

OP WEG NAAR HET KOERSDOCUMENT

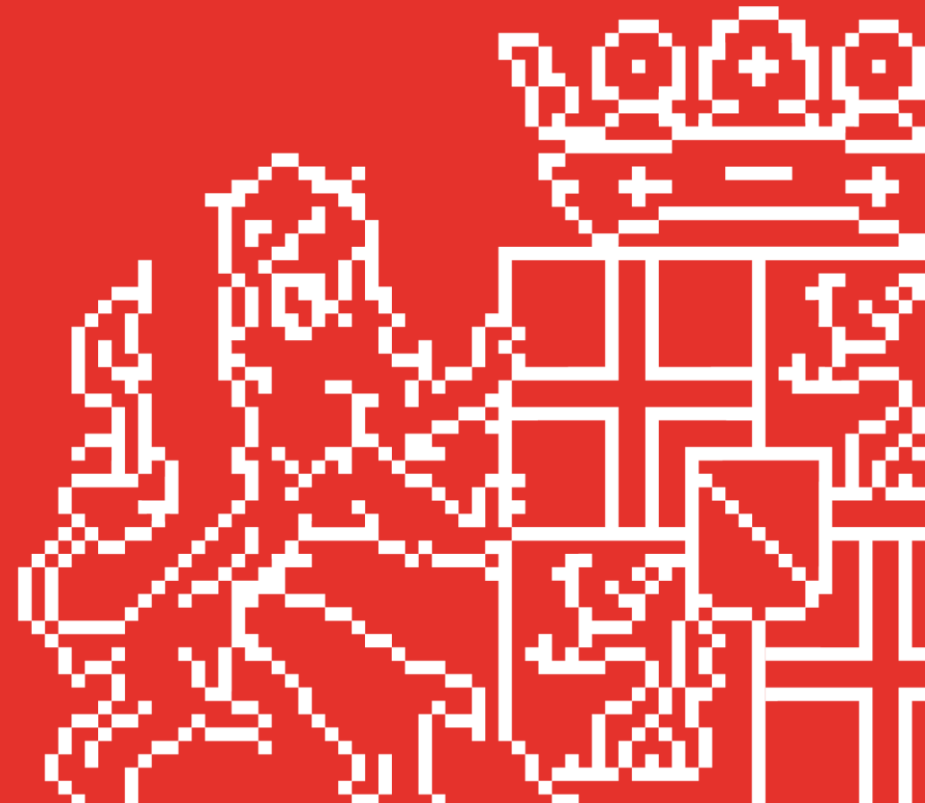


PROVINCIE ■ UTRECHT

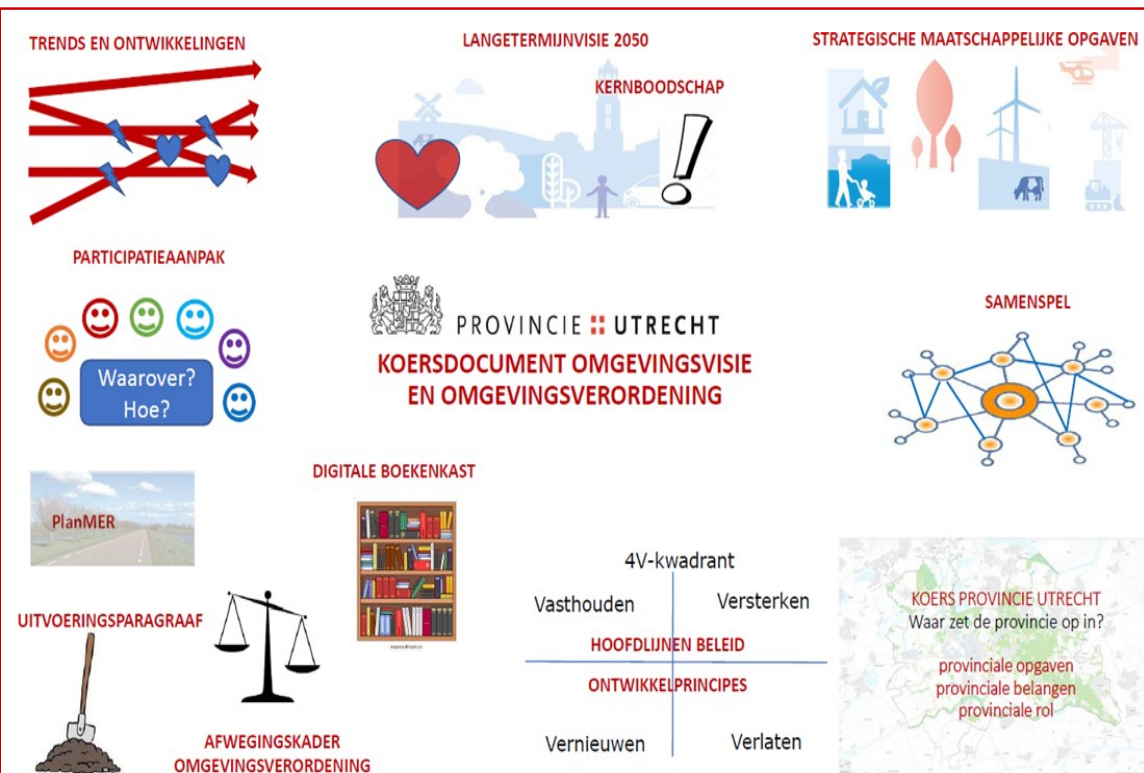


[Samen werken aan de Omgevingswet](#)

21 maart 2018



Inhoud Koersdocument: 'praatplaat'



Op 10 december 2018 wordt in Provinciale Staten (PS) het Koersdocument geagendeerd ter besluitvorming.

Onderstaand wordt een beschrijving gegeven van de verschillende onderwerpen die in het Koersdocument aan de orde komen, niet zijnde een inhoudsopgave.

Basis voor het Koersdocument zijn toezeggingen over het Koersdocument in:

- [de Startnotitie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening](#) (PS, 3 juli 2017) en
- [de Participatieaanpak](#) (PS, 25 sept. 2017).

Inmiddels is over de onderwerpen uit het Koersdocument gecommuniceerd via een 'praatplaat'. De onderwerpen uit de praatplaat zijn tevens basis voor het Koersdocument.





Utrecht in 2050

