

Bijlage bij statenvoorstel inzake Verordening ruimte Noord-Brabant, fase 1, Gedeputeerde Staten 9 maart 2010

Toetsing van de gevolgen van de Verordening ruimte

1. De maatschappelijke effecten van de Verordening ruimte

Een van de karakteristieken van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het strikte onderscheid tussen beleid, normstelling en uitvoering. Het strategisch ruimtelijk beleid wordt vastgelegd in structuurvisies of uitwerkingen daarvan. De juridische bindende normen worden opgenomen in bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen op gemeentelijk niveau en in inpassingsplannen, algemene regels en aanwijzingen op het niveau van Rijk en provincie.

Het beoogde maatschappelijk effect van de algemene regels van de provincie moet dan ook in dit licht bezien worden. Het stellen van algemene regels geeft de provincie de bevoegdheid om voorwaarden en kaders te stellen aan de planologische besluitvorming van gemeenten. De operationele doelstellingen van de Verordening ruimte zijn dus tweeledig:

- geldende bestemmingsplannen of beheersverordeningen dienen binnen de in de Verordening ruimte gestelde termijn te voldoen aan de regels die zijn neergelegd in een provinciale verordening (instrumentele functie);
- het bieden van een waarborg voor bestuursorganen (Rijk, provincie en waterschap), maatschappelijke organisaties en burgers dat gemeenten bij de voorbereiding en vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen, beheersverordeningen of projectbesluiten zich houden aan de eisen zoals gesteld in de planologische verordening (waarborgfunctie). Deze waarborgfunctie kan zover gaan dat een belanghebbende zich tot de bestuursrechter kan wenden als een gemeente zich niet aan een bepaling van de planologische verordening houdt.

2. Hoe verhoudt het opstellen van de Verordening ruimte zich tot de dereguleringsdoelstelling?

2.1 Juridisering

Tijdens de totstandkoming van de Wro is de vraag aan de orde geweest in hoeverre de invoering van de nieuwe wettelijke instrumenten waaronder de provinciale planologische verordening bijdraagt aan een verdere juridisering van de bestuurlijke verhoudingen. Dreigt bij de inwerkingtreding van zo'n verordening de omgang tussen bestuursorganen primair en uitsluitend te worden beheerst door juridische normen? En is er vervolgens te weinig ruimte om op een andere en meer informele basis met elkaar om te gaan?

Op Rijksniveau¹ is juridisering aangemerkt als een verzamelbegrip voor een aantal onderwerpen: de omvang en inhoud van regelgeving (regeldichtheid), de aard en omvang van de besluitvormingsprocedures en van de rechtsbeschermingsprocedures (proceduredichtheid) en de mate waarin de burger en bestuursorganen gebruik maken van die inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden. Dit laatste ziet men in juridische procedures tussen burgers en bestuur, maar ook tussen bestuursorganen onderling. Volgens genoemd kabinetsstandpunt is juridisering een verschijnsel dat voor een deel samenhangt met de verzakelijking van de samenleving. Maar wetgeving strekt er ook toe verschillende belangen in onze samenleving te beschermen, zowel door materiële als procedurele waarborgen, met als doel de verbetering van de kwaliteit van onze democratische en sociale rechtsstaat. Het stellen van heldere normen en het bieden van rechtsbescherming zijn daarin een belangrijk element.

2.2 Vermindering van bestuurlijke drukte (minder overleg)

In samenhang met het vraagstuk van juridisering hebben de regering en het parlement bij behandeling van de wetsontwerpen betreffende de Wro meerdere keren gesproken over het nieuwe stelsel van sturing van planologische besluitvorming. Zowel bij de totstandkoming van het wetsvoorstel Wro

als bij die van het wetsvoorstel Invoeringswet Wro is veel aandacht uitgegaan naar de wijze waarop het nieuwe stelsel een antwoord zou kunnen bieden aan de breed gedragen wens om langdurige planologische procedures te bekorten en de bestuurlijke en ambtelijke bemoeienis van Rijk en provincie bij de gemeentelijke besluitvorming te verminderen.

