

Statenmededeling aan Provinciale Staten

Onderwerp

Motie M1a Lijst van onderwerpen en regels die voor overheveling naar de gemeenten in aanmerking komen (PS 62/12, 16 november 2012).

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant

Kennisnemen van

- de relatie tussen de Structuurvisie RO en de Verordening ruimte, het karakter van de regels uit de Verordening ruimte en de acties die reeds zijn ondernomen rondom de Verordening ruimte;
- het overzicht van onderwerpen die in de Verordening ruimte zijn opgenomen.

Datum

8 januari 2013

Documentnummer

3372171

Aanleiding

Tijdens de vergadering van Provinciale Staten d.d. 16 november 2012 is door de Statenfracties van de VVD, PVV en CDA bij de behandeling van Statenvoorstel 62/12 inzake Begroting 2013 en najaarsbrief de volgende motie ingediend en aangenomen:

PS dragen het college op: Om een lijst te maken van de onderwerpen en regels die voor een overheveling naar de gemeenten in aanmerking komen en deze voorafgaand aan de inspraak van de actualisatie van de Verordening Ruimte 2013 in de Commissie ROW te bespreken.

Bevoegdheid

Provinciale Staten zijn bevoegd voor de vaststelling of wijziging van de Structuurvisie RO en daaraan gekoppeld de Verordening ruimte.

Kernboodschap

1. *De onderwerpen opgenomen in de Verordening ruimte zijn gebaseerd op provinciale belangen, zoals opgenomen in de Structuurvisie RO.*

In de Verordening ruimte zijn, als dus de motie, onderwerpen en regels opgenomen die beter of net zo goed door gemeenten in hun bestemmingsplannen geregeld kunnen worden. De Verordening ruimte moet zich alleen richten op provinciale belangen op ruimtelijk gebied. Het is daarom goed om de verhouding provinciaal belang, Structuurvisie RO en Verordening ruimte nader toe te lichten.

De provinciale belangen zijn door Provinciale Staten benoemd en vastgelegd in de Structuurvisie RO. Ter borging van die belangen is in deze visie ook beleid ontwikkeld. Vervolgens is in de uitvoeringsagenda van de Svro aangegeven hoe het beleid en daarmee de provinciale belangen worden gerealiseerd. Daarbij is de sturingsfilosofie 'Samenwerken aan kwaliteit' leidend. Er zijn diverse kernrollen voor de

provincie gedefinieerd: gebiedsautoriteit, opdrachtgever voor uitvoering, systeemtoezichthouder en kwaliteitsbewaker. Daaraan gekoppeld zet de provincie vier manieren van sturing in om de doelen te realiseren: regionaal samenwerken, ontwikkelen, beschermen en stimuleren. Iedere rol heeft daarbij eigen uitvoeringsinstrumenten. Naast bijvoorbeeld het zelf *ontwikkelen* (bijvoorbeeld met een provinciaal inpassingsplan of deelname aan een ontwikkelingsmaatschappij, zoals ruimte voor ruimte) wordt veel van het provinciaal belang gerealiseerd door *regionale samenwerking*, zoals bij het onderwerp stedelijke ontwikkelingen en het thema ruimtelijke kwaliteit. Naast voorgaande inzet heeft de provincie ook een *stimulerende* rol; waar in het verleden geld daarbij een belangrijke rol speelde, neemt momenteel het vergaren en delen van kennis een steeds belangrijkere rol in. Tot slot hebben Provinciale Staten aangegeven dat voor een aantal belangen regels worden opgenomen in de Verordening ruimte (*beschermende* rol).

