



Aan:
Provinciale Staten

Onderwerp:
Invoering nieuwe Wet ruimtelijke ordening

1. Beslispunten:

- a. Kennis te nemen van hetgeen in de bijlage is aangegeven ten aanzien van:
 - de provinciale instrumenten van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en
 - hetgeen nodig is voor de overgang van het oude naar het nieuwe instrumentarium.
- b. Vast te stellen en het in de inspraak brengen van:
 1. ontwerp
‘Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006, aanpassing procedures vanwege de invoering van de nieuwe Wro’;
 2. ontwerp
‘Verordening schade-advisering ruimtelijke ordening Flevoland 2008’.
- c. Vast te gaan stellen ‘Eerste wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland’, waarmee de huidige verwijzingen naar artikelen van de oude WRO worden aangepast aan de nieuwe Wro en het bijbehorende overgangsrecht.
- d. In te stemmen met het betrekken van de (zelf)evaluatie van de POCF bij een nieuw ‘Reglement voor de Provinciale OmgevingsCommissie Flevoland’. Een voorstel voor een nieuw reglement wordt separaat aan uw Staten voorgelegd.
- e. In te stemmen met de keuzen om:
 1. Nu nog geen PS-besluit te nemen tot aanwijzing van (categorieën van) gevallen waarvoor de coördinatieregeling van toepassing is, maar deze eerst te nemen als een concrete situatie zich aandient waarbij toepassing van de coördinatieregeling door de provincie daadwerkelijk gewenst is;
 2. Nu het Omgevingsplan nog niet in het algemeen uit te werken voor grond-beleid, maar de mogelijkheden voor inzet van het grondinstrumentarium eerst in te vullen als een concrete situatie zich aandient;
 3. Vooralsnog geen Wro-verordening op te stellen, maar de provincie zal vanzelfsprekend een Wro-verordening opstellen als het rijk dit verlangt op grond van een getrapte AMvB.
- f. Kennis te nemen van de gekozen lijn voor:
 1. De GS-beleidsregels:
De volgende beleidsregels worden ingetrokken:
 - a. Beleidsregel Watertoets Flevoland 2005;
 - b. Beleidsregel inzake de toepassing van artikel 19 lid 2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (aanwijzing van gevallen waarvoor geen aparte verklaring van geen bezwaar van GS nodig is, ook wel de algemene verklaring van geen bezwaar genoemd).

Statenvergadering:

12 juni 2008

Commissievergadering:

24 april 2008

Agendapunt

9.

Lelystad

4 maart 2008

Registratienummer

617938

Inlichtingen

J. van der Perk

Afdeling/Bureau

ROV

Portefeuillehouder:

A.E. Blik – de Jong

De volgende beleidsregels worden 'omgehangen'¹ naar de GS-bevoegdheden proactieve aanwijzing en reactieve aanwijzing, zodat duidelijk is hoe GS willen omgaan met een aantal uitgangspunten die in het Omgevingsplan Flevoland zijn geformuleerd en wanneer GS overwegen gebruik te maken van hun bevoegdheden:

- a. Beleidsregel kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007;
- b. Beleidsregel locatiebeleid stedelijk gebied 2007;
- c. Beleidsregel archeologie en ruimtelijke ordening 2007;
- d. Beleidsregel windmolens 2007;
- e. Beleidsregels voor de beoordeling van geur 2004..
2. Het opstellen van een Handreiking provinciaal belang waarmee vooraf aan andere partijen kenbaar wordt wat de provinciale ruimtelijke belangen zijn en wanneer de provincie geïnformeerd wil worden over initiatieven die deze belangen raken.
3. Het voornemen een bestuursconvenant te sluiten over het elkaar informeren van overheidsinstanties in Flevoland over aangelegenheden die de ruimtelijke ordening betreffen.

2. Inleiding:

De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) wordt vervangen door een nieuwe Wet ruimtelijk ordening (Wro). De nieuwe Wro wordt per 1 juli 2008 van kracht, met uitzondering van de digitale verplichtingen.