Kortom, een wens tot minder bestuurlijke drukte, minder bestuurlijk overleg en minder ambtelijk overleg. Met de Wro heeft de wetgever gekozen voor een stelsel waarbij de nadruk ligt op proactieve kaderstelling door middel van wettelijke instrumenten van algemene regels en aanwijzing².

2.3 Omzetting van beleid naar juridische normstelling

Gelet op het nieuwe wettelijke stelsel hebben Provinciale Staten op 12 december 2008 besloten de inhoudelijke normen van een aantal nader genoemde onderwerpen uit het provinciaal ruimtelijk beleid zoveel mogelijk een-op-een in een planologische verordening op te nemen. In deze zogenaamde eerste fase geschiedt dit voor onderwerpen waarvoor geen herziening van het beleid is voorzien. Deze onderwerpen zijn opgenomen in de Interimstructuurvisie Noord-Brabant en de Paraplunota ruimtelijke ordening. De zogenaamde tweede fase bevat onderwerpen die voortvloeien uit de herziening van de Interimstructuurvisie. In materiële zin verandert er dus niets wezenlijks. De beleidsmatig geformuleerde normen zijn opgenomen in de beleidsteksten van beide documenten. Deze normen krijgen door opname in een Verordening ruimte een andere, duidelijkere en meer toegankelijke vormgeving. Van een toename van normstelling is dus in die zin geen sprake.

Verder heeft het omzetten van beleidsnormen in algemene regels tot gevolg dat - waar in de algemene wetgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Wro de normen vaak onvermijdelijk abstract zijn - in de planologische verordening de normen helder en expliciet moeten worden omschreven. Naar de bedoelingen van de Wro-wetgever draagt het bij aan de doorzichtigheid van de verhoudingen tussen de overheidsniveaus, verhoogt dat de inzichtelijkheid van de beslissingsruimte van andere overheden en biedt het de maatschappelijke organisaties en de burger houvast. Die keuze van de Wro-wetgever kan men mede bezien in het licht van het feit dat open abstracte normen zoals 'een goede ruimtelijke ordening', opgenomen in de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening, voor het bestuur rechtsonzekerheid meebrengen en dat de uitkomst van de rechterlijke toetsing daaraan niet altijd goed is te voorspellen. Vanuit die optiek kan een planologische verordening met zijn inzichtelijke normstelling zelfs een bijdrage leveren aan snellere en meer voorspelbare besluitvormingsprocedures.

2.4 Welke keuzes zijn er op het provinciale niveau?

Het stelsel van de Wro leidt er in ieder geval toe dat de provincie een planologische verordening dient op te stellen. Voor een aantal onderwerpen verplicht het Rijk door middel van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening om op provinciaal niveau algemene regels vast te stellen. Voor het overige worden de mogelijkheden voor meer of minder normstelling bepaald door het antwoord op de volgende vragen:

- welke provinciale ruimtelijke belangen en daaruit voortvloeiende doelen behoren een onderwerp van regelgeving te zijn en vervolgens
- op welke wijze worden de concrete bepalingen in de verordening vormgegeven. Zoals in de Bijlage Achtergronden en inhoud van de wettelijke regeling, paragraaf 4 is aangegeven, zijn tijdens het wetgevingsproces de mogelijkheden om een concreet onderwerp in een verordening te regelen, aanzienlijk verruimd. In het bijzonder de mogelijkheid om in een verordening eisen te stellen aan de toelichting bij een bestemmingsplan of de ruimtelijke onderbouwing bij een projectbesluit (motiveringsvereiste) biedt kansen om te kiezen voor lichtere vormen van regelgeving zonder afbreuk te doen aan het vereiste van een adequate juridische borging van beleid. Zo kan onderwerpsgewijs bepaald worden welke vorm van inhoudelijke of procesmatige regelgeving passend is om het beoogde provinciale beleidsdoel te bereiken.

