels voor gemeenten op te stellen, die moeten doorwerken in de Omgevingsplannen, kunnen we hen meer afwegingsruimte geven. Hierdoor is maatwerk mogelijk.



Doel



Ook bij de verordening zijn de 4 doelen van de Omgevingswet uitgangspunt: versnellen en verbeteren besluitvorming, bestuurlijke afwegingsruimte, samenhangende benadering en inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak.

Met de algemene doelen in gedachte, streven we naar een: **compacte, digitale, objectgerichte, samenhangende en eenduidige Omgevingsverordening.**

Analyse inhoud Omgevingsverordening

Ter voorbereiding op het maken van de Omgevingsverordening is een inventarisatie gemaakt van de bestaande regels voor de fysieke leefomgeving. Hierbij zijn de volgende vragen aan de orde gekomen: Welke regels gelden momenteel? Wat valt onder de Omgevingswet? Wat komt van

rechtswege te vervallen? Wat is het doel van de regels en is dit nog actueel? Wat voor type regels zijn het? En wat is de relatie met andere thema's?

De belangrijkste conclusies uit de analyse:

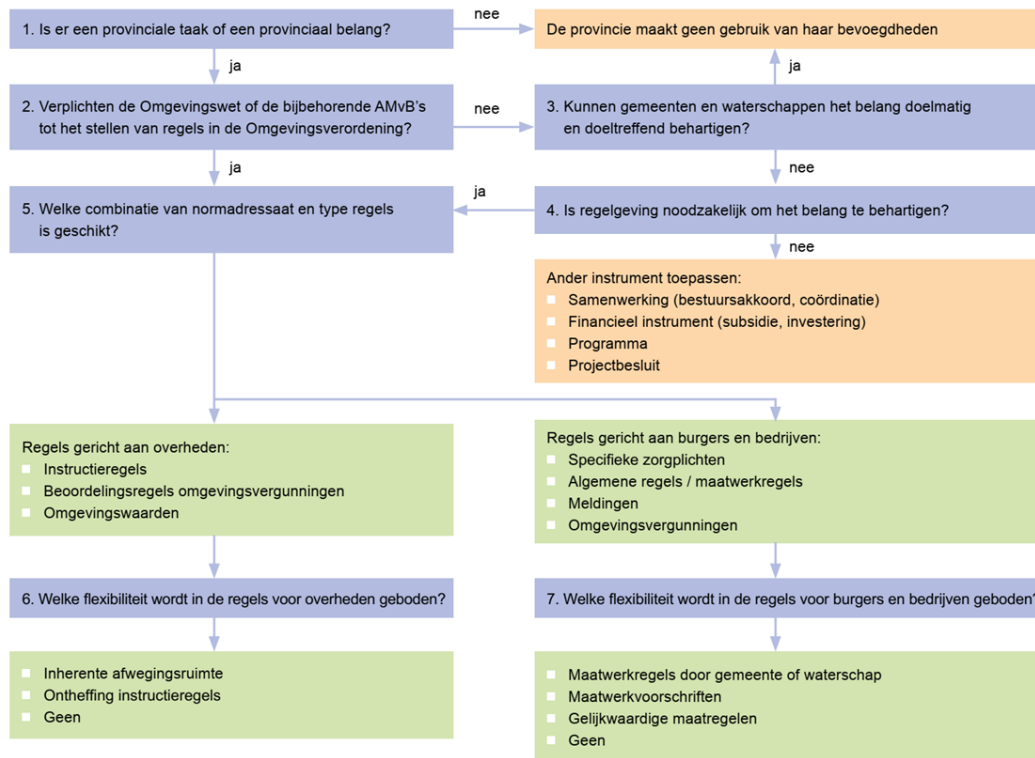
- De regels zijn voor 50% gebaseerd op een wettelijke taak en voor 50% op provinciaal belang
- Van de regels bestaat 50% uit instructieregels voor medeoverheden en 50% uit algemene regels voor burgers en bedrijven
- Soms zijn de doelen van regels onduidelijk of tegenstrijdig
- De algemene bepalingen kennen verschillende omschrijvingen in diverse verordeningen
- Het taalgebruik is soms onduidelijk en begrippen zijn niet gelijklopend
- Sommige verordeningen zijn al objectgericht geschreven andere niet.
- De analyse heeft inzicht in de regels en in de samenhang gegeven

