

ONDERWERP                   Proces UPLG 1.0  
DATUM                        13-10-2023  
VAN                          Gedeputeerde Mirjam Sterk  
AAN                          Provinciale Staten

Vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) hebben alle provincies begin juli jl. hun Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) ingediend bij het Rijk. In deze gebiedsprogramma's zijn ook de gebiedsplannen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden geïntegreerd zodat daarmee voldaan is aan de Wet stikstofreductie en natuurverbetering die per 1 juli 2021 in werking is getreden. Het Utrechtse provinciale gebiedsprogramma noemen we het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG). Op 4 juli jl. is het concept-UPLG 1.0 vrijgegeven door GS. PS is daarover per statenbrief dd. 4 juli 2023 geïnformeerd.

Deze memo omvat het verdere proces en het tijdpad aan de hand van de volgende punten:

1. Participatie en communicatie met onze gebiedspartners
2. Toetsing en planning door het Rijk
3. Soort programma in kader van de Werkwijze programma's en projectbesluiten
4. Vaststelling UPLG en rol van de Staten
5. PlanMER
6. Tijdpad

## **Ad 1, Participatie en communicatie met onze gebiedspartners**

In de aanloop naar het concept-UPLG zijn er tal van bijeenkomsten georganiseerd: bestuurlijke en ambtelijke overleggen, hackatons, webinars. Toch is het algemene gevoel dat hiermee de participatie en communicatie onvoldoende is geweest gezien het belang van het UPLG-document. Met onze gebiedspartners is daarom afgesproken dat we dit in het najaar inhalen. Hiervoor is inmiddels het volgende georganiseerd:

- Schriftelijke reactieronde op het concept-UPLG met sluitingsdatum 15 november aanstaande: er is medio september jl. een mailing hierover uitgegaan naar al onze gebiedspartners (brede kring).
- Ronde Tafelgesprekken met onze gebiedspartners eind oktober begin november aanstaande: 5 dagdelen in gesprek met waterschappen, gemeenten, landbouw- en natuurorganisaties met als doel om met hen in gesprek te gaan over het UPLG en met hen te bespreken wat de (eerste) stappen zijn om gezamenlijk te zetten.

De uitkomsten van de schriftelijke ronde en van de rondetafelgesprekken worden verwerkt in het uiteindelijke UPLG 1.0.

Het UPLG is nu nog een concept maar ondertussen gaan we al wel aan de slag met de uitvoering via een gebiedsgerichte aanpak (GGA). Participatie van betrokkenen in de gebieden is daarbij essentieel. Overigens is ieder gebied anders en heeft daarmee maatwerk. Afhankelijk van de opgaven die er in het desbetreffende gebied liggen, wordt per gebied / per gebiedsproces samen met de gebiedspartijen gekeken naar een passend participatietraject voor alle stakeholders. In sommige gevallen zijn dat vooral de individuele agrarische ondernemers, in andere gevallen is dat breder.

Daarnaast worden er binnen de gebieden in het kader van de gebiedsgerichte aanpak informatiebijeenkomsten georganiseerd. Zoals een recente bijeenkomst in Vijfheerenlanden (dd. 25 september jl.).

## Ad 2, Toetsing en planning door het Rijk

Het Rijk heeft gemeld dat zij op drie momenten een reactie zullen geven op de PPLG's, met daarbij vooralsnog de volgende planning:

- *Osingabrief*: eind oktober aanstaande verwachten we – net als de andere provincies- een eerste tussentijdse toetsing van het UPLG door het Rijk via een brief vanuit LNV (de 'Osingabrief').
- *Toetsing kennisinstuten*: December aanstaande is de uitslag van de toetsing door de kennisinstuten (WUR, RIVM, PBL, Deltares en de Ecologische Autoriteit) voorzien.
- *Integrale eindbeoordeling van het Rijk*: Het Rijk verwacht dat de provincies hun PPLG aanpassen aan de toetsing, eindbeoordeling van het Rijk over de aangepaste PPLG's is te verwachten ca Q3 2024.