3. Bestuurlijke lasten, waaronder uitvoeringslasten voor de provincie

3.1 Algemeen

Op dit moment is het provinciale ruimtelijke beleid dat zijn doorwerking behoort te vinden in gemeentelijke planologische maatregelen, opgenomen in de Paraplunota ruimtelijke ordening. Deze omvat twee gedeelten, te weten de Algemene beleidslijnen ruimtelijke ordening (Deel I) en de Uitwerking beleidslijnen ruimtelijke ordening (Deel II, waarin een reeks van plannen, algemene beleidsnota's en beleidsbrieven is opgenomen). De opzet, inhoud en omvang van deze beleidsstukken zijn zodanig dat het voor vele onderwerpen niet direct duidelijk is welk specifiek provinciaal belang wordt gediend. Deels komt dit doordat achtergronden, toelichting en normstelling door elkaar lopen waarbij overigens ook de normstelling zelf niet altijd helder is geformuleerd. Deels komt dit ook doordat het beleid is versnipperd over vele beleidsstukken met een soms geheel verschillend karakter.

De inhoud van de Verordening ruimte is zodanig dat deze een uitputtende regeling bevat van alle provinciale belangen die de gemeente in acht hoort te nemen bij de voorbereiding van bestemmingsplannen, uitwerkings- en wijzigingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Deze instructieregels behoren te voldoen aan alle eisen van goede wet- en regelgeving. Voorts is voor een zodanige opzet gekozen dat een gemeente voor zoveel mogelijk onderwerpen zelfstandig kan beoordelen of en op welke wijze de in de Verordening ruimte geborgde provinciale belangen in het geding zijn en gerespecteerd dienen te worden. Voor zover er nog een beleidsmatige toets van de kant van de provincie nodig is, geschiedt dit door middel van een ontheffing of een herbegrenzing (zie hierna). De invoering van de Verordening ruimte leidt aldus tot een vermindering van de in deze provincie bestaande praktijk van veelvuldige contacten met gemeenten in de vorm van ambtelijke besprekingen en vooroverleg ten behoeve van de voorbereiding van gemeentelijke bestemmingsplannen en dergelijke.

Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat de invoering van de Verordening ruimte er toe leidt dat de Paraplunota ruimtelijke ordening geen functie meer heeft en zal worden ingetrokken.

3.2 Toezicht op de naleving en overige uitvoeringsaspecten van de Verordening ruimte

Vaststelling van de Verordening ruimte vereist uiteraard dat er een adequaat toezicht op de naleving daarvan plaatsvindt. Dit planologisch toezicht is een verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten en verloopt in de bestuurlijke lijn in twee stappen:

- het naar voren brengen van een zienswijze door Gedeputeerde Staten. Uiteraard dient zo'n zienswijze als regel gegrond te zijn op enige bepaling van de verordening.
- het instellen van beroep bij de Raad van State indien en voor zover de zienswijze van Gedeputeerde Staten ongegrond is verklaard, eventueel vergezeld van een verzoek om voorlopige voorziening.

In bijzondere gevallen kunnen Gedeputeerde Staten er de voorkeur aan geven om gebruik te (blijven) maken van een reactieve aanwijzing welke ertoe strekt dat het vastgestelde bestemmingsplan of een nader bepaald onderdeel daarvan niet in werking treedt. Artikel 3.8, zesde lid, van de Wro stelt als eis dat aangegeven wordt waarom van dit instrument gebruik wordt gemaakt. Daarnaast dient tevoren een zienswijze te zijn ingediend en niet of niet volledig te zijn overgenomen ofwel dient het bestemmingsplan gewijzigd te zijn vastgesteld. Een reactieve aanwijzing kan in het bijzonder worden toegepast ter bescherming van provinciale belangen die nog niet in de verordening zijn geborgd, maar waarvan wij hebben uitgesproken dat deze daarin opgenomen moeten worden³.

