

PS2010RGW16 bijlage

Startnotitie ‘Op weg naar een provinciale landschapsverordening’

Wat houden we in (eigen) (de) hand?



Gedeputeerde Staten Provincie Utrecht

11 mei 2010

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.	4
2.	Achtergronden.	7
2.1.	Verordening bescherming natuur en landschap (Vnl).	
2.2.	Provinciale ruimtelijke verordening (Prv) en het provinciaal belang.	
2.3.	Effecten uitwisseling Prv en Vnl op beleid en uitvoeringsniveaus.	
2.4.	Verschillen Prv en Vnl.	
3.	Analyse van het meest adequate en effectieve instrument.	10
3.1.	De aanpak van stappen 1, 2, en 3 uitgewerkt.	
3.2.	De toets en het resultaat van de toets	
3.3.	Gevolgen van de toets voor de instrumenten.	
3.4..	Communicatie met gemeenten.	
4.	Beleidsmatige herijking van de Lpu onderwerpen (stap 4).	17
5.	Nieuwe onderwerpen in de Lpu.	21

Bijlagen

1. Advies van Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid Universiteit Utrecht, Mr. A.A.J. de Gier.
2. Planning tot en met vaststelling nieuwe landschapsverordening.
3. Factoren die instrumenten het meest effectief maken en verslag interview gemeenten.
4. Schematisch overzicht doelen Vnl en hun effecten.
5. Besluitvorming m.b.t. de Vnl in historisch perspectief

1. Inleiding.

Wat vooraf ging.

Op 3 juli 2006 is de ad hoc commissie Vermindering regelgeving en bureaucratie door u ingesteld. Deze commissie adviseert de commissie BEM over dereguleringsmogelijkheden. In dit verband zijn de dereguleringsmogelijkheden van de autonome Verordening bescherming natuur en landschap provincie Utrecht 1996 (hierna Vnl) bekeken.

Sinds 2007 zijn hiervoor in opdracht van de ad hoc commissie een notitie en twee adviezen opgesteld.

1. De ambtelijke nuloptie-notitie¹ van oktober 2007, met daarin primair het antwoord op de vraag wat de gevolgen zullen zijn van het geheel afschaffen van de Vnl.
2. Het advies van UJG² na toetsing van de Vnl aan de dereguleringsstoets 'Voorgenomen regelgeving' van maart 2008. Op 8 april 2008 hebben wij ingestemd met de resultaten en aanbevelingen die in het advies waren opgenomen. De ad hoc commissie was echter 'teleurgesteld over de inhoudelijke kwaliteit en objectiviteit van het uitgevoerde onderzoek naar de Vnl' (brief 22 mei 2008).
3. Op 8 juni 2009 besluit u nogmaals tot een onafhankelijk onderzoek, resulterend in het juridische advies³ inzake de uitwisselbaarheid van de Vnl en de Provinciale Ruimtelijke Verordening (hierna Prv). Het advies is uitgebracht door Mr. A.A.J. de Gier van het Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid van de Universiteit Utrecht. Op 3 november 2009 hebben wij hiervan kennisgenomen en het advies doorgestuurd. Het advies vindt u in [bijlage 1](#) en een samenvatting hierna onder het kopje advies de Gier en aanpak.

Voorts waren wij ondertussen gestart met een beleidsmatige herijking van de Vnl vanuit de inhoud. Op 14 juli 2009 hebben wij daartoe de Startnotitie Verordening Beeldkwaliteit Buitengebied (hierna Vbb) vastgesteld en op 7 september 2009 is deze besproken in de commissie RGW. Om de samenlopende processen, in afwachting van het juridisch advies, te bundelen hebben wij de notitie teruggenomen.

De opdracht van PS aan GS.

Op 16 december 2009 zijn door de commissie BEM de vervolgstappen vastgesteld n.a.v. het advies van Mr. De Gier met het verzoek deze uit te voeren. Deze komen er op neer:

1. Optimaal vorm te geven aan de dereguleringsmogelijkheden uit het advies.
2. Het advies te betrekken in de startnotitie ter modernisering van de Vnl.
3. Op basis van de besluitvorming van stappen 1 en 2 een definitief statenvoorstel voor te leggen met een concept-verordening die is onderworpen aan de landelijke Actaltoets.

In de hierboven genoemde startnotitie hadden wij al beleidsmatige voorstellen neergelegd waar het gaat om het niveau van bescherming van de natuurwetenschappelijke, landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden (NLCA waarden) via een landschapsverordening. De ad hoc commissie ziet daarnaast nog graag een afweging van de meest geëigende juridische instrumenten om de NLCA waarden in plaats van de Vnl te kunnen beschermen, op het niveau van bescherming dat

¹ 'De Vnl doorgelicht' d.d. 15 oktober 2007.

² Notitie 'Doorlichting van de Vnl'.

³ Advies inzake de uitwisselbaarheid van de provinciale Verordening bescherming natuur en landschap en de provinciale Ruimtelijke Verordening, met bijzondere aandacht voor de mogelijkheden van decentralisatie.

nu is bereikt. Daarbij rekening houdend met enerzijds de bewaking en het houden van grip op de instandhouding van NLCA waarden, maar anderzijds niet te schromen voor de beperking van administratieve lasten voor de provincie, maar ook zeker voor de burger (beperken regeldruk). Decentralisatie is daarbij geen doel op zich.

Met deze notitie hebben wij de eerste twee opdrachten uitgevoerd, in houdende het antwoord op de vragen:

- Wat is het meest adequate instrument en wie kan de Vnl- taken het meest effectief uitvoeren?
 - De overgebleven Vnl-taken op verdere mogelijkheden van vereenvoudiging te onderzoeken.
- Deze notitie bevat dus geen tekstvoorstellen voor een nieuwe verordening (opdracht 3). Deze laatste opdracht voeren wij uit na de vaststelling van de voorliggende startnotitie.

Advies de Gier en Aanpak.

Het advies van De Gier is een uitvloeisel van de dereguleringsopgave. Provinciale Staten besloten tot het onderzoek op basis van een door de ad hoc commissie Vermindering regelgeving en bureaucratie uitgebracht advies. In dit advies gaf de commissie aan de beleidsdoelstellingen (bescherming van de ecologische hoofdstructuur, de landschappelijke hoofdstructuur, de aardkundige waarden en de algemene natuur- en landschapswaarden) die met de Vnl als regulerend instrument beoogd worden te onderschrijven. Wel wierp de commissie de vraag op of wat we nu door middel van de Vnl reguleren, niet anders, simpeler, met minder regels en/of gedecentraliseerd geregeld kan worden. Ook vroeg de commissie zich af of, gelet op de nieuwe regelgeving (nWro, Wabo en veranderde inzichten ('decentraal wat kan, centraal wat moet'), een zelfstandige provinciale verordening nog steeds het meest passende instrument is.

Het advies van De Gier gaat hierop in. Het legt de nadruk op de relatie tussen de Vnl en de Prv. Hierbij wordt geconstateerd dat de Vnl en de Prv zowel inhoudelijk als instrumenteel aanzienlijke overlap vertonen. Geconcludeerd wordt dat voor het merendeel van de onderwerpen van de Vnl de Prv als alternatief denkbaar is, zodat integreren een reële optie is. Omdat de uitvoering van de Prv via de gemeentelijke bestemmingsplannen verloopt, zou hiermee tevens spraken zijn van een vorm van decentralisatie. Kanttekeningen worden gezet bij de mogelijke 'gaten'. Als de Vnl geheel zou worden geïntegreerd in de Prv ontstaan er (bij afwezigheid van aanvullende instrumenten) "gaten" in de bescherming van de hierboven genoemde waarden. Deze 'gaten' zijn:

1. De ruimtelijke relevantie. In de Prv kunnen alleen onderwerpen worden gereguleerd die "ruimtelijk relevant" zijn om onderdeel van een bestemmingsplan uit te maken. Reclameopschriften zijn een voorbeeld van een niet ruimtelijk relevant onderwerp.
2. De Vnl heeft met haar voorschriften en ontheffingstelsel een ruimere reikwijdte dan de Prv. Gebruiksvoorschriften en bepalingen van het bestemmingsplan zijn immers grofmaziger dan het verbod- en toestemmingstelsel van de Vnl.

Met deze gaten kan verschillend worden omgegaan. Zo zouden we het vullen van de gaten aan de gemeenten kunnen overlaten door het vaststellen van gemeentelijke landschapsverordeningen. Echter de provincie heeft daarop geen invloed. Dit geldt ook in sterke mate voor het sluitstuk van het beleid de handhaving. De Gier stelt voor om een inventarisatie te maken van de gaten.

Deze inventarisatie is uitgevoerd door een brede ambtelijke projectgroep van de afdelingen, Ruimte, Staf Directie en Control, Groen, Handhaving en Vergunningverlening. Om tot de antwoorden op de vragen te komen zijn bij de inventarisatie van de Vnl onderwerpen steeds vier stappen doorlopen.

Stap 1. Toets op ruimtelijke relevantie

Stap 2. Toets op de meest effectieve (doelmatige) wijze van regelgeving.

Stap 3. Toets op mogelijke decentralisatie naar gemeentelijke verordening.

Stap 4. Beleidsmatige herijking van de (overgebleven) Lpu onderwerpen.

Na in hoofdstuk 2 de achtergronden te hebben geschetst, bevat hoofdstuk 3 de stappentoets. Het resultaat is schematisch weergegeven. De overgebleven onderwerpen staan in hoofdstuk 4, tevens stap 4. Hierin formuleren wij dereguleringsvoorstellen en enkele voorstellen voor aanscherping van de regelgeving voor de overgebleven onderwerpen. Ten slotte geven we in hoofdstuk 5 nog een voorstel voor een nieuw onderwerp in de provinciale Landschapsverordening provincie Utrecht 2011 (hierna Lpu). In vijf bijlagen wordt aanvullende informatie gegeven en toelichting.

Planning.

Na vaststelling van deze startnotitie zullen wij u in een latere vervolgstap de juridisch uitgewerkte regeling met toelichting en Actaltoets ter vaststelling voorleggen volgens de planning in bijlage 2. De planning zal voor een deel afhankelijk zijn van de tijd die de Actaltoets zal gaan vergen. Deze toets is niet eerder op provinciale regelgeving uitgevoerd. Daarna leggen wij u de nieuwe Lpu ter vaststelling voor en de algemene vrijstellingen en beleidsregels ter kennisname (zie hierna onder 2.1. het systeem van de Vnl).

Deze planning is gebaseerd op toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen vaststelling van een verordening, vrijstelling en beleidsregels staat op grond van artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep en dus ook geen bezwaar open.

2. Achtergronden.

2.1. De Verordening bescherming natuur en landschap (Vnl).

Het historisch perspectief van de Vnl is neergelegd in bijlage 5. De Vnl is een sectoraal autonoom uitvoeringsinstrument binnen het beleidsveld natuur en landschap. Zo vindt het provinciale Beleidsplan natuur en landschap zijn basis in artikel 1, lid 2 van de Vnl. De uitvoering op het gebied van beleid, vergunningverlening en handhaving hangt nauw samen met de uitvoering van deze drie onderdelen voor de provinciale taken van de Boswet, Natuurbeschermingwet en de Flora- en Faunawet. Alleen beleidsmatig is er tot nu een koppeling met de ruimtelijke ordening met betrekking tot woonschepen. In uw Notitie Woonschepenbeleid 2002-2012 zijn het Vnl spoor en het ruimtelijke spoor beleidsmatig verankerd.

Het enige doel van de Vnl is de bescherming van natuurwetenschappelijke, landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden (de NLCA-waarden) in de provincie Utrecht (artikel 1a, lid 1 Vnl). De Vnl vervult een belangrijke rol bij het bieden van een basisbescherming voor de ecologische hoofdstructuur, de landschappelijke hoofdstructuur (w.o. de visuele belevingswaarde), de cultuurhistorische hoofdstructuur, de aardkundige waarden en de algemene natuur- en landschapswaarden in het buitengebied.

Met de Vnl worden veel voorkomende vormen van natuur- en landschapsaantastingen inclusief de landschappelijke verrommeling⁴ ongedaan gemaakt en voorkomen. Deze basisbescherming wordt geboden voor ingrepen verdeeld over drie uiteenlopende hoofdstukken, die elk een eigen onderwerp regelen:

- hoofdstuk I: opschriften, afbeeldingen en aankondigingen
- hoofdstuk II, storten, bergen en opslaan
- hoofdstuk III, wateren (woonschepen, vaartuigen, voorwerpen en hun voorzieningen).

Het effect van de in deze hoofdstukken gegeven verboden handelingen staan in bijlage 3 weergegeven.

Het systeem van de Vnl ziet er als volgt uit. In de Vnl staan verbodsbepalingen voor bepaalde, voor NLCA-waarden mogelijk schadelijke ingrepen. In de Vnl zijn door u de uitzonderingen op deze verboden benoemd. Voor individuele gevallen kunnen wij onthefing (met voorschriften) verlenen van het verbod, indien de NLCA-waarden niet onaanvaardbaar worden geschaad. Voorts heeft u ons de bevoegdheid gegeven tot het opstellen van algemene voorschriften en het nemen van vrijstellingsbesluiten. Dit zijn algemeen geldende besluiten waaraan beperkingen en voorschriften kunnen worden verbonden. Bij het geven van de hiervoor genoemde vrijstellingsbevoegdheden heeft u als voorwaarde gesteld dat de uitvoering van de vrijstellingen niet mag leiden tot een grotere aantasting van de natuur- en landschapswaarden en cultuurhistorische en archeologische waarden in de provincie

Voorts zijn er beleidsregels voor een consequente uitvoering. Voor woonschepen en vaartuigen geldt de ondervolgorde: ligplaats, aanlegplaats, voorzieningen bij de aanlegplaats en voorwerpen in het water.

Het werkingsgebied van de Vnl is voor de hoofdstukken I, II en III (alleen voor wat betreft het onderdeel vaartuigen) het gebied buiten de bebouwde kom ingevolge artikel 27 van de Wegenwet (artikel 1 Vnl). Voor woonschepen geldt een ruimer toepassingsgebied; de betreffende regels gelden ook binnen de bebouwde kommen, met uitzondering van de kommen van Utrecht, De Ronde Venen en Nieuwegein. Verder is de verordening voor hoofdstuk III niet van toepassing in de aangewezen werkgebieden van het Recreatieschap Vinkeveense Plassen en het Plassenschap Loosdrecht (artikelen 7a en 7b Vnl).

⁴ Een verloederd landschap met veel storende niet passende elementen, dikwijls sluipend, niet gepland en schijnbaar ongeordend ontstaan. Uit: Verrommeling in Nederland, WOT rapport 6, mei 2006 ISSN 1871-028X Alterra.

2.2. De Provinciale planologische verordening (Prv) en het provinciaal belang.

Met de komst van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is de centrale sturingsfilosofie 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. Belangrijke pijlers zijn hierbij een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen overheden en beleidsvrijheid. Deze filosofie komt terug in de structuurvisie. Deze visie moet voldoende beleidsvrijheid geven aan gemeenten voor hun eigen ruimtelijke beleid.

De Wro brengt een andere werkwijze met zich mee. De provincie toetst daarbij niet meer achteraf maar toetst vooraf of de gemeente in haar bestemmingsplan of projectbesluiten voldoende rekening heeft gehouden met provinciale belangen. In de Prv kan de provincie, indien nodig, dwingend regels opleggen waaraan bestemmingsplannen moeten voldoen. In de Prv staan de 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. Het gaat daarbij om beleid dat met het oog op een goede provinciale ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Deze belangen zijn selectief en concreet.