- A. Trends en ontwikkelingen
- B. Lange termijnvisie 2050 en kernboodschap
- C. Strategische maatschappelijke opgaven

Opbouw Omgevingsvisie

- D. Lange termijnvisie en maatschappelijke opgaven (zie bovenstaand)
- E. Sturingsfilosofie / provinciale rolopvatting / samenspel
- F. Hoofdlijnen van beleid
- G. Uitvoeringsparagraaf

Omgevingsverordening

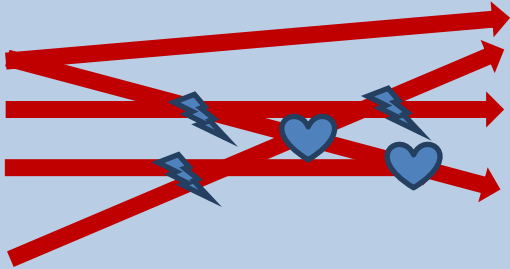
- H. Afwegingskader

Overige

- I. Digitalisering
- J. PlanMER
- K. Participatie
- L. Hoe verder?



- A. Trends en ontwikkelingen
- B. Lange termijn visie 2050 en kernboodschap
- C. Strategische maatschappelijke opgaven



Trends en ontwikkelingen

In het kader van de Lange termijnvisie 2050 is een onafhankelijk rapport 'Toekomst van de fysieke leefomgeving in de provincie Utrecht, trendverkenning tot 2050' opgesteld. In het Koersdocument wordt de door de provincie opgestelde [Samenvatting van de trendverkenning](#) opgenomen.