Geen verplicht vooroverleg meer

Van belang is om te benadrukken dat onder de oude wetgeving het zogenaamde vooroverleg (het overleg met provinciale diensten, als bedoeld in het Besluit ruimtelijke ordening) een belangrijk onderdeel was in de gemeentelijke besluitvorming. Ter versterking van de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten bij de voorbereiding van gemeentelijke plannen en projecten zijn Gedeputeerde Staten voornemens tegelijk met de invoering van de Verordening ruimte te bepalen dat er geen overleg verplicht is voor wat betreft de in deze verordening geregelde onderwerpen⁴. Uiteraard kan een gemeente zelf om overleg met een provinciale dienst vragen, in het bijzonder indien de gemeente nader uitleg en advies over de toepassing van een bepaling van de verordening van de kant van de provincie nodig acht.

Overige uitvoeringsaspecten van de Verordening ruimte

De Verordening ruimte heeft naast het toezicht op de naleving daarvan nog andere gevolgen voor de uitvoering door en onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. In hoofdzaak gaat het om de volgende zaken:

- Het organiseren en het inhoud geven aan de werkzaamheden van de regionale planningsoverleggen, zoals nader bepaald zijn in hoofdstuk 4 van de Verordening ruimte. Het gaat hier in hoofdzaak om de invulling van de provinciale regierol.
- De behandeling en beoordeling van een ontheffingsverzoek van de gemeente. Daartoe wordt in de verordening uitdrukkelijk aangegeven in welke gevallen zo'n ontheffingsmogelijkheid bestaat. Voor wat betreft Verordening ruimte fase 1 betreft dit de mogelijkheid van stedelijke ontwikkeling in het gebied integratie stad-land en enkele concrete ontheffingen wat betreft intensieve veehouderij en glastuinbouw. In de praktijk zal het aantal ontheffingsverzoeken naar verwachting slechts beperkt zijn.
- De wijziging van de begrenzing (herbegrenzing) van de aangewezen gebieden voor zover de Verordening ruimte daartoe de grondslag biedt en volgens de aldaar aangegeven voorwaarden. Voor wat betreft Verordening ruimte fase 1 betreft dit de mogelijke herbegrenzing van de zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling, de ecologische hoofdstructuur, attentiegebieden, ecologische verbindingzones en de waterbergingsgebieden.
- Het stellen van nadere eisen inzake enkele nader genoemde onderwerpen (verplicht ten aanzien van natuurcompensatie en ruimte-voor-ruimte-regeling en mogelijk inzake rood-met- groen-koppeling).

Verhouding tot andere uitvoeringslasten verband houdend met de Verordening ruimte

In de praktijk kan het noodzakelijk zijn dat gemeenten ten aanzien van bepaalde onderwerpen die in de Verordening ruimte zijn geregeld, van de kant van de provincie, bestuurlijk en ambtelijk, deze onderwerpen zo spoedig mogelijk in bestemmingsplannen te regelen. Vanuit provinciaal belang bezien is een enkelvoudige termijnstelling in de verordening dan onvoldoende. Men kan hierbij denken aan vastlegging in bestemmingsplannen van de landbouwonwikkelingsgebieden en de ecologische hoofdstructuur en de ontwikkeling van de in de Interimstructuurvisie genoemde regionale (middel)zware bedrijventerreinen in de landelijke regio's. Veelal gaat het hier om zaken die de provincie mede stimuleert door middel van subsidiëring.