2.3. Effecten uitwisseling Prv en Vnl op beleid en uitvoeringsniveaus.

In onderstaand schema staan de relaties vanuit het perspectief van het uitvoeringsniveau weergegeven.

Kader/Regeling	Prv /bestemmingsplan	Vnl	Vnl in Prv
Beleid	Kaderstellend RO beleid	Kaderstellend N&L beleid Uitvoeringsbeleid	Deregulering
Vergunningverlening	Gemeente Brede belangenafweging waarvan NLCA er één is	Provincie Sectorale belangenafweging Alleen NLCA afweging.	Uitvoering: Decentralisatie
Handhaving (sluitstuk van beleid)	Gemeente	Provincie	Uitvoering: Decentralisatie

2.3. Verschillen Prv en Vnl in de juridische sfeer.

Bij de afweging van taakuitwisseling spelen de onderstaande, vaak juridische verschillen, in meer of mindere mate een rol, aldus De Gier.

Prv is gebiedsselectief, de Vnl niet.

De Prv en dus de doorwerking in het bestemmingsplan is, zeker op dit ogenblik gebiedsselectief. Natuurwaarden bijvoorbeeld worden alleen beschermd in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en in gebieden met waardevolle natuur buiten de EHS (weidevogelgebieden en botanisch/faunistisch waardevolle gebieden) zoals aangegeven in de provinciale structuurvisie. Cultuurwaarden worden alleen beschermd binnen de Cultuurhistorische Hoofdstructuur (CHS) De landschappelijke waarden zullen naar verwachting in de nieuwe structuurvisie nader worden omschreven (op basis van kernkwaliteiten).

De Vnl daarentegen is van toepassing in het gehele buitengebied. De Vnl is meer een handhavinginstrument dat zich richt op de aanpak van sluipenderwijs voortgaande activiteiten voordat ze eigenlijk een ruimtelijk relevante kwestie worden. Juist de veelheid aan kleinschalige landschappelijke aantastingen kan de beleving van landschappelijke verrommeling versterken, ook in niet EHS-gebied.

Belangenafweging verschillend.

Het enige belang van de Vnl is het behouden van natuur- en cultuurhistorische waarden en het voorkomen van aantasting/verrommeling van de visuele belevingswaarde in het buitengebied. Dat

doet de Prv ook, maar deze kent een brede belangenafweging, waarbij de NLCA- waarden één belang is ten opzichte van vele andere belangen, wat minder garanties voor de bescherming van deze waarden biedt. Voor de bescherming van de NLCA waarden is de Vnl daardoor een krachtig instrument.

Met Vnl is de provincie zelf handhaver.

De provincie kan via de Prv invloed uitoefenen op de inhoud van het bestemmingplan. Op de vaststelling van een gemeentelijke verordening (zoals de APV) heeft de provincie, anders dan bij het bestemmingsplan, echter geen invloed. Datzelfde geldt in sterke mate voor de handhaving van het natuur- en landschapsbeleid: onder de Vnl zijn wij zelf handhaver, bij regeling via een bestemmingsplan en APV kunnen wij slechts “verzoeken” om handhaving (art. 7.9 Wro). Deze bepaling garandeert slechts dat wij *belanghebbende* kunnen zijn in een procedure over bestuursrechtelijke handhaving, maar niet meer dan dat. Wij kunnen dus in beroep gaan tegen een weigering van een gemeentebestuur (n.a.v. ons verzoek) om handhavend op te treden, maar de handhaving niet afdwingen. Daarbij merken wij op dat het voeren van gerechtelijke procedures tegen gemeenten de onderlinge bestuurlijke verhoudingen niet altijd ten goede zal komen.

3. Analyse van het meest adequate en effectieve instrument.

3.1. De aanpak van de stappen 1, 2 en 3 uitgewerkt.

Bij de inventarisatie van de Vnl onderwerpen zijn steeds vier stappen doorlopen. De eerste drie stappen, neergezet in hoofdstuk 3, zijn vertaald naar 6 categorieën. Aan deze categorieën zijn na weging de meest adequate instrumenten toegedeeld voor de onderwerpen.

Stap 1. Toets op ruimtelijke relevantie.

Centraal stond een goede afbakening tussen de Prv en de Vnl. Daar waar de bescherming van het landschap goed via de ruimtelijke ordening (het bestemmingsplan) kan worden geborgd, zou de Vnl in principe moeten terugtreden. De provinciale sturing vindt dan plaats door de Prv, die eisen stelt aan die gemeentelijke bestemmingsplannen. Overdracht van regulering van de Vnl naar de Prv is al een vorm van (gestuurde) decentralisatie: de provincie geeft de kaders aan, maar de gemeente voert uit.

Categorie 1. Beleidskader via Prv, uitvoering bestemmingsplan.

Handelingen die <u>voldoende ruimtelijk relevant</u> zijn om in bestemmingsplan te worden opgenomen via beleidsaanwijzingen uit de Prv. Ook belangen die het lokale en gemeentelijke niveau overstijgen. De Vnl trekt zich terug op dit onderdeel als de Prv overeenkomstig is aangepast.

Stap 2. Toets op de meest effectieve (doelmatige) wijze van regelgeving.

Niet in alle gevallen dat een onderwerp in een bestemmingsplan kán worden geregeld, is dit ook het meest effectieve instrument. Bij sommige onderwerpen in de Vnl (met name het storten van materialen) is er een nadrukkelijke samenhang met andere regelgeving die ook van toepassing blijft indien het onderwerp uit de Vnl wordt geschrapt: gedacht moet worden aan milieuwetgeving, afvalstoffenwetgeving en bouwstoffenwetgeving. Daar waar de provincie voor deze samenhangende wetgeving het bevoegd gezag is, is het uit een oogpunt van bundeling van deskundigheid, handhavingscapaciteit en duidelijkheid voor belanghebbende (één loket) het meest effectief om de provincie ook voor de landschapstoets als bevoegd gezag te handhaven. In dat geval kan het onderwerp dus ook blijvend in de Vnl worden geregeld.

Daar waar de conclusie is, dat het bestemmingsplan de meest geëigende vorm van regelgeving is, biedt dat nog geen garantie voor de meest effectieve handhaving van die regelgeving. Gemeenten zijn niet altijd voldoende geëquipeerd voor die handhaving. Dat is iets wat ook de Gier signaleert. Ook uit in het kader van deze notitie uitgevoerde interviews met gemeenten blijkt, dat gemeenten vaak onvoldoende menskracht en deskundigheid in huis hebben om die activiteiten in het buitengebied te controleren die niet zozeer met bouwen te maken hebben, maar met (strijdig) gebruik en aanlegvergunningplichtige activiteiten.

In deze notitie is daaruit niet de automatische conclusie getrokken, dat voor dergelijke activiteiten de Vnl dan maar de regels moet blijven bieden (categorie 5). De risico's moeten echter wel worden gesignaleerd. Bezien kan wellicht worden, in hoeverre de provinciale handhavers kunnen helpen om de gemeenten ogen en oren in het buitengebied te bieden.

Na stap 3 zijn de vier factoren die de effectiviteit van instrumenten kunnen beïnvloeden samengevat.

Categorie 2: Beleidskader Prv, uitvoering via Lpu.

Handelingen als categorie 1 echter de Vnl is hier om de hierboven genoemde redenen het meest effectieve middel om de NLCA waarden te beschermen. De Prv is kaderstellend. Van belang is de weging op bijkomende factoren van effectiviteit (weging tussen categorie 2 en 5). De Lpu doet het uitvoeringsbeleid en de uitvoering (vergunningverlening en handhaving).
--

Categorie 4: Beleid en uitvoering via Lpu.

Handelingen waarvan de bescherming van de NLCA waarden via het grofmaziger systeem van het bestemmingsplan op onaanvaardbare wijze vermindert bij intrekken Vnl. Vaak ook geen provinciaal belang op grond van de Prv (Bijlage 1: conclusie 3 juridische advies ('tweede gat')). Van belang is de weging op bijkomende factoren van effectiviteit (weging tussen categorie 4 en 5). De Lpu doet beleid en uitvoering (vergunningverlening en handhaving)

Categorie 5: Beleid en uitvoering via Bestemmingsplan.

Handelingen waarvan de bescherming van de NLCA waarden via het grofmaziger systeem van het bestemmingsplan (afgekort Bes) niet op onaanvaardbare wijze vermindert (decentralisatie).

Stap 3. Toets op mogelijke decentralisatie naar gemeentelijke verordening.

Voor ingrepen met gevolgen voor het landschap die met het instrumentarium van de Wro niet zijn te reguleren, zou de Vnl in stand kunnen of moeten blijven. Kúnnen, omdat dan ook nog de mogelijkheid openstaat het betreffende onderwerp via gemeentelijke verordening te regelen. In de inventarisatie is die mogelijkheid uitdrukkelijk wel bekeken.

Bij regelingen via gemeentelijke verordeningen kan uniformiteit in regelgeving tussen gemeenten, zowel ten aanzien van de onderwerpen als ten aanzien van de wijze van regelgeving op geen enkele manier worden gegarandeerd. Uiteraard kan op basis van vrijwilligheid en overleg uniformiteit worden nagestreefd, maar dat is erg arbeidsintensief, de uitkomst is onzeker en elke gemeente kan te allen tijde weer een andere keuze maken. Daar waar de provincie blijvende aandacht voor het onderwerp belangrijk acht, stellen wij daarom overheveling naar gemeentelijke verordeningen niet voor (categorie 3).

Categorie 3: Beleid en uitvoering via Lpu.

Handelingen die onvoldoende ruimtelijk relevant zijn (Bijlage 1: conclusie 2 juridisch advies, 'eerste gat'), dikwijls ook voor het bestemmingsplan, maar wel een grote impact hebben op de NLCA waarden bij intrekking van de Vnl. Van belang is de weging op bijkomende factoren van effectiviteit (weging tussen categorie 3 en 6). Een APV of gemeentelijke landschapsverordening verdient daarom niet de voorkeur. De Lpu doet beleid en uitvoering (vergunningverlening en handhaving).

Categorie 6: Beleid en uitvoering via APV/bouwverordening.

Handelingen die door het wijzigen of intrekken van de Vnl of delen daarvan via de Algemene plaatselijke verordening (APV) of bouwverordening zouden kunnen worden geregeld (decentralisatie).

Als een onderwerp is toegedeeld aan de categorieën 2, 3 of 4 dan geven wij daarbij met een lettercode aan welk van de vier onderstaande factoren, die van invloed zijn op de effectiviteit van een instrument, van belang zijn in de weging van het voorstel. In bijlage 3 zijn ze nader toegelicht. De codes zijn:

- A. *Samenhang met andere interne en externe taken*
- B. *Gewenste uniformiteit.*
- C. *Schaalniveau van uitvoering.*
- D. *Inschatting uitvoering en handhaving gemeenten op basis van interviews.*

Om het te vormen beeld volledig te maken geven wij in bijlage 4 schematisch het doel weer (wat beoogd wordt in stand te houden) van de Vnl onderwerpen, de effecten op het Utrechtse buitengebied en de samenloop met andere (sectorale) regelgeving

Nog een opmerking vooraf. Onderwerpen hebben wij maar één keer toegedeeld, om het primaat van de verantwoordelijk van de taak duidelijk in beeld te brengen. Bijvoorbeeld indeling onder categorie 1 betekent gelijktijdig een effect op categorie 5 voor de uitvoering van het bestemmingsplan.

Overzicht toetsresultaat: weergaven van de Vnl onderwerpen toegedeeld aan het meest adequate en effectieve instrument.

Categorie / instrument	1 Prv	2 Lpu	3 Lpu	4 Lpu	5 Bes	6.APV
<i>Bevoegd gezag</i>	<i>Prov</i>	<i>Prov</i>	<i>Prov</i>	<i>Prov</i>	<i>Gem</i>	<i>Gem</i>
Inventarisatie Vnl onderwerpen						
Het plaatsen van objectgebonden en niet-objectgebonden opschriften, billboards, lichtmastreclames, sandwichborden, vlaggen met tekst, toeristische recreatieve bewegwijzering enz.			X a,b,c,d			
Reclamemasten- en torens	X					
Storten (is ophogen) ten behoeve van:				X a,b,c,d		
• de aanleg van wallichamen, houtrillen, kaden e.d.				X a,b,c,d		
• het ophogen van percelen, slenken etc.				X a,b,c,d		
• aanleg en onderhoud van rijpaden en erven					X	
• de aanleg van geluidswallen					X	
• aanleg en onderhoud van dammen en duikers					X	
• de aanleg van baggerdepots				X a,b,c,d		
• het dempen van sloten, poelen, kleiputten, wielen en andere (kleine) wateren		X a,b,c,d				
Opslag(plaatsen) ten behoeve van:				X b,c,d		
• oude en nieuwe materialen zoals stenen, grond, bagger e.d.				X b,c,d		
• oud en nieuw materieel, zoals voertuigen, caravans, aannemersmateriaal e.d.				X b,c,d		
De woonschepenligplaats:	X					
• ligplaats	X					
• onderlinge afstand	X					
Woonschepenaanlegplaats en voorzieningen:	X					
• bouwwerken, zoals schuren, erfscheidingen						X
• bouwwerken: steigers en beschoeiingen						X
• Groene doorzichtbelemmerende erfscheidingen: beplantingen zoals heggen en struikgroepen						X
Het woonschip:	X					
• afmetingen	X					
• kleur						X
• type/oever			X b,c,d			
Vaartuigenligplaats			X a,b,c,d			
Vaartuigenaanlegplaats en voorzieningen:				X a, b,c,d		
• bouwwerken: vlonders, steigers, beschoeiingen				X a, b,c,d		
Het vaartuig:			X a,b,c,d			
• afmetingen			X a,b,c,d			
• type			X a,b,c,d			
Voorwerpen in/op/boven het water			X a,b,c,d			
(Insteek)havens:	X					
• woonschepen	X					
• vaartuigen				X,a,b,c,d		
Schade toebrengen aan rietkragen, natuuroevers en moerasstroken						X

Op basis van de resultaten van de toets valt te concluderen dat de onderwerpen in de categorieën 2, 3 en 4 het meest adequaat en effectief via de Lpu zijn uit te voeren. In de kolom 'Vnl onderwerpen' zijn deze onderwerpen grijs gearceerd.

Daarmee wordt ongeveer de helft van de Vnl onderwerpen gedereguleerd dan wel gedecentraliseerd.

3.3. Gevolgen van de toets voor de genoemde instrumenten.

Wat betekent de uitkomst van de stappentoets van onderwerpen voor de verschillende betrokken instrumenten. We doen dit aan de hand van de categorie-indeling uit de voorgaande paragraaf. Achter het kopje nieuw is weergegeven welke instrumenten betrokken zijn bij de gemaakte keuzes en wat het betekent. Daaronder volgt zo nodig een beknopte toelichting.

Categorie 1: Beleidskader via Prv, uitvoering bestemmingsplan.