Kernboodschap

Ingezet wordt op een pakkende, agenderende en richtinggevende kernboodschap van de lange termijnvisie 2050 van de provincie Utrecht, die in één krachtige zin richting geeft en belanghebbenden aanspreekt. De kernboodschap geeft focus.



- A. Trends en ontwikkelingen
- B. Lange termijn visie 2050 en kernboodschap
- C. Strategische maatschappelijke opgaven

Lange termijnvisie 2050

De lange termijnvisie gaat over de fysieke leefomgeving voor het grondgebied van de provincie Utrecht in 2050. Het gaat daarbij niet om een ideaalbeeld of blauwdruk voor de toekomst, maar om een wervend toekomstperspectief dat in nauwe samenspraak met onze partners tot stand is gekomen. Het is daarmee een breed gedeeld beeld. Het geeft richting aan de stappen die tussen nu en de lange termijn moeten en kunnen worden gezet.

Ingezet wordt op een integraal toekomstperspectief: een samenhangende visie op de fysieke leefomgeving waarin verbanden worden gelegd tussen de verschillende beleidsonderdelen, zoals:

- ruimtelijke ontwikkeling,
- verkeer en vervoer,
- bodem, water en milieu,
- energie
- natuur,
- cultureel erfgoed,
- etc.

Onze huidige wettelijk verplichte strategische plannen hebben een looptijd tot 2021 of 2028. In de lange termijnvisie 2050 gaan we er vooralsnog vanuit dat het vastgestelde beleid tot 2021 of 2028 is gerealiseerd (woningbouw, Natuurnetwerk Nederland etc.).

Basis voor de lange termijnvisie zijn onder andere:

1. de trendverkenning. Onzekerheden hierbij moeten benoemd worden.
2. input uit:
 - Startbijeenkomst lange termijnvisie van 23 januari jl.
 - Tourteam
 - gesprekken gedeputeerden op locaties
 - gesprek met de jongeren
 - online enquête
 - integraal Koersdebat;
 - besprekingen in GS en PS (ad hoc commissie Omgevingsvisie).



- A. Trends en ontwikkelingen
- B. **Lange termijn visie 2050** en kernboodschap
- C. Strategische maatschappelijke opgaven

Lange termijnvisie 2050 (vervolg)

In de lange termijnvisie worden visualisaties en beelden opgenomen over hoe Utrecht er in 2050 uit kan zien. Ook wordt een globale kaart opgenomen met de belangrijkste ontwikkelingen. Het betreft een stuk van enkele pagina's (circa 5-10 pagina's). In het stuk kan doorgeklikt worden naar diverse achtergronddocumenten (die niet worden vastgesteld), zoals de opbrengsten van de participatiebijeenvakkomsten.

De visie moet inspirerend, pakkend, richtinggevend en agenderend zijn.

De lange termijnvisie 2050 is een hulpmiddel om richting te geven aan de in de Provinciale Omgevingsvisie Utrecht te maken keuzes en om te kijken of de reeds gemaakte keuzes in onze huidige strategische plannen toekomstproof zijn.

- Wat maakt de provincie Utrecht ook in 2050 een mooie provincie om te wonen, te werken, te leven?
- Wat verstaan we daar onder?

- Welke (omgevings)waarden zijn belangrijk in het licht van de lange termijn ambitie?
- Hoe willen en kunnen we inspelen op de trends en ontwikkelingen?
- Wat zijn de belangrijkste vraagstukken die de toekomst met zich meebrengt?
- Welke kansen, opgaven en uitdagingen liggen er?

