

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

IPO-analyse van provinciale planologische verordeningen ¹

1. Inleiding

In IPO-verband is eind 2009/ begin 2010 een analyse verricht naar de provinciale planologische verordeningen. De analyse heeft tot doel:

- ondersteuning van bestuurlijke reflectie op aard en inhoud verordeningen en – zo nodig – voor provincies aanbevelingen doen met betrekking tot het nakomen afspraken in Omgangscode.
- daarnaast eventuele juridische aandachtspunten in interprovinciaal deskundigenoverleg onder de aandacht brengen.

Voor de analyse is uitgegaan van de in het najaar 2009 beschikbare verordeningen van negen provincies. Deze hebben dan een planologische verordening vastgesteld, al of niet als onderdeel van een omgevingsverordening (Groningen, Overijssel, Utrecht, Flevoland) dan wel voornemens zijn deze binnenkort vast te stellen (Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Gelderland, Noord-Brabant). Flevoland heeft een thematische verordening vastgesteld ten behoeve van de groen-blauwe zone Oostvaarderswold. Fryslân heeft een verordening in voorbereiding. Drenthe en Limburg hebben vooralsnog geen plannen om een verordening op te stellen.

In de analyse zijn de volgende invalshoeken in beschouwing genomen:

1. *Sturingsfilosofie* die is gehanteerd bij de verordening gezien vanuit achterliggende bestuurscultuur van de provincie *en mate van integraliteit* ingeval van een omgevingsverordening;
2. *Reikwijdte en detaillering van provinciaal belang* in aantal en aard te regelen onderwerpen;
3. *Aard van de regels gericht op gemeentelijke bestemmingsplannen*: gaat het om meer sturend normatief / inhoudelijke regels of om meer op motivering gerichte bepalingen die de gemeenten meer beleidsruimte laten;
4. *Aanpak doorwerking nationale belangen* (AMvB Ruimte) en de mate waarin de verordening (vergelijkbaar met de AMvB Ruimte) werkt met *tranches*, in relatie tot bestaande of nog op te stellen provinciale structuurvisies;
5. *Doorwerkingstermijnen naar bestemmingsplannen*: mate van afwijking van de termijnen zoals genoemd in de AMvB Ruimte;
6. *Aanpak en onderscheid bijzondere thema's*, waarbij provinciale uitwerking sterk bepalend is (bijvoorbeeld beleid bouwen in het buitengebied, locatiebeleid, restrictief beleid in nationale landschappen);
7. *Bijzondere juridische aspecten*. Betreft de wijze waarop ontheffingen en afwijkingen zijn gehanteerd en de mate waarin de verordening bestaande bestemmingsplannen eerbiedigt;
8. *Aandacht voor regionale samenwerking*. In hoeverre en voor welke onderwerpen verplicht de verordening direct of indirect de gemeenten tot onderlinge afstemming of samenwerking.

De analyse is nadrukkelijk beperkt tot de verordening zelf. Er is niet gekeken naar de doorwerking en realisatie van rijks- of provinciale belangen als geheel.

2. Bevindingen per invalshoek

Sturingsfilosofie / integraliteit

De verordeningen worden duidelijk gezien als actief te hanteren instrument als onderdeel van de uitvoering en niet primair als conserverend. In de achterliggende filosofie wordt vooral de eigen

¹ Dit stuk is een bewerking van een document, opgesteld door het IPO-secretariaat, ten behoeve van de IPO-adviescommissie ruimtelijke ontwikkeling, februari 2010

provinciale verantwoordelijkheid en belang genoemd en wordt de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting als doel genoemd. Kenmerkende verschil is het sterk normatieve karakter (Noord-Holland) versus het meer ontwikkelingsgerichte karakter (Overijssel).

Reikwijdte en detaillering van provinciaal belang

Een deel van de verordeningen onderscheidt een fors aantal onderwerpen van provinciaal belang tot enige tientallen toe (bijv. 26 Groningen) en kent een hoge mate van detail in de uitwerking (Zuid-Holland). Daarnaast vallen enkele verordeningen op door hun selectiviteit (Gelderland) en gerichtheid op (basis)kwaliteit en gebiedskenmerken (Overijssel en Utrecht).

Opvallende specifiek bij een provincie aangetroffen onderwerpen: route-ontwerp (Zeeland), diverse landbouwthema's (Noord-Holland), basiskwaliteit (Overijssel), externe veiligheid (Zuid-Holland).

Aard van de regels

Verreweg de meeste verordeningen hanteren een combinatie van inhoudelijk normatieve regels en motiveringsvereisten. Met uitzondering van Groningen eerbiedigen de meeste verordeningen bestaande bestemmingsplannen, zij het dat Zeeland enige bevezende uitzonderingen hanteert. Noord-Holland kent een uitgebreide toepassing van het ontheffingsinstrument voor ontwikkelingen in het buitengebied. De verordeningen met veel onderwerpen en een meer gedetailleerde insteek neigen meer naar normatieve regels. Opvallend is de regeling van Overijssel voor schuifruimte in bestemmingsplannen ten behoeve van herstructurering van bedrijventerreinen. Geen enkele verordening hanteert rechtstreeks burgers bindende regels, behoudens naar verwachting in Noord-Brabant (bouwbeperkingen voor geiten- en schapenhouderijen).