Overigens kent de Wro naast de planologische verordening nog twee andere instrumenten, de proactieve aanwijzing en het inpassingsplan. In welke gevallen de provincie gebruik denkt te maken van het inpassingsplan wordt in algemene zin aan in de provinciale structuurvisie aangegeven. Daarnaast kunnen overigens de proactieve aanwijzing en het inpassingsplan in beeld komen als sanctie-instrument indien een bepaalde gemeente zich niet houdt aan een of meer bepalingen uit de verordening. De verwachting is dat een dergelijk gebruik zich zelden zal voordoen.

Bepaling van de uitvoeringslasten en evaluatie van de werking van de Verordening ruimte

In de Verordening ruimte is een bepaling opgenomen die Gedeputeerde Staten verplicht om regelmatig een evaluatieverslag uit te brengen over de doeltreffendheid en de effecten van de verordening in de praktijk (artikel 7.1.4). In dat kader kan ook meer concreet aan de orde komen tot welke uitvoeringslasten de verordening heeft geleid, dit uiteraard mede bezien in het licht van vermindering van bestuurlijk en ambtelijk overleg over concrete bestemmingsplannen en dergelijke.

4. Bestuurlijke lasten en financiële gevolgen voor gemeenten

De bepalingen van Verordening ruimte richten zich tot de bestuursorganen van de gemeenten. Zoals hiervoor gesteld mag gelet op de opzet van de planologische verordening worden verondersteld dat deze verordening – mede gelet op de directe digitale beschikbaarheid daarvan – een bijdrage levert aan de goede kenbaarheid van de ruimtelijke kaderstelling van de provincie. Daarmee wordt het zoekwerk voor gemeentebesturen in de verschillende provinciale beleidslijnen, plannen, beleidsnota's en beleidsbrieven – zoals nu opgenomen in de Paraplunota ruimtelijke ordening – overbodig. Met de opstelling van de Verordening ruimte wordt beoogd dat het gemeentebestuur bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en projectbesluiten zelfstandig kan beoordelen of en op welke wijze de in de Verordening ruimte geborgde provinciale belangen in het geding zijn.

Ambtelijke besprekingen en het ambtelijk overleg in verband met bedoelde voorbereiding kunnen dan ook veelal worden beperkt tot concretiseerbare onderwerpen waarover de gemeente uitleg of advisering nodig acht. Voor gemeenten kan dit aanzienlijke procedurewinst bij de voorbereiding van bestemmingsplannen en andere planologische besluiten opleveren en kan dit bijdragen aan een lastenverlichting voor gemeenten. Als een bepaling uit de Verordening ruimte onverhoopt leidt tot hogere kosten voor gemeenten, dan is daarvoor een regeling in de Verordening ruimte opgenomen. Zie daartoe verder de toelichting bij hoofdstuk 6 van de Verordening ruimte.

5. Lasten voor burgers, bedrijven en instellingen

De bepalingen van de Verordening ruimte richten zich tot de bestuursorganen van de gemeenten. Voor burgers, bedrijven of instellingen vloeien uit dit besluit geen administratieve lasten voort. Wel mag worden verondersteld dat de Verordening ruimte – mede als gevolg van de digitale raadpleegbaarheid – een bijdrage levert aan een goede kenbaarheid van de ruimtelijke kaderstelling van de provincie. Daarmee maakt de Verordening ruimte het zoekwerk voor burgers en bedrijven in verschillende provinciale beleidslijnen, plannen, beleidsnota's en beleidsbrieven – zoals nu opgenomen in de Paraplunota ruimtelijke ordening - en de interpretatie daarvan in aanmerkelijke mate overbodig. In die zin draagt de Verordening ruimte bij aan een lastenverlichting voor burgers en bedrijven.

6. Verhouding van de Verordening ruimte tot andere regelgeving

Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

De bij het Bro gestelde regels kunnen globaal worden ingedeeld in regels die betrekking hebben op de digitalisering van ruimtelijke plannen en besluiten, regels die betrekking hebben op de inhoud en vormgeving van bestemmingsplannen en regels die betrekking hebben op procedures. Het doel van deze regels is het bewerkstelligen van uniformering en standaardisering zodat voor het gehele land helderheid en rechtszekerheid wordt gecreëerd.

