

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

Achtergronden en inhoud van de wettelijke regeling

1. De kerngedachten van de Wet ruimtelijke ordening

De per 1 juli 2008 van kracht geworden Wet ruimtelijke ordening (Wro) voorziet in een zodanige toedeling van bevoegdheden aan gemeenten, provincies en het Rijk dat de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden voor een goede ruimtelijke ordening ook daadwerkelijk waargemaakt kunnen worden zonder onnodige wederzijdse afhankelijkheid. Voor maatschappelijke opgaven waarvoor de provincie verantwoordelijk is kunnen Provinciale Staten gebruik maken van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels (planologische verordening) die grenzen stellen aan de besluitvormingsmogelijkheden van gemeenten, de (proactieve) aanwijzing of het inpassingsplan. De wet biedt ook mogelijkheden tot het inzetten van financiële instrumenten. De afweging welke bevoegdheden zullen worden ingezet, is afhankelijk van de rol of functie die de provincie ter behartiging van het belang vervult. Datzelfde geldt voor het Rijk in zijn relatie met de provincies en gemeenten.

De wetgever heeft expliciet bedoeld dat het Rijk en de provincies helder zijn in wat zij zullen doen en wat zij aan andere overheden zullen overlaten. Als zij zaken overlaten aan anderen, moeten daarbij bepaalde kaders in acht worden genomen. Helder en proactief zijn de trefwoorden. Het betekent in een vroegtijdig stadium, voorafgaand aan concrete planvorming, aangeven welke belangen provincie en Rijk behartigen en op welke wijze zij deze belangen willen waarborgen. In verband daarmee is de goedkeuringsbevoegdheid van bestemmingsplannen door provincies als toetsing achteraf komen te vervallen.

2. Strekking en inhoud van algemene regels (instructieregels)

Artikel 4.1, eerste lid, van de Wro regelt de bevoegdheid van de provincies om algemene of specifieke eisen te stellen aan ruimtelijke besluiten van gemeenten of aan de deugdelijkheid van die beslissingen. In de meeste gevallen zullen deze eisen betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen en daaraan voorafgaande projectbesluiten. Ook kunnen deze eisen betrekking hebben op de bij bestemmingsplannen behorende toelichting of de bij projectbesluiten behorende ruimtelijke onderbouwing. Daarnaast kunnen deze eisen betrekking hebben op gemeentelijke beheersverordeningen. Deze algemene of specifieke eisen – ook wel instructieregels genoemd – dienen te worden opgenomen in een verordening, vast te stellen door provinciale staten. Omdat een dergelijke verordening instructieregels over ruimtelijke aangelegenheden bevat, wordt deze in de praktijk een planologische verordening genoemd. Aan de wetsgeschiedenis van de Wro kan het volgende worden ontleend. In overwegende mate zullen de instructieregels eisen betreffen die een ruimtelijk kwaliteitsniveau omschrijven waaraan bestemmingsplannen in het algemeen of bestemmingsplannen in nader aangeduide gebieden op een daarbij te bepalen tijdstip moeten voldoen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een eis dat gemeenten in een nader omschreven gebied de bestemmingsplannen in die zin moeten wijzigen dat bepaalde bestemmingen niet meer mogelijk zijn, bijvoorbeeld een verbod om in het stroomgebied van rivieren te bouwen. Een ander voorbeeld is een algemene eis met betrekking tot het in acht nemen van afstanden tussen concurrerende bestemmingen. Het gebruik van deze bevoegdheid is vooral aangewezen als de gemeentelijke beleidsruimte voor de vaststelling van de inhoud of de inrichting van bestemmingsplannen, al dan niet voorwaardelijk, naar het oordeel van een provincie moet worden genormeerd of ingeperkt. Het opnemen van ruimtelijke kwaliteitseisen of randvoorwaarden voor de ruimtelijke besluitvorming in een provinciale verordening zal aan de betrokken lokale overheden en aan de burgers duidelijkheid – en dus ook rechtszekerheid – verschaffen over de mate waarin en de wijze waarop die overheden verplicht zijn de op hoger niveau vastgestelde beleidsdoelstellingen te realiseren. Provincies zijn gedwongen tot selectiviteit. Dit betekent dat ze bij de vaststelling van hun strategisch beleid steeds dienen af te wegen welke onderdelen van de door hen voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zijn dat deze ook in acht moeten

worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van gemeentelijke overheden. Een element bij die afweging is de vraag of de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op provinciaal niveau thuishoort en of het noodzakelijk is die beleidselementen te verankeren in voor gemeenten juridisch bindende normen. Voorts kunnen op provinciaal niveau vastgestelde juridisch bindende normen alleen goed doorwerken als deze duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Dit vergt een grote mate van concreetheid in de formulering.

3. Noodzaak en provinciale belangen

De Wro stelt een algemene grens aan de bevoegdheid om algemene regels te stellen: 'indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken'. Zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis wordt hiermee vastgelegd dat provinciale belangen de toepassing van de verordnungsbevoegdheid moeten rechtvaardigen. Het gaat dan vooral om belangen die het gemeentelijke belang overstijgen en waarmee de gemeente in meer of mindere mate rekening moet houden bij het opstellen van haar bestemmingsplannen. Uit de inhoud van de instructieregels en de daarbij behorende toelichting of onderbouwing wordt afgeleid hoe sterk de binding aan bovengemeentelijk beleid daadwerkelijk is. Uitgangspunt voor de planologische verordening is de goede ruimtelijke ordening van bovengemeentelijke aard die provinciale bemoeienis met de inhoud van bestemmingsplannen noodzakelijk maakt. De normstelling op een hoger bestuursniveau is bijvoorbeeld gerechtvaardigd als een onderwerp niet op een doelmatige en doeltreffende wijze op een lager decentraal niveau kan worden behartigd, gezien de aard van de betrokken zaak of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld.

Volgens de wetgever is te verwachten dat eisen aan bestemmingsplannen die worden opgenomen in een planologische verordening een beleidsmatige basis vinden in een provinciale structuurvisie. De wet verplicht er niet toe om een dergelijke koppeling te leggen. De bevoegdheid tot het stellen van bepaalde instructieregels kan ook zelfstandig worden ingezet. Daarbij worden de noodzaak en de inhoud van een dergelijke maatregel vastgesteld in het politieke totstandkomingsproces. Ook kunnen zich onverwachte of ongewenste ontwikkelingen voordoen die om een centrale sturing vragen en die tot een snelle reactie en tot algemene regelgeving nopen. Als voorbeelden uit het recente verleden kunnen worden genoemd de hoogwaterproblematiek, dierziekten en risicovolle opslag van vuurwerk. Een formele koppeling van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels aan een voorafgaande structuurvisie zou volgens de wetgever dergelijke regelgeving in de weg staan.

4. Verschuivingen in karakter en doel van de provinciale planologische verordening tijdens het wetgevingsproces

Het doel en de gebruiksmogelijkheden van de planologische verordening zijn na de publicatie van de Wro in het Staatsblad (oktober 2006) aanzienlijk gewijzigd door verschillende ingrepen via de Invoeringswet Wro. Achtereenvolgens gaat het om de volgende verschuivingen:

- in de oorspronkelijke Wro (afgerond in de Eerste Kamer in oktober 2006) ging het uitsluitend om regels die zo concreet zijn dat daaraan ook bouw- en aanlegvergunningen zouden kunnen worden getoetst, met andere woorden het zou gaan om bestemmingsplanvervangende voorschriften;
- bij indiening van de Invoeringswet Wro (januari 2007) werd alsnog een uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds instructieregels naar gemeenten (de kern van de planologische verordening) en anderzijds bestemmingsplanvervangende regels. Deze laatste regels zijn bedoeld als extra mogelijkheid ter bescherming van concrete provinciale belangen;
- vervolgens (bij Derde nota van wijziging Invoeringswet Wro, september 2007) werd ook mogelijk gemaakt dat provinciale instructieregels zich kunnen richten tot de toelichting bij een bestemmingsplan of de onderbouwing bij een projectbesluit. Hierdoor wordt het expliciet mogelijk om in een planologische verordening bepalingen op te nemen die zich richten op het onderzoek en de motivering die ten grondslag liggen aan de gemeentelijke besluitvorming, de zogenaamde motiveringsvereisten. Daarbij kan een relatie gelegd worden met nader genoemde onderdelen van het provinciale ruimtelijke beleid.