Omdat de Omgevingsvisie en -verordening gelijktijdig worden opgesteld en de sturingsfilosofie nog niet in detail vastligt, is nog niet altijd duidelijk of bestaande regels opgenomen worden en welke nieuwe regels er nodig zijn. Dit wordt in de loop van dit jaar helder als de visie meer vorm krijgt. Daar waar nieuw beleid en regelgeving nodig is, zullen politieke keuzes gemaakt moeten worden. In de tweede helft van 2019 moeten hier knopen over doorgemaakt worden. De tijd die hiervoor beschikbaar is, is relatief kort (risico). Dit impliceert dat er na het gereed komen van de visie nog tijd nodig is om de laatste details in de verordening te verwerken.

N.B. De belangrijkste verordeningen mbt. de fysieke leefomgeving gaan op in de Omgevingsverordening, maar er blijven (delen van) verordeningen, besluiten, beleidsregels e.d. bestaan. Deze moeten wel Omgevingswetproof gemaakt worden; dit wordt door de lijnorganisatie opgepakt. Na de zomer 2019 kan hier een voorzichtige start mee gemaakt worden.

Afwegingskader en andere schrijfhulp

Om te bepalen welke onderwerpen, voor wie en op welke wijze in de verordening geregeld worden, is het Afwegingskader Omgevingsverordening provincie Utrecht ontwikkeld en vastgesteld in het Koersdocument. Dit Utrechtse kader is tevens overgenomen in de IPO Handreiking Omgevingsverordening 2.0.



Om het schrijven van de verordening eenvoudiger te maken en tot eenduidige regels te komen, zijn diverse producten gemaakt:

- het Afwegingskader Omgevingsverordening provincie Utrecht met uitgangspunten;
- de Schrijfwijzer;
- de Aanwijzing voor regelgeving PU2.0; en
- standaardteksten (ter inspiratie).

(Her)schrijven regels

Eind 2018 zijn we regels gaan (her)schrijven voor de Omgevingsverordening. De schrijvers (verantwoordelijk juristen en beleidsmedewerkers) zijn aan de slag en verantwoordelijk voor hun eigen beleidsveld. Binnen het project dragen we gezamenlijk zorg voor een goede samenhang tussen de beleidsthema's. Er zijn echter nog onduidelijkheden mbt. o.a. de Invoeringswet en aanvullingswetten, besluiten en regelingen en ook onze eigen visie is nog in ontwikkeling. Om geen werk voor niets te doen, zijn we begonnen met de onderwerpen waarvan de rijksregels niet veel meer zullen wijzigen (no regret). Er wordt immers nog steeds gewerkt aan teksten van de wet en de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's)

In het verleden zijn we de doelen achter de regels wel eens uit het oog verloren. Dit is nu een belangrijk uitgangspunt en betekent ook dat we soms regels moeten loslaten, omdat ze volgens de Omgevingswet of het afwegingskader niet thuishoren in de Omgevingsverordening. Naast het loslaten van regels is de grootste uitdaging om samenhangende regels te schrijven. Alle regels worden afgestemd met andere beleidsvelden. Daarbij worden linken gelegd met o.a. Vergunningverlening, Handhaving en Geoinformatie ten behoeve van afstemming van begrippen, heldere procedures, maken van kaarten (werkingsgebieden) e.d.

In de volgende fase gaan we aan de slag met regels, die nog keuzes vragen. In sommige situaties waar nu regels of normen worden gesteld, gaan we op zoek naar kaders. Hierdoor ontstaat afwegingsruimte en is er maatwerk mogelijk. Eerst wordt bepaald welke onderwerpen hiervoor geschikt zijn. In een eerder bestuurlijk overleg is bijvoorbeeld gesproken over ontwikkelingen mbt. vrijkomende agrarische bebouwing. In sommige situaties worden strakke normen gehanteerd voor

nieuwe ontwikkelingen. Wellicht is er met het stellen van kaders, waarbij de kwaliteiten behouden blijven, meer mogelijk. Hiervoor is meer afstemming nodig en zullen (politieke) keuzes gemaakt moeten worden.