Onderwerp:	Het plaatsen van reclamemasten- en torens
Bestaand beleid:	Geen ontheffing voor het plaatsen in het toepassingsgebied van de Vnl
Nieuw:	Prv: opnemen ruimtelijke randvoorwaarden. Lpu: Vrijstelling voor reclametorens en -masten, die ingaat op het moment dat de ruimtelijke voorwaarden in de Prv van kracht zijn geworden. Bes: communicatie met gemeenten (in kennis stellen).

Onderwerp:	Woonschepen, ligplaats, aanlegplaats en havens
Bestaand beleid:	Notitie Woonschepenbeleid 2002-2012, uitvoeringsprogramma woonschepenknelpunten. Integrale tijdelijke ontheffing voor maximaal 10 jaar. Het woonschip, de aanlegplaats en voorzieningen worden als één geheel gezien en beoordeeld. Sinds 2007 loopt de inhaalslag m.b.t. het opschonen van de aanlegplaats en de voorzieningen (inclusief groene doorzicht belemmerende erfafscheidingen) rondom reeds langere tijd aanwezige woonschepen (zie bijlage 5, beleidsregel, onder 2007). Het gaat in deze categorie om bouwsels zoals schuren, schuttingen etc.).
Nieuw:	Prv: aanvullen ruimtelijke randvoorwaarden voor onderlinge afstanden, afmetingen woonschepen en het oevergebruik, waar het gaat om bouwwerken (schuttingen, schuren). Lpu: Algemene vrijstelling vaststellen voor het woonschip (onderdeel afmetingen), de aanlegplaats en de voorzieningen (inclusief groene doorzicht belemmerende erfafscheidingen), mits deze onderdelen, voor zover relevant, voldoen aan de Prv en die in gaat op het moment dat de ruimtelijke voorwaarden in de Prv van kracht zijn geworden. Lpu: Beëindigen inhaalslag m.b.t. het opschonen van de aanlegplaats en de voorzieningen (inclusief groene doorzicht belemmerende erfafscheidingen) . Bes: communicatie met gemeenten (in kennis stellen).

Het tweesporenbeleid uit de Notitie Woonschepenbeleid 2002-2012 heeft er nu tot geleid dat het merendeel van de woonschepen en hun ligplaatsen zijn geregeld in het bestemmingsplan. De ruimtelijke voorwaarden voor nieuwe ligplaatsen zijn vanuit deze notitie al opgenomen in de provinciale structuurvisie en verwerkt in de Prv. Ze moeten alleen nog worden gecompleteerd met onderlinge afstanden, afmetingen woonschepen en het oevergebruik, waar het gaat om bouwwerken (schuttingen, schuren). De 'gaten' zijn voor dit onderwerp dus al grotendeels gedicht

Van 2002 tot en met 2007 hebben wij in onze ontheffingen opgemerkt dat beleid in voorbereiding is voor het oevergebruik bij woonschepen en dat dit op een later moment consequenties kan hebben voor de aanwezige voorzieningen. Dit is geconcretiseerd in de beleidsregels van 2007. Hierin wordt onder andere aangegeven hoe wordt omgegaan met de in de Woonschepenverordening en later in de VNL opgenomen verboden met betrekking tot de aanlegplaats en de voorzieningen bij woonschepen. Op deze manier kan een inhaalslag worden gemaakt met de ontheffingverlening en handhaving van dergelijke voorzieningen. Als nu de beleidsuitvoering voor woonschepen en aanleg- en ligplaatsen

grotendeels via het bestemmingsplan zal worden gereguleerd is de vraag gerechtvaardigd of het huidige strikte aanlegplaatsenbeleid (oeverbeleid) voor deze woonschepen moet worden doorgezet op grond van de Lpu. Met de invoering van een algemene vrijstelling valt het grootste deel van de woonschepen niet meer onder de ontheffingsplicht. Afzonderlijke beoordeling van dit onderdeel voert te ver. Daarom stellen wij voor het oeverbeleid te laten vervallen.

Met de algemene vrijstelling kan het verbod om met een woonschip ligplaats in te nemen in de Lpu blijven. Dit is om verschillende redenen noodzakelijk:

- Het is een onmisbaar sturingsinstrument voor de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma Woonschepenknelpunten uit de Notitie Woonschepenbeleid 2002-2012.
- Het is noodzakelijk voor lopende ontheffingen met uitstervingsconstructie en gedoogbeschikkingen.
- Het inleveren van lengte voor hoogte beleid bij vervanging van woonschepen kan gehandhaafd blijven (vergroten onderlinge afstanden tussen woonschepen).
- Het handhaven van het maatwerk waar het gaat om type- en oeverbeleid. Wij zouden het voor bijzondere gebieden niet acceptabel vinden als in de uiterwaarden de varende schepen vervangen kunnen worden door woonarken.

Oeverbeleid: dit blijft gelijk bij woonschepen (in de meest kwetsbare landschappen) waarbij van begin af aan is aangegeven dat oevergebruik is uitgesloten, hetgeen in de ontheffing is verankerd.

Typenbeleid: ligplaatsen gereserveerd voor alleen historische en varende woonschepen afgestemd op de landschappelijke kwaliteiten ter plaatse.

Categorie 2: Beleidskader Prv, uitvoering via Lpu.

Onderwerp:	Het dempen van sloten, poelen, kleiputten, wielen en andere (kleine) wateren.
Bestaand beleid:	Via 1-loket (ingang waterschap (keurvergunning)), en door ons gecombineerd afhandelen van Vnl ontheffing of melding (landschaps- en natuurtoets) en Wm ontheffing (milieutoets afvalstoffen). De weigeringsgrond van de melding is te beperkt voor een adequate bescherming.
Nieuw:	Prv : opnemen ruimtelijk randvoorwaarden Nationale Landschappen en Cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS). Lpu : uitvoeringsbeleid uitwerken, primair m.b.t. slootdempingen en andere waardevolle wateren. Lpu : wetstechnisch beter toesnijden op de bescherming van deze waarde. Afhankelijk van de Prv formulering de toepassing van de Lpu te koppelen aan gebieden.

Het behoud van waardevolle slotenpatronen zal in de Prv worden opgenomen en daarmee als provinciaal belang worden doorvertaald in gemeentelijke bestemmingsplannen. Dat ligt ook voor de hand, omdat de middeleeuwse kavelpatronen van grote cultuurhistorische waarde zijn en daarmee de terugleesbaarheid van ons erfgoed vormen. De uitvoeringspraktijk laat echter zien dat dit onvoldoende bescherming biedt. Jaarlijks worden vele sloten gedempt, die deel uitmaken van de cultuurhistorisch waardevolle kavelpatronen en die buiten de reikwijdte van de Vnl vallen. Het criterium van categorie 4 is hier evengoed van toepassing. Daarom vinden wij het essentieel, dat voor het behoud van dit cultureel erfgoed de Lpu hierop van toepassing blijft. Te meer omdat wij vanwege de noodzakelijke Wm ontheffing toch al op dezelfde locatie in het veld zijn.

Categorie 3. Beleid en uitvoering via Lpu.

Onderwerp:	Alle onderwerpen in deze categorie
Bestaand beleid:	Voor opschriften en vaartuigen gelden al algemene vrijstellingen. Zie bijlage 5 onder jaargangen 2002-2003, 2006 en 2007.
Nieuw:	Lpu: In aanvulling op categorie 1 inbreng in algemene vrijstelling woonschepen van groene doorzichtbelemmerende erfafscheidingen. Lpu: Zie verder hoofdstuk 4, categorie 3, beleidsmatige herijking Vnl.

De onderwerpen in deze categorie zijn niet of nauwelijks ruimtelijk relevant. Effectieve regeling via de Prv en dus het bestemmingsplan is vrijwel uitgesloten. De Lpu is voor deze onderwerpen het meest aangewezen instrument.

De benoemde onderwerpen hebben vooral een flinke impact op de visuele belevingswaarde van het landschapsschoon.

Categorie 4. Beleid en uitvoering via Lpu.

Onderwerp:	Alle onderwerpen in deze categorie behalve opslagplaatsen.
Bestaand beleid:	Voor de toepassing van sommige materialen geldt in afstemming met de Wm de Notitie Groenafval en een gedragslijn voor (tijdelijke) baggerdepots. Ook hier gecombineerde afhandeling door ons van Vnl ontheffing (landschaps- en natuurtoets) en Wm ontheffing (milieutoets afvalstoffen). Voor aanlegplaatsen, voorzieningen van vaartuigen (zie bijlage 5 2006) gelden al algemene vrijstellingen.
Nieuw:	Lpu: Maken en samenvoegen vrijstellingen van Vnl en het vrijstellingsbesluit tot één besluit (geldt niet voor onderdelen vaartuigen). Lpu: Zie verder hoofdstuk 4, categorie 4, beleidsmatige herijking Vnl.

Binnen deze categorie focussen wij vooral op activiteiten die wel ruimtelijk relevant, maar niet in strijd met de bestemming en niet aanlegvergunningplichtig zijn, maar fysiek wel permanente gevolgen kunnen hebben voor de NLCA waarden. Dit zijn 'gaten' in het bestemmingsplan. Ze zijn geen provinciaal belang, zodat ze niet in de Prv staan. De uitvoering (vergunningen en handhaving) wordt door ons gebundeld omdat wij in die gevallen voor zowel Wm (stortverbod) en de Lpu bevoegd gezag zijn.

De onderwerpen in deze categorie, voor zover ze bij het onderdeel vaartuigen behoren, hebben vanuit de Lpu gezien een directe relatie met de onderwerpen in categorie 3. Voor de Lpu is het vaak een totaalpakket. Het bij elkaar houden voorkomt versnippering en dus inefficiëntie.

Onderwerp:	Opslag, opslagplaatsen en verrommelde terreinen.
Bestaand beleid:	Voor opslagplaatsen geldt al een vrijstelling. Iedere niet-objectgebonden opslag in de kiem smoren.
Nieuw:	Lpu: wetstechnisch beter toesnijden op verrommelde terreinen.

Een apart onderwerp vormen de opslagplaatsen en daaraan gerelateerde verrommelde terreinen. Uit ervaring weten wij dat met name de niet-erfgebonden opslagplaatsen zonder enige relatie met de omgeving altijd een ernstige landschappelijke verrommeling veroorzaken. Uit de handhavingresultaten weten wij dat dit nog steeds een veelvuldig voorkomend verschijnsel is. De impact op de visuele belevingswaarde van het landschapsschoon is hoog. De Lpu vormt de stofzuiger om deze vaak sluipenderwijs startende activiteiten in de kiem te smoren, voordat het überhaupt een ruimtelijk

probleem kan worden. Op rommelterreinen is de Vnl nu niet effectief toegesneden. Opslagplaatsen die zijn bestemd, zijn in de Vnl en ook in de Lpu uitgezonderd van het verbod.

Categorie 5. Beleid en uitvoering via Bestemmingsplan.

Onderwerp:	Alle onderwerpen in deze categorie.
Bestaand beleid:	Veelal maatwerk
Nieuw:	Lpu: Deze onderwerpen buiten de reikwijdte brengen en beëindigen. Bes: communicatie met gemeenten (in kennis stellen).

Deze onderwerpen zijn geen provinciaal belang en zijn geredeneerd vanuit de NLCA waarden niet of nauwelijks van betekenis.

Categorie 6. Beleid en uitvoering via APV/bouwverordening.

Onderwerp:	Alle onderwerpen in deze categorie.
Bestaand beleid:	Zie categorie 1 onder woonschepen. Aanvullend gaat het hier over het aanpakken van steigers en beschoeiingen. Het kleurenbeleid voor woonschepen (zie bijlage 5, 1986 en de Notitie Woonschepenbeleid 2002-2012).
Nieuw:	APV: In aansluiting op categorie 1 onder woonschepen. Kan via de instrumenten van deze categorie worden gereguleerd (De onderwerpen zijn geen provinciaal belang voor de Prv). APV: zo nodig kleurenbeleid voor woonschepen. APV: artikel m.b.t. het schade toebrengen aan rietkragen, natuuroevers en moerasstroken. Lpu: Deze onderwerpen buiten de reikwijdte brengen en beëindigen Bes: Communicatie met gemeenten (in kennis stellen).

Deze onderdelen zullen niet meer actief via de Lpu worden gereguleerd. Dikwijls hebben gemeenten en waterschappen al een steiger- en beschoeiingenbeleid.

Dankzij zeker 35 jaar kleurenbeleid voor woonschepen in het Utrechtse buitengebied heeft 95% van de woonschepen een donkere of naturel kleurstelling. Het kleurenbeleid is bedoeld om de opvallendheid van een woonschip, dikwijls gelegen in open water, in alle jaargetijden terug te dringen door een donkere kleurstelling. Juist als het gaat om visuele belevingswaarde en het verhogen daarvan is deze maatregel essentieel. De uitvoeringspraktijk laat zien dat woonschepen bij vervanging vrijwel allemaal worden gebouwd van red cederhout en daarmee de naturel houtkleur steeds meer de overhand zal krijgen Het kleurenbeleid voor woonschepen kan op gemeentelijk niveau via de welstandstoets worden georganiseerd.

Het artikel over het veroorzaken van schade aan rietkragen en natuuroevers is bedoeld voor buitengewone opsporingsambtenaren (met name van de waterschappen) om snel te kunnen optreden als het artikel wordt overgetreden. Het blijkt in de praktijk niet of nauwelijks te worden gebruikt.

3.4. Communicatie met gemeenten.

De onderwerpen uitgesorteerd in de categorieën 1, 5 en 6 raken de gemeenten direct. Wij stellen voor hen te informeren over de consequenties van de uitwisseling van taken in verband met het bestemmingsplan en de APV. Hiervoor een tijdstip te kiezen lopende de voorbereidingsprocedure van de Lpu zodat zij daarover zo nodig hun zienswijze kunnen geven.

4. Beleidsmatige herijking van de Lpu onderwerpen.

Ten slotte stap 4: ook als een onderwerp in de Lpu blijft omdat deze het beste kader biedt, moet gekeken worden naar deregulering. Daarnaast kijken wij voor de overgebleven onderwerpen naar voorstellen tot actualisering en modernisering op basis van onze eerdere beleidsmatige herijking van de Vnl⁵

Deregulering kan enerzijds worden gevonden in formuleren van (niet te strakke) algemene regels (de Vnl: “vrijstellingen”). Voor gevallen binnen deze regels is dan geen afzonderlijke toestemming (“onthefing”) nodig. Anderzijds kan deregulering worden gebruikt om speelruimte te bieden voor specifieke uitzonderingssituaties waarvoor het onredelijk, c.q. maatschappelijk onwenselijk zou zijn deze onder een generiek verbod te laten vallen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan verkiezingsborden (categorie 3). De hiervoor genoemde algemene regels kunnen ook gebruikt worden als vangnet bij die onderwerpen, waarbij de verwachte regeling in het bestemmingsplan nog niet is gerealiseerd. De Vnl treedt dan terug zodra het bestemmingsplan rechtskracht heeft.

Bedacht moet ook worden dat een aanpassing van de Vnl sneller gestalte zal krijgen dan de aanpassing van de Prv. Het ligt immers voor de hand de noodzakelijke aanpassing van de laatste mee te nemen met de integrale herziening van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en de Prv.

Soms zijn er geen voorstellen en soms zijn de voorstellen in het kader van de uitwisselingstoets hiervoor al besproken. Dan volstaan wij met de vermelding 'Geen verdere voorstellen'. Voor de overzichtelijkheid en aansluiting hanteren wij dezelfde structuur als hiervoor.

