



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS brief aan Provinciale Staten

Contact:
Dhr. E.J. Molenwijk
070 - 441 74 15
ej.molenwijk@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum

Ons kenmerk
DOS-2012-0006876-
PZH-2018-654903093
Bijlagen
-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp
Flexibiliteit in de Verordening ruimte.

Geachte Statenleden,

In onze brief van 20 maart 2018 hebben wij u achtergrondinformatie gegeven voor het gesprek in de commissie Ruimte en Leefomgeving over flexibiliteit in de Verordening ruimte. In de vergadering van de commissie Ruimte en Leefomgeving van 29 november 2017 is aangegeven dat er behoefte is aan een discussie hierover. Het gesprek zal plaatsvinden in de vergadering van 5 september 2018.

In de vergadering van de commissie Ruimte en Leefomgeving van 16 mei 2018 is toegezegd de brief van 20 maart 2018 nog aan te vullen met betrekking tot de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en met betrekking tot de financiële component. In deze brief hebben wij de brief van 20 maart 2018 op deze punten aangevuld. Ook hebben we de brief op enkele punten geactualiseerd.

Hoewel de Verordening ruimte aanleiding is geweest voor de discussie over flexibiliteit in de Verordening ruimte is de discussie hierover net zo relevant voor de toekomstige Omgevingsverordening, gelet op de doelstellingen van de Omgevingswet.

Omgevingswet: vertrouwen en afwegingsruimte

Een van de doelstellingen van de Omgevingswet is om vaker te werken op basis van vertrouwen en om meer ruimte te bieden aan initiatiefnemers, alsmede meer afwegingsruimte voor decentrale overheden. Vertrouwen is een begrip dat zich niet eenvoudig laat definiëren en inkaderen en dat maakt het minder eenvoudig om het juridisch te normeren. Dit is een van de redenen waarom de Omgevingswet naast de technisch juridische veranderingen ook een cultuurverandering behelst waarbinnen flexibiliteit een belangrijk aspect is.

Ambitienotitie

In de Ambitienotitie (de opmaat naar het omgevingsbeleid) is aangegeven dat de provincie meer ruimte en vertrouwen wil geven aan maatschappelijke initiatieven. Ruimte en vrijheid gedijen

alleen binnen grenzen. Daarvoor werkt de provincie in haar omgevingsbeleid vanuit een aantal principes en kaders, als waarborg voor kwaliteit.

De volgende sturingsprincipes zijn genoemd in de Ambitienotitie:

- Opgavegericht: de maatschappelijke opgaven zijn het vertrekpunt van het provinciaal handelen;
- Provinciaal belang: bij elke opgave definieert de provincie de provinciale belangen;
- Maatwerk: de provincie pakt opgaven bij voorkeur samen met andere partijen op. Deze netwerkenpak vraagt om:
 - Gebiedsgericht: de provincie komt met elk gebied tot een aanpak op maat;
 - Uitgaan van passend schaalniveau: de provincie vormt allianties op het schaalniveau van de specifieke opgave;
 - Ruimte voor differentiatie: waar mogelijk gaan integrale maatwerkoplossingen boven generieke regels.

Op welke wijze kan afwegingsruimte worden geboden?

Afwegingsruimte en flexibiliteit kan op verschillende manieren worden geboden:

- beleid en regels loslaten en overlaten aan gemeenten;
 - voorbeeld: weren reclameborden buitengebied uit de Verordening bescherming landschap en natuur;
- wel provinciaal beleid formuleren in de visie, maar hieraan geen regels koppelen in de verordening;
 - voorbeeld: beleid zonnevelden;
- doelvoorschriften hanteren in plaats van verbodsbepalingen in de verordening;
 - voorbeeld: regels voor ruimtelijke kwaliteit (artikel 2.2.1 Verordening ruimte);
- specifieke afwijkingsmogelijkheden bij specifieke regels in de verordening;
 - voorbeeld: afwijkingsmogelijkheid voor andere bedrijven binnen glastuinbouwgebied (artikel 2.1.5, tweede lid, Verordening ruimte);
- algemene afwijkingsmogelijkheden in de verordening;
 - artikel 3.3 Verordening ruimte;
- algemene ontheffingsmogelijkheid in de verordening;
 - Artikel 3.2 Verordening ruimte.