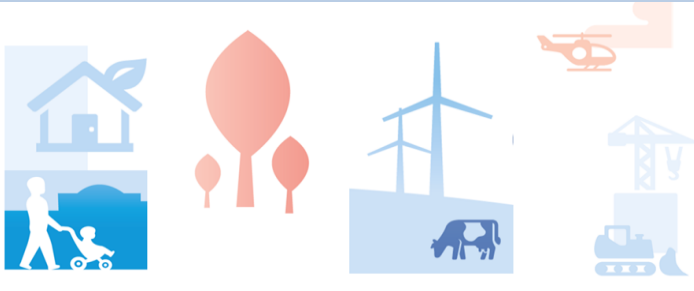
Nevendoel is dat de lange termijnvisie ook input levert voor het Utrechtse position paper (op regionaal niveau) voor de Nationale Omgevingsvisie ([NOVI](#)), en dat het mogelijk ook input kan opleveren voor op te stellen gemeentelijke omgevingsvisies, omgevingsplannen, e.d..

Uitgangspunt is dat de lange termijnvisie en de strategische maatschappelijke opgaven zoals deze in het Koersdocument worden opgenomen, in beginsel zonder aanpassingen onderdeel worden van de Omgevingsvisie provincie Utrecht, tenzij de accenten in de volgende coalitieperiode zo anders zijn dat aanpassing nodig is.



- A. Trends en ontwikkelingen
- B. Lange termijn visie 2050 en kernboodschap
- C. **Strategische maatschappelijke opgaven**

Strategische maatschappelijke opgaven



De strategische maatschappelijke opgaven vloeien voort uit lange termijnvisie 2050, doordat op een bepaald gebied de lange termijnvisie verschilt van de huidige situatie of dat het behoud van de huidige situatie door trends en ontwikkelingen extra inspanning vergt.

Ze gaan over de fysieke leefomgeving voor het grondgebied van de provincie Utrecht, en hoeven dus niet allemaal en geheel door de provincie te worden opgepakt. Het kunnen ook opgaven zijn waar andere overheden of organisaties mee aan de slag gaan.

Bij voorkeur worden deze maatschappelijke opgaven integraal geformuleerd. Dat ligt echter niet voor alle opgaven voor de hand.

De opgaven worden geclusterd, en worden vervolgens onder 'hoofddijnen van beleid' geconcretiseerd. Het betreft gezamenlijke opgaven voor de fysieke leefomgeving in de provincie Utrecht, bijvoorbeeld de opgaven die in de participatieaanpak worden genoemd.



- D. Lange termijnvisie en maatschappelijke opgaven
- E. Sturingsfilosofie / provinciale rolopvatting / samenspel
- F. Hoofddijnen van beleid
- G. Uitvoeringsparagraaf

Lange termijnvisie en maatschappelijke opgaven worden opgenomen in de Omgevingsvisie.

Sturingsfilosofie, provinciale rolopvatting, samenspel



‘Samenspel’ gaat over de wijze waarop we als provincie willen gaan samenwerken met andere overheden en belanghebbenden. Dit vanuit de gedachte dat in de huidige netwerksamenleving veel plannen en projecten voor de leefomgeving alleen in goede samenwerking met de relevante partijen tot stand kunnen worden gebracht. Daarvoor is samenwerking noodzakelijk. Dit geeft tevens nieuwe dynamiek en inspiratie. Daarbij wordt door de Omgevingswet van overheden een meer uitnodigende houding verwacht: denken in mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden.

In de [Startnotitie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening](#) (zie hoofdstuk 3 Sturingsprincipes) is over het samenspel mede opgenomen dat de maatschappelijke opgave centraal staat. Per opgave en (project)fase zal bekeken moeten worden welke partijen een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van een vraagstuk en welke specifieke rol zij daarbij kunnen vervullen.

De sturingsfilosofie geeft aan op welke wijze wij ons beleid willen realiseren en biedt daarmee een kader voor de inzet van instrumentarium. De sturingsfilosofie, zoals die is vastgelegd in de huidige strategische plannen, geeft aan hoe wij hier als provincie in staan. Via het samenspel wordt dit beter afgestemd met onze partners. In de [Startnotitie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening](#) is al een voorzet gedaan voor de sturingsfilosofie voor de Omgevingsvisie.