Categorie 1: Beleidskader via Prv, uitvoering bestemmingsplan.

Onderwerp:	Woonschepen.
Kader:	Vrijstelling voor woonschepen in arkenparken.
Nieuw:	Toevoegen van twee kleinere arkenparken aan de vrijstelling.

Wij stellen voor om de woonarkenparken ‘Bestevaer’ bij Baarn en ‘De Horn’ bij Baambrugge toe te voegen aan het rijtje van (onder voorwaarden) vrijgestelde woonarkenparken in de gemeente De Ronde Venen. Deze vrijstelling is al sterk geënt op het Prv spoor. De afmetingen van deze woonschepen en de aanlegvoorzieningen (maten schuurtjes e.d.) zal de gemeente via het bestemmingsplan moeten regelen. De voorwaarde waarin het kleurenbeleid is vastgelegd vervalt.

Categorie 2: Beleidskader Prv, uitvoering via Lpu.

Geen verdere voorstellen.

Categorie 3. Beleid en uitvoering via Lpu.

Onderwerp:	Opschriften, afbeeldingen en aankondigingen.
Kader:	Algemene vrijstelling en uitzonderingen in de Vnl.
Nieuw:	-Het schrappen van de ontheffingsmogelijkheid i.v.m. de WABO en jurisprudentie. -Het verbod uit te breiden voor vlaggen en reclameobjecten zonder opschrift of afbeelding en voor vlaggen gelijktijdig een vrijstelling op te nemen . -Toevoegen van nieuwe categorieën aan de vrijstelling: <ul style="list-style-type: none">• tijdelijke borden voor de verkoop van seizoen- en perceelsgebonden agrarische

⁵ Startnotitie Verordening beeldkwaliteit buitengebied, GS 14 juli 2009, commissie RGW 7 september 2009.

	<p>producten (bijvoorbeeld bij een kersenboomgaard)</p> <ul style="list-style-type: none"> • (digitale) aankondigingsborden van gemeenten die in de plaats komen van de huidige bebouwdekom-borden (bijvoorbeeld matrixborden) • verkiezingsborden (niet de door de gemeente geplaatste borden, die zijn al uitgezonderd). • verwijsborden voor zogenaamde landwinkels (verkoop permanente eigen agrarische producten) in aansluiting op richtlijn toeristische bewegwijzering van het CROW. • borden rondom sportvelden. • toeristische bewegwijzering volgens de richtlijn van het CROW⁶ (hiermee kan het algemene voorschrift in de Vnl vervallen, de ABBU-regeling). <p>-Samenvoegen vrijstellingen van Vnl en het vrijstellingsbesluit tot één besluit -Introducere overgangsrecht voor afgelopen ontheffingen.</p>
--	--

Door het schrappen van de ontheffingsmogelijkheid voor opschriften, afbeeldingen en aankondigingen (hierna reclameborden) hoeft niet meer per geval gemotiveerd te worden waarom de landschappelijke waarde wordt aangetast. Door de beleidsregel Buitenreclame was de ontheffingsmogelijkheid beperkt tot reclameborden bij sportvelden en kon de motivering in alle andere gevallen achterwege blijven. Dit uitgangspunt is zeer recent door de Rechtbank van Utrecht tegengesproken⁷. Dit kan alleen als er geen ontheffingsmogelijkheid is.

Een andere belangrijke reden voor deze wijziging is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna Wabo). Blijft de ontheffingsmogelijkheid in stand dan haakt dit onderdeel van de Lpu automatisch aan bij de Wabo. Dit is ongewenst omdat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning (meestal de gemeente) het onderdeel reclameborden van de omgevingsvergunning moet toetsen aan de Lpu, terwijl er in feite vrijwel nooit ontheffing kan worden verleend. Het laten vervallen van de ontheffingsmogelijkheid beperkt de administratieve lasten en maakt de handhaving van de Lpu efficiënter.

Het huidige verbod geldt nu alleen voor vlaggen met opschriften en niet voor vlaggen zonder opschriften, terwijl deze laatste wel dezelfde landschappelijk impact hebben op het omringende landschap. Er is nu overigens geen vrijstelling voor vlaggen. Het voorstel is om een apart verbod op te nemen voor vlaggen, ook voor vlaggen zonder opschriften. Gelijktijdig een vrijstelling op te nemen voor het toestaan van vier vlaggen per gebouw en voor officiële vlaggen zoals landenvlaggen.

Daarnaast lopen we in onze handhavingspraktijk vaker aan tegen reclameobjecten zonder opschriften. Hiermee wordt het verbod ontdoken. Ook voor deze categorie een apart verbod op te nemen. Dergelijk objecten zijn net zo ontsierend in het Utrechtse landschapsschoon als bijvoorbeeld weilandborden en billboards. Een voorbeeld is de grote paarswitte reclamekoe (zonder tekst) boven op het dak van een boerderij. De provincie Noord-Brabant heeft een dergelijk verbod reeds opgenomen in haar landschapsverordening.

Soms is in ontheffingen meer vergund dan volgens de vrijstelling mogelijk is. In die gevallen een overgangperiode van 5 jaar te hanteren gerekend vanaf de afloopdatum van de ontheffing. Daarna moeten de opschriften voldoen aan de vrijstelling.

Het verder verruimen van de vrijstellingen (het oprekken van maten) zal een steeds grotere aanslag op ons landschapsschoon betekenen en staat op gespannen voet met de destijds door u gestelde

⁶ Het [CROW](#) is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Deze not-for-profitorganisatie ontwikkelt, verspreidt en beheert praktisch toepasbare kennis voor beleidsvoorbereiding, planning, ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud.

⁷ Uitspraak Rechtbank Utrecht, SBR 08/3450 d.d. 9 februari 2010.

voorwaarde bij het geven van de vrijstellingsbevoegdheid zoals verwoord in paragraaf 2.1. Daarom zien wij hiervan af.

Onderwerp:	Vaartuigen, ligplaats en type
Kader:	Algemene vrijstelling, beleidsregel (bijlage 5, 2006) en uitzonderingen in de Vnl
Nieuw:	Opstellen van beleidsregels voor: Partyschepen bij horecagelegenheden onder voorwaarden (maximale maatvoering, landschappelijke inpassing) toe te staan.

Diverse restaurants langs de Vecht hebben een vaartuig (partyschip) afgemeerd bij het restaurant, dat gebruikt wordt bij feesten en partijen. Dit past in het (ook provinciale) streven naar een grote diversiteit aan recreatief-toeristische voorzieningen. Landschappelijk gezien is er geen groot bezwaar tegen het permanent afmeren van een partyschip (tot een bepaalde grootte) omdat er een functionele binding is met het gebouw waar het bij hoort (de horecagelegenheid).

Onderwerp:	Voorwerpen in of boven het water.
Kader:	Beleidsregel (bijlage 5, 2007)
Nieuw:	Introduceren overgangsrecht voor boatsavers.

In de meeste gevallen is er geen andere regelgeving om (drijvende) voorwerpen aan te kunnen pakken. Een voorbeeld hiervan is de redelijk veel voorkomende boatsaver, een soort drijvende 'bootgarage'. Naast het feit dat ze openbaar water in beslag nemen dragen ze ook behoorlijk bij aan de landschappelijke verrommeling. Vanwege de behoorlijke investeringen voor de verwijdering van deze boatsavers een overgangsrecht te hanteren. Indien de boatsaver op 1 januari 2004 al aantoonbaar aanwezig was, geldt dat deze 10 jaar vanaf de laatste wijziging van de Vnl (29 november 2002) mag blijven liggen. In dat geval mag het vaartuig dat eronder ligt ook tot die datum blijven liggen.

Voor de overige onderwerpen in deze categorie geen verdere voorstellen.

Categorie 4. Beleid en uitvoering via Lpu.

Onderwerp:	Storten (is ophogen) ten behoeve van: wallichamen, houtrillen, kaden, ophogen van percelen, slenken e.d., (tijdelijke) baggerdepots.
Kader:	Actueel natuur-, landschap-, en cultuurhistorisch beleid als motivering voor maatwerk beschikkingen. Gecombineerde afhandeling van ingrepen met afvalstoffen (Vnl ontheffing (landschaps- en natuurtoets) en Wm ontheffing (milieutoets afvalstoffen).
Nieuw:	-Algemene vrijstelling uitwerken en vaststellen (zie bijlage 5, 2005) voor groep veelvuldig voorkomende stortingen. <ul style="list-style-type: none"> • de aanleg van takkenrillen/groenafval wallen. • stortplaatsen van 40-50 m³ schone grond bij een boerderij⁸, • tijdelijke baggerdepots • het ophogen van agrarische percelen met 10-15 cm schone grond, heideplagsel of bosstrooisel ten behoeve van perceelsofhoging. -Samenvoegen vrijstellingen van Vnl en het vrijstellingsbesluit tot één besluit.

⁸ Hierbij wordt aangesloten bij de landelijke regelgeving; het Besluit Bodemkwaliteit.

De huidige regeling kent wel diverse vrijstellingen in de verordening zelf, maar de in 2005 van u gekregen bevoegdheid voor het invullen van een algemeen vrijstellingsbesluit is niet afgerond. In 2006 is een start gemaakt, maar door de dereguleringsdiscussie is dit proces stil komen te liggen. Uit onze afpelsessie blijkt dat een aantal onderdelen het meest adequaat en effectief door andere kan worden uitgevoerd. Veel voorkomende overgebleven onderdelen kunnen via de algemene vrijstelling worden gereguleerd. Punt van aandacht blijft hierbij dat handelingen en de mate van aantasting van de NLCA waarden sterk locatieafhankelijk zijn. Maatwerk zal hoe dan ook een rol blijven spelen. Wij onderzoeken in hoeverre een stormmelding hiervoor een oplossing kan geven.

Onderwerp:	Vaartuigen, aanlegplaats en voorzieningen, havens.
Kader:	Algemene vrijstelling, beleidsregel (bijlage 5, 2006) en uitzonderingen in de Vnl
Nieuw:	Opstellen van beleidsregels voor: - insteekhavens (aantal beperken, maximale maten en oriëntatie ten opzichte van de vaarweg). Introduceren overgangsrecht voor insteekhavens.

Er is in de praktijk behoefte ontstaan aan duidelijke regels voor insteekhavens. Dit zijn lig- en aanlegplaatsen achter de beschoeiing van het vaarwegprofiel. De water- of vaarwegbeheerder stelt voorwaarden aan insteekhavens die vanuit landschappelijk oogpunt soms minder wenselijk zijn (dat is ook niet zijn belang). Het gaat dan vooral om de ligging van de insteekhaven, in de lengterichting van de vaarweg of dwars erop. Dit is van belang voor de landschappelijke aansluiting met de ‘verkavelingsrichting’ van het achterliggende landschap, bestaande uit sloten, waterwegen en erfrenten. Daarnaast is het wenselijk maximale maten voor insteekhavens vast te leggen omdat er nu soms enorme ‘gaten’⁹ in de oever worden gegraven.

Mede om de ontheffingverlening te ontlasten zal een vaste gedragsregel voor deze havens meer duidelijkheid scheppen, waar mogelijk afgestemd met de verschillende vaarwegbeheerders.

Daarnaast stellen wij voor om overgangsrecht voor de reeds aangelegde insteekhavens te introduceren. Daar willen we wel voorwaarden aan verbinden, zoals bepaalde maximum afmetingen, zodat het verschil tussen oude en nieuwe situaties niet te groot wordt.

Categorie 5. Beleid en uitvoering via Bestemmingsplan.

Geen verdere voorstellen.

Categorie 6. Beleid en uitvoering via APV/bouwverordening.

Geen verdere voorstellen.

⁹ Bij controles zijn insteekhavens aangetroffen met zeer grote afmetingen, zoals bijvoorbeeld 13x13 (l x b) meter.

5. Nieuwe onderwerpen in de Lpu.

Lopende deze opdracht zijn er vanuit verschillende kanten, intern en extern (o.a. de interviews met de gemeenten) signalen ontvangen voor nieuwe onderwerpen. Deze onderwerpen zijn in onderstaand overzicht verzameld en aan een eerste toets (volgens de eerste drie stappen) onderworpen. Vanwege vergaande deregulering van de gemeentelijke kapverordeningen stellen wij voor alleen de mogelijkheden van toevoeging aan de Lpu te onderzoeken voor de kleine landschapselementen. Na dit overzicht nader toegelicht.

Nieuwe onderwerpen uit interne en externe signalen.

Onderwerp	doel	Andere regeling	Prv/Bp	Lpu	APV/LV
De aantasting van het donker in het buitengebied.	Voorkomen van verlies aan biodiversiteit. Nachtelijke horizonvervuiling	Wet milieubeheer	Nee	Nee, tenzij aanvullend aan onderwerp bv. geen neonreclame in natuur.	Nee
Het plaatsen van opvallende (witte) hekwerken of afsluitende hekwerken ten behoeve van afscherming van eigen terrein binnen EHS	Behoud landschapsschoon. Het tegengaan van verrommeling. Voorkomen verlies aan biodiversiteit door bv. ernstige migratie belemmeringen in de EHS.		Nee/-Ja, maar beperkt. Verbod, voorschriften, bestemmingsplan voor zover gekoppeld aan bestemming.	Nee	Nee
Het kappen, rooien en wegschuiven van kleine landschapselementen, zoals houtsingels, houtwallen, pestbosjes, korte rijtjes knotwilgen e.d.	Behoud van kwetsbare actuele natuurwaarden. Voorkomen biotoopvernietiging en verlies aan biodiversiteit. Behoud van cultuurhistorische elementen. Behoud van 'steppingstones' met name buiten de EHS. Behoud landschapsschoon.	Gemeentelijke kapverordening Boswet	Nee/Ja soms.	Ja, kapverbod	Nee
Terreintransities (functiewisseling met gevolgen voor het grondgebruik)	Voorkomen van verstoring/verrommeling van het landschapsbeeld en aantasting van de visuele belevingswaarde van het landschapsschoon.		Ja /Ja	Nee	Nee
Het hebben of plaatsen van paardenbakken	Voorkomen van verstoring/verrommeling van het landschapsbeeld en aantasting van de visuele belevingswaarde van het landschapsschoon.		Ja/Ja	Nee	Nee

Nieuw onderwerp Lpu:

Onderwerp:	Kleine landschapselementen.
Kader:	-
Nieuw:	Onderzoeken en zo mogelijk opnemen kapmelding voor het 'gat' dat is ontstaan tussen de Boswet kapmelding en de gemeentelijk kapverordening.

Wij hebben geconstateerd dat diverse gemeenten ter vereenvoudiging van hun kapverordening aanpassingen hebben doorgevoerd waardoor uitsluitend nog de op een lijst vermelde monumentale bomen onder de nieuwe kapverordening vallen en dan vaak ook nog uitsluitend binnen de bebouwde kom van een gemeente. De Boswet biedt ook geen bescherming, daar deze alleen van toepassing is

buiten de bebouwde kom op houtopstanden groter dan 1000 m² of meer dan 20 bomen in rijbeplanting. Hierdoor is een 'gat' ontstaan voor juist de kleinere landschapselementen. Deze zijn daardoor niet meer beschermd en dus vogelvrij geworden.

Deze kleine landschapselementen zijn echter in veel gevallen van essentieel belang voor de visuele belevingswaarde in de uiteenlopende landschapstypen. Daarnaast zijn ze als de steppingstones en groene verkeersaders van wezenlijk belang voor de EHS en met name daarbuiten in de 'witte' gebieden. Voorbeelden zijn pestbosjes, houtsingels, houtwallen en korte rijtjes knotwilgen.