De digitale onderdelen van de nieuwe Wro worden op 1 juli 2009 van kracht. In de overgangsperiode tot 1 juli 2009 kan ervaring worden opgedaan en uitgewisseld met het werken conform de digitale verplichtingen.

De nieuwe Wro geeft gemeenten, provincies en het rijk een nieuw instrumentarium om het ruimtelijke beleid vorm te geven. Met dat nieuwe instrumentarium krijgen het rijk, provincies en gemeenten ook een andere verhouding tot elkaar.

Elke bestuurslaag is verantwoordelijk voor zaken die op het niveau van het bestuursorgaan van belang zijn en elke bestuurslaag krijgt daar nu ook een volledig instrumentarium voor om het zonodig zelf ook allemaal te kunnen vormgeven en te realiseren. Voorheen moest alles via de gemeenten en het gemeentelijke bestemmingsplan worden gerealiseerd. Nu hoeft dat dus niet meer, provincies en rijk krijgen de mogelijkheid zelf een inpassingsplan op te stellen.

De doorwerking van provinciaal en rijksbeleid via de goedkeuring van gemeentelijke plannen is in de nieuwe Wro dan ook komen te vervallen.

Echter, ook onder de nieuwe Wro is het zwaartepunt gelegd bij de gemeenten. Deze zijn verplicht voor hun gehele grondgebied een actueel bestemmingsplan of actuele beheersverordening vast te stellen. De provincie beschikt echter onder de nieuwe Wro over "doorzettingsmacht" en "uitvoeringsmacht" voor zaken die van provinciaal belang zijn. Dat betekent, dat de provincie onder de nieuwe Wro kan overwegen om voor een aantal provinciale projecten de realisatie volledig naar zich toe te trekken (en daarvoor een inpassingsplan opstellen). Maar meestal zal het provinciale beleid zijn doorwerking vinden in bestemmingsplannen die door de gemeenten worden opgesteld. De provincie kan hieraan sturing geven:

- door voorafgaande aan een mogelijke besluitvorming van gemeenten algemene regels te geven via

¹ Met "omhangen" wordt bedoeld, dat de geldende beleidsregels worden ingetrokken en dat nieuwe beleidsregels worden vastgesteld, die inhoudelijk geen wijziging van het beleid inhouden, maar slechts een redactionele aanpassing vormen aan de nieuwe bevoegdheden en terminologie.

een Wro-verordening of een proactieve aanwijzing of

- door achteraf in te grijpen in een vastgesteld gemeentelijk besluit, dat niet past bij het provinciaal beleid.

Indien doorwerking (via overleg en/of via zienswijzen op het ontwerp-bestemmingsplan) niet gebeurt, kan worden ingegrepen met een (proactieve of reactieve) aanwijzing of door het nemen van een voorbereidingsbesluit en het alsnog in korte tijd vaststellen van een Wro-verordening of een inpassingsplan. Dit ingrijpen moet goed beargumenteerd en onderbouwd worden.

In de toekomst zal de provincie dus de gemeentelijke (bestemmings)plannen nog steeds moeten nazien op een juiste doorwerking van het provinciale beleid en moeten beoordelen of zij naar aanleiding daarvan gericht actie zal ondernemen. Gemeenten moeten bij hun ruimtelijke besluitvorming rekening houden met de Wro-verordening en een eventuele proactieve aanwijzing. Zij zijn verplicht binnen een bepaalde termijn hun plannen in overeenstemming te brengen met deze provinciale besluiten. Een reactieve aanwijzing zorgt ervoor, dat een (gedeelte van) een gemeentelijk plan niet in werking treedt en dat het oude regime blijft gelden.

In het huidige Omgevingsplan Flevoland 2006 is al zoveel mogelijk op de nieuwe Wro geanticipeerd met de sturingsfilosofie 'lokaal wat kan, centraal wat moet'. Daarbij is aangegeven wat de provincie belangrijk vindt, welke rol de provincie op zich wil nemen en wat de provincie van andere partijen verwacht. Verder omvat het Omgevingsplan een uitvoeringsagenda waarin de belangrijkste maatregelen worden benoemd waar de provincie zich op richt bij het tot uitvoering brengen van haar omgevingsbeleid. De uitvoeringsagenda wordt nader geconcretiseerd in een separaat op te stellen uitvoeringsprogramma.

