



Provincie Utrecht
t.a.v. Gedeputeerde Staten
Postbus 80300
3508 TH UTRECHT

Bezoek: Waardsedijk 219
3421 NE Oudewater

Post: Postbus 100
3420 DC Oudewater

Telefoon: 14 0348
Fax: (0348) 428451
info@oudewater.nl
www.oudewater.nl

KvK-nummer:
53878388
IBAN-nummer:
NL88BNGH0285006789

Onderwerp: Zienswijze provinciale Ontwerp Omgevingsvisie en Interim Omgevingsverordening

Uw kenmerk: n.v.t.

Uw brief van:
geregistreerd onder nr.:

Datum: 27 augustus 2020

Ons Kenmerk
20U.14678

Doorkiesnummer/Behandeld door: Verz.
8434 / R. van Doggenaar

Geachte college van Gedeputeerde Staten,

Op 14 april 2020 deelde u de provinciale Ontwerp Omgevingsvisie en -verordening met ons. Na het delen van de concept Ontwerp Omgevingsvisie en -verordening in december 2019 een volgende stap op weg naar de implementatie van de Omgevingswet op provinciaal niveau. Vanaf 22 september start de terinzageleggingsperiode voor deze documenten. Via deze brief maken wij gebruik van de mogelijkheid om onze zienswijze op deze stukken te geven. Wij gaan hierbij zowel in op de gevolgde procedure als de inhoud van uw documenten.

Omgevingswet uitgesteld: Interim Omgevingsverordening

Als gevolg van het coronavirus en vertraging bij de implementatie van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zal de Omgevingswet later dan gepland, namelijk per 1 januari 2022, in werking treden. De vertraagde inwerkingtreding van de wet heeft geen effect op de provinciale Omgevingsvisie. De Omgevingsverordening, zoals u die voor ogen had, kan onder de huidige wetgeving echter niet in werking treden.

U heeft ervoor gekozen om vooruitlopend op de Omgevingswet een Interim Omgevingsverordening op te stellen. U geeft aan dat de grote maatschappelijke opgaven waar wij voor staan niet kunnen wachten op de Omgevingswet, maar zo snel mogelijk moeten worden aangepakt. Wij zijn het volledig met u eens dat grote maatschappelijke opgaven, zoals de woningnood, energietransitie en de mobiliteitsopgave, om daadkrachtig overheidsoptreden vragen en snappen dat u uw visie zo snel mogelijk wilt realiseren. Desalniettemin vragen wij ons af het gebruik van een interimverordening de juiste keuze is.

Uw handelswijze heeft een groot effect op de te doorlopen procedure. De interimverordening zal pas in september met ons worden gedeeld. U heeft ons gevraagd om onze zienswijze inhoudelijk te baseren op de in april gedeelde Ontwerp Omgevingsverordening. U geeft daarbij aan dat de eerder gedeelde verordening enkel juridisch-technisch wordt aangepast, zodat deze onder de huidige wetgeving kan functioneren. Uw keuze zorgt ervoor dat wij een zienswijze opstellen, zonder dat we daadwerkelijk kennis hebben kunnen nemen van de verordening waarover wij een zienswijze opstellen. In onze ogen is dit een hoogst merkwaardige procedure. Een procedure die niet past bij een belangrijk document als de provinciale Omgevingsverordening.



Daarnaast lijkt het erop dat u de door uzelf gewenste snelheid niet kunt bijbenen. Zo zijn de regionale programma's, die een belangrijke rol hebben in uw systematiek voor de provinciale regelgeving, nog niet opgesteld. In uw visie en verordening verwijst u meerdere malen naar deze programma's. Wij vragen ons af hoe u van ons kunt verwachten dat wij een toets doen op documenten, waarin voor de inhoud diverse malen wordt verwezen naar nog niet gereed zijnde programma's. Voorbeelden van artikelen uit uw verordening waarop dit van toepassing is, zijn de artikelen 9.13 en 9.14 over respectievelijk de uitbreiding woningbouw en de uitbreiding bedrijventerrein. Zonder kennis van de inhoud van de programma's woningbouw en werklocaties is het voor ons onmogelijk om een goed beeld te vormen van de werking van deze regels.