Conclusies tot heden:

1. *Tijdige keuzes in de Omgevingsvisie zijn van groot belang!*
Er is immers tijd nodig om de benodigde juridische doorwerking te regelen in de verordening.
2. *Er komen meer instructieregels voor gemeenten en waterschappen.*
Dit leidt tot bundeling van regels in Omgevingsplannen en Waterplannen, omdat hier vaak voor dezelfde onderwerpen ook al regels gesteld worden. Dit is eenvoudiger voor de burger. Bovendien levert dit zo mogelijk bestuurlijke afwegingsruimte op voor onze medeoverheden.
3. *Tegenstrijdige of aanvullende regels uit verschillende verordeningen kunnen we omvormen tot één regel.*
Dit vraagt om het maken van keuzes en het aanscherpen van het beleid.
4. *Door het afwegingskader ontstaan er meer gelijksoortige regels bij vergelijkbare thema's.*
De verordening wordt hierdoor eenduidig en logisch.
5. *Zo mogelijk worden er begrippen geschrapt of geharmoniseerd.*
Begrippen uit hogere wetgeving worden niet meer herhaald. Een begrip, dat in verschillende verordeningen anders omschreven wordt, krijgt de meest treffende omschrijving.

Voorbeeld van oude en nieuwe regels voor Stiltegebieden

Algemene regel in de huidige PMV (geldend voor een ieder):

1. Als richtwaarde voor het maximaal toelaatbare equivalente geluidsniveau vanwege een geluidsbron die binnen een stiltegebied is gesitueerd en geen onderdeel uitmaakt van een inrichting, geldt een geluidsniveau van 35 dB(A) LAeq,24h op 50 meter van de geluidsbron.

Instructieregels in de huidige PRV mbt. Stiltegebieden (geldt voor gemeenten):

1. Een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Stiltegebied' bevat geen nieuwe bestemmingen en regels die de geluidsbelasting vanwege niet-gebiedseigen geluid significant negatief beïnvloeden.
2. De toelichting op een ruimtelijk besluit voor gronden die zijn aangewezen als 'Stiltegebied' bevat een beschrijving van het door de gemeente te voeren beleid ten aanzien van het behoud van de stilte en de wijze waarop hiermee in het plan is omgegaan.

Voorstel nieuwe regel in Omgevingsverordening (instructieregel voor gemeenten):

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een stiltegebied, worden geen functies of activiteiten toegelaten die meer dan 35 dB(A) LAeq,24h geluid veroorzaken op 50 m afstand vanaf de functie of activiteit.

Participatie

Het afwegingskader is in- en extern besproken en als onderdeel van het Koersdocument vastgesteld. Om de ervaringen met de provinciale regelgeving op te halen, is het Meldpunt provinciale regels ingesteld. Vanaf november 2018 tot en met maart 2019 konden via dit digitale loket regels gemeld worden waarvan men vindt dat deze verbeterd, afgeschaft of juist gehandhaafd moeten worden. Hier zijn slechts enkele meldingen op binnengekomen. Deze worden getoetst aan de nieuwe visie en indien mogelijk en wenselijk doorgevoerd.

In de schrijffase wordt aan medeoverheden en andere experts gevraagd om mee te denken over nieuwe regels. Dit gaat over onderwerpen, die niet beleidsneutraal overgaan. De eerste bijeenkomst heeft onlangs plaatsgevonden en betrof een open discussie mbt. dilemma's in regelgeving. In de

tweede bijeenkomst (oktober 2019) worden botsproeven gedaan waarin voorgestelde regels worden losgelaten op praktijkcasussen. De resultaten worden steeds besproken in de daarop volgende regiodialogen (op bestuurlijk niveau). Indien de resultaten passen bij de Omgevingsvisie (en dus de sturingsfilosofie) worden deze verwerkt in het concept ontwerp Omgevingsverordening, dat eind 2019 voor het grootste deel gereed moet zijn en in maart 2020 als ontwerp Omgevingsverordening gereed is. In het voorjaar 2020 worden de ontwerpen van de Omgevingsvisie en -verordening formeel ter inzage gelegd.