Deze mogelijkheden kunnen naast elkaar worden toegepast. Per onderwerp kan worden gezien of het nodig is beleid te formuleren, of hieraan regels moeten worden verbonden en hoeveel ruimte die regels kunnen laten. Het gaat om het vinden van een goede balans tussen het borgen van de provinciale belangen en het bieden van voldoende ruimte voor maatwerk bij ontwikkelingen. Waar mogelijk zou de provincie moeten streven naar doelvoorschriften in plaats van verbodsbepalingen, zodat voldoende afwegingsruimte overblijft voor de gemeente. De mate van vertrouwen die de provincie wil bieden hangt samen met de gehanteerde sturingsfilosofie.

Het bieden van afwegingsruimte wil niet zeggen dat het provinciaal belang wordt losgelaten. Het gaat dus niet om decentralisatie. Op sommige terreinen is sprake van een duidelijk provinciaal belang, maar dat wil niet zeggen dat dan geen ruimte kan worden geboden voor maatwerk.

Onderscheid doelvoorschriften en verbodsbepalingen

Een doelvoorschrift richt zich op het te bereiken doel of het te beschermen belang, zonder precies voor te schrijven wat wel mag en niet mag. Een doelvoorschrift bevat dus afwegingsruimte. Een verbodsbepaling geeft precies aan wat wel mag en wat niet mag en bevat dus nauwelijks afwegingsruimte. In de Verordening ruimte komen beide typen voor. Ook komen mengvormen voor. Duidelijke voorbeelden van verbodsbepalingen zijn de regels voor kantoren, windenergie en molenbiotopen. Hierin is exact aangegeven wat wel mag en niet mag.

Voorbeeld molenbiotoop

Voor de bescherming van de molenbiotoop is in artikel 2.3.3 exact aangegeven wat de omvang van de molenbiotoop is en tot hoe hoog bebouwing binnen die biotoop mag zijn. In vergelijking met andere artikelen in de Verordening ruimte, gaat het om een zeer gedetailleerde regeling. Als dit artikel omgezet zou worden naar een doelvoorschrift zou dit bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden:

“Een bestemmingsplan voor gronden binnen de molenbiotoop van traditionele windmolens houdt rekening met het in stand houden van de vrije windvang en het zicht op de molen”.

Toepasbaarheid ontheffingsmogelijkheid

De algemene ontheffingsmogelijkheid volgt thans uit de Wet ruimtelijke ordening en straks uit de Omgevingswet. De huidige ontheffingsmogelijkheid is door de wetgever beperkt tot bijzondere omstandigheden. In de jurisprudentie kent dit begrip een beperkte uitleg, waardoor de ontheffingsmogelijkheid weinig toepasbaar is. De regels zelf moeten dus voldoende ruimte bieden voor voorzienbare ontwikkelingen die geen onevenredige afbreuk doen aan de provinciale belangen. Zoals hierboven aangegeven, kunnen provinciale regels die ruimte bieden door gebruik te maken van doelbepalingen en specifieke of algemene afwijkingsmogelijkheden.

Voor- en nadelen van flexibiliteit

Een voordeel van meer afwegingsruimte kan zijn dat bepaalde ontwikkelingen, die nu nog een ontheffingsprocedure vergen maar wel medewerking krijgen vanwege de beperkte gevolgen voor het provinciale belang, op een snellere manier voortgang vinden en de provincie minder vaak een formele partij is in mogelijke procedures. Vanuit de provincie kan hiermee ook geïllustreerd worden dat de spreekwoordelijke uitgestoken hand vorm krijgt in de verordening. Het past ook in ons staatsbestel en in de sturingsfilosofie van de Omgevingswet om bevoegdheden op het laagst mogelijke niveau neer te leggen.

Een ander voordeel is dat de provincie zelf ook meer speelruimte en afwegingsruimte krijgt bij deelname in gebiedsprocessen met meerdere partijen. Als per saldo de provinciale belangen gebaat zijn bij een gebiedsontwikkeling, zou dit soms een (beperkte) aantasting van een enkel provinciaal belang kunnen rechtvaardigen. Dit stimuleert het zoeken naar de beste oplossing voor de ontwikkeling van een gebied (maatwerk).

Een nadeel van meer flexibiliteit en interpretatieruimte is dat dit ten koste gaat van de duidelijkheid en van de rechtszekerheid. De aanvaardbaarheid van minder duidelijkheid en minder rechtszekerheid is gelegen in procedurele waarborgen die er voor alle belanghebbenden

onverminderd zijn en in de mogelijkheid om bij te sturen. Zo nodig zijn regels ook weer strikter te formuleren.