Bovenstaande in ogenschouw genomen zetten wij grote vraagtekens bij uw keuze voor een interimverordening. In onze ogen had u de tijd tot aan de invoering van de Omgevingswet beter kunnen benutten om in samenwerking met de betrokken gemeenten de regionale programma's op te stellen en uw visie en verordening verder aan te scherpen. Op deze manier had u kunnen bouwen aan een breder draagvlak voor de provinciale regelgeving. Als samenwerkende overheden hebben wij bij het aanpakken van grote maatschappelijke opgaven dit draagvlak harder nodig dan een interimverordening, die slechts driekwart jaar van kracht zal zijn.

Benut de kansen van de Omgevingswet

Wanneer wij uw stukken inhoudelijk beoordelen, houden wij de doelstellingen en uitgangspunten van de Omgevingswet in ons achterhoofd. Wetten en regels zijn immers slechts instrumenten om maatschappelijke doelen mee te realiseren. Aanleidingen voor de Omgevingswet zijn de complexiteit en het gebrek aan toekomstbestendigheid van het huidige omgevingsrecht. De nieuwe wet moet het omgevingsrecht toekomstbestendiger en eenvoudiger maken. Via de wet moet de overheid een instrumentarium in handen krijgen om te kunnen omgaan met de toekomstige maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving.

Uitgangspunten van de Omgevingswet zijn: minder en duidelijkere regels, meer ruimte voor initiatieven, (lokaal) maatwerk en het geven en vragen van vertrouwen. Al deze aspecten moeten een centrale plek krijgen in het handelen van overheden. Hiervoor is meer nodig dan enkel nieuwe wet- en regelgeving. De wetgever beoogt met de nieuwe wet een cultuurverandering bij de overheid. Overheden moeten minder risicomijdend gedrag vertonen en meer uitgaan van het oplossend vermogen van de samenleving. De balans ligt nu vaak te veel bij zekerheid en te weinig bij groei gericht op duurzame ontwikkeling. Bij initiatieven moet het doel in plaats van de regel centraal komen te staan.

Uw Ontwerp Omgevingsvisie sluit voor wat betreft sturingsfilosofie en uitgangspunten goed aan op de doelstellingen en uitgangspunten van de Omgevingswet. U gaat uit van een gebiedsgerichte, integrale aanpak waarbij ruimte wordt geboden om ontwikkelingen te combineren en recht te doen aan lokale opgaven. U hanteert daarbij het principe 'lokaal wat kan, provinciaal wat moet' en geeft aan doelen in samenwerking te willen behalen. Afhankelijk van uw belang handelt u hierbij vanuit vier verschillende rollen: stimuleren, participeren, realiseren en reguleren.

Wij kunnen ons goed vinden in de door u beschreven sturingsfilosofie en uitgangspunten. Beleidsmatig hebben wij soms een andere opvatting of nuancering op de toekomstbeelden, die u in uw visie beschrijft. Inhoudelijk verwijzen wij hiervoor ook naar onze brief van januari, die als bijlage aan deze brief is toegevoegd. Daarnaast valt het ons op, dat u nog relatief vaak terugvalt in een regulerende rol. Zelfs op onderdelen waar het provinciaal belang slechts beperkt aanwezig is. In onze ogen past dit niet bij de cultuurverandering die de Omgevingswet voor ogen heeft. Vasthouden aan deze lijn kan ervoor zorgen dat wij als overheden terugvallen in risicomijdend gedrag. Initiatieven uit de samenleving krijgen in dat geval onvoldoende ruimte en maatschappelijke opgaven worden niet aangepakt. Laten we gezamenlijk voorkomen dat we terugvallen in oude patronen en ten volle gebruikmaken van de kansen die de Omgevingswet ons biedt.

Decentraal, tenzij: de kunst van het loslaten

Uw reguleringsdrang zien wij met name terug in uw verordening. Zo valt het ons in brede zin op dat u bij het gebruik van instructieregels bijna stelselmatig kiest voor het zwaarste type instructieregel. U heeft de keuze uit drie typen instructieregels: 'betrekken bij', 'rekening houden met' en 'in acht nemen'.