- D. Lange termijnvisie en maatschappelijke opgaven
- E. **Sturingsfilosofie / provinciale rolopvatting / samenspel**
- F. Hoofddijnen van beleid
- G. Uitvoeringsparagraaf

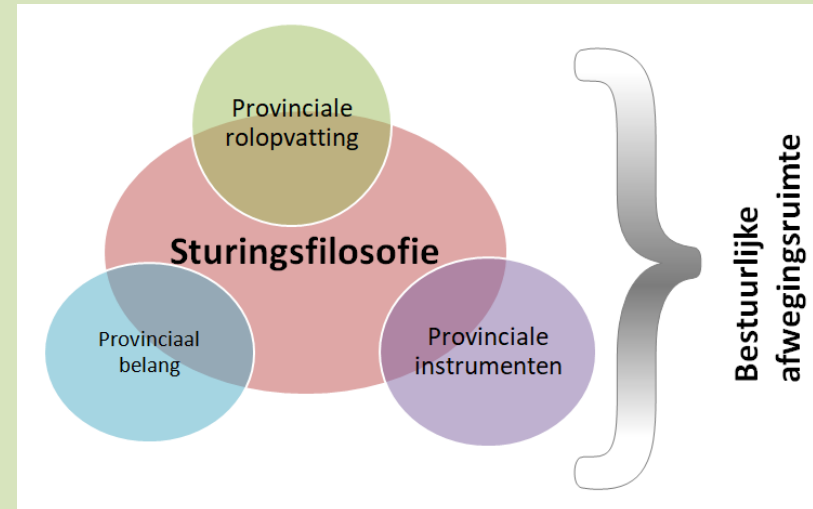
Sturingsfilosofie, provinciale rolopvatting, samenspel (vervolg)

Sturingsprincipes (uit [Startnotitie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening](#)):

1. Maatschappelijke opgaven centraal, wie welke rol vervult is hiervan een afgeleide.
2. Samenwerken.
3. Lokaal wat kan, regionaal wat moet (vanuit provinciaal belang).
4. Meer uitnodigende overheid voor initiatiefnemers.
5. Samenhangende beleidscyclus: samenhangend pakket van visie, verordening en programma's.
6. Visie op hoofdlijnen.
7. Verordening ten behoeve van rechtszekerheid en borging provinciale belangen met ruimte voor maatwerk.

In het Koersdocument zal worden aangegeven welke vervolgstappen we hierin willen nemen, zo mogelijk per strategisch maatschappelijke opgave. Het samenspel kan immers variëren per opgave.

Zoals onderstaand figuur laat zien, hangen de sturingsfilosofie, de provinciale rolopvatting, de wijze van inzet van provinciaal instrumentarium en het formuleren van provinciale belangen nauw met elkaar samen.



Utrecht in 2050

Opbouw Omgevingsvisie

- D. Lange termijnvisie en maatschappelijke opgaven
- E. Sturingsfilosofie / provinciale rolopvatting / samenspel
- F. **Hoofdpijnen van beleid**
- G. **Uitvoeringsparagraaf**

Hoofdpijnen beleid



De hiervoor geschetste lange termijnvisie en strategische maatschappelijke opgaven, tezamen met de sturingsfilosofie/provinciale koers gaan we in het Koersdocument naast het huidige beleid en de wijze waarop we dat willen realiseren leggen. Dit beleid is vastgelegd in onze vier provinciale strategische plannen en in de overige bouwstenen voor de Omgevingsvisie. Hierbij wordt ook de beoordeling gemaakt in hoeverre onderwerpen beleidsneutraal verder kunnen en waar er nadere keuzes nodig zijn om tot de Omgevingsvisie te komen.

De hoofdpijnen van beleid worden verder uitgewerkt in de Omgevingsvisie, zowel inhoudelijk als qua realisatie.