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening⁵ bevat de volgende hoofdstukken die min of meer relevant zijn voor de Brabantse planologische verordening:

- hoofdstuk 2 Bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten. Dit hoofdstuk bevat goeddeels opdrachten aan provincies om algemene regels te stellen op het gebied van verstedelijking;
- hoofdstuk 3 Groene ruimte. Dit hoofdstuk bevat onder meer regels over de ecologische hoofdstructuur (opdrachten aan provincies om de externe en interne bescherming daarvan te borgen in een planologische verordening) en nationale landschappen (opdracht tot uitwerking van de rijksregels);
- hoofdstuk 4 Water. Het gaat hier in hoofdzaak om rijksregels betreffende de kust en de grote rivieren met op onderdelen een uitwerkingstaak voor de provincies;
- hoofdstuk 5 Militaire objecten. Dit hoofdstuk bevat rijksregels die rechtstreeks naar gemeenten werken.

Provinciale verordeningen en andere regelingen met ruimtelijke relevantie

- *Landschapsverordening*: deze strekt ertoe het landschapsschoon buiten de bebouwde kom te beschermen tegen aantasting door borden en reclameobjecten
- *Verordening op de waterkering Noord-Brabant 1997*: Deze geeft aan waar de primaire en regionale waterkeringen liggen en welke verplichtingen de beheerder (waterschap) heeft.
- *Verordening waterhuishouding NB 2005*: deze wijst de zgn. “beschermde gebieden waterhuishouding” aan en een attentiezone van 500 m rondom de natte natuurparels, dit ten behoeve van de beoordeling van grondwateronttrekkingsvergunningen.
- *Provinciale Milieuverordening*: deze wijst stiltegebieden en vier categorieën grondwaterbeschermingsgebieden aan waarvoor specifieke beschermingsregels gelden.
- *Aanwijzing zeer kwetsbare gebieden*: op grond van de Wet ammoniak en veehouderij hebben Provinciale Staten onderdelen van de ecologische hoofdstructuur aangewezen die als zeer kwetsbaar worden aangemerkt (doorwerking naar milieuvergunning).
- *Verordening ontgrondingen*: deze houdt onder meer rekening met cultuurhistorische en aardkundige waarden
- *Reconstructieplannen*: deze bevatten de begrenzing van de integrale zonering welke direct doorwerkt naar gemeentelijke bestemmingsplannen en andere planologische besluiten. Deze begrenzing wordt in de Verordening ruimte overgenomen.

Noten

1. Zie hierover het kabinetsstandpunt "Juridisering in het openbaar bestuur", Tweede Kamer, 1998-1999, 26 360, nr. 1.
2. Dit ligt in de lijn van de ontwikkelingen in het interbestuurlijk toezicht op basis van het rapport van de Commissie-Oosting dat zijn neerslag zal krijgen in een herziening van de Gemeentewet en de Provinciewet. De bedoeling is om uiterlijk per 1 januari 2011 deze herziening in werking te laten treden.
3. E.e.a. wordt verder gecompliceerd doordat de komende Crisis- en herstelwet tijdelijk het beroepsrecht van provincies voor wat de aangewezen ruimtelijke projecten – ook gemeentelijke – uitsluit. In sommige gevallen – onder meer gemeentelijke projectuitvoeringsbesluiten voor woningbouw - is ook de toepassing van de reactieve aanwijzing uitgesloten.
4. Met toepassing van artikel 3.1.1, tweede lid, en artikel 5.1.1, tweede lid, Besluit ruimtelijke ordening.
5. Op 17 juni 2009 is een ontwerp van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening gepubliceerd voor de formele inspraak (Staatscourant 2009, nr. 109). De definitieve inwerkingtreding is voorzien medio 2010 of uiterlijk per 1 januari 2011.