Advies inzake de uitwisselbaarheid van de provinciale Verordening Natuur en Landschap en de provinciale Ruimtelijke Verordening, met bijzondere aandacht voor de mogelijkheden van decentralisatie.

Mr. A.A.J. de Gier
Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid,
Universiteit Utrecht

1. Inleiding en vraagstelling

Bij besluit van 8 juni 2009 hebben Provinciale Staten van Utrecht bepaald dat de provinciale verordening Natuur en Landschap (VNL) onafhankelijk onderzocht moet worden:

- op de mogelijkheden van vermindering van administratieve lastendruk;
- op de vraag of in hoeverre de Vnl het meest adequate middel is om het gestelde doel te bereiken;
- op de vraag of delen van de VNL indachtig het motto van het ruimtelijk beleid “decentraal wat kan, centraal wat moet” ook uitgevoerd kunnen worden door gemeenten;
- en op de vraag of relevante nieuwe wetgeving ook gevolgen heeft c.q. zou moeten hebben voor de wijze waarop de doelstellingen van de Vnl worden gerealiseerd. Het gaat hierbij in het bijzonder om de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Het besluit van PS is uitgewerkt in een vraagstelling voor een te verrichten onderzoek dat uiteenvalt in de volgende drie deelvragen:

- In hoeverre kan de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de VNL worden verbeterd, vooral met het oog op de mogelijkheden van deregulering?
- In hoeverre kan de VNL, en daarmee de uitvoering daarvan, decentraler worden ingericht?
- In hoeverre kunnen de functies van de Vnl door andere vormen van regelgeving - wellicht op een meer effectieve wijze - worden behartigd, waarbij vooral gedacht kan worden aan de provinciale ruimtelijke verordening ingevolge artikel 4.1 van de Wro.

De eerste van de bovengenoemde drie vragen maakt om twee redenen geen onderdeel uit van dit advies. In de eerste plaats, omdat de (kwalitatieve) herziening van de VNL onderdeel vormt van een afzonderlijk intern traject, dat momenteel bij de provincie wordt gevolgd. Daarnaast is duidelijk dat zeker de derde, maar op onderdelen ook de tweede vraag in essentie aan de beantwoording van die eerste vraag vooraf gaan. Omdat de toetsing op de vermindering van administratieve lasten van de Vnl eveneens in een latere fase bij de provincie aan de orde komt, maakt ook dit aspect geen onderdeel uit van het advies.

2. Verenigbaarheid en uitwisselbaarheid van de beide provinciale verordeningen

Verhouding tussen de beide verordeningen in zijn algemeenheid

Al bij eerste lezing van de VNL valt op dat daarin een aantal onderwerpen wordt behandeld, die in hoge mate (tevens) een ruimtelijke-ordeningskarakter hebben. Men kan daarbij, bij wijze van voorbeeld, denken aan het storten, bergen of opslaan van goederen op gronden (Hoofdstuk II VNL) of ook het innemen van ligplaatsen in wateren (Hoofdstuk III VNL). Beide onderwerpen kunnen immers ook in bestemmingsplannen regeling vinden.

Daarbij komt - meer in algemene zin - dat de waarden die de VNL beoogt te beschermen, te weten de “natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische, archeologische of landschappelijke waarden” (NLCA-waarden)¹⁰ alle waarden betreffen die ook in de ruimtelijke ordening behartigd (kunnen) worden, ingevolge de (enige) materieelrechtelijke norm van de “goede ruimtelijke ordening” die art. 3.1 lid 1 Wro met betrekking tot de inhoud van het bestemmingsplan stelt. Het natuur- en landschapsbeleid, in ieder geval zoals dat in de VNL gestalte heeft gekregen, en de ruimtelijke ordening zijn dus op zijn minst sterk verwante beleidsterreinen.

De vraag dringt zich dan snel op, in hoeverre de Wro niet een bestuursinstrument biedt dat voor het bereiken van sommige doelstellingen van de VNL evenzeer of misschien meer geëigend is, namelijk de provinciale ruimtelijke verordening (PRV) o.g.v. art. 4.1 Wro. In de PRV wordt immers de inhoud van bestemmingsplannen (en van gemeentelijke projectbesluiten) dwingend voorgeschreven.

Zelfs zou de vraag kunnen worden opgeworpen in hoeverre na de introductie van de figuur van de provinciale ruimtelijke verordening nog plaats is voor de VNL als sectorale verordening.

Tegelijk moet worden geconstateerd dat de PRV uitsluitend ziet op bestemmingsplannen en projectbesluiten waar de VNL, met haar voorschriften- en ontheffingenstelsel, een ruimere reikwijdte heeft, want betrekking heeft op alle in de VNL genoemde (potentieel) schadelijke handelingen. In verband daarmee zijn de mogelijkheden van detaillering en verfijning, onder meer in beleidsregels ter zake, in het kader van de VNL groter dan in het kader van de PRV. Wat dat aangaat, is het verband met de gewenste mate van detaillering van het beleid en van decentralisatie (de tweede onderzoeksvraag) overigens duidelijk aanwezig.

Ook zijn er wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving grote verschillen: de handhaving van het bestemmingsplan (en daarmee uiteindelijk ook de naleving van de ruimtelijke verordening) dient door de gemeenten¹¹ te worden verzekerd, de VNL wordt door de provincie zelf gehandhaafd.

De bovenstaande aspecten zijn alle medebepalend voor de keuze die tussen de beschikbare instrumenten - VNL of PRV - dan wel voor een eventuele combinatie van beide kan worden gemaakt.

De primaire vraag is dan: welk instrument verdient de voorkeur? En de tweede: op welke wijze dient het gekozen instrument te worden vorm gegeven, mede gelet op het gewenste detailleringsniveau en de gewenste mate van (de)centralisatie?

Hoe groot is de overlap tussen de instrumenten VNL en PRV eigenlijk?

Die overlap is aanzienlijk.

Dat is ook niet verwonderlijk, omdat hierboven al werd gesteld dat de NLCA-waarden die de VNL beoogt te beschermen, eveneens te scharen zijn onder de norm van “een goede ruimtelijke ordening”, waarvan (art. 3.1 van) de Wro spreekt. Daarvan gaat ook het college van Gedeputeerde Staten van

¹⁰ Uit art. 1a lid 1 VNL, waarin deze (NLCA-)waarden worden genoemd als referentiekader voor het verlenen van ontheffingen krachtens de VNL, kan men immers afleiden dat deze de voor de verordening bepalende waarden zijn. Voluit geciteerd luidt dit artikellid: “Ontheffingen krachtens deze verordening worden verleend als gevolg van hetgeen daarbij wordt toegestaan natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische, archeologische of landschappelijke waarden niet onaanvaardbaar worden geschaad”.

¹¹ Behoudens de bevoegdheid van de minister van VROM om o.g.v. art. 7.8 Wro van het gemeentebestuur te vorderen dat het bestuursrechtelijk handhaaft.

Utrecht uit, getuige zijn statenvoorstel, gedateerd 18 augustus 2009, met betrekking tot het ontwerp van de Provinciale ruimtelijke verordening.¹²

Wil echter niet alleen in beleidsmatige, maar ook in juridische zin sprake zijn van een overlap, en daarmee van uitwisselbaarheid van de beide verordeningen, dan dient de handeling die in de VNL gereguleerd wordt (dat wil zeggen: behoudens een ontheffing van GS verboden wordt) tevens een handeling te zijn die in het kader van de ruimtelijke ordening (in het bestemmingsplan) gereguleerd kan worden. Het dient, anders gezegd, om een *ruimtelijke relevante* handeling te gaan. Handelingen die niet kunnen vallen onder het begrip “gebruik van de grond en van de zich daar bevindende opstallen” (art. 3.1 lid 1, tweede volzin Wro) kunnen geen onderwerp van het bestemmingsplan zijn, en daarmee evenmin van een PRV die ziet op de inhoud van bestemmingsplannen. Dat kan zelfs de activiteit bouwen betreffen - die toch evident een vorm van grondgebruik inhoudt - namelijk wanneer daarvoor geen bouwvergunning is vereist, omdat art. 3.25 onder a Wro het bestemmingsplan niet van toepassing verklaart op de bouwvergunningvrije bouwwerken.

Maar los van de laatstgenoemde wettelijke uitzondering is duidelijk, dat er een aantal handelingen is die in de VNL aan een verbod (behoudens ontheffing en uitzonderingen) worden onderworpen, en die geen onderwerp van een regeling in een bestemmingsplan kunnen uitmaken. Het duidelijkste voorbeeld daarvan zijn het “aanbrengen van opschriften, aankondigingen of afbeeldingen” welke vanaf een voor het publiek toegankelijke plaats zichtbaar zijn (art. 2 VNL). Meer in het algemeen gesproken geldt overigens dat Hoofdstuk I van de VNL, waartoe het genoemde art. 2 behoort, in zoverre afwijkend is, dat het niet of nauwelijks betrekking heeft op ruimtelijk relevante handelingen. De overwegingen en conclusies van dit advies hebben daarom slechts in beperkte mate betrekking op Hoofdstuk 1 VNL.

Mogelijkerwijs zou bij het aanbrengen van opschriften e.d. sprake kunnen zijn van “in ernstige mate strijd met redelijke eisen van welstand” bij bouwwerken, waarvan art. 12a lid 1 Woningwet spreekt, en zouden B en W daartegen (repressief) kunnen optreden, maar dat is een kwestie van het bouwrecht geregeld in de Woningwet en niet van ruimtelijke ordening (geregeld in het bestemmingsplan).

Een andere dergelijke handeling, opgenomen in hoofdstuk III (wateren) van de VNL, is het ankeren of meren van een woonschip. Voor zover het daarbij om tijdelijke handelingen zou gaan, kan met zekerheid worden gezegd dat deze evenmin onderwerp van een bestemmingsplanregeling kunnen uitmaken.

Wat betreft het ligplaatsenbeleid van woonschepen e.d. kan het bestemmingsplan zeker in een regeling voorzien, maar dat geldt niet voor de ‘finesses’ van het woonschepenbeleid in het kader van de VNL (bijv. de kleurstelling van de schepen).

Met betrekking tot deze handelingen moet worden geconcludeerd dat zij niet in het bestemmingsplan kunnen worden gereguleerd en derhalve evenmin onderwerp van de PRV kunnen uitmaken.

Er is nog sprake van een andere categorie van handelingen die onderwerp uitmaken van de VNL, maar die slechts *onder een zekere voorwaarde* in het bestemmingsplan gereguleerd kunnen worden. Het betreft hier handelingen die het gebruik van *gronden* betreffen, die in het bestemmingsplan ofwel aan een specifiek gebruiksverbod ofwel aan aanlegvergunningvereiste onderworpen zouden kunnen worden.¹³ Met een dergelijk gebruiksverbod of aanlegvergunningvereiste zou sprake zijn van een

¹² Op p. 3 van dit statenvoorstel valt immers te lezen: “De verordening regelt m.b.t. het landelijk gebied de bescherming van waarden en belangen (zoals bodem, cultuurhistorie, natuur en landschap en water)...”. In de genoemde waarden herkent men de NLCA-waarden die in de VNL worden behartigd.

¹³ En bijkomend punt is nog, dat het niet mogelijk is om in een bestemmingsplan rechtstreekse positieve verplichtingen (als een beplantingsgebod) op te nemen. De ABRvS heeft echter, in haar uitspraak “Linderveld” van 22 maart 2006, AB 2006/421, aanvaard dat een dergelijke verplichting in een bestemmingsplan als een “voorwaardelijke verplichting” wordt opgenomen. De constructie is dan dat de bouwer slechts wordt toegestaan (met bouwvergunning) te bouwen, wanneer hij de beplantingsvoorwaarde aanvaardt. Aan te nemen valt dat de constructie van de “voorwaardelijke verplichting” eveneens bij de activiteit aanleggen (met aanlegvergunning) gevolgd kan worden. De beplantingsvoorwaarde komt regelmatig voor in het ontheffingsbeleid van de VNL.

planologisch-juridische regeling van dat gebruik, maar in beide gevallen geldt dat die regeling *ten dienste moet staan van de bestemming*. Anders gezegd: de bestemming op de desbetreffende gronden moet een dergelijk verbod of vergunningvereiste nodig maken. Dat betekent dat *in* die bestemming op enige wijze de (NLCA-)waarde moet zijn benoemd. Een puur agrarische bestemming van gronden rechtvaardigt niet een verbod of aanlegvergunningvereiste voor, bijvoorbeeld, het dempen van sloten (art. 5 lid 5 VNL).

Voor zover een handeling *in strijd* is met de bestemming biedt het algemeen gebruiksverbod in art. 7.10 Wro voldoende soelaas, maar indien het een handeling betreft die op zichzelf binnen de gelegde bestemming past, maar bijvoorbeeld om redenen van landschapsontsiering ongewenst is, ontstaat er een probleem. Zo zal het storten van gronden, laat staan afval, dat geen enkele relatie met de agrarische bedrijfsvoering heeft, zonder meer in strijd met de agrarische bestemming kunnen worden geacht en kan daartegen met bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen worden opgetreden. Datzelfde kan echter niet gelden voor het dempen van sloten of juist het graven daarvan, voor zover die activiteiten op zichzelf wél met de agrarische bedrijfsvoering in verband kunnen worden gebracht. Ook wegens deze beperking van de planologische regeling in een bestemmingsplan kan men dus niet beweren dat de VNL en de PRV (die betrekking heeft op de inhoud van het bestemmingsplan) geheel uitwisselbaar zijn.

Toch kan naar mijn oordeel de conclusie overeind blijven, dat de VNL en de PRV zowel inhoudelijk als instrumenteel een aanzienlijke overlap vertonen. Voor het merendeel van de onderwerpen van de VNL is de PRV dan ook als alternatief (in de vorm van aanwijzingen met betrekking tot de inhoud van het bestemmingsplan) denkbaar.

Voordat zou worden overgegaan tot een “inwisselen” van de VNL voor de PRV, zou men echter een nauwkeurige inventarisatie moeten maken van, in de eerste plaats, de handelingen genoemd in de VNL die onvoldoende ruimtelijk relevant zijn om in een bestemmingsplanregeling te worden opgenomen en, ten tweede, een inschatting moeten maken van de kans dat de bescherming van NLCA-waarden in onaanvaardbare mate zou verminderen als gevolg van het feit dat het systeem van bestemmingen met gebruiksvoorschriften in een bestemmingsplan ontegenzeggelijk grofmaziger is dan dat van het ‘verbods- en toestemmingensysteem’ in de VNL.¹⁴

Naast de vorenstaande onmogelijkheden van het bestemmingsplan-instrument staat de bestuurlijke afweging tot welk detailniveau men het natuur- en landschapsbeleid tot zijn provinciale verantwoordelijkheid wil rekenen. Het gegeven dat sommige handelingen niet door het bestemmingsplan bestreken worden kan bij die afweging weliswaar een rol spelen, maar hoeft daarbij natuurlijk niet de doorslag te geven.