## Ad 3, Soort programma in kader van de Werkwijze programma's en projectbesluiten

Recent is op basis van de inhoud van het concept-UPLG geconstateerd dat dit gekarakteriseerd kan worden als een Omgevingswetprogramma. Het proces om tot het uiteindelijke UPLG 1.0 te komen, moet daarom voldoen aan een aantal wettelijke vereisten in het kader van de Omgevingswet en Algemene Wet bestuursrecht. Bovendien hebben Provinciale Staten hun wensen ten aanzien van hun betrokkenheid bij programma's vastgelegd in de Werkwijze programma's en projectbesluiten (vastgesteld door PS 09-02-2022) Zie: [Werkwijze-programma-s-en-projectbesluiten-ihkv-de-Omgevingswet-besluit-PS2022OGV01](#).

Door de sterke focus op het voor 1 juli 2023 gereed hebben van een concept-UPLG zijn deze procesmatige vereisten in de aanloop naar de 4 juli-versie die bij het Rijk is ingeleverd nog onvoldoende aan bod gekomen. Ook was het bij aanvang onduidelijk wat voor soort document het UPLG zou worden, met name in hoeverre het aanvullende kaders zou gaan omvatten ten opzichte van de kaders uit onze provinciale Omgevingsvisie (2021) en de Regionale Veenweiden Strategie (2022). Ook voor andere provincies was dit een zoektocht. Nu het concept-UPLG er ligt is het beter mogelijk het proces met betrekking tot de vaststelling goed uit te lijnen. Onderstaand gaat hierop in.

Op 9 februari 2022 hebben Provinciale Staten de notitie 'Werkwijze programma's en projectbesluiten in het kader van de Omgevingswet' vastgesteld. De hierin voorgestelde werkwijze voor programma's is gebaseerd op de kaders die de Omgevingswet meegeeft voor programma's en is toegepast op de Utrechtse situatie. De kaders voor programma's zijn in de Omgevingswet in de basis opgenomen in Afdeling 3.2 Programma's.

In de Werkwijze worden drie soorten programma's onderscheiden met ieder een eigen werkwijze, namelijk:

- 1) *Omgevingswetprogramma's*: concrete uitwerkingen van onderdelen van de Omgevingsvisie, binnen de kaders van de Omgevingsvisie, door het in het programma geformuleerde beleid en de opgenomen maatregelen. Omgevingswetprogramma's voldoen aan alle eisen van de Omgevingswet en worden door GS vastgesteld.
- 2) *Uitvoeringsprogramma's*: dienen voor daadwerkelijke uitvoering van het beleid en worden door GS vastgesteld. Hiervoor wordt indien wettelijk mogelijk een verkorte procedure gevolgd.
- 3) *Samenwerkingsprogramma's*: een gezamenlijk programma van provincie en andere partijen dat ook door alle partijen wordt vastgesteld of waarmee wordt ingestemd. De gezamenlijke partijen bepalen de procedure.

Het concept-UPLG 1.0 omvat uitwerkingen en concretisering van beleidskeuzes uit de Omgevingsvisie en kan daarmee als een Omgevingswetprogramma worden gezien. Een voorbeeld is het structurerend principe nr. 13 over overgangszones rondom Natura2000-gebieden (zie UPLG blz. 49): *'We gaan uit van een overgangszone van ca 1 km rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. In de 500 meter zone direct grenzend aan het Natura 2000-gebied gaan we uit van zeer extensief grondgebruik. Binnen de 1 km zones moet een fors hogere reductie gehaald worden dan elders en worden nieuwe bronnen van NH3-emissies in beginsel niet toegestaan.'*

Omgevingswetprogramma's voldoen aan alle vereisten uit de Omgevingswet. Dit betekent onder andere dat er een zienswijzeprocedure doorlopen wordt en dat het programma digitaal beschikbaar wordt gesteld via DSO (waarbij de teksten uit een programma aan kaarten worden gekoppeld). Dit betekent dat in het proces van concept-UPLG naar definitief vastgesteld UPLG een extra stap moet worden ingebouwd, namelijk het opstellen van een ontwerp UPLG met een ter inzagelegging van zes weken en een Nota van beantwoording. Hoewel de doorlooptijd hiermee langer wordt, versterken we er het participatieproces mee. Immers alle burgers hebben hiermee de gelegenheid te reageren door een zienswijze in te dienen.