Datum

8 januari 2013

Documentnummer

3372171

Om de provinciale belangen te realiseren is gezocht naar een evenwichtige mix van instrumenten. Daarbij worden de verschillende rollen en instrumenten naast en in aanvulling op elkaar ingezet. Bijvoorbeeld bij het thema verstedelijking ligt daarbij de nadruk op het regionaal samenwerken en het beschikbaar stellen van kennis. Sluitstuk van de samenwerking is dat de provincie toeziet op nakoming van de gemaakte afspraken en als scheidsrechter kan optreden indien nodig. Dat laatste gebeurt door daarover regels op te nemen in de Verordening ruimte. Bij het thema natuur ligt de nadruk op het stimuleren van de ontwikkeling van waarden met subsidies en het beschermen van kwetsbare waarden door de inzet van de verordening. Als er regels worden gesteld in de verordening blijft het overigens in beginsel altijd de taak van de gemeenten om die regels (lokaal) te vertalen naar een bestemmingsplan.

De Structuurvisie RO en de Verordening ruimte zijn - ook wettelijk gezien - onlosmakelijk met elkaar verbonden. De afweging welke rollen en instrumenten worden ingezet, is in de structuurvisie gemaakt. Vanuit die optiek is het voor ons lastig een lijst op te stellen van onderwerpen die voor overheveling naar gemeenten in aanmerking komen. De discussie daarover is immers door Provinciale Staten gevoerd bij de vaststelling van de structuurvisie (kaderstellende rol van PS). Een herziening van de Structuurvisie RO is uiteraard altijd mogelijk. Op dit moment wordt een dergelijke gedeeltelijke herziening voorbereid vanwege de gewijzigde inzichten rondom de gewenste transitie naar een zorgvuldige veehouderij. Voor andere onderwerpen bestaat er op dit moment naar onze mening geen aanleiding het beleid te herzien. Bij de herziening worden verder actueel vastgestelde beleidsdocumenten betrokken, zoals het Koersdocument "Transitie stad

en platteland' en de nota 'Brabant uitnodigend groen'. Dit leidt echter niet tot grote beleidsverschuivingen. Tot slot wordt bezien of de uitvoeringsagenda nog actueel is. Omdat daarin ook is aangegeven welke instrumenten Provinciale Staten willen inzetten om de belangen te realiseren, is dit een goed moment om met u de discussie te voeren of er onderwerpen zijn die zich lenen voor overheveling naar de gemeente. In de bijlage hebben wij een overzicht gemaakt van alle onderwerpen die in de verordening zijn opgenomen met daarbij de relatie met de Structuurvisie RO.

Datum

8 januari 2013

Documentnummer

3372171

2. *De regels die in de verordening zijn opgenomen kennen een duidelijke samenhang. Uit het karakter van de opgenomen regels volgt dat gemeenten in veel gevallen maximale ruimte hebben om hun eigen afweging te maken. In een beperkt aantal gevallen vindt er vanuit provinciaal belang een sterkere sturing plaats.*

Op hoofdlijnen zijn er twee typen regels opgenomen in de verordening, elk met een eigen niveau van sturing:

- Verbodsregels met daarbij behorende uitzonderingsregels: deze regels hebben vaak een kwantitatief karakter zoals bijvoorbeeld de maatvoering van intensieve veehouderijen. Ook de zogenaamde 'rechtstreeks werkende regels' betreffen verbodsbepalingen.
- Gebodsregels: de gemeente moet in het bestemmingsplan aangeven hoe zij is omgegaan met een specifiek aspect maar inhoudelijk zijn er geen eisen aan de uitkomst van de afweging gesteld. Dit worden ook wel kwalitatieve regels genoemd.

De gebodsregels in de Verordening ruimte vragen om het opnemen van een *verantwoording* in de toelichting behorende bij het bestemmingsplan van een bepaald aspect. Een bekend voorbeeld is het zorgvuldig gebruik van bedrijventerreinen. Bij plannen voor een middelzwaar bedrijventerrein vraagt artikel 3.6 een verantwoording hoe is omgegaan met oneigenlijk gebruik. Daaronder verstaat de verordening het gebruik van het bedrijventerrein voor wonen en detailhandel. Achterliggend provinciaal belang is dat dit soort functies schaarse ruimte in beslag nemen op een bedrijventerrein terwijl ze heel goed elders gevestigd kunnen worden én dat deze functies beperking kunnen geven voor de bedrijfsvoering van de gevestigde bedrijven. De verordening verbiedt de vestiging van deze functies echter niet. Een ander voorbeeld betreft artikel 2.2 Kwaliteitsverbetering landelijk gebied. Gemeenten zijn vanuit de verordening gehouden om bij nieuwe planologische besluiten invulling aan dit principe te geven. In de verordening zijn geen inhoudelijke normen gesteld; niet vanuit kwantiteit maar ook niet vanuit kwaliteit. Dat is de verantwoordelijkheid van de gemeente.