Door deze verschuiving is het scala van mogelijkheden in de wijze waarop een concreet onderwerp in een planologische verordening kan worden geregeld, aanzienlijk verruimd.

Een ander belangrijk omslagpunt in het denken over het doel van algemene regels (AMvB en verordeningen) werd gemaakt tijdens de behandeling van de Invoeringswet Wro in de Eerste Kamer (januari – mei 2008). Dit hing nauw samen met het toepassingsbereik van de reactieve aanwijzing. In het parlementaire debat werd daarbij uitdrukkelijk de opvatting van de provincies betrokken dat provinciale belangen ook door middel van andere methodieken (in het bijzonder bestuurlijke afspraken) dan het werken met verordeningen zouden kunnen worden geborgd. De uitkomsten van het debat van de wetgever is dat de Wro bij de waarborging van kaderstellende nationale belangen uitgaat van een rangorde/ volgtijdelijkheid: primair inzet van AMvB en/of verordening, tenzij de concrete belangen niet vertaalbaar zijn naar individuele bestemmingsplannen (niet effectief), dan wel deze waarborging leidt tot een complexe of technisch lastig uitvoerbare regelgeving (niet efficiënt) of de belangen al gelijkwaardig worden geborgd door andere, bestaande wet- en regelgeving (voorkomen van onnodige dubbele regelgeving).

Tenslotte werd in deze laatste fase van het wetgevingsproces duidelijk dat het Rijk de mogelijkheid heeft om bij AMvB eisen te stellen aan provinciale verordeningen indien dit vanuit het nationale belang noodzakelijk is. Daardoor is het mogelijk dat het Rijk een aantal nationale kaders, zoals opgenomen in de Nota Ruimte, getrapt vorm geeft, dus via nadere uitwerking en detaillering door provincies. Dit betreft bijvoorbeeld het onderwerp de bundeling van verstedelijking en het locatiebeleid van economische activiteiten.

5. Instructieregels over de inhoud of toelichting van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten

De instructieregels, opgenomen in deze verordening, richten zich rechtstreeks tot de gemeentelijke bestuursorganen die belast zijn met de besluitvorming over bestemmingsplannen, uitwerking- en wijzigingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. Zoals hiervoor aangegeven kan onderscheid worden gemaakt naar twee soorten instructieregels: instructieregels die bepaalde inhoudelijke beperkingen stellen aan bestemmingsplannen of die betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen en instructieregels die gericht zijn op de toelichting daarbij dan wel onderbouwing van met bestemmingsplannen gelijk te stellen planologische besluiten.

5.1 Instructieregels over de inhoud van bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten

Instructieregels kunnen bepaalde beperkingen opleggen. Daarin is een gradatie te onderkennen. Soms zijn die geformuleerd als een ja, mits-bepaling of als een ja, voor zover-bepaling. Zo'n bepaling laat het bestuursorgaan een grote beleidsvrijheid om zijn eigen ruimtelijke beleid vorm te geven mits daarbij maar één of enkele specifiek benoemde belangen worden gerespecteerd of met die belangen rekening wordt gehouden, veelal op basis van een onderzoek of een inhoudelijke verantwoording.

Een voorbeeld van een ja, mits-bepaling is de regel in de verordening dat een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling toelaat, onder voorwaarde van een verantwoording van de ruimtelijke afweging, gelegen mag zijn in een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling. In de Verordening ruimte worden een aantal nadere eisen gesteld aan deze verantwoording.

Een strakkere formulering kan worden gezien als een neen-bepaling of een neen-tenzij-bepaling.