#### **Ad 4, Vaststelling UPLG en rol van de Staten**

Het concept-UPLG 1.0 is opgesteld in drie stappen: een UPLG-Startnotitie, een UPLG-Koersnotitie en het concept-UPLG 1.0. Over al deze drie producten zijn de Staten geïnformeerd en in de aanloop ernaartoe ook betrokken via informatiesessies, webinars, statenbrieven en het beantwoorden van technische vragen.

Nu zijn we een fase verder en is de vraag hoe de uiteindelijke vaststellingsprocedure van het UPLG zal gaan verlopen. De Omgevingswet schrijft voor dat Gedeputeerde Staten een Omgevingswetprogramma vaststellen. Gedeputeerde Staten hebben echter in de aanloop naar het concept-UPLG 1.0 toegezegd dat Provinciale Staten het uiteindelijk UPLG 1.0 vaststellen.

Om de kaderstellende rol van PS te borgen én ruimte te bieden aan PS om invloed te kunnen hebben op de totstandkoming van omgevingswetprogramma's, is in de Werkwijze programma's en projectbesluiten de figuur van nadere kaderstelling bedacht (zie bijlage). Dit betekent dat voorafgaand aan het opstellen van een ontwerpprogramma kaderstelling door PS plaatsvindt, waarna besluitvorming over het programma zelf bij GS ligt. Gezien de zeer krappe tijdsplanning waarin het concept-UPLG tot stand is gebracht, was het niet reëel om eerst een kaderstellend document door PS vast te laten stellen. Bovendien was toen nog niet in beeld dat dit programma als een Omgevingswetprogramma gezien moet worden. De nadere kaderstelling gaat alsnog de komende maanden plaats vinden. Het kaderstellende document zal dan ter vaststelling aangeboden worden aan PS. De uiteindelijk vaststelling van het UPLG 1.0 – binnen de kaders van het kaderstellende document - zal plaats vinden door GS. Tussentijds zullen PS via infosessies, webinars en statenbrieven op de hoogte gehouden worden van het proces.



#### **Ad 5, PlanMER**

Een belangrijke vraag voor het opstellen van het UPLG is de vraag of er een PlanMER nodig is. Om dit uit te zoeken is advies gevraagd aan Straatman Koster Advocaten. Hun advies (oktober 2023) is om voor het gehele UPLG een PlanMER op te stellen. Zij geven aan dat daarbij naar hun mening het gehele UPLG in het kader van cumulatie en de planMER-beoordelingsplicht beoordeeld moet worden. De Provincie kan daarbij niet terugvallen op de NRD van het NPLG en de MER van de Omgevingsvisie Provincie Utrecht, omdat die onvoldoende aansluiten op de kaderstellende uitspraken van het UPLG. Straatman Koster Advocaten merkt daarbij voor de volledigheid op dat als er geen planMER voor het UPLG is, er (uiteraard) voor de vervolgbesluitvorming niet kan worden "teruggevallen" op hetgeen reeds in de planMER is onderzocht. Dit heeft tot gevolg dat bij vervolgbesluitvorming alsnog een MER moet worden opgesteld en het werk in zoverre dus doorschuift in de tijd.

Op basis van het advies van Straatman Koster Advocaten zal daarom met het UPLG de procedure van een PlanMER doorlopen worden. Dit betekent verlenging van de doorlooptijd om te komen tot een definitief vastgesteld UPLG 1.0 met ca een half jaar. Koppeling van de UPLG-PlanMER aan die van de mogelijk op te stellen aanvulling op de PlanMER van de Omgevingsvisie is niet wenselijk. De tijdspaden van beide lopen teveel uiteen. Aanpassen aan het tijdspad van deze PlanMER zou voor de doorlooptijd van het UPLG betekenen dat daar nog eens een half jaar bijkomt.