In een aantal gevallen kent de verordening duidelijke *verbodsbepalingen*, bijvoorbeeld stedelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied (artikel 3.2). Vervolgens wordt met een uitzonderingsbepaling stedelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt in daartoe aangewezen gebieden (zoekgebied stedelijke ontwikkeling of integratie stad-land). Andere verbodsbepalingen hebben een kwantitatief karakter zoals de omvang van intensieve veehouderijen tot een maximum van 1,5 hectare. Een dergelijke kwantitatieve verbodsbepaling geeft een duidelijke grens aan wanneer iets van provinciaal belang wordt. Een ander voorbeeld is de kavelomvang van 5000 m² voor niet agrarische bedrijven in het buitengebied. De norm van 5000 m² is hierbij afgestemd op de maximale omvang voor bedrijven op een bedrijventerrein in de landelijke regio. Het is immers vreemd om in het buitengebied ruimere mogelijkheden te bieden dan op een regulier bedrijventerrein. Maar er zijn meer redenen om een grens te stellen aan de omvang van niet agrarische bedrijvigheid in het buitengebied. Met ruime(re) mogelijkheden in het buitengebied wordt de functie van bedrijventerreinen uitgehold waardoor de leegstand op bedrijventerreinen toeneemt. Maar ook het provinciaal belang van ruimtelijke kwaliteit en een goed woon- en vestigingsklimaat vraagt om overlastsituaties in het landelijk gebied door verkeer- en milieuhinder te voorkomen en een kwalitatief hoogwaardig uitloopgebied te borgen. Overigens geven veel gemeenten juist ten aanzien van dit onderwerp aan dat het provinciaal beleid van de provincie erg ruim is en dat zij een veel stringenter beleid willen voeren. Dat is uiteraard mogelijk.

Datum

8 januari 2013

Documentnummer

3372171

Er zijn ook onderwerpen waarvoor geen provinciale regels meer zijn gesteld. Dit betreft in beginsel alle binnenstedelijke ontwikkelingen, behoudens grootschalige bovenregionale detailhandels- en leisurevoorzieningen. Onder het Streekplan 1992 en 2002 voerden wij stringent beleid rondom de ontwikkeling van kantoren en detailhandel. In de Structuurvisie RO is aangegeven dat de provincie dit in beginsel overlaat aan gemeenten. Dat dit niet altijd succesvol blijkt, is inmiddels een gegeven.

Uit bovenstaande blijkt dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen de opgenomen regels die het lastig maakt om regels uit de verordening te schrappen.

Uit het karakter van de opgenomen regels volgt dat die in veel gevallen gericht zijn op het onderbouwen van de lokale keuze. De gemeente heeft daarbij veel afwegingsruimte terwijl de sturing vanuit de provincie beperkt is. De gemeente neemt het besluit en regelt het onderwerp, gebaseerd op haar eigen visie, in het bestemmingsplan. Bij dergelijke onderbouwingen zien wij er op toe dat de afweging wordt gemaakt maar wij treden inhoudelijk niet in de door de gemeente gemaakte

afweging. Dit conform de afspraken die daarover met de Staten zijn gemaakt.