Een voorbeeld is de regel dat een bestemmingsplan voor wat betreft de ecologische hoofdstructuur bepaalde ontwikkelingen zijn uitgesloten, bijvoorbeeld stedelijke ontwikkeling of de aanleg van technische infrastructuur.

Van een ander karakter zijn de bepalingen die een rechtstreekse eis bevatten ten aanzien van de inhoud van een bestemmingsplan.

Paragraaf 3.3 Ontwikkelingsmogelijkheden intensieve veehouderij bevat daarvan enkele duidelijke voorbeelden, bijvoorbeeld de inhoudelijke eis dat een bestemmingsplan voor wat betreft de primaire landbouwontwikkelingsgebieden nieuwvestiging van intensieve veehouderij onder een aantal voorwaarden dient toe te laten.

5.2 Instructieregels over de toelichting bij bestemmingsplannen en daarmee gelijk te stellen besluiten

De Verordening ruimte stelt op vele plaatsen eisen aan de inhoud van de toelichting bij bestemmingsplannen of de ruimtelijke onderbouwing van projectbesluiten.

Een voorbeeld daarvan is de bepaling, te vinden in Artikel 2.1.4 Stedelijke ontwikkeling in zoekgebieden voor stedelijke ontwikkeling: de toelichting van een bestemmingsplan dat voorziet in een stedelijke ontwikkeling in een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling, bevat een verantwoording van de ruimtelijke afweging die ten grondslag ligt aan de beoogde vorm van stedelijke ontwikkeling. Vervolgens bevat de Verordening ruimte een aantal bepalingen om aan deze verantwoording inhoud te geven.

Over de aard van instructieregels over de toelichting bij bestemmingplannen kan het volgende worden opgemerkt. Bij bestemmingsplannen is vaak sprake van een ordening van botsende belangen. Met het oog daarop stelt de Wro zodanige eisen aan de procedure van totstandkoming dat een ieder inzicht kan krijgen in de motivering die ten grondslag ligt aan de gemaakte belangenafweging. Die motivering wordt bij bestemmingsplannen in de toelichting opgenomen. Onder de Wro is in het Besluit ruimtelijke ordening (artikel 3.1.6 Bro) bepaald welke aspecten specifieke aandacht vergen en waarover in de toelichting uitleg moet worden gegeven hoe met die belangen is omgegaan dan wel welke afweging is gemaakt. Dergelijke bepalingen strekken tot een concretisering van het algemene motiveringsartikel van de Algemene wet bestuursrecht. Het te beschermen of na te streven belang krijgt zo een extra gewicht en lading. De eisen die de planologische verordening stelt aan de toelichting hebben datzelfde karakter: zij hebben ten doel dat de gemeentelijke bestuursorganen op specifieke onderdelen hun besluit onderbouwen of inzichtelijk maken welke afweging is gemaakt. Veelal gaat het om eisen die te maken hebben met (de aard en omvang van de) onderzoeken die nodig zijn voor een goede besluitvorming¹. Ook kunnen specifieke eisen worden gesteld aan een ruimtelijke afweging zelf, een verantwoording ten aanzien van in de planologische verordening aangegeven onderwerpen. Tenslotte kan in een motiveringsvereiste een verband worden gelegd met bestuurlijke afspraken over concrete ruimtelijke ontwikkelingen die in regionaal verband zijn gemaakt.

Indien de toelichting bij een bestemmingsplan niet aan de in de planologische verordening gestelde eisen voldoet, kan een ieder (burgers, waterschap, provincie, Rijk of andere overheden als buurgemeenten) dat in het kader van de voorbereiding aan de orde worden stellen door middel van een zienswijze. Vervolgens kunnen belanghebbenden een en ander in een beroepsprocedure voorleggen aan de bestuursrechter.

Omdat de toelichting bij het bestemmingsplan alleen kan worden aangepast tijdens de voorbereidings- of vaststellingsprocedure van een bestemmingsplan, gelden de in de verordening opgenomen verplichtingen betreffende de inhoud van de toelichting dus niet voor bestemmingsplannen die op het moment van inwerkingtreding van de verordening al zijn vastgesteld.