#### **Ad 6, Tijdspad**

De doorlooptijd om te komen van het huidige concept-UPLG 1.0 naar een vastgesteld UPLG 1.0 hangt sterk samen met de procedure die nodig is bij een Omgevingswetprogramma en de procedure die een PlanMER met zich meebrengt: er moeten extra stappen worden ingebouwd in de vorm van een Nota reikwijdte en detailniveau (NRD) met terinzagelegging en in de vorm van een ontwerp UPLG met terinzagelegging. Voor beide wordt een Nota van beantwoording opgesteld. Het opstellen van een kaderstellende notitie, vast te stellen door PS, vraagt geen extra doorlooptijd, omdat dit parallel kan plaatsvinden aan de stappen die toch al moeten worden uitgevoerd in het kader van participatie en verwerken van de door het Rijk en deskundigen uit te voeren toetsing.

Samengevat betekent dit alles het volgende tijdspad (zie voor meer details Bijlage 1)

- 20 maart 2024: vaststellen kaderstellende notitie door PS
- Ca. sept 2024: vaststellen ontwerp-UPLG en PlanMER door GS en vrijgeven voor terinzagelegging
- Ca. februari 2025: vaststellen definitief UPLG 1.0 door GS

Het is helder dat tot de uiteindelijke vaststelling van het UPLG 1.0 nog enige tijd vraagt. Maar de richting is duidelijk en daarmee kunnen we in de gebieden verder. En dat is ook nodig want gebiedsprocessen hebben vaak een lange aanlooptijd nodig. We gaan door met de gebiedsprocessen die er al lopen en proberen in gesprek met de gebieden tot nieuwe initiatieven te komen. Samen aan de slag!

## Bijlage 1: Tijdpad van concept-UPLG 1.0 naar een vastgesteld UPLG 1.0

<b>Tijdpad</b>	<b>Stappen procedure UPLG en planMER</b>
Juli 2023	Concept-UPLG 1.0 ingediend bij het Rijk.
Oktober 2023	Verkenning uitgevoerd naar wel/geen PlanMER (met als uitkomst dat een PlanMER-procedure sterk wordt aangeraden)
Oktober 2023	1 <sup>e</sup> tussentijdse toetsing door het Rijk: 'Osinga-brief aan alle provincies, te verwachten oktober 2023
Oktober – november 2023	Ronde Tafelgesprekken met onze gebiedspartners en schriftelijke reactieronde op het concept-UPLG
December 2023	Toetsing door de kennisinstituten (RIVM, WUR, PBL, Deltares en Ecologische Autoriteit), te verwachten december 2023)
Oktober 2023 t/m maart 2024	Opstellen Nota Reikwijdte en detailniveau (NRD): <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen van de NRD (via een bureau)</li> <li>• Vaststellen ontwerp-NRD door GS en vrijgeven voor terinzagelegging</li> <li>• Zes weken terinzagelegging</li> <li>• Verwerken reacties in de NRD en opstellen Nota van Beantwoording (NvB)</li> </ul>
6 maart 2024	Kaderstellende notitie in Commissie RGW, waarbij de oogst van de Osingabrief, rondetafelgesprekken, schriftelijke reacties, uitslag van de toetsingen en de Nota Reikwijdte en Detailniveau is verwerkt
20 maart 2024	Vaststelling kaders UPLG door Provinciale Staten
April 2024	Vaststellen NRD en bijbehorende NvB door GS
Januari t/m aug. 2024	Opstellen PlanMER
September 2024	Vaststellen ontwerp-UPLG en PlanMER door GS en vrijgeven voor terinzagelegging
September-oktober	6 weken terinzagelegging ontwerp-UPLG en planMER
November 2024 t/m januari 2025	Verwerken reacties tot een UPLG 1.0 en opstellen bijbehorende NvB
Februari 2025	Vaststellen UPLG 1.0 door GS