Sinds het vaststellen van het Omgevingsplan in 2006 heeft de Wro meer vorm gekregen. Inmiddels is duidelijker geworden welke instrumenten de provincie krijgt en hoe zij die instrumenten zou mogen inzetten. Het moment is nu gekomen om te kijken hoe het instrumentarium kan worden ingezet om het provinciale beleid verder vorm te geven en te realiseren.

3. Beoogd effect:

- a. Helderheid over de mogelijke inzet van de instrumenten van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.
- b. Voor zover van toepassing, instemming met het starten van de formele procedures voor het vaststellen van een aantal beleidsdocumenten t.b.v. de invoering van de nieuwe Wro.

4. Argumenten:

ad. a Kennis nemen van de provinciale instrumenten Wro en hetgeen nodig is voor de overgang van het oude naar het nieuwe instrumentarium.

In de bijlage 'Verkenning benodigde besluiten voor overgang van oude WRO naar nieuwe Wro' wordt ingegaan op:

A	De provinciale instrumenten van de nieuwe Wro	Blz. 26
B	Wat nog nodig is voor de overgang van het oude naar het nieuwe instrumentarium	Blz. 35

Er wordt nadrukkelijk geen nieuw inhoudelijk beleid geformuleerd. Alleen de overgang van oud instrumentarium naar nieuw instrumentarium wordt gefaciliteerd, om te bewerkstelligen dat het nieuwe instrumentarium zo goed mogelijk ingezet kan worden voor het reeds bestaande inhoudelijke beleid.

In het Omgevingsplan is ervoor gekozen om ontwikkelingsgericht te werken, waarbij niet alles 'op slot' is gezet, maar partijen uitgenodigd worden om het gesprek aan te gaan om ontwikkelingen tot stand te brengen. Als men een ontwikkeling wil realiseren, moet daarbij een goede argumentatie/onderbouwing worden geleverd waaruit de meerwaarde voor het gebied blijkt.

Deze keuze leidt er onder meer toe dat inzet van instrumenten wordt bepaald aan de hand van de situatie die zich op een gegeven moment voordoet.

De provincie krijgt met de nieuwe Wro de volgende instrumenten:

1. Structuurvisie	(voorheen streekplan)	(verplicht)
2. Inpassingsplan	(nieuw)	(optioneel)
3. Projectbesluit	(nieuw)	(optioneel)
4. Verordening	(nieuw)	(optioneel)
5. Voorbereidingsbesluit	(nieuw)	(optioneel)
6. Coördinatieregeling	(nieuw)	(optioneel)
7. Grondinstrumentarium	(nieuw)	(optioneel)
8. Reactieve aanwijzing	(effect lijkt veel op onthouding goedkeuring)	(optioneel)
9. Proactieve aanwijzing	(voorheen aanwijzing)	(optioneel)
10. Verzoek aan gemeente om handhaving	(nieuw)	(optioneel)

In de bijlage zijn deze instrumenten kort omschreven en is aangegeven hoe zij kunnen worden ingezet.

Het rijk en de provincies krijgen ongeveer eenzelfde set instrumenten. De gemeenten krijgen andere instrumenten, want de correctieve instrumenten (instrumenten gericht op doorzetting van beleid) zijn voorbehouden aan het rijk en de provincies. Gemeenten dragen zorg voor de uitvoering van ruimtelijke plannen, waaronder rijks- en provinciale inpassingsplannen, in de vorm van vergunningverlening. Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de handhaving. Zij dienen hun handhavingsbe-

voegdheden dus ook in te zetten ten behoeve van een provinciaal inpassingsplan of de naleving van de rechtstreeks werkende delen van een Wro-verordening.

Het rijk mag zijn instrumenten alleen inzetten voor zaken die 'van (inter)nationaal belang' zijn.