Aangenomen moet overigens worden, dat een provinciale natuur- en landschapsverordening als de VNL juridisch bestaanbaar blijft naast een provinciale verordening o.g.v. art. 4.1 Wro. Voorwaarde daarvoor is wél dat de VNL een van de PRV afwijkend, specifiek motief kent, dat niet geheel samenvalt met het planologische motief van de PRV.¹⁵ Het gegeven dat de VNL gedragingen zou reguleren die niet in de PRV (en in bestemmingsplannen) kunnen worden gereguleerd, kan de bestaanbaarheid van de VNL verder versterken.¹⁶ Er zijn dus, juridisch gesproken, geen beletselen om

¹⁴ Dit nadeel wordt enigszins verzacht in de gevallen dat voor de betreffende handeling een vergunning o.g.v. de Natuurbeschermingswet 1998 en/of een ontheffing o.g.v. de Flora- en faunawet vereist is. Deze beide wetten vormen in zo'n geval als het ware een vangnet, al moet daarbij worden aangetekend dat het bereik van deze wetten eveneens beperkt is. Zo geldt de Nbw uitsluitend in en nabij aangewezen habitats en beschermde natuurmonumenten.

¹⁵ Zie ook P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht* 2009, p. 93-96.

¹⁶ Deze materie werd, op het niveau van het bestemmingsplan in verhouding tot gemeentelijke verordeningen, vroeger beheerst door art. 72 WRO, welk artikel niet in de Wro is teruggekeerd. Aangenomen wordt, in Van Buuren e.a., t.a.p., p. 93, dat er geen sprake is van een juridische verandering op dit punt. Voor de verhouding van de provinciale ruimtelijke verordening met andere provinciale verordeningen zou dan hetzelfde gelden. Van *strijd* tussen genoemde verordeningen mag uiteraard niet sprake zijn.

het verminderde toepassingsbereik van de PRV te repareren met (een aantal specifieke bepalingen in) de VNL.

Mutatis mutandis geldt voor de gemeente(raad) hetzelfde: ook de gemeente kan een autonome verordening (APV) ter bescherming van de waarden van natuur en landschap vaststellen, die bestaanbaar is naast het gemeentelijke bestemmingsplan, voor zover de verordening althans een ander motief kent dan een (zuiver) planologisch motief. Deze juridische vraag werd, zoals in onderstaande noot 7 vermeld, destijds beheerst door art. 72 WRO, maar wordt in de Wro niet langer expliciet geregeld. Ook de gemeente heeft dus een specifiek eigen verordeningsinstrument dat voor het natuur- en landschapsbeleid kan worden gebruikt, zij het dat het provinciaal bestuur daarop geen invloed kan uitoefenen zoals het bij bestemmingsplannen kan uitoefenen.

3. Enkele uitvoeringsaspecten met betrekking tot VNL en PRV

Decentralisatie

Hoewel de PRV o.g.v. art. 4.1 Wro te kenschetsen is als een vorm van toezicht, de verordening bevat immers aanwijzingen aan de gemeenteraad m.b.t. de inhoud van het vast te stellen bestemmingsplan of het te nemen projectbesluit die door de raad “in acht moeten worden genomen”¹⁷, zou zij in vergelijking met de VNL niettemin leiden tot een vorm van decentralisatie, althans tot een vergroting van de gemeentelijke inbreng bij het natuur- en landschapsbeleid.

Waar in het geval van VNL het provinciaal bestuur dit beleid immers geheel in eigen hand houdt, door naast het formuleren van de verbodsbepalingen in de verordening het vrijstellings- en ontheffingenbeleid met de bijbehorende beleidsregels zelf vorm te geven, wordt in het geval van de PRV gebruik gemaakt van een gemeentelijk instrument, het bestemmingsplan. Hoewel het inhoudelijke kader daarvan in de PRV wordt neergelegd, is het de gemeenteraad die het bestemmingsplan vaststelt, waarbij hij – afhankelijk van de inhoud van de PRV – enige beleidsruimte heeft. Zo kan de gemeenteraad er, als die ruimte in de PRV gelaten wordt, toe besluiten om aan de op te nemen bestemmingsvoorschriften een binnenplanse ontheffingsbevoegdheid voor B&W te verbinden. Dat leidt de facto niet tot een vergroting van de gemeentelijke autonomie, maar zou wel degelijk kunnen leiden tot een vergroting van de gemeentelijke beleidsmarge. Daarbij is het waarschijnlijk dat B&W zouden overgaan tot de vaststelling van beleidsregels ter invulling van die eigen beleidsmarge.

Waar het provinciaal bestuur in de VNL dus alles ‘in eigen hand houdt’, kan met de PRV sprake zijn van een meer gedeelde verantwoordelijkheid.¹⁸

Toezicht

Bij de uitvoering van de VNL is geen sprake van toezicht van het provinciaal bestuur op andere bestuursorganen, omdat het provinciaal zélf het beslissend bestuursorgaan is en geen medewerking van andere bestuursorganen vereist is.

In het geval de figuur van de PRV zou worden benut, dienen de bestemmingsplan- en projectbesluitaanwijzingen in de verordening door de gemeentebesturen te worden “in acht genomen”. Wanneer het laatste niet zou geschieden, zou het desbetreffende bestemmingsplan of projectbesluit in strijd met de wet (art. 4.1 lid 2 Wro) zijn en in beroep door de bestuursrechter moeten worden vernietigd. Om te voorkomen dat het überhaupt tot een rechtsgeding komt, kunnen GS o.g.v. art. 3.8 lid 6 Wro een zgn. ‘reactieve aanwijzing’ aan de gemeenteraad geven, als gevolg waarvan het bestemmingsplan of projectbesluit niet in werking treedt. GS kunnen zich bij het geven van die aanwijzing beroepen op de PRV. Het voorgaande zou zich overigens ook kunnen voordoen, wanneer

¹⁷ Zie art. 4.1 lid 2 Wro.

¹⁸ Of de gemeentebesturen een dergelijke mede-verantwoordelijkheid als positief zullen ervaren, laat ik in het midden omdat ik dat eenvoudigweg niet weet.

een gemeenteraad een in de ogen van GS onjuiste (want te ruime) regeling van de binnenplanse ontheffingsbevoegdheid in het (ontwerp-)bestemmingsplan zou hebben opgenomen. Met andere woorden: voordat het desbetreffende bestemmingsplan (of projectbesluit) in werking treedt, kunnen GS een ‘vetorecht’ in de vorm van de reactieve aanwijzingsbevoegdheid uitoefenen. Op deze wijze functioneert de reactieve aanwijzing als ‘slot op de deur’.

Bestuursrechtelijke handhaving

Handhaving is het sluitstuk van het beleid. Waar in de VNL het beleid geheel in provinciale handen blijft, kunnen GS handhavingsbevoegdheden eigenstandig uitoefenen, wanneer zonder of in afwijking van de ontheffing wordt gehandeld.

In vergelijking daarmee is de optie van de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid via de PRV veel minder zeker. In die optie zijn het immers de gemeentebesturen die dit beleid moeten handhaven, want het beleid heeft zijn vertaling gevonden in bestemmingsplannen. GS hebben in het kader van de Wro geen eigen handhavingsbevoegdheden. Zij kunnen, o.g.v. art. 7.9 Wro, de gemeentebesturen slechts *verzoeken* om met handhavingsinstrumenten op te treden. Deze bepaling garandeert slechts dat GS *belanghebbende* kunnen zijn in een procedure inzake bestuursrechtelijke handhaving, maar niet meer dan dat. Zij kunnen dus in beroep gaan tegen een weigering van een gemeentebestuur (n.a.v. het verzoek van GS) om met handhavingsmiddelen op te treden, maar de handhaving niet afdwingen.

Weliswaar bestaat er, naar inmiddels vaste jurisprudentie, een *beginselplicht* tot handhaving van bestuursorganen, maar in menig geval moet die in de praktijk bij de bestuursrechter worden bevestigd.

Samenloop met andere vergunningen e.d.

Op voorhand kan worden geconstateerd (of is gebleken) dat er samenloop van de ontheffing i.k.v. de VNL met *in elk geval* de volgende bestuursrechtelijke toestemmingsvereisten (vergunning, ontheffing e.d.) kan ontstaan:

- vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) en/of ontheffing krachtens de Flora- en faunawet (Ffw), voor zover het een locatiegebonden handeling betreft;
- vergunning krachtens de Wet milieubeheer (Wm);
- bouwvergunning krachtens de Woningwet (Ww);
- ontheffing van het bestemmingsplan krachtens de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Voor al deze gevallen zal de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in de nabije toekomst een, voorlopig althans zuiver procedurele, samenloopregeling bieden. Binnen de systematiek van de Wabo kunnen ook provinciale verordeningen, voor zover zij leiden tot een bestuursrechtelijke toestemming voor plaatsgebonden activiteiten, onderdeel van het fenomeen ‘omgevingsvergunning’ vormen, wanneer ertoe besloten wordt de provinciale verordening ‘aan te haken’ aan de verlening van de omgevingsvergunningen. De VNL zou dan in dat geval onderdeel gaan uitmaken van de regelingen die door de Wabo bestreken worden.

Dat laatste geldt overigens niet voor de PRV, want deze leidt niet tot enigerlei vergunning, maar tot een nieuwe bestemmingsplanregeling. Overigens kan een (binnenplanse) ontheffing door B&W, die eventueel nodig is om een activiteit die schadelijk is voor natuur- en landschap en die in beginsel door een gebruiksvoorschrift in het bestemmingsplan verboden wordt, wél onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning.

Een gevolg van de Wabo zal zijn dat nog slechts één bestuursorgaan bevoegd is inzake de (gehele) omgevingsvergunning. Het zou dan ook kunnen zijn dat B&W bevoegd worden, waar op dit moment (m.b.t. de ontheffing van de VNL) GS nog bevoegd bestuursorgaan zijn. In alle gevallen blijft het materieelrechtelijke afwegingskader (in de verordening) echter hetzelfde.

Voor de keuze om de bescherming van NLCA-waarden in de VNL dan wel in de PRV en het bestemmingsplan te verzekeren, maakt de invoering van de Wabo naar mijn oordeel daarom geen verschil.

Vergelijk met drie nabuurprovincies

Een kort vergelijk met twee nabuurprovincies, uitsluitend op het onderwerp of en zo ja, hoe het natuur en landschapsbeleid in een provinciale autonome verordening gereguleerd wordt, leert het volgende.

Provincie Zuid-Holland

Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland heeft, mede naar aanleiding van het inwerking treden van de Wro op 1 juli 2008, een besluit genomen over de vraag of de beide provinciale verordeningen op dit terrein (te weten de Verordening Bescherming Landschap en Natuur, VBLN en de Verordening Watergebieden en Pleziervaart, VWP) gehandhaafd dienden te worden. Besloten is tot intrekking van de beide verordeningen voor wat betreft de onderwerpen, daarin geregeld, die niet tot het (boven)regionale belang kunnen worden gerekend. Tot de in de VBLN te beschermen provinciale belangen worden gerekend: slootdempingen, omzetten grasland en reclame-uitingen in het landschap. De verordening blijft voor deze drie onderwerpen van kracht totdat het nieuwe instrumentarium in de Wro (bedoeld zal zijn met name de provinciale ruimtelijke verordening o.g.v. art. 4.1 Wro) is benut. Daarbij is bovendien het voor natuur- en landschapsbescherming beschikbare gemeentelijke instrumentarium betrokken, te weten het bestemmingsplan en de APV (gemeentelijke verordening).¹⁹ Er heeft hier dus een dereguleringsactie plaatsgevonden.

Voorts is nagegaan in hoeverre de waarden die beschermd worden in de VWP daadwerkelijk door gemeentelijke instrumenten worden beschermd en wel op een zestal punten. Voor zover daarvan *geen* sprake is, geldt (voor die gemeenten en voor de aangewezen activiteiten) een overgangsregeling, op grond waarvan de PBL in werking blijft tot het nieuwe Wro-instrumentarium (lees: de provinciale ruimtelijke verordening) in werking treedt.

Het uiteindelijke doel van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland is dus om de beide provinciale natuur- en landschapsverordeningen geheel in te trekken en onder te brengen in het Wro-instrumentarium. Hoewel op verschillende plaatsen in de Nota Landschapsverordeningen²⁰ verwezen wordt naar de provinciale Structuurvisie (o.g.v. art 2.2 Wro), zal toch vooral de provinciale ruimtelijke verordening (o.g.v. art. 4.1 Wro) zijn bedoeld, daar een Structuurvisie noch de gemeente noch de burger rechtens kan binden en (dus) ook geen rechtsnormen kan bevatten.

Voor de discussie in de provincie Utrecht is, naast het feit dat Zuid-Holland haar verordeningen uiteindelijk intrekt, van belang dat tevoren een inventarisatie is gemaakt van ten eerste, de gemeentelijke mogelijkheden tot landschapsbescherming op diverse onderdelen en van ten tweede, de feitelijke bescherming die door de betrokken gemeentebesturen op die onderdelen geboden wordt. Dit vergroot immers het inzicht in de consequenties van de intrekking van de provinciale landschapsverordening.

Provincie Noord-Holland

Het provinciaal bestuur van Noord-Holland heeft de reikwijdte van de provinciale Landschapsverordening 2005 beperkt tot de onderwerpen woonschepen en opschriften.²¹ De onderwerpen storten, opslaan en dempen die eerder eveneens onderdeel uitmaakten van de provinciale Landschapsverordening zijn (in 2005) komen te vervallen. Voor de laatstgenoemde onderwerpen

¹⁹ Alsook de (privaatrechtelijke) mogelijkheden voor natuurorganisaties en terreinbeheerders om ongewenste activiteiten te weren.

²⁰ Provincie Zuid-Holland, Landschapsverordeningen, Nota van toelichting, juni 2007.

²¹ Provincie Noord-Holland, Beleidsnotitie Opschriften, afbeeldingen en woonschepen, Gedeputeerde Staten, 10 mei 2005

alsook voor eventuele andere wordt vertrouwd op de gemeentelijke instrumenten bestemmingsplan en APV. Noord-Holland heeft daarmee gekozen voor een beperkt aantal onderwerpen in de verordening, die bovendien territoriaal een beperkte reikwijdte heeft.

Dat de inwerkingtreding van de Wro in Noord-Holland geleid heeft tot een discussie over de eventuele samenvoeging van de Landschapsverordening en de provinciale ruimtelijke verordening (o.g.v. art. 4.1 Wro) is mij niet gebleken.

Provincie Gelderland

Het provinciaal bestuur van Gelderland heeft reeds decennia geleden besloten tot intrekking van zijn provinciale landschapsverordening, vanuit de overwegingen dat het hier primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid zou betreffen en daarnaast zou leiden tot een te gedetailleerde regeling. Wel is in reguliere bestuurlijke contacten sprake van enige provinciale bemoeienis met gemeentelijk beleid, onder de noemer van bevordering van ruimtelijke kwaliteit en tegengaan van landschappelijke ‘verrommeling’, maar deze is selectief en maakt (vooralsnog) geen onderdeel uit van de provinciale ruimtelijke verordening.²²

²² De informatie over het Gelderse beleid is verkregen uit een vraaggesprek met de heer Th. Streppel, werkzaam bij de provincie Gelderland.