In uw verordening kiest u vaak voor het type instructieregel 'in acht nemen'. Voor ons betekent dit dat wij ons strikt moeten houden aan de instructieregel, terwijl de andere typen instructieregels binnen een bepaalde bandbreedte ruimte geven voor een lokale afweging. Wij vragen u om uw keuze voor dit type instructieregels te heroverwegen. Handel naar uw eigen principe 'lokaal wat kan, provinciaal wat moet'. Geef ons meer ruimte om lokaal afwegingen te kunnen maken.

Daarnaast bevat uw verordening regels waarbij een provinciaal belang ontbreekt of het belang net zo doelmatig en doeltreffend kan worden behartigd door gemeenten. Voorbeelden hiervan zien wij op het gebied van detailhandel, kantoren en het verstedelijkingsverbod landelijk gebied. U hanteert op deze gebieden, in respectievelijk de artikelen 9.18, 9.17 en 9.2 uit uw verordening, strikte instructieregels, terwijl onze belangen vermoedelijk niet ver uiteenlopen. Net als u willen wij leegstand in winkelmeters en kantoren voorkomen en hechten wij veel waarde aan ons landelijk gebied. Flexibeler instructieregels met als eis een goede motivering volgens de landelijk voorgeschreven ladder voor duurzame verstedelijking zijn in onze ogen beter op hun plaats. Omarm de uitgangspunten van de Omgevingswet en geef ons het vertrouwen om lokaal maatwerk te kunnen toepassen.

Aandachtspunten per thema

Los van bovenstaande opmerkingen, die in brede zin ingaan op uw verordening, geven wij hieronder per onderwerp belangrijke aandachtspunten van onze kant. In onze brief van januari zijn wij vooral ingegaan op uw ambities en onze visie daarop. In deze brief besteden wij ook aandacht aan de vertaling van deze ambities in regels en onze opvattingen daarover.

Wonen en werken

Voor zowel wonen als werken wordt in diverse artikelen verwezen naar de programma's woningbouw en werklocaties. Eerder hebben wij al aangegeven dat de werking van deze artikelen voor ons onduidelijk is, zo lang de inhoud van deze programma's nog niet bekend is. Wel willen wij u bij voorbaat oproepen om terughoudend om te gaan met kwalitatieve eisen voor binnenstedelijke ontwikkeling. Geef ons het vertrouwen om op dit vlak lokale afwegingen te kunnen maken. Het toevoegen van extra kwalitatieve eisen vanuit provincie maakt binnenstedelijke ontwikkeling nog moeilijker dan het al is en kan ontwikkellocaties op slot zetten. Gezien de woningnood en de sterke behoefte aan werklocaties is dit onwenselijk.

Op het gebied van wonen wilt u met het oog op vitaliteit ruimte bieden aan kleine kernen. Een relatief eenvoudig te realiseren eenmalige uitbreiding tot maximaal 50 woningen moet een impuls geven aan de leefbaarheid. Wij hebben over deze ambitie al meerdere keren contact gehad met de verantwoordelijk gedeputeerde. Hoewel wij de ambitie om de leefbaarheid van de kernen een impuls te geven omarmen, gaat er volgens ons iets mis bij de vertaling van deze ambitie naar regels. De vertaling in regels is terug te vinden in artikel 9.12 van uw verordening. Het valt ons in de eerste plaats op dat u alsnog behoorlijk wat eisen koppelt aan deze eenmalige uitbreiding. Zo stelt u onder andere de eis dat de woningbouw bijdraagt aan een goede kwaliteit van de kernrandzone. De eisen die u stelt aan een kernrandzone (art. 9.8) komen overeen met de huidige provinciale regels. Hierdoor krijgen wij het idee dat uw ambitie om een eenmalige uitbreiding voor kleine kernen eenvoudiger te maken, nog niet op een juiste wijze in regels is vertaald. Het is volgens ons nodig om deze regels te herformuleren om deze eenmalige uitbreiding daadwerkelijk eenvoudig te kunnen realiseren.

Naast het bieden van ruimte aan kleine kernen wilt u dat nieuwe woningbouwplannen in het landelijk gebied in samenhang met de lokale en regionale groenontwikkeling worden ontwikkeld (art 9.13). Hierbij kijkt u zowel naar de hoeveelheid te ontwikkelen natuur als recreatie. Net als u vinden wij het belangrijk dat onze inwoners over voldoende recreatie- en groenvoorzieningen beschikken. Nu verkeren wij in de gelukkige omstandigheid, dat wij binnen onze gemeentegrenzen meer dan voldoende voorzieningen beschikbaar hebben. Wij koesteren deze voorzieningen en gaan ervan uit dat buurgemeenten dit ook doen. Het kan in onze ogen namelijk niet zo zijn, dat een tekort aan voorzieningen bij buurgemeenten een belemmering vormt voor nieuwe woningbouwplannen in onze gemeente. Graag horen wij van u een bevestiging dat dit niet het geval is.