Experimenteren

Naast de hiervoor genoemde algemene mogelijkheden voor flexibilisering, is het ook mogelijk om in bepaalde gebieden of bepaalde perioden te experimenteren met flexibilisering. Zo kan worden gezien of dit wel of niet tot gewenste of ongewenste effecten leidt.

Voorbeeld van afwegingsruimte: beleid ruimtelijke kwaliteit

Bij de vaststelling van de Visie ruimte en mobiliteit in 2014 zijn de harde bebouwingscontouren rondom het stads- en dorpsgebied komen te vervallen. De bijbehorende regels gaven exact aan welke bebouwing en welke functies toelaatbaar waren buiten de bebouwingscontouren. Dit resulteerde niet altijd in de beste oplossing voor ruimtelijke kwaliteit. Het beleid stimuleerde vooral het tot stand komen van abrupte overgangen tussen stedelijk gebied en buitengebied.

In plaats daarvan hanteert de provincie nu de ladder voor duurzame verstedelijking en het beleid voor ruimtelijke kwaliteit. Er is niet meer vooraf exact aangegeven welke bebouwing en functies toelaatbaar zijn. Het komt nu aan op een goede motivering door de gemeente, waarbij onderbouwd moet worden in hoeverre een ontwikkeling passend is in een gebied. De provincie geeft sturing met de richtpunten ruimtelijke kwaliteit. Bij twijfel is er veelal overleg tussen provincie en gemeente. In het uiterste geval behoudt de provincie de mogelijkheid om een zienswijze of reactieve aanwijzing in te dienen. Toepassing van de regels voor ruimtelijke kwaliteit heeft de samenwerking tussen gemeenten en de provincie gestimuleerd. Het hanteren van algemene regels (zoals de regels voor ruimtelijke kwaliteit) waarbij er afwegingsruimte is en concrete omstandigheden mee kunnen wegen, past in de stijl van normstelling die de Omgevingswet voorstaat.

Wijziging 2018 Visie ruimte en mobiliteit

In het kader van het opstellen van de Ontwerp Wijziging 2018 VRM is gezien op welke wijze de flexibiliteit van de Verordening ruimte op eenvoudige wijze kan worden verruimd. Er is voor gekozen de toepasbaarheid van de bestaande afwijkingsmogelijkheid voor maatwerk in artikel 3.3 te vergroten door enerzijds een andere formulering en anderzijds het artikel meer onder de aandacht te brengen.

Met deze bepaling wordt het voor gemeenten en initiatiefnemers eenvoudiger om ontwikkelingen mogelijk te maken die raken aan een provinciaal belang en die soms pas mogelijk werden nadat een ontheffingsprocedure was doorlopen. De vernieuwde maatwerkbepaling verlangt evenals de oude een evenredigheidstoetsing en de uitkomst van die toets is niet op voorhand meetbaar. Concrete gevallen zullen een lijn te zien geven in de bruikbaarheid van de bepaling. Goede samenwerking tussen gemeente en provincie is voorwaarde en basis voor het vaker benutten van deze regel.

Kassen

In de Ontwerp Wijziging 2018 VRM is ook de bepaling geschrapt met een verbod op functiewijziging van kassen in het buitengebied. Deze bepaling was eigenlijk een overblijfsel van de regels die hoorden bij de inmiddels vervallen bebouwingscontouren. Daarom is ervoor

gekozen die regels te vervangen door een nieuw richtpunt ruimtelijke kwaliteit. Het beleid is ongewijzigd gebleven: kassen in het buitengebied moeten in principe gesaneerd worden. Het nieuwe richtpunt bevat wel meer afwegingsruimte ten opzichte van de oude verbodsbepaling, zoals in algemene zin geldt voor alle richtpunten ruimtelijke kwaliteit.

Vertrouwen, maar wel grip houden

Met het bieden van afwegingsruimte geeft de provincie blijk van vertrouwen in gemeenten. Overleg bij de toepassing van die afwegingsruimte kan wenselijk zijn. In de toelichting bij de gewijzigde maatwerkregeling, zoals opgenomen in de Wijziging 2018 VRM, is daarom nadrukkelijk aangegeven: 'de provincie vertrouwt erop dat de maatwerkbepaling wordt toegepast in overleg met de provincie'. De tegenhanger hiervan is dat, indien een gemeente zonder overleg een al te ruime uitleg geeft aan de maatwerkbepaling, de instrumenten zienswijze en reactieve aanwijzing onverkort openstaan. De provincie behoudt dus de mogelijkheid om in te grijpen en een ontwikkeling alsnog tegen te houden door inzet van het reactieve instrumentarium.