5.3 Keuze tussen instructieregels over de inhoud of instructieregels over de toelichting

Bij de vormgeving van de verordening kan per onderwerp een keuze worden gemaakt tussen een instructieregeling door middel van inhoudelijke normen, door middel van motiveringsvereisten of door middel van een combinatie daarvan. In het algemeen geldt dat inhoudelijke normstelling leidt tot een sterkere sturing van de kant van de provincie. Daarbij wordt de uitkomst van de gemeentelijke besluitvorming meer of minder sterk ingekaderd. Voor sommige onderwerpen kan dit nodig zijn. Zoals hiervoor gesteld richt een motiveringsvereiste zich meer op de inhoudelijke kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming zonder dat bij voorbaat de uitkomst van de ruimtelijke afweging van belangen vaststaat. Voor gemeenten blijft hierdoor meer beleidsvrijheid bestaan.

Beide vormen van instructies zijn terug te vinden in de Verordening ruimte. In de concrete hoofdstukken wordt telkens aangegeven aan welke vorm van normering de voorkeur is gegeven.

6. Eerbiediging van gevestigde rechten en belangen

De opzet van de Verordening ruimte is als regel zodanig opgezet dat rechten en belangen welke in een geldend bestemmingsplan zijn gevestigd of daaruit voortvloeien, worden eerbiedigd. De bepalingen in de verordening zijn daarop ook ingericht. Dit betekent dat gevestigde rechten en belangen slechts op grond van bepalingen uit de Verordening ruimte onder het overgangsrecht van het (nieuwe) bestemmingsplan kunnen worden gebracht als daar een van provinciewege gewaarborgde uitvoering (waaronder financiering) binnen de planperiode van tien jaar tegenover staat².

Ook om (meer) financiële redenen is het principe van eerbiediging van gevestigde rechten en belangen gewenst. Bepalingen van de verordening werken immers door naar gemeenten en deze moeten daarop hun bestemmingsplannen en beheersverordeningen aanpassen. Indien deze rechten en belangen niet zonder meer eerbiedigd zouden worden, kan dit leiden tot verzoeken om vergoeding van hogere kosten, in het bijzonder in verband met verzoeken van burgers om tegemoetkoming in planschade.

7. Werkingsgebied van de verordening

Artikel 4.3, eerste lid, van de Wro biedt de mogelijkheid om de gelding van algemene regels te beperken tot bij de planologische verordening aangegeven gedeelten van de provincie. De Verordening ruimte bevat geen instructies die gelden voor het gehele grondgebied van de provincie. Daarom wijst de Verordening ruimte in de inhoudelijke hoofdstukken telkens gebieden aan waarvoor specifieke instructieregels gelden. In de toelichting bij deze hoofdstukken worden de aangewezen gebieden inhoudelijk beschreven en in algemene zin toegelicht.

In meer algemene termen kan over de aanwijzing en begrenzing van die gebieden nog het volgende worden opgemerkt. Volgens artikel 1.2.5, eerste lid, van het Bro moet de planologische verordening een geometrische plaatsbepaling van het werkingsgebied en de eventueel daarin aangebrachte onderscheidingen bevatten. De Verordening ruimte bevat die plaatsbepaling. Met behulp van die plaatsbepalingsmethodiek is de begrenzing en daarmee de toepasselijkheid van de te onderscheiden regels vastgesteld. Deze geometrische plaatsbepaling geeft de grenzen aan naar de mate van nauwkeurigheid die past bij een bepaalde schaal (zie hierna). Het zorgt ervoor dat geen onduidelijkheid kan bestaan over de vraag welke regels gelden op een bepaalde plek in Noord-Brabant. Bij het bepalen van de begrenzingen van de onderscheiden gebieden is gebruik gemaakt van de kaarten uit de Interimstructuurvisie Noord-Brabant en de Paraplunota ruimtelijke ordening, inclusief de daarin opgenomen uitwerkingsplannen voor de stedelijke en landelijke regio's en de revitaliseringsplannen. De Verordening ruimte, dus inclusief de gebiedsaanduidingen, is vanaf de inwerkingtreding voor een ieder langs elektronische weg raadpleegbaar via het provinciale webadres (www.brabant.nl), www.ruimtelijkeplannen.nl en de regelingenbank (regelingenbank.sdu.nl).