Datum

8 januari 2013

Documentnummer

3372171

3. *Een analyse van reactieve aanwijzingen ondersteunt dat gemeenten in het algemeen goed kunnen omgaan met de in de verordening gestelde regels.*

Vanaf de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008) tot nu zijn er 54 reactieve aanwijzingen gegeven. Bij een gemiddelde van circa 750 plannen op jaarbasis betekent dit dat op circa 2 % van de plannen een aanwijzing is gegeven wegens strijd met het provinciaal belang. De meeste aanwijzingen hebben betrekking op:

- ruimtelijke kwaliteit: deze aanwijzingen hebben voor een deel betrekking op het in de verordening opgenomen verbod op nieuwvestiging. De meeste aanwijzingen hebben betrekking op het niet voldoen aan het vereiste van kwaliteitsverbetering van het landschap.
- intensieve veehouderij: Met name vanwege de beleidswijzigingen in 2010 zijn er veel aanwijzingen gegeven omdat de veranderingen nog niet in de besluiten van de gemeente waren verwerkt.
- ecologische hoofdstructuur: het betreft hier in het algemeen plannen waarbij aantasting plaatsvindt van de begrensde EHS zonder dat is voldaan aan het vereiste van herbegrenzing en/of compensatie. Soms heeft de gemeente de bescherming van (delen van) de EHS niet op correcte wijze in het bestemmingsplan vertaald.

De thema's waarvoor een aanwijzing is gegeven, betreffen nadrukkelijk onderwerpen die een provinciaal belang betreffen. Voorts leiden wij hieruit het volgende af.

De aanwijzingen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit hebben voor een groot deel betrekking op een nieuw aspect van provinciaal beleid, te weten de kwaliteitsverbetering van het landschap. Dat is begrijpelijk: de implementatie van nieuw beleid heeft vaak een betrekkelijk lange aanlooptijd. Inmiddels zijn in de Regionale ruimtelijke overleggen van eind 2012 met het merendeel van de gemeenten afspraken gemaakt over de toepassing van kwaliteitsverbetering landschap. De verwachting is dan ook dat met die afspraken de toepassing in afdoende mate is geborgd zodat het niet langer nodig is om op dit onderdeel reactief op te treden. Ook ten aanzien van intensieve veehouderij zijn veel van de aanwijzingen ingegeven vanuit gewijzigde beleidsopvattingen.

Het overzicht van de gegeven reactieve aanwijzingen ondersteunt naar onze mening ook de uitkomsten van de evaluatie. Gemeenten kunnen in het algemeen goed omgaan met de regels in de verordening. Na een aanvankelijke gewenningsperiode zien gemeenten steeds duidelijker dat de Verordening ruimte voor veel onderwerpen ruime

afwegingsruimte aan hen biedt. Uiteraard zijn en blijven er uitzonderingsgevallen waarvoor algemene regels geen oplossing bieden. Daarvoor zijn er bij de wijziging in 2012 al instrumenten opgenomen.

Datum

8 januari 2013

Documentnummer

3372171

4. *Er bestaan wel redenen om voor een aantal onderwerpen inhoudelijk aanpassingen door te voeren. Dit is in het overzicht opgenomen.*

Naast een aanpassing vanwege de transitie naar een zorgvuldige veehouderij en de uitkomsten van de evaluatie, is in bijgevoegd schema aangegeven waar wij een aanpassing van de Verordening ruimte voorstellen. In het algemeen wordt hierbij ook een verdere verduidelijking en –waar mogelijk- vereenvoudiging van de Verordening ruimte betrokken.

Communicatie

In 2012 is er een breed opgezet evaluatietraject geweest rondom de Verordening ruimte. Naast regionale bijeenkomsten is er ook een specifiek evaluatieonderzoek gedaan waarbij gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk), adviesbureau's en belangenorganisaties zijn uitgenodigd te reageren. De resultaten van de evaluatie zijn in de commissie ROW besproken van 14 september 2012 (ROW-0111).

Vervolg

De beleidsrijke wijziging van de Verordening ruimte heeft een directe relatie met het landbouwdossier en wordt volgens planning aangeboden voor de commissie ER of de themacommissie TSP van 30 augustus 2013.

Bijlagen

1. Overzicht onderwerpen Verordening ruimte

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter de secretaris,

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk drs. W.G.H.M. Rutten

Auteur: E.F.M. Vos, EVos@brabant.nl, toestel (06) 55 68 66 47
Ruimtelijke Ontwikkeling & Handhaving/Bureau Strategie, Beleid en Monitoring