De provincie mag haar instrumenten alleen inzetten voor zaken die 'van provinciaal belang' zijn.

Daaronder vallen ook regionale en bovenlokale belangen.

Als rijk en provincie niet zelf hun belangen regelen, zullen zij met de gemeenten moeten afspreken hoe deze de ruimtelijk relevante aspecten van die belangen vertalen in een bestemmingsplan.

Dit betekent dat de gemeenten een grotere beleidsvrijheid krijgen voor zaken, die louter van lokaal belang zijn.

In het volgende overzicht zijn de instrumenten van de verschillende bestuurslagen gegeven.

Rijk	Provincie	Gemeente
√	Structuurvisie	√
√	Inpassingsplan	Bestemmingsplan
-	-	Beheersverordening, die in de plaats van een bestemmingsplan wordt vastgesteld
√	Projectbesluit	√
AMvB	Wro-verordening	-
√	Vorbereidingsbesluit	√
√	Coördinatiebesluit	√
√	Grondinstrumentarium: grondexploitatie voorkeursrecht	√
√	Reactieve aanwijzing	-
√	Proactieve aanwijzing	-
Toezicht	Verzoek om handhaving	Handhaving

Voor de invoering van de nieuwe Wro zijn de volgende keuzen en besluiten nodig:

- 1 Aanpassing Omgevingsplan Flevoland 2006: voor zover het betreft de procedures bij uitwerking en afwijking, omdat:
 - de Wro niet meer bepaalt dat GS het provinciale ruimtelijke plan kunnen uitwerken dan wel er van kunnen afwijken binnen bij het plan gestelde regels,
 - de Wro geen delegatie-mogelijkheid bevat voor de bevoegdheid een structuurvisie vast te stellen,
 - onder de nieuwe Wro voor het (incidenteel) medewerking verlenen aan een bestemmingsplan dat afwijkt van het Omgevingsplan een totaal andere procedure gaat gelden dan onder de huidige WRO.
- 2 Opstellen van een 'Verordening voor advisering over schade', omdat deze verplicht is.
- 3 Wijziging 'Verordening voor de Fysieke Leefomgeving Flevoland', omdat deze verwijst naar artikelen van de oude WRO. Dit moet worden aangepast aan de nieuwe Wro en het bijbehorende overgangsrecht.
- 4 Aanpassing Reglement voor de POCF vanwege:
 - de gewijzigde grondslag voor het reglement,
 - het vervallen van de grondslag voor de subcommissie gemeentelijke plannen en
 - het niet meer verplicht voorgeschreven zijn van een aantal leden.
- 5 Keuze over het al dan niet opstellen van een Wro-verordening voor de doorwerking van bepaalde ruimtelijke beleidsonderdelen.

- 6 Keuze om een besluit tot aanwijzing van gevallen of categorieën van gevallen, waarvoor toepassing van de provinciale coördinatieregeling wenselijk wordt geacht, nu al te nemen óf om een dergelijk coördinatiebesluit eerst te nemen als de situatie zich voordoet dat de provincie daadwerkelijk wil coördineren (= procedures op elkaar afstemmen), d.w.z. dat de provincie voor realisatie van een specifiek project de afgifte van de benodigde vergunningen en eventuele aanpassing van het bestemmingsplan wil coördineren.
- 7 Keuze om de mogelijkheid voor inzet van het grondinstrumentarium nu al uit te werken óf dit eerst uit te werken als de situatie zich voordoet dat de provincie het grondinstrumentarium actief wil gaan inzetten.
- 8 Keuze om de bestaande beleidsregels voor goedkeuring en verklaringen van geen bezwaar:
 - aan de nieuwe bevoegdheden van GS te koppelen, of
 - in de vorm van een ander instrument te gieten, of
 - in te trekken.
- 9 Opstellen Handreiking provinciaal belang, om het andere partijen – vooral gemeenten - makkelijker te maken met het provinciale belang rekening te houden.
- 10 Afspraken met gemeenten, waterschap en rijkspartijen over het elkaar informeren over ruimtelijke ontwikkelingen zodat tijdig de benodigde input kan worden gegeven en/of de benodigde afstemming en maatwerk kunnen plaatsvinden.