Op het gebied van bedrijventerreinen zet u in op herstructurering en intensivering van bestaande werklocaties. Daarnaast is uw verordening zeer terughoudend voor nieuwe kantoren- en detailhandelslocaties. Gezien de schaarse ruimte en leegstand bij kantoren en detailhandel begrijpen

wij deze ambities. Voor succesvolle herstructurering en intensivering van de bestaande werklocaties is echter wel een goed instrumentarium nodig; zowel financieel als juridisch. Wij vragen u expliciet om ons op dit punt te ondersteunen. Zonder financiële ondersteuning en de juiste juridische instrumenten wordt het herstructureren en verdichten van werklocaties onmogelijk.

Landelijk gebied

In onze brief van januari gaven wij al aan dat het karakteristieke landelijke gebied van Oudewater voor grote opgaven staat. Planologische ruimte is hard nodig om te kunnen innoveren en gewenste transitie in het (grond)gebruik mogelijk te maken. In uw verordening zien wij dat u de 'ruimte voor ruimte'-regeling (art 9.11) heeft versoepeld. De drempel om gesloopte agrarische bebouwing te gebruiken voor het bouwen van een woning is verlaagd. Wij zijn blij met deze eerste stap. Er is echter veel meer nodig om het landelijk gebied toekomstbestendig te maken.

Indien u daadwerkelijk een transitie in de agrarische sector beoogt, moet er zicht zijn op realistische alternatieve verdienmodellen. Verdienmodellen met respect voor het landschap en de aanwezige natuur. Verdienmodellen met voldoende draagvlak bij de agrarische sector. Van oudsher de ruimtelijk economische dragers en hoeders van ons karakteristieke landelijke gebied. Wij gaan deze zoektocht graag samen met u en andere belanghebbenden aan. Het aanwijzen van een deel van het buitengebied van Oudewater als experimenteerruimte biedt mogelijkheden om hierin stappen te zetten.

Eén van de grote uitdagingen voor de fysieke leefomgeving in onze gemeente is bodemdaling. In uw visie besteedt u aandacht aan deze problematiek. U vertaalt dit in uw verordening in een relatief algemene bepaling dat realisatie van woningbouw en bedrijventerreinen, zowel binnenstedelijk als daarbuiten, niet tot extra bodemdaling mag leiden (art. 9.12, 9.13, 9.15 en 9.16). Wij vragen ons af op welke manier wij dit moeten interpreteren en hoe u dit wilt gaan toetsen. Zowel de verordening als de toelichting verschaffen geen duidelijkheid. Het is voor ons belangrijk om helderheid te krijgen over de werking van deze regel, omdat het potentiële effect op onze gemeente groot is.

In onze brief van januari refereerden wij al aan de milieutaken die bij ons worden belegd. De decentralisatie van deze taken vindt plaats bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. U heeft aangegeven dat u bij de interimverordening uitgaat van de bestaande regelgeving. Hierbij vragen wij nogmaals aandacht voor een goede overdracht van deze taken. U heeft werkgroepen opgericht om dit in goede banen te leiden. Er moet echter nog veel gebeuren voor een soepele overdracht. Wij maken ons zorgen over de beperkte tijd die nog resteert en vinden het belangrijk dat u aan dit onderwerp de komende periode voldoende aandacht besteedt.

Mobiliteit

Op het gebied van mobiliteit herhalen wij de boodschap uit onze brief van januari. In uw visie schenkt u veel aandacht aan het openbaar vervoer. Wij begrijpen dat er in dichtbevolkte gebieden wordt gezocht naar alternatieven voor de auto. In onze gemeente zijn de mogelijkheden om van het openbaar vervoer gebruik te maken echter zeer beperkt. Onze inwoners zijn daardoor nog steeds grotendeels aangewezen op de auto of, voor kortere afstanden, de fiets. Wanneer u spreekt over het terugdringen van het autogebruik en het verlagen van parkeernormen, dan is dat op dit moment in onze gemeente niet realistisch. Wij vragen u dan ook om in uw plannen voldoende oog te hebben voor automobilité. Voor onze gemeente is dit van essentieel belang.