Mate van nauwkeurigheid van de verbeelding op kaart

Met toepassing van de artikelen 1.2.3 en 1.2.4 van het Bro is de verbeelding van de op kaart verbeelde gebieden opgenomen in de bijlagen. Bij die verbeelding is gebruik gemaakt van een nader aangegeven ondergrond. Bij elke verbeelding op kaart is de mate van nauwkeurigheid (de schaal) vermeld³. Zouden bij de begrenzing van de gebieden ondergeschikte fouten zijn gemaakt of zou een begrenzing op een concrete locatie tot een onlogische situatie leiden, dan voorziet de Verordening ruimte erin dat Gedeputeerde Staten die begrenzing kunnen aanpassen.

Het ligt voor de hand zoveel mogelijk aan te sluiten bij het schaalniveau van de bestaande beleidsdocumenten. Voor stedelijke ontwikkeling is een nauwkeurigheid van 25 meter (voorheen: schaal 1:50.000) in het algemeen goed hanteerbaar. Deze schaal wordt gehanteerd in de uitwerkingsplannen van het (voormalige) 'Streekplan 2002 Noord-Brabant' en in de reconstructie- en gebiedsplannen⁴. Soms ligt een grens op een herkenbare structuur in het landschap, zoals een weg of een beek. In dat geval is er weinig of geen speelruimte bij de vertaling naar een lager schaalniveau. In een aantal gevallen wordt aangesloten bij de kaarten die al in de Provinciale Milieuverordening, de Verordening waterhuishouding en natuurbeheersplannen zijn opgenomen. Deze hanteren vanwege hun rechtstreekse doorwerking naar de burger in de vorm van verboden respectievelijk subsidies een schaal van 1: 25.000.

8. Bevoegdheden van Gedeputeerde Staten

De Verordening ruimte kent enkele specifieke bevoegdheden toe aan Gedeputeerde Staten. Dit betreft het stellen van nadere regels en het verlenen van ontheffing.

Delegatiebevoegdheid

In artikel 4.1, eerste lid, van de Wro is voor alle duidelijkheid tot uitdrukking gebracht dat provinciale staten hun verordenende bevoegdheid aan gedeputeerde staten kunnen delegeren. Daarmee wil de wetgever zeker stellen dat het delegeren van deze verordenende bevoegdheid past binnen de beperkingen die de Provinciewet (artikel 152) aan het delegeren stelt. Voorts kunnen provinciale staten op grond van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:81, eerste lid) regels vaststellen over de wijze waarop gedeputeerde staten een gedelegeerde bevoegdheid uitoefenen.

In de Verordening ruimte, fase 1, is op twee wijzen gebruikt gemaakt van de wettelijke mogelijkheid van delegatie, te weten:

- het stellen van nadere regels. Het gaat hier (in hoofdzaak) om concrete uitvoeringsregels, zijnde nadere regels omtrent natuurcompensatie (zoals neergelegd in de Beleidsnota natuurcompensatie d.d. 22 november 2005) en nadere regels omtrent ruimte voor ruimte (zoals neergelegd in de Beleidsregel ruimte voor ruimte d.d. 20 december 2005). Daarnaast maakt de Verordening ruimte, fase 1, het stellen van nadere regels omtrent de rood-met groen-koppeling mogelijk.
- de wijziging van de begrenzing van de in de Verordening ruimte aangewezen gebieden (herbegrenzing). Voor zover van toepassing geeft de Verordening ruimte aan onder welke voorwaarden deze begrenzing gewijzigd kan worden en hoever deze wijziging kan gaan. Door deze bevoegdheid tot herbegrenzing aan Gedeputeerde Staten toe te kennen is er een bepaalde mate van flexibiliteit in het werkingsgebied van de Verordening ruimte geregeld.