Conclusies

- 1. Het integreren van de VNL in de PRV is, mede vanuit het gezichtspunt van deregulering, een reële optie. Daarmee zou tevens sprake zijn van een vorm van decentralisatie, omdat de uitvoering via het bestemmingsplan zou gaan verlopen.**
- 2. Daarbij kan het echter alleen gaan om de (momenteel in de VNL verboden) handelingen die voldoende ruimtelijk relevant zijn om in een bestemmingsplan en daarmee in de PRV te worden gereguleerd. Dat kan niet alle in de VNL verboden handelingen betreffen (bijv. het aanbrengen van ontsierende opschriften, als bedoeld in Hoofdstuk I VNL, kan geen onderwerp van het bestemmingsplan uitmaken).**
- 3. Een tweede “gat” kan ontstaan, doordat bepaalde (nu nog in de VNL verboden) handelingen die niet in strijd met de bestemming zijn, niet aan een specifiek gebruiksverbod of een aanlegvergunningvereiste kunnen worden onderworpen.**
- 4. Het is zaak om, zoals de provincie Zuid-Holland heeft gedaan, een inventarisatie te maken van de grootte van de “gaten” die bij gemeenten kunnen vallen, wanneer de VNL zou worden ingetrokken. Dit zou een reden kunnen zijn om de VNL slechts gedeeltelijk in te trekken.**
- 5. Voor een deel zouden die “gaten” door de gemeenten zelf kunnen worden gevuld door het vaststellen van een gemeentelijke landschapsverordening (APV), die bestaanbaar is naast het bestemmingsplan.**
- 6. Op de vaststelling van een dergelijke APV heeft het provinciaal bestuur, anders dan bij het bestemmingsplan, echter geen invloed. Datzelfde geldt in sterke mate voor de handhaving van het natuur- en landschapsbeleid: onder de VNL is de provincie zelf handhaver, ingeval van bestemmingsplan (en APV) kunnen GS slechts “verzoeken” om handhaving (art. 7.9 Wro).**
- 7. Waar (art. 4.1 van) de Wro een duidelijke grondslag vormt voor de discussie om de VNL al dan niet (gedeeltelijk) in te trekken, is de Wabo dat niet. Bij de laatste gaat het immers (vooralsnog) alleen om een procedurele afstemming van samenlopende vergunningen en ontheffingen.**

Bijlage 2

Fase 1 Startnotitie.

- 6 projectgroepbijeenkomsten	23 november 2009	eind april 2010
- Informatieronde gemeenten	1 februari	26 april
- Startnotitie schrijven	1 maart 2010	1 mei
- Gesprek met portefeuillehouder Bart Krol	14 april	
- Aanleveren stukken SDC	3 mei	
- Vaststellen in GS	11 mei	
- Bespreking in Statencommissie RGW	14 juni	
- Vaststellen in PS	28 juni	

Fase 2 Verordening

- Opstellen ontwerpverordening, beleidsregels en vrijstellingsbesluiten	1 juli	15 september
- Eventueel inschakelen wetgevingsbureau	1 juli	15 september
- Afstemmingsbijeenkomsten met BJZ	1 juli	15 september
- 4 projectgroepbijeenkomsten	1 juli	15 september
- Terugkoppeling naar portefeuillehouder Bart Krol	15 september	22 september
- Actaltoets (het is nog niet duidelijk hoeveel tijd dit in beslag zal nemen)	PM: 2 maanden	1 december
- Aanleveren stukken SDC	januari 2011	
- Vaststellen ontwerpverordening door GS, gevolgd door bekendmaking in de Staatscourant, langs elektronische weg en op de in de provincie gebruikelijke wijze	nog niet bekend	
- Start terinzagelegging ontwerpverordening (4 weken)	nog niet bekend	
- Hoorzitting	nog niet bekend	
- Schrijven Nota van beantwoording, eventuele aanpassing verordening	nog niet bekend	
- Aanleveren stukken SDC	nog niet bekend	
- Vaststellen concept Nota van Beantwoording door GS (verwerking van de opmerkingen die zijn gemaakt over het Ontwerp)	nog niet bekend	
- Advies aan PS (commissie RGW) over Ontwerp en concept Nota van Beantwoording	nog niet bekend	
- Vaststelling Landschapsverordening provincie Utrecht door PS	eind voorjaar 2011	

Bijlage 3

A. Samenhang met andere interne en externe taken.

- De Vnl past goed in het samenhangende beleid voor de groene ruimte, waarin de provincie een steeds prominentere rol krijgt toebedeeld, ook waar het gaat om het tegengaan van landschappelijke verrommeling.
- Het provinciale schaalniveau is een optimaal niveau voor de bescherming van NLCA waarden, zoals blijkt uit decentralisatie impulsen van groene wetgeving van het Rijk naar provincies (Natuurbeschermingswet, Boswet, Flora- en faunawet) en het vetorecht (de verklaring van geen bedenkingen) op grond van deze wetgeving voor de WABO omgevingsvergunning. Hiermee neemt de samenhang, zowel waar het gaat om beleidsvorming als beleidsuitvoering verder toe.
- Het zwaartepunt van de uitvoering van natuurwetgeving bevindt zich steeds meer op provinciaal niveau en daarmee ook de noodzakelijk specialistische kennis.
- Vnl hoofdstukken II en III hebben raakvlakken met andere taken op het terrein van de fysieke leefomgeving (ruimtelijke ordening, water, milieu, en natuur en landschap).
- Het woonschepenbeleid vindt al jaren via twee sporen plaats. Daarom is er interne afstemming met ruimtelijke ordening zoals vastgelegd in de Notitie Woonschepenbeleid 2002-2012, door u vastgesteld op 7 oktober 2002.
- Voor hoofdstuk II vindt intensieve afstemming plaats met de Wet Milieubeheer (o.a. slootdempingen), waarvoor de provincie ook bevoegd gezag is waar het gaat om stortingen met afvalstoffen.

B. *Gewenste uniformiteit.*

- Op het gebied van NLCA waarden heeft een provinciale toetsing vaak een meerwaarde boven een lokale toetsing omdat het te beschermen belang lokale belangen overstijgt
- Uniform optreden is op provinciaal niveau beter gewaarborgd dan op lokaal niveau.

C. *Schaalniveau van uitvoering.*

- Decentralisatie zal versnippering van kennis geven, zowel waar het gaat om specialistische landschappelijke kennis als de uitvoeringspraktijk. Specifiek voor deze uitvoeringspraktijk is de strafrechtelijke handhaving van weilandborden met als doel de snelle verwijdering van het bord. Ook het in de kiem smoren van landschap verstorende opslagterreinen behoort hier toe.
- Voor woonschepen en vaartuigen geldt, hoe groter het uitvoeringsgebied, hoe beter illegale handelingen kunnen worden aangepakt. Het gaat immers om bewegende objecten die makkelijk van de ene gemeente naar de andere bewegen.
- Het is vrijwel uitgesloten dat op een lager schaalniveau al dan niet met een verdeling van de beschikbare middelen de uitvoering op tenminste dezelfde stringente en doelmatige wijze zal blijven kunnen plaatsvinden.

D. *Inschatting uitvoering en handhaving gemeenten op basis van steekproef*

Met een klein aantal vanuit hun ligging in een bepaald landschapstype gekozen gemeenten zijn op ambtelijk niveau gesprekken gevoerd over de mate van bekendheid met de Vnl, de eventuele bereidheid tot overname en de eventuele randvoorwaarden.

In de gesprekken komt naar voren dat de Vnl over het algemeen redelijk bekend is bij deze gemeenten, al is er ruimte voor verbetering. Men is terughoudend over de bereidheid tot overname van

uitvoeringsbeleid, aangezien het ontbreekt aan de benodigde gelden. Bij alle gemeenten zijn handhavers actief en doen ze wat ze kunnen, maar duidelijk is dat de handhaving van het bestemmingsplan te kort schiet. De prioriteit ligt op het terrein van bouw- en woningtoezicht.

Tegen overtredingen in de categorie landschappelijke verrommeling wordt alleen opgetreden als er een handhavingsverzoek voor wordt ingediend. In het landelijk gebied wordt niet standaard periodiek gecontroleerd. Daarnaast ontbreekt het soms ook aan de benodigde (specialistische natuur- en landschapskennis) kennis.

Het bovenstaande bevestigt het beeld wat is neergelegd in diverse jaarrapporten van de VROM-inspectie en in het rapport van de commissie Mans²³. De verwachting bij alle gemeenten is dat de handhavingscapaciteit zeker niet zal toenemen, mede gezien de bezuinigingen die gemeenten moeten doorvoeren. De gemeenten hopen dat de handhaving van VROM-regelgeving met de komst van de omgevingsdiensten een positieve impuls krijgt. Groene regelgeving is echter geen VROM-regelgeving!

²³ De Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (beter bekend als de commissie Mans) heeft in haar rapport 'De tijd is rijp' van juli 2008 hierover het volgende gesteld; "De ontoereikende handhaving op gemeentelijk niveau komt grotendeels niet voort uit onwil of nalatigheid. De kern van het probleem is, dat de schaal van veel gemeenten te klein is voor de vereiste schaal waarop de handhaving van de omgevingsregelgeving moet plaatsvinden. De omvang van de handhavingsorganisatie moet voldoende zijn om de vereiste menskracht en deskundigheid in al zijn diversiteit te kunnen mobiliseren. Weinig gemeenten voldoen aan dit vereiste. Analyses laten zien dat gemeenten die niet adequaat handhaven te weinig personeel inzetten en dat het beschikbare personeel vaak te weinig deskundigheid heeft".

Bijlage 4

Overzicht van doelen Vnl gecombineerd met hun effecten (de kleurnuances) voor het Utrechtse buitengebied. Daarnaast een kolom met hetzelfde onderwerp van regeling, maar met een andere (sectorale) belangenafweging.

Vnl onderwerpen	Doel bescherming	(soms) andere regeling, maar met ander doel.
Het plaatsen van objectgebonden en niet-objectgebonden opschriften, billboards, lichtmastreclames, sandwichborden, vlaggen met tekst, toeristische recreatieve bewegwijzering enz.	Het tegengaan van verrommeling en horizonvervuiling en het handhaven van de openheid	<ul style="list-style-type: none"> • Wegenverordening (beperking: voor zover geplaatst op eigendom wegbeheerder): verkeersveiligheid. • APV: schoonheidscriteria • gemeentelijke reclameverordening
Het plaatsen van reclamemasten- en torens	zie boven	<ul style="list-style-type: none"> • Bestemmingsplan: integrale afweging in bestemmingsplan, welstandstoets in bouwvergunning • Gemeentelijk reclameverordening
Storten (is ophogen) ten behoeve van: <ul style="list-style-type: none"> • de aanleg van wallichamen, houtrillen, kaden e.d. 	<ul style="list-style-type: none"> • behoud van kwetsbare actuele natuurwaarden of in potentie aanwezige natuurwetenschappelijke waarden (voorkomen biotoopvernietiging en verlies aan biodiversiteit) • Voorkomen van verstoring/verrommeling van het landschapsbeeld • behoud van cultuurhistorische elementen 	<ul style="list-style-type: none"> • (Soms) verbod, voorschriften, aanlegvergunningenstelsel uit bestemmingsplan voor zover gekoppeld aan bestemming: integrale ruimtelijke belangenafweging • Stortverbod en ontheffingenstelsel Wet milieubeheer: milieuhygiëne, indien sprake is van het storten van afvalstoffen.
<ul style="list-style-type: none"> • het ophogen van percelen, slenken e.d. 	Als hiervoor en <ul style="list-style-type: none"> • behoud van 'steppingstones' met name buiten de EHS 	Als hiervoor
<ul style="list-style-type: none"> • aanleg en onderhoud van rijpaden en erven 	Als hiervoor	Als hiervoor
<ul style="list-style-type: none"> • de aanleg van geluidswallen 	Als hiervoor	Als hiervoor
<ul style="list-style-type: none"> • aanleg en onderhoud van dammen en duikers 	Als hiervoor	Als hiervoor
<ul style="list-style-type: none"> • de aanleg van baggerdepots 	Als hiervoor	Als hiervoor
Het dempen van sloten, poelen, kleiputten, wielen en andere (kleine) wateren	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud van middeleeuwse kavelpatronen • Behoud van kwetsbare actuele natuurwaarden of in potentie aanwezige natuurwetenschappelijke waarden (voorkomen biotoopvernietiging en verlies aan biodiversiteit) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbod, voorschriften, aanlegvergunningenstelsel uit bestemmingsplan voor zover gekoppeld aan bestemming: integrale ruimtelijke belangenafweging • Verbod/vergunning Keur: waterkwantiteit/veiligheid • Stortverbod en ontheffingenstelsel Wet milieubeheer: milieuhygiëne, indien sprake is van het storten van

		afvalstoffen
<ul style="list-style-type: none"> • Opslag(plaatsen) ten behoeve van: • oude en nieuwe materialen zoals stenen, grond, bagger, e.d. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorkomen van verstoring/verrommeling van het landschapsbeeld en aantasting van de visuele belevingswaarde van het landschapsschoon, met name de openheid door gebiedsvreemde, opvallende opslagactiviteiten op veelal onbebouwde percelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbod, voorschriften, aanlegvergunningstelsel uit bestemmingsplan voor zover gekoppeld aan bestemming: integrale ruimtelijke belangenafweging
<ul style="list-style-type: none"> • aannemersmateriaal, hoveniersmateriaal • * oud en nieuw materieel, zoals voertuigen, caravans, paardentrailers, baggermaterieel e.d. 	Als hiervoor	Als hiervoor
<ul style="list-style-type: none"> • Afmeren woonschip • ligplaats 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorkomen van verstoring van het landschapsbeeld • Behoud van kwetsbare actuele natuurwaarden en aanwezige natuurwetenschappelijke waarden (voorkomen biotoopvernietiging en verlies aan biodiversiteit) • Tegengaan van (sluipende) verrommeling van oevers, oeverlanden en uiterwaarden • Tegengaan van sluipende verrommeling door oever- en wateroccupatie • Behoud van de openheid van het landschap 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbod, voorschriften uit bestemmingsplan voor zover gekoppeld aan bestemming, soms gekoppeld aan APV of andere verordening: integrale ruimtelijke belangenafweging • Verbod/vergunningplicht Scheepverkeerswet: nautische belangenafweging • Verbod/vergunning Keur: veiligheid/goede doorvaart • APV: schoonheidsvoorschriften • Reglementen Vaarwegbeheerders: veiligheid
<ul style="list-style-type: none"> • onderlinge afstand 	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud van openheid van het landschap en de zichtbaarheid van het water 	
<ul style="list-style-type: none"> • Woonschepenaanlegplaats, • bouwwerken, zoals schuren, erfscheidingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie onder afmeren woonschip 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbod, voorschriften uit bestemmingsplan, bouwvergunning: integrale ruimtelijke belangenafweging
<ul style="list-style-type: none"> • bouwwerken: vlonders, steigers, beschoeiingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie onder afmeren woonschip 	
<ul style="list-style-type: none"> • Groene doorzichtbelemmerende erfscheidingen: beplantingen zoals heggen en struikgroepen 	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud van openheid van het landschap en de zichtbaarheid van het water 	
<ul style="list-style-type: none"> • Woonschepen: • afmetingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Terugdringen opvallendheid woonschepen in het landschapsschoon door afmetingen- kleuren- en typen beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Afmetingen: voorschriften in bestemmingsplan, gekoppeld aan APV
<ul style="list-style-type: none"> • kleur 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie hiervoor 	
<ul style="list-style-type: none"> • type 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie hiervoor 	
Het afmeren van vaartuigen: <ul style="list-style-type: none"> • ligplaats 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie onder afmeren woonschip 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorschriften in bestemmingsplan voor zover gekoppeld aan de bestemming ter

		plaatse, soms gekoppeld aan APV of andere verordening <ul style="list-style-type: none"> • Verbod/vergunningplicht • Scheepverkeerswet: nautische belangenafweging • Verbod/vergunning Keur: veiligheid/goede doorvaart
<ul style="list-style-type: none"> • Vaartuigenaanlegplaats, • bouwwerken: vlonders, steigers, beschoeiingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie hiervoor 	
Het vaartuig <ul style="list-style-type: none"> • Afmetingen • Type 	<ul style="list-style-type: none"> • Terugdringen opvallendheid vaartuig in het landschapsschoon door afmetingen- en typenbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Afmetingen: voorschriften in bestemmingsplan, gekoppeld aan APV
<ul style="list-style-type: none"> • Voorwerpen in/op/boven het water 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie onder afmeren woonschip 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidenteel verbod/vergunningplicht o.g.v. Scheepverkeerswet: nautische belangenafweging
<ul style="list-style-type: none"> • (Insteek)havens • woonschepen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie onder afmeren woonschip 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorschriften in bestemmingsplan voor zover gekoppeld aan de bestemming ter plaatse, soms gekoppeld aan APV of andere verordening • Verbod/vergunningplicht Scheepverkeerswet: nautische belangenafweging binnen vaarweg
<ul style="list-style-type: none"> • vaartuigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie onder afmeren woonschip 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie hiervoor
<ul style="list-style-type: none"> • Schade toebrengen aan rietkragen, natuuroevers en moerasstroken 		

De grijsaccenten in de eerste kolom hierboven corresponderen met onderstaande effectblokken.