Aanpak doorwerking nationale belangen en tranchebenadering

In 6 van de 9 verordeningen is de (eerste tranche) van de AMvB Ruimte uitgewerkt. Van de drie overige verordeningen (Utrecht, Zeeland en Gelderland) is alleen de Utrechtse verordening definitief vastgesteld, maar (mede in afwachting van de AMvB) nog niet in werking getreden en komt inhoudelijk wel al deels met de AMvB overeen. De (ontwerp)verordeningen van Zeeland, Noord-Brabant, Gelderland en Flevoland voorzien voorts in de doorwerking van bestaand beleid uit de streekplannen. De overige verordeningen zijn tegelijk met een nieuwe integrale structuurvisie opgesteld. Noord-Brabant heeft reeds de aanpassing van de verordening i.c.m. een nieuwe structuurvisie aangekondigd. Als (mogelijke) pijnpunten in de uitwerking van de AMvB Ruimte komen naar voren de begrenzing van het bestaand bebouwd gebied en de migratiesaldo nulbenadering voor woningbouw in de Nationale Landschappen. Utrecht zet in op regelmatige (partiële) herzieningen.

Doorwerkingstermijnen bestemmingsplannen

Vier van de 9 verordeningen kiezen voor afwijking van de AMvB Ruimte voor de herzieningstermijn van bestemmingsplannen: alleen Utrecht doet dat in verruimende zin door bij bestemmingsplannen van na 1 januari 2005 te volstaan met de algemene herzieningstermijn van 10 jaar. Overijssel en Zuid-Holland kiezen voor een enkel thema een striktere koers, in casu de EHS resp. prioritaire nieuwe natuur en waternatuurgebieden. Groningen spant de kroon en eist dat alle bestemmingsplannen voor 1 juli 2013 in overeenstemming met de verordening moeten zijn gebracht.

Aanpak bijzondere thema's

Opvallend zijn bij meerdere provincies de uitwerking van het beleid voor nieuwbouw buiten bestaand bebouwd gebied, waarvoor Utrecht en Zuid-Holland hun eigen contourenbenadering hebben uitgewerkt, Gelderland kiest voor zoekgebieden en Groningen stuurt op woningbouwcapaciteit via door GS te nemen uitvoeringsbesluiten.

Voorts valt de aanpak van Noord-Holland, Utrecht en Overijssel op, waarbij motivering van ontwikkelingen in het buitengebied expliciet wordt gekoppeld aan kwalitatieve beleidskaders, bijvoorbeeld voor landschap en cultuurhistorie of voor gebiedskenmerken. Opvallend is dat Zuid-Holland kiest voor verplichting van beeldkwaliteitsplannen voor ontwikkelingen in Nationale Landschappen, terwijl Noord-Holland in de nieuwe structuurvisie en verordening daar juist van afstapt en volstaat met de inhoudelijke motiveringsvereisten.

Bijzondere juridische aspecten

Als reactie op de vaak genuanceerde en om maatwerk vragende praktijk kennen alle verordeningen een sterk uiteenlopend palet van bijzondere bepalingen voor ontheffingen en afwijkingen. Omdat in de bepalingen zelf niet echt een algemene lijn is te trekken wordt hier een beknopte opsomming gegeven van de meest markante bijzondere bepalingen:

- Groningen: geen eerbiedigende werking en bevoegdheid aan GS voor afwijkingen.
- Overijssel: GS kunnen ontheffing verlenen van EHS-bepalingen. Afwijking van verplichting om te voldoen aan ontwikkelingsperspectief van de Omgevingsvisie toegestaan voor nieuwe ontwikkelingen die niet onder MER plicht vallen.
- Flevoland: PM
- Noord-Holland: ontheffing door GS voor ontwikkelingen in landelijk gebied pas na aantonen eerst nut & noodzaak en advies van onafhankelijke Adviesraad.
- Zuid-Holland: ontheffingenbeleid voor bebouwingscontour en EHS. Eigen afwegingsmethodiek voor beoordeling groepsrisico bij externe veiligheid en algemene ontheffing voor principeplannen waarmee GS voor inwerkingtreding verordening heeft ingestemd.
- Utrecht: GS kunnen regels stellen voor technische aanpassingen stedelijk en landelijk gebied
- Gelderland: uitbreiding niet agrarische bedrijvigheid in buitengebied mogelijk mits passend binnen door GS geaccordeerd regionaal beleidskader.
- Noord-Brabant: delegatie aan GS voor herbegrenzing van EHS-gebieden. Anticipatie op de Wabo (in verband met vervallen projectbesluit in Wro)
- Zeeland: hardheidsclausule en delegatie GS voor nadere regels voor bedrijventerreinen.

Aandacht voor regionale samenwerking

De meeste verordeningen kennen indirecte verplichtingen tot regionale afstemming door gemeenten. De indirecte sturing betreft vooral woningbouwplannen en komt tot uitdrukking door koppeling van motiveringseisen aan beleidskaders of aan gebieden (migratiesaldo nul in Nationale landschappen, Zuid-Holland) of regionale programma's (Kwalitatief Woonprogramma in Gelderse regio's). De afstemming voor de aanpak van bedrijventerreinen komt slechts bij 5 van de 8 integrale verordeningen voor. Zeeland is daarin het meest specifiek door GS de bevoegdheid toe te kennen voor het stellen van nadere regels aan herstructureringsprogramma's. Utrecht kent geen verplichting tot regionale afstemming, maar hanteert afstemming in de praktijk wel als uitgangspunt. Noord-Brabant is de enige provincie die de samenwerking bij verordening regelt door middel van de zogenaamde regionale planningsoverleggen.