Uitvoeringsparagraaf

De Omgevingsvisie gaat handen en voeten krijgen via de realisatie van ons beleid. We kunnen in de realisatie verschillende keuzes maken over onze rol en de in te zetten instrumenten. Bij deze keuzes zal het te bereiken doel altijd voorop staan. Voor de afweging gaan we daarnaast verschillende principes hanteren, zoals:

- is het een wettelijke taak/verplichting?
- betreft het een provinciaal thema/taakgebied, gedefinieerd in het provinciaal belang?
- betreft het een strategische maatschappelijke opgave waarin een rol voor de provincie is weggelegd?
- ligt er een taak voor de overheid: en specifieker voor de provincie?



- D. Lange termijnvisie en maatschappelijke opgaven
- E. Sturingsfilosofie / provinciale rolopvatting / samenspel
- F. Hoofddijnen van beleid
- G. **Uitvoeringsparagraaf**

Uitvoeringsparagraaf (vervolg)



Bij de instrumenteninzet kunnen we kiezen voor wettelijke instrumenten, waarvan de provinciale Omgevingsverordening de belangrijkste is. We kunnen ook kiezen voor zachtere instrumenten, zoals stimuleren, samenwerken en overleg of uitvoering. We kunnen ook verschillende instrumenten naast elkaar inzetten.

De keuze voor het opstellen van een Omgevingsverordening is reeds gemaakt. Daarover hierna meer.

Naast de Omgevingsverordening zullen er voor de andere instrumenten programma's worden opgesteld door GS, die concrete uitwerkingen, maatregelen of uitvoeringsacties bevatten voor beleidskeuzes uit de Omgevingsvisie. Programma's lenen zich uitstekend voor gebieds- en/of thematische uitwerkingen, waarmee het voldoen aan omgevingswaarden wordt gestimuleerd en gerealiseerd. Drie programma's zijn verplicht voor de provincie:

- geluid langs provinciale wegen;
- regionaal waterprogramma;
- beheerplan voor Natura 2000 gebieden.

De overige programma's zullen volgen uit onze beleidskeuzes, waarbij we ook zullen kijken naar de gewenste mate van integraliteit op zowel themaniveau, als gebiedsniveau.

In de Omgevingsvisie maken wij de keuze op welke wijze het beleid wordt uitgewerkt in programma's en welke regels worden opgenomen in de Omgevingsverordening. In het Koersdocument wordt hiervoor de richting ingezet.



Afwegingskader Omgevingsverordening



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

Binnen de provincie Utrecht zijn meer dan 100 verordeningen, besluiten e.d. op het gebied van de fysieke leefomgeving van kracht. Onder de Omgevingswet is er één provinciale verordening voor de gehele fysieke leefomgeving. Bij het integratieproces zal kritisch getoetst worden of een regel noodzakelijk is voor de borging van een wettelijke verplichting of provinciaal belang en of wij als provinciale overheid ook de geëigende overheid zijn deze regel te formuleren.

Regels die deze check niet doorstaan, worden niet opgenomen in de nieuwe verordening. De Omgevingswet gaat immers uit van het subsidiariteitsbeginsel 'decentraal tenzij'; gemeenten en waterschappen staan daarmee als eerste aan de lat om maatschappelijke opgaven te realiseren. Een ander belangrijk uitgangspunt in de wet is de bestuurlijke afwegingsruimte. Dit biedt de mogelijkheid maatwerk te leveren. Waar flexibiliteit en afwegingsruimte aan de orde zijn, geven wij dit zo helder mogelijk aan. Hierbij wordt de rechtszekerheid en rechtsbescherming voor derden en bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving geborgd.

Afhankelijk van de sturingsfilosofie/het samenspel in de Omgevingsvisie wordt bepaald via welke instrumenten (programma's, verordening, subsidies e.d.) we tot realisatie willen komen. Om te bepalen welke, voor wie en hoe onderwerpen in de verordening geregeld worden, maken we een afwegingskader. Dit hulpmiddel biedt inzicht in de wijze waarop provincie Utrecht beoordeelt welke onderwerpen in de verordening opgenomen worden.