Keuzen en besluiten over de hiervoor genoemde punten tezamen zijn nodig om het bestaande inhoudelijke beleid, zo goed mogelijk vorm te geven met de inzet van het nieuwe Wro-instrumentarium.

Als deze punten zijn ingevuld, is de provincie voorbereid op de nieuwe Wro.

De provincie kan dan zonodig de instrumenten van de nieuwe Wro inzetten. Daadwerkelijke inzet is geen automatisme, dat hangt af van de situatie: aard van de problematiek, de mate waarin het provinciaal belang in het geding is, de onwil/welwillendheid van anderen om invulling aan het beleid te geven.

Hierna wordt op de verschillende keuzen en besluiten nader ingegaan en wordt aangegeven welke keuzen GS hierin hebben gemaakt.

De uitgebreide overwegingen hiervoor en de voorgestelde (aanpassingen van) documenten zijn separaat bijgevoegd.

Indien met de keuzen van GS wordt ingestemd, worden deze in procedure gebracht voor vaststelling.

Ad. b1 Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006, aanpassing procedures vanwege de invoering van de nieuwe Wro

Het Omgevingsplan Flevoland 2006 is op grond van het overgangsrecht uit de Invoeringswet Wro gelijkgesteld met een structuurvisie. Dit betekent, dat geen nieuwe structuurvisie hoeft te worden vastgesteld. Dit leidt echter tot onduidelijkheden. Vandaar dat bij dit voorstel een voorstel tot aanpassing van de tekst in het Omgevingsplan is gevoegd. Het betreft een partiële herziening van het Omgevingsplan.

Nagegaan is of het onder de nieuwe Wro nog mogelijk en zinvol is dat GS een besluit over een structuurvisie nemen. Verder is nagegaan hoe de gang van zaken onder de nieuwe Wro verloopt, als er sprake is van een initiatief waarvoor onder de oude WRO een afwijkingsbesluit van GS nodig zou zijn. De conclusies zijn de volgende:

PS stellen de structuurvisie vast en voor alle aanpassingen van de structuurvisie geldt de procedure van de structuurvisie

Het ruimtelijk relevante deel van het Omgevingsplan vormt de structuurvisie.

Onder de nieuwe Wro is het aan PS om een structuurvisie vast te stellen en zonodig nader te concretiseren, c.q. uit te werken. Op grond van de Wro is delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van een structuurvisie niet mogelijk. PS kunnen het vaststellen van een structuurvisie op grond van de Provinciewet alleen aan GS delegeren als de kaderstelling door PS voldoende duidelijk is én GS binnen die kaderstelling blijven. Er zijn dan nog maar een beperkt aantal gevallen waarin GS een uitwerking of wijziging zouden kunnen vaststellen en dit biedt nauwelijks tijds winst (hooguit 2 weken). Hierdoor vervalt de behoefte aan een 'lichtere procedure' en verdient het de voorkeur dat PS in alle gevallen een uitwerking of wijziging van een structuurvisie vaststellen. Dat houdt in dat er onder de nieuwe Wro maar één procedure voor het vaststellen, uitwerken of wijzigen van een structuurvisie geldt, namelijk die voor een structuurvisie.

De Wro schrijft geen procedure voor. Een procedure kan desalniettemin aan de orde zijn als de Natuurbeschermingswet 1998 of de Wet milieubeheer dat voorschrijft (beoordeling significante gevolgen, respectievelijk milieueffectrapportage/strategische milieubeoordeling). Ook moet voldaan worden aan de inspraakverordening. Dit houdt in, dat de procedure voor een structuurvisie – waarbij PS dus bevoegd is tot vaststelling ervan - er als volgt uitziet:

- GS bereiden het besluit van PS voor.
Hiertoe voeren GS overleg met andere betrokken overheden.
Overige belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld conform de Inspraakverordening Flevoland erop te reageren.
De Provinciale