Rolverdeling tussen GS en PS

Het verruimen van de afwegingsruimte, heeft niet alleen gevolgen voor de verhouding tussen de provincie en de gemeente maar ook voor de verhouding tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Als Provinciale Staten regels loslaten of strikte regels vervangen door regels met meer afwegingsruimte, doet dit een groter beroep op Gedeputeerde Staten om te bezien of gemeenten op de juiste wijze het beleid of de regels toepassen. Gedeputeerde Staten doen dit zoveel mogelijk aan de voorkant van het planproces, via vooroverleg en afstemming, maar desnoods ook de achterkant van het planproces door gebruik te maken van het reactieve instrumentarium.

Voor zover hierbij zaken spelen die relevant kunnen zijn voor de rol van Provinciale Staten, bijvoorbeeld omdat het gaat om een locatie waarover Provinciale Staten een standpunt hebben ingenomen, vallen die onder de actieve informatievoorziening door Gedeputeerde Staten. Het is wenselijk te bezien hoe deze zaken periodiek op informele wijze onder de aandacht van Provinciale Staten kunnen worden gebracht.

Toepassingen van de afwijkingsmogelijkheid voor maatwerk krijgt de provincie in alle gevallen te zien, omdat in het zogenaamde e-formulier is aangegeven dat het bestemmingsplan in dat geval altijd moet worden ingestuurd. Ook hierover kunnen Provinciale Staten geïnformeerd worden.

Financiële component van gebiedsontwikkeling

In de commissievergadering van 16 mei 2018 is aandacht gevraagd voor de financiële voordelen die kunnen ontstaan als gevolg van een ontwikkeling, met name als het gaat om een ontwikkeling die mogelijk wordt door een regel met meer afwegingsruimte. Bijvoorbeeld de waardevermeerdering van een kas als functiewijziging wordt toegelaten. Gevraagd is te bezien welke mogelijkheden er zijn om die waardevermeerdering geheel of ten dele ten goede te laten komen aan het gebied waar de ontwikkeling plaatsvindt.

Bij ontwikkelingen die een grote ruimtelijke impact hebben op een gebied kan het wenselijk zijn dat de bewoners en bedrijven niet alleen te maken krijgen met de lasten van de ontwikkeling,

maar ook met de lusten. Bijvoorbeeld bij windenergie, door een deel van de opbrengst ten goede te laten komen aan het gebied waar de windturbines worden geplaatst. Het maatschappelijk draagvlak wordt hierdoor vergroot. We zien hiervoor vooral toepassingsmogelijkheden bij ontwikkelingen waar een groot algemeen belang mee is gemoeid.

Ook in het kader van het ruimtelijke kwaliteitsbeleid vraagt de provincie bij bepaalde ontwikkelingen om aanvullende maatregelen om ervoor te zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft. Het gaat dan bijvoorbeeld om sanering van overtollige bebouwing of om investeringen in groen. Het is mogelijk dit te doen door middel van een financiële bijdrage. Een bredere opzet hiervan, dus het afnemen van financiële voordelen van alle ontwikkelingen in een gebied zodat die ten goede kunnen komen aan het gehele gebied, gaat het provinciaal belang te boven. Dit is meer iets om gezamenlijk met alle partners in een gebied af te spreken en niet iets om van bovenaf op te leggen. Dit zou de afwegingsruimte van de gemeente juist weer inperken.

Discussie in Statencommissie op 5 september 2018

Bovenstaande punten zijn bedoeld als achtergrond en inspiratie voor de discussie in de vergadering van de Statencommissie Ruimte en Leefomgeving op 5 september 2018. Het gaat niet om een uitputtend overzicht van relevante aspecten. Wij zijn benieuwd naar de oogst van de discussie en zullen dit betrekken bij de totstandkoming van het digitale Omgevingsbeleid en de beleidsrijke wijzigingen daarvan.

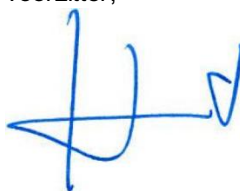
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,



drs. H.M.M. Koek

voorzitter,



drs. J. Smit