Vanzelfsprekend worden de dilemma's tijdig voorgelegd aan GS en PS.

Digitalisering

De digitale versie van de Omgevingsverordening is straks rechtsgeldig; een eventuele papieren versie heeft dus geen status. Door teksten, werkingsgebieden en annotaties aan elkaar te koppelen, worden locaties zichtbaar en nieuwe regels eenvoudig vindbaar. Provincie Utrecht is één van de koplopers in het proces van digitalisering.

We zijn verplicht om met landelijke Standaarden te werken. Dit systeem is nog in ontwikkeling en nog niet operationeel. We verwachten hier toch snel mee aan de slag te kunnen.

Globale planning

Globale planning (ambtelijk traject)	
Sept. 2018-jul. 2019	Huidige regels herschrijven
Apr.-okt. 2019	Huidige regels herschrijven en aanpassen Én nieuwe regels schrijven inclusief participatie
Juli 2019	Brainstorm regels (experts)
Sept.-dec. 2019	Uitwerken details en nieuwe regels schrijven Inclusief afstemming
Oktober 2019	Botsproeven conceptregels (experts)
Jan. 2020	Conceptverordening gereed , meelesen experts
Mrt.-apr. 2020	Ontwerp omgevingsverordening gereed
Zomer 2020	Aanpassen regels n.a.v. terinzagelegging
1 jan. 2021	Inwerkingtreding Omgevingswet Inwerkingtreding Omgevingsverordening

Bijlage 1: Verordeningen die opgaan in de Omgevingsverordening

Ruimte

- 1 Provinciale Ruimtelijke Verordening

Infra/Verkeer/Wegen

- 2 Wegenverordening provincie Utrecht 2010
- 3 Wijziging in buurt van Tramweg 4.0

Luchtvaart

- 4 Luchtvaartbesluit Noord-Holland-Hilversum (deels Provincie Utrecht)
- 5 Luchthavenregeling diverse luchthavens

Water

- 6 Waterverordening Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht
- 7 Waterverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2016
- 8 Waterverordening waterschap Rivierenland
- 9 Waterverordening waterschap Vallei en Veluwe
- 10 Waterverordening provincie Utrecht
- 11 Vaststelling van de bedieningstijden voor beweegbare bruggen en sluizen
- 12 Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht tot wijziging van de bedieningstijden voor bruggen en andere kunstwerken -geen spoorbruggen zijnde- in de vaarwegen die onder toezicht staan van de provincie Utrecht
- 13 Besluit van Gedeputeerde Staten van Utrecht tot hernieuwde vaststelling van de bedieningstijden voor bruggen over de Kromme Mijdrecht en de Vecht
- 14 Voorschriften toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale waterkeringen waterschap Vallei en Eem
- 15 Voorschriften toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale waterkeringen Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2015
- 16 Voorschriften toetsen op veiligheid en leidraden voor het ontwerpen en verbeteren van regionale waterkeringen Amstel, Gooi en Vecht 2011
- 17 Besluit aanwijzing zwemwateren provincie Utrecht 2010

Natuur en landschap

- 18 Verordening Natuur en Landschap provincie Utrecht 2017
- 19 Distelverordening provincie Utrecht 1990

Milieu

- 20 Provinciale Milieuverordening 2013
- 21 Ontgrondingenverordening provincie Utrecht
- 22 Beleidslijn milieu provincie Utrecht

Algemeen

- 23 Besluit aanwijzing toezichthouders provincie Utrecht 2012
- 24 Planschadeverordening provincie Utrecht 2011
- 25 Vaarwegenverordening provincie Utrecht 2008