Ontheffingsbevoegdheid

De wettelijke grondslag van de ontheffingsbevoegdheid is opgenomen in de wet door middel van een reparatie⁵. De wetgever heeft onderkend dat het onmogelijk zal zijn om in een planologische verordening alle mogelijke gevallen en uitzonderingen op de regels op voorhand vast te leggen. De regionale en lokale verschillen kunnen daarvoor eenvoudigweg te groot zijn. Daarom kan in een planologische verordening worden aangegeven van welke bepalingen gedeputeerde staten een ontheffing kunnen verlenen. Dit biedt de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Daar staat tegenover dat de ontheffingsprocedure extra bestuurslasten met zich mee brengt bij de voorbereiding, zowel bij gemeenten als bij de provincie, maar in geval van meningsverschil ook in vervolgpcedures bij de rechter.

Overigens zal er ingeval van een in de verordening opgenomen motiveringsvereiste als regel geen behoefte zijn aan een ontheffingsmogelijkheid. Ingeval van een inhoudelijke normstelling hangt de behoefte aan een ontheffingsmogelijkheid in hoge mate af van de gedetailleerdheid van de normstelling. Met het oog op de rechtszekerheid voor de gemeente is het van belang om de ontheffingsmogelijkheid zoveel mogelijk te begrenzen door middel van objectieve regels.

In de Verordening ruimte is de regel opgenomen dat uitsluitend het gemeentebestuur (gemeenteraad dan wel burgemeester en wethouders) ontheffing kan vragen bij Gedeputeerde Staten. Daardoor wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid uitgesloten dat een eventueel belanghebbende burger een ontheffing aanvraagt bij Gedeputeerde Staten. Indien Gedeputeerde Staten weigeren om een ontheffing te verlenen, kan het gemeentebestuur daartegen beroep in twee instanties instellen bij de bestuursrechter.

9. Beschermregels in de verordening

Artikel 4.1, derde lid, van de Wro maakt aanvullende maatregelen ter bescherming van provinciale belangen mogelijk. Een planologische verordening kan ook regels bevatten die zich rechtstreeks tot de grondgebruikers richten. Het gaat om regels 'die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening'. Deze beschermregels gelden voor zolang geen bestemmingsplan of beheersverordening is aangepast aan de bepalingen van de verordening. Direct werkende beschermregels behoren dan ook slechts te worden opgenomen in de planologische verordening als daartoe een bijzondere noodzaak bestaat. Het kan dan gaan om een concrete ruimtelijke ontwikkeling die ernstige inbreuk dreigt te maken op provinciale belangen.

De beschermregels zijn grondslag voor toetsing van diverse vergunningen⁶. Ook is het mogelijk de werking uit te breiden met een algemeen gebruiksverbod, zoals geregeld in artikel 7.10 van de Wro. Om deze toetsfunctie te kunnen vervullen, is vereist dat die beschermregels duidelijk herkenbaar in de verordening zijn opgenomen. Voorts moeten die regels dusdanig concreet zijn geformuleerd dat zij daadwerkelijk bruikbaar zijn als toetsingsgrond, in feite op dezelfde wijze als voorschriften in een bestemmingsplan.

10. Termijn voor aanpassing van bestemmingsplan c.a. aan de verordening

Op grond van artikel 4.1, tweede lid, van de Wro dienen de betrokken gemeenten binnen een jaar na inwerkingtreding van de planologische verordening hun bestemmingsplannen of beheersverordeningen aan te passen aan die verordening. Deze verplichte planaanpassing geldt alleen voor zover bestemmingsplannen en beheersverordeningen in strijd zijn met de provinciale verordening. In de planologische verordening kan een andere termijn worden gesteld. Uit de wettelijke formulering vloeit voort dat de instructieregels niet alleen betrekking hebben op nieuwe besluiten, maar – voor zover wat dat betreft geen andere regels zijn gesteld – óók voor al geldende bestemmingsplannen of beheersverordeningen. Zijn daarin bestemmingen opgenomen of regels met het oog op bestemmingen of het bestaande gebruik gesteld, die in strijd zijn met de bij of krachtens de planologische verordening gestelde regels, dan zullen de desbetreffende bestemmingsplannen moeten worden aangepast en in overeenstemming gebracht moeten worden met die regels, tenzij dit bij de planologische verordening anders is geregeld.