Belangrijkste effecten opschriften etc.

- Geen weilandborden langs hoofdwegen
- Reclamemasten staan alleen op als bedrijventerrein bestemde terreinen.
- Lichtmastreclames, sandwichborden, reclaimedragendeabri's en bill- en megaboards staan alleen binnen de bebouwde kom.
- Objectgebonden (bedrijfs)borden, tijdelijke borden en toeristische borden in het buitengebied zijn qua afmetingen, kleurstelling, locatie, hoogte en aantal afgestemd op landschappelijk aanvaardbare verhoudingen en normen via het vrijstellingsbesluit

Belangrijkste effecten storten, dempen, opslaan etc.

- Het aanwezig zijn van waardevolle elementen met actuele en potentiële natuur- en landschapswaarden, zowel binnen als buiten de ecologische hoofdstructuur, zoals poelen en petgaten, moerassen, uiterwaarden en oeverlandjes;
 - Handhaving kwetsbare natte biotopen;
 - Geen belemmeringen in ecologische verbindingzones door wallichamen;
 - Geen barrières en visuele belemmeringen in bos- en duingebieden door groenafval;
 - Polders met kenmerkende verkavelingsstructuren;
 - Aardkundige waarden zichtbaar aanwezig in het landschap;
 - Geen weiland of polder met landschappelijke verrommeling door opslag van zand, grond, bagger, oud hooi, kuilgras, dakriet, mest, hooibalen, bouw- en aannemersmateriaal, autobanden, sloophout, kratten, pellets, buizen, tanks, containers, rijklare auto's, aanhangwagens, vrachtwagens, caravans, boten, transportmaterieel etc.
 - Extra kleine landschapselementen op potentieel geschikte locaties, zoals pestbosjes, poelen, natte percelen door verlaging, aanplant knotwilgen als compensatiemaatregel;
- Permanente opslagterreinen 'ingepakt' door brede beplantingsstroken met inheemse soorten.

Belangrijkste effecten woonschepen, vaartuigen, voorwerpen en hun voorzieningen etc.

- De aanwezigheid van actuele en potentiële natuur- en landschapswaarden op en nabij de grens van water en land.
- Geen nieuwe woonschepen in het buitengebied.
- 78 woonschepenknelpunten t.z.t opgelost.
- Openheid van de oevers langs de waterkant (doorzichten).
- De woonschepen visueel landschappelijk ingepast door eisen aan maximale afmetingen, afstand tussen de schepen en donkere of naturel kleurstelling.
- Ligplaatsen voor varende monumenten
- Geen oeveroccupatie bij sommige woonschepenligplaatsen
- Geen niet objectgebonden vaartuigen aan de oever.
- Objectgebonden vaartuigen alleen afgemeerd op ligplaatsen in samenhang met woonerf en afgestemd op het recreatie seizoen voor niet langer dan 3 dagen.
- Geen drijvende voorwerpen aan de waterkant.
- Steigers volgens vaste normen en afgestemd op natuurvriendelijke oevers.
- Geen niet objectgebonden insteekhavens

Bijlage 5.

Besluitvorming m.b.t. de Vnl in historisch perspectief

De huidige Verordening bescherming natuur en landschap is ontstaan uit de samenvoeging van twee landschapsverordeningen namelijk de Vnl 1996 en de Woonschepenverordening provincie Utrecht 1978 (Wsv). Hieronder staat de chronologie met daarin de belangrijkste overwegingen en eerdere dereguleringen door de jaren heen.

1925

De “Reclameverordening” wordt in het leven geroepen (Provinciaal blad nr. 31/1925), met wijzingen in 1926 en 1933 (provinciale bladen nrs. 29/1926 en 43/1933). Hiermee stelt de provincie paal en perk aan de aantasting van het Utrechtse landschapsschoon door opschriften.

1948

De verordening wordt uitgebreid met een hoofdstuk over opslagplaatsen en omgedoopt tot de “Schoonheidsverordening provincie Utrecht” (provinciaal blad nr. 18/1948) met wijzigingen op 21 december 1948, 22 oktober 1963, en 14 september 1966 (provinciale bladen nrs. 21/1949, 102/1963 en 53/1967).

1974

De “Verordening bescherming natuur en landschap 1974” (provinciaal blad nr. 21/1974) wordt vastgesteld ter vervanging van de Schoonheidsverordening; dit is de voorloper van de huidige verordening. Naast opslagplaatsen gaat de verordening ook toezien op het storten van afval in het landelijk gebied, dat niet alleen ontsierend voor het landschap is, maar ook schade toebrengt aan natuurwaarden. De werkingssfeer van de verordening breidt uit.

1981

Het onderdeel over storten, bergen en opslaan wordt herzien (provinciaal blad nr. 14/1982); de slootdempingen werden als aparte categorie opgenomen. Verder wordt een duidelijke afbakening opgenomen ten opzichte van de inmiddels ontwikkelde milieuwetgeving (Hinderwet en Afvalstoffenwet); waar de Hinderwet en Afvalstoffenwet zich beperken tot specifieke milieuhygiënische aspecten, krijgt de Vnl weer een specifieke taak voor de bescherming van natuur en landschap. Dit betekent voor het eerst een inperking van de werkingssfeer van de verordening.

1996

Voorafgaande aan de wijziging in 1996 wordt de Vnl als onderdeel van het totale natuur- en landschapsbeleid geëvalueerd op doelmatigheid en wordt de wenselijkheid en mogelijkheid van overdracht naar gemeenten onderzocht. Geconstateerd wordt dat de Vnl als beschermingsinstrument voor natuur en landschap een specifieke positie inneemt voor het “groene” milieu, naast de milieuwetgeving voor het “grijze” milieu. De Verordening wordt vervolgens aangepast aan de Algemene wet bestuursrecht en afgestemd op de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming (provinciaal blad nr. 40/1996). Er is geen aparte Vnl-ontheffing voor opslagplaatsen meer nodig als er al een milieuvergunning wordt verleend en daarin de belangen van natuur en landschap worden behartigd (artikel 8a Vnl). Tevens krijgt het Beleidsplan natuur en landschap en het Uitvoeringsprogramma een formele basis in de Vnl (artikel 1a, lid 2 Vnl). In de vorm van algemene voorschriften vindt een eerste vereenvoudiging van regels plaats:

- Voor hoofdstuk I: “Aanvullende bewegwijzering in het buitengebied van de provincie Utrecht”
Voor hoofdstuk II: Algemene voorschriften inzake het storten en bergen van baggerspecie.

Ontwikkeling van de Woonschepenverordening

1963

De provincie stelt in het belang van de bewaking, instandhouding en bevordering van het natuur- of landschapsschoon regels voor het innemen van een ligplaats met een woonschip (provinciaal blad nr. 61/1963) met een wijziging in 1964. In 1966 wordt de verordening uitgebreid tot Woonschepen- en vaartuigenverordening provincie Utrecht (provinciaal blad nr. 95/1966 en 96/1966). In 1971 wordt de verordening vanwege een gerechtelijke uitspraak aangepast (provinciaal blad nr. 64/1971). In 1978 wordt deze verordening voor het laatst inhoudelijk herzien (Provinciaal blad van Utrecht, nr. 62/1978) en omgedoopt tot de Woonschepenverordening provincie Utrecht 1978 (hierna Wsv).

1986-1999

Op 17 januari 1989 stellen GS de notitie ‘Ontheffingbeleid t.a.v. afmetingen en kleurstelling van woonschepen ten behoeve van de uitvoering van Woonschepenverordening en het woonschepenbeleid’ vast. In 1993 wordt de Wsv aangepast aan de Algemene wet bestuursrecht (provinciaal blad nr. 49/1993).

Provinciale Staten hebben vervolgens het voornemen om de Wsv op termijn in te trekken; woonschepen en hun ligplaatsen zouden primair geregeld moeten worden via de ruimtelijke ordening. Een notitie over het woonschepenbeleid wordt noodzakelijk geacht om zich een mening te vormen over de reële mogelijkheid tot intrekking van de Wsv. Tijdens de behandeling van deze notitie (de Startnotitie Woonschepenbeleid 2000-2010 (R&G 99/73A) in de Commissie Ruimte en Groen in 1999 komt naar voren dat het in stand houden van de Wsv gewenst is.

Één provinciale natuur- en landschapsverordening.

2002 - 2003

Als uitvloeisel van de Notitie Woonschepenbeleid 2002-2012 moet de Wsv worden aangepast aan het nieuwe woonschepen- en vaartuigenbeleid. Omdat de Wsv net als de Vnl een landschapsverordening is en beide hetzelfde motief hebben, worden beide verordeningen geïntegreerd (provinciaal blad nr. 34/2002). De Vnl kent daarom sinds 2002 drie hoofdstukken.

Tegelijkertijd worden de volgende *dereguleringen* met betrekking tot woonschepen en vaartuigen doorgevoerd:

- de Vnl treedt terug in stedelijke gebieden (Utrecht, De Ronde Venen en Nieuwegein), waarmee het aantal woonschepen in het toepassingsgebied daalt van 955 naar 500 stuks.
- de maximale ontheffingstermijn wordt verlengd van 5 naar 10 jaar.
- Provinciale Staten geven Gedeputeerde Staten vrijstellingsbevoegdheid voor hoofdstuk III (mogelijkheid om bepaalde categorieën vrij te stellen van het verbod).

De commissies WEM, WVV en REG vragen in 2003 aan GS om “per beleidsveld concreet aan te geven en te motiveren of behoud van de regelgeving gewenst is dan wel kan worden overgegaan tot afschaffen c.q. deregulering van de regelgeving”. Dit naar aanleiding van de passieve gedoogsituaties wat betreft woonschepen en (objectgebonden) reclameborden.

Naar aanleiding van de antwoorden op deze vragen geeft u aan ons de vrijstellingsbevoegdheid voor hoofdstuk I (opschriften, afbeeldingen en aankondigingen) en hoofdstuk III (wateren) (provinciaal blad nr. 4 /2003). Dit resulteert in *verdere deregulering* door middel van:

- Vrijstellingsbesluit borden provincie Utrecht 2003 (GS-besluit 11 maart 2003, prov. blad nr. 25/2003)
- Vrijstellingsbesluit woonschepen provincie Utrecht 2003 (GS-besluit 11 maart 2003, prov. blad nr. 24/2003).

Met deze vrijstellingsbesluiten zijn 179 woonschepen en zeker 400 locaties met objectgebonden opschriften ontlast van de ontheffingsplicht.

De vrijstellingsbevoegdheid past in het streven naar deregulering en het terugdringen van het aantal passieve gedoogsituaties zoals geconstateerd in project Handhaving en Veiligheid. Het effect van een vrijstelling is dat een initiatiefnemer geen ontheffing meer hoeft aan te vragen en ook geen leges meer hoeft te betalen als hij voldoet aan de algemene voorschriften verbonden aan de vrijstelling. Wij hoeven geen ontheffingsaanvragen meer af te handelen voor dergelijke standaardsituaties. Wel blijft er een handhavingstaak van de algemene voorschriften die voor die situaties gelden.

2005

U stemt met het oog op deregulering ook in met het opnemen van een vrijstellingsbevoegdheid voor ons met betrekking tot hoofdstuk II (storten, bergen, opslaan) (provinciaal blad nr. 35/2005). Deze mogelijkheid tot vereenvoudiging is tot nu toe niet benut. Daarnaast zijn de administratieve lasten (publicatiekosten) voor ontheffingen van dit hoofdstuk verminderd door te kiezen voor een eenvoudiger voorbereidingsprocedure van de beschikkingen op aanvraag.

2006

Artikel 1a, lid 2 van de Vnl wordt afgestemd op de provinciale Inspraakverordening (provinciaal blad nr. 19/2006). Het Vrijstellingsbesluit woonschepen provincie Utrecht 2003 wordt ingetrokken en vervangen door het Vrijstellingenbesluit wateren provincie Utrecht 2006. Dit betekent een verdere terugdringing van de administratieve lasten door vrijstelling te verlenen voor vaartuigen en bijbehorende voorzieningen in bepaalde situaties (GS-besluit 20 juni 2006, provinciaal blad nr. 17/2006). Gelijkzeitig worden de Beleidsregels wateren provincie Utrecht 2006 vastgesteld (GS besluit van 20 juni 2006, nr. 2006REG001372i) waarin de vaste gedragsregels staan voor de ontheffingverlenging en handhaving.

Uw motie van 18 september 2006 (PS2006REG11) geeft ons aanleiding om te besluiten de vrijstelling te verruimen voor de historische vaartuigen (GS-besluit 14 november 2006, provinciaal blad nr. 31/2006).

2007

Door de uitvoering van het Provinciaal dereguleringsprogramma hebben wij besloten het Vrijstellingsbesluit borden provincie Utrecht 2003 te verruimen door grotere oppervlakten reclamebord toe te staan waar dat landschappelijk minder onaanvaardbaar is, waardoor handhaving in tientallen gevallen achterwege kan blijven. (GS-13 maart 2007, provinciaal blad nr. 17/2007). Tegelijkertijd zijn de Beleidsregels buitenreclame provincie Utrecht 2007 (GS-13 maart 2007, provinciaal blad nr. 18/2007) aangescherpt, zodat er in principe geen ontheffingen meer worden verleend in afwijking van het verruimde Vrijstellingsbesluit.

Ook zijn de Beleidsregels wateren provincie Utrecht 2006 ingetrokken en vervangen door de Beleidsregels wateren provincie Utrecht 2007 (Beleidsregels van GS Utrecht van 17 april 2007, nr. 2007REG000919i inzake handhaving van de verboden met betrekking tot wateren. Met deze wijziging is het oeverbeleid voor woonschepen uitgewerkt en vastgesteld.