Afwegingskader Omgevingsverordening (vervolg)



Tevens geeft het richting aan de manier waarop samenhangende regels worden gesteld en voor wie ze gelden (gemeenten, waterschappen, iedere burger of onszelf). Op basis hiervan vindt een eerste weging plaats ten behoeve van de keuzes waarvoor wij als provincie aan de lat moeten (wettelijke taken) en willen (provinciale belangen) staan. Hierover wordt afstemming gezocht met de medeoverheden. Daarbij wordt het principe beleidsneutraal is niet automatisch regelneutraal gehanteerd. Het gaat tenslotte om het doel van het beleid en de daarbij passende regels. Het kader wordt niet tot de laatste cijfers achter de komma uitgewerkt.

Daarvoor zijn er nog te veel onzekerheden, zoals nog vast te stellen aanvullingswetten en –besluiten, de Invoeringswet en –besluit Omgevingswet en Algemene Maatregelen van Bestuur. Bovendien willen we de mogelijkheden voor maatwerk open houden.

Concreet bestaat het afwegingskader uit een schema met een toelichting. De criteria die we hiervoor gebruiken hebben betrekking op o.a. wettelijke en beleidsmatige beleidsvrijheid, aanstuurbaarheid, continuïteit, impact op organisaties (zowel Provincie Utrecht als medeoverheden), ambities m.b.t. de kwaliteit, risico's en kosten. Naast het op te stellen kader stellen we tevens uitgangspunten voor de nieuwe regels in de verordening op. Hiermee komen we op transparante wijze tot een compacte, digitale, objectgerichte, samenhangende en eenduidige Omgevingsverordening.



- I. Digitalisering
- J. Plan-MER
- K. Participatie
- L. Hoe verder?

Digitalisering

DIGITALE BOEKENKAST



De Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en programma's zijn in artikel 16.2 van de Omgevingswet aangemerkt als 'omgevingsdocumenten'. Omgevingsdocumenten moeten volgens de Omgevingswet voldoen aan de bij ministeriële regeling te stellen regels: de digitale standaarden, ten behoeve van publicatie en bekendmaking en ten behoeve van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). De kern van de digitale standaarden is dat in elk omgevingsdocument de teksten (artikelen, paragrafen) gekoppeld zijn aan locaties op de kaart en voorzien zijn van waarden/kenmerken, waardoor de tekst computerleesbaar wordt gemaakt.

Dit geheel wordt vastgelegd in een set digitale bestanden die de rechtsgeldige versie is van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en programma's. Een papieren versie is slechts een afdruk daarvan en niet rechtsgeldig.

In het Koersdocument wordt een paragraaf gewijd aan de verplichte digitalisering van de instrumenten Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en programma's, om inzicht te geven in de consequenties van de standaarden voor de manier van structureren en opschrijven van deze instrumenten. In deze paragraaf wordt duidelijk waar we aan moeten voldoen, welke uitgangspunten we hanteren, welke keuzes we nog kunnen maken en wat voor gevolgen die keuzes hebben.



- I. Digitalisering
- J. Plan-MER
- K. Participatie
- L. Hoe verder?



Digitalisering (vervolg)

In de praktijk komt het er op neer dat vanuit deze paragraaf o.a. de volgende vragen kunnen worden beantwoord:

1. Wanneer mag iets in de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening of programma's in één teksteenheid staan, wanneer moet tekst in meerdere eenheden gesplitst worden?
2. Wanneer zet je een teksteenheid naast een andere paragraaf en wanneer zet je het er onder, als bijv. subparagraaf?
3. Welke begrippen en welke onderwerpen komen in meerdere documenten terug en hoe herken je dat het over hetzelfde gaat?
4. Welke kenmerken/eigenschappen neem je op per teksteenheid en hoe uitgebreid of compact zijn de teksteenheden?
5. Welk gebied op de kaart hoort bij welke teksteenheid? Etc.