Samen met onze buurgemeenten in de Lopikerwaard hebben wij nagedacht over oplossingen om de bereikbaarheid te verbeteren. Onze ideeën hebben wij verwoord in de regionale omgevingsagenda Lopikerwaard. Zo zien wij kansen om de verbindingen met de OV-knooppunten in Woerden en IJsselstein te verbeteren. Graag werken wij samen met u en onze regionale partners aan het realiseren van deze ideeën.

In uw verordening heeft u een instructieregel (art. 4.1) opgenomen om bereikbaarheidsproblemen te voorkomen. Wij snappen dat dit onderwerp uw aandacht heeft, maar verbazen ons erover dat dit artikel geen drempelwaarde bevat. Het artikel is nu zodanig geformuleerd, dat wij bij elke ontwikkeling, zelfs bij de bouw van één woning, moeten aantonen dat de bereikbaarheid niet in het geding is.

Volgens ons kan dit niet de intentie zijn van uw regel. Wij verzoeken u om in dit artikel een heldere drempelwaarde op te nemen, zodat onnodige bureaucratie kan worden voorkomen.

Naast instructieregels over bereikbaarheid heeft u ook regels opgesteld over geluid gekoppeld aan de provinciale infrastructuur. In deze regels neemt u normen op voor bebouwing in de geluidscintour van provinciale wegen. Wij vinden dit opvallend, omdat dergelijke normen al in de door het Rijk opgestelde Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn opgenomen. Daarnaast zijn uw normen strenger dan de normen opgenomen in het Bkl. Uw regels zijn hierdoor in strijd met hoger recht, wat volgens ons in het Nederlandse rechtssysteem niet mogelijk is. Wij adviseren u om deze instructieregel te schrappen.

Energie

Op het gebied van energie geeft u in uw visie en verordening ruimte aan het RES-proces. Wij steunen deze opvatting. Hoewel de samenwerking in het RES niet zonder horten en stoten verloopt, past deze vorm van gebiedsgerichte samenwerking bij de geest van de Omgevingswet. Daarnaast zijn wij blij dat u onze overtuiging deelt dat de omgeving financieel moet kunnen meeprofiteren van de opbrengsten van windturbines (vanaf 3 megawatt) en zonnevelden. Het is belangrijk om op niet al te lange termijn concrete invulling aan te geven aan deze ambitie, zodat voor iedereen helder wordt op welke manier hiermee kan worden omgegaan

Tot slot

Uw visie en verordening in zijn totaliteit overziend, zijn wij van mening dat u onvoldoende rekening houdt met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat taken en bevoegdheden in principe worden uitgevoerd door gemeenten en waterschappen, tenzij dit niet anders kan. Het proportionaliteitsbeginsel geeft aan dat de provincie enkel taken en bevoegdheden uitoefent als dat nodig is met het oog op een duidelijk provinciaal belang. Vooral in uw verordening zien wij nog steeds een sterke reguleringsdrang.

Wij hebben in deze reactie op een aantal punten aangegeven hoe het volgens ons anders kan. Niet alleen omdat onze voorkeur hiernaar uitgaat, maar vooral omdat er dan meer recht wordt gedaan aan de intenties van de Omgevingswet. Wij hopen dat u deze suggesties ter harte neemt. Mocht u behoefte hebben aan een nadere toelichting, dan zijn wij daar uiteraard toe bereid. Wij zijn benieuwd naar uw reactie op onze brief en gaan hierover graag met u in gesprek.

Onze brief van januari hebben wij bijgevoegd bij deze brief. Wij verzoeken u om beide reacties in samenhang te bezien. Naast deze reactie ontvangt u een door ons onderschreven reactie van de samenwerkende gemeenten in de Lopikerwaard.

Het college van burgemeester en wethouders,

De secretaris (wnd.)

De burgemeester (wnd.)

J. Michel

W.G. Groeneweg

Bijlage(n)

- Reactie gemeente Oudewater op provinciale concept Ontwerp Omgevingsvisie en - Verordening (20U.01571)