11. Praktijkrichtlijn Provinciale Verordening (PRPV2008)

Aan de diverse instrumenten op grond van de Wro worden eisen gesteld met betrekking tot het elektronisch vastleggen en vaststellen. Deze vereisten zijn vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening en nader verankerd in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening. Deze ministeriële regeling treedt per 1 januari 2010 in werking en noemt de RO standaarden 2008 die de basis zijn voor het vormgeven, inrichten en beschikbaar stellen van visies, plannen, besluiten, verordeningen en algemene maatregelen van bestuur. In de Regeling standaarden ruimtelijke ordening is per type planologisch besluit aangegeven van welke Praktijkrichtlijn gebruik moet worden gemaakt. Voor de planologische verordening is dit de PRPV 2008.

12. Wettelijke voorbereidingsprocedure

Artikel 4.1, zesde lid, van de Wro regelt de openbare voorbereiding van de provinciale verordening als een waarborg voor zorgvuldige en selectieve toepassing van de provinciale verordening. De regeling houdt in dat aan een ieder de gelegenheid wordt geboden om binnen een termijn van ten minste vier weken schriftelijk of langs elektronische weg opmerkingen over het ontwerp ter kennis van provinciale staten te brengen.

Daarnaast verplicht artikel 114 van de Gemeentewet het provinciale bestuur ertoe de betrokken gemeentebesturen dan wel de (provinciale afdeling van de) VNG in de gelegenheid te stellen hun oordeel te geven over een ontwerp van een planologische verordening waarbij “van de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd”. Onder dit laatste vallen ook de voorbereiding en vaststelling van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen. In de toelichting bij de ontwerpverordening moet “een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeenten” worden opgenomen.

Op grond van artikel 8:2 van de Awb kan geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld tegen algemeen verbindende voorschriften. Dit betekent dat noch tegen (onderdelen van) een planologische verordening noch tegen (onderdelen van) nadere regels van gedeputeerde staten rechtsbescherming mogelijk is bij de bestuursrechter.

Noten

1. Een voorbeeld van een (ingewikkelde) wettelijke procesvereiste is de milieueffectrapportage.
2. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van de ecologische hoofdstructuur: de provincie zorgt voor de financiering op grond van de ILG-gelden, terwijl de gemeente de natuurbestemming neerlegt in een bestemmingsplan waarbij mogelijkerwijs bepaalde bestaande functies onder het overgangsrecht gaan vallen.
3. Op de digitale verbeelding op kaart heeft een lijn geen dikte, maar geeft deze slechts een verbinding tussen twee punten aan. De kaartschaal van 1:50.000 houdt op een digitale verbeelding op kaart een nauwkeurigheid van 25 meter in, 1:25.000 een nauwkeurigheid van 12,5 meter.
4. De Raad van State heeft bij de beoordeling van de reconstructieplannen deze schaal uitdrukkelijk als aanvaardbaar beoordeeld.
5. Zie Wet van 25 juni 2009, Stb. 297, op grond waarvan aan artikel 4.1, derde lid een volzin is toegevoegd: "Bij de verordening kan worden bepaald dat gedeputeerde staten met inachtneming van de bij de verordening te geven regels ontheffing kunnen verlenen van bij die verordening aan te geven regels."
6. Aanlegvergunning: zie artikel 3.16, eerste lid, onder c, Wro; sloopvergunning: zie artikel 3.20, derde lid, onder b, Wro; bouwvergunning: zie artikel 44, eerste lid, onder f, Woningwet; milieuvergunning: zie artikel 8.9, derde lid, Wet milieubeheer of ontgrondingenvergunning: zie artikel 10, zevende en achtste lid, Ontgrondingenwet.