Uiteindelijk leiden deze uitgangspunten tot de inhoudsopgave van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en de programma's.

Indien de hoofdlijnen van de inhoud van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en programma's voldoende bekend zijn kan ook (een voorbeeld van) een inhoudsopgave voor elk instrument worden uitgewerkt.

NB: Naar aanleiding van het [BIT-rapport](#) over het DSO is er een voorstel voor complexiteitsreductie van het DSO opgesteld, waarover in maart besloten wordt. Het is mogelijk dat de programma's uit het oogpunt van complexiteitsreductie niet meer als omgevingsdocument worden aangemerkt. Datzelfde risico bestaat ook, zij het in mindere mate, voor de Omgevingsvisie.

De digitalisering zal uiteindelijk in de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en programma's terug te zien zijn in de vorm waarin ze zijn ingedeeld (inhoudsopgave), vastgelegd (digitale bestanden) en gepresenteerd (viewer). Digitalisering is inhoudelijk dus geen paragraaf of hoofdstuk in de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en programma's zelf.



- I. Digitalisering
- J. **PlanMER**
- K. Participatie
- L. Hoe verder?

PlanMER



In het kader van de Omgevingswet is een Omgevingsvisie planMER plichtig. Een planMER brengt de milieugevolgen van een voorgenomen besluit in beeld zodat bij besluitvorming de milieugevolgen integraal meegewogen kunnen worden. De planMER zal een integraal onderdeel zijn van het proces om te komen tot een Omgevingsvisie. Het proces van de planMER zal daarom gelijk oplopen met het opstellen van de Omgevingsvisie.

Samen met het Koersdocument zal een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) opgesteld worden en ter inzage gelegd worden. Ook wordt advies gevraagd aan [de Commissie voor de m.e.r.](#) over de NRD. De NRD is een eerste formele stap om te komen tot een planMER. De NRD beschrijft welke omgevingsaspecten en effecten in het MER onderzocht gaan worden ('reikwijdte'). Daarnaast geeft de NRD informatie over de manier waarop de effecten beoordeeld gaan worden en met welke diepgang ('detailniveau'). De NRD heeft naar schatting een omvang van 10 á 20 A4'tjes.



- I. Digitalisering
- J. PlanMER
- K. Participatie
- L. Hoe verder

Participatie



In het Koersdocument beschrijft de provincie waarover, wanneer, en op welke wijze stakeholders, belanghebbenden en gebruikers (waaronder inwoners) bij de ontwikkeling van het Koersdocument betrokken zijn. Daarbij zijn de uitgangspunten zoals vastgesteld in de participatieaanpak Omgevingsvisie leidend.



- I. Digitalisering
- J. Plan-MER
- K. Participatie
- L. Hoe verder?

Hoe verder?

21 maart 2018	Gemeenteraadsverkiezingen
10 december 2018	PS: vaststelling Koersdocument
20 maart 2019	Provinciale statenverkiezingen en Waterschapsverkiezingen
Eind 2019	▪ GS: vaststelling concept ontwerp Omgevingsvisie en –verordening ▪ Ad hoc commissie: concept ontwerp Omgevingsvisie en –verordening ter oriënterende bespreking
Voorjaar 2020	GS: vaststelling en terinzagelegging ontwerp Omgevingsvisie en -verordening
Najaar 2020	GS: verwerking reacties in een (concept) Nota van Beantwoording
Eind 2020	PS: vaststelling Omgevingsvisie en -verordening
Eind 2020	GS: bekendmaking Omgevingsvisie en -verordening (waardoor de documenten van kracht worden op moment dat de Omgevingswet in werking treedt (waarschijnlijk 1 januari 2021)

De vervolgstappen om tot de Omgevingsvisie en –verordening te komen worden beschreven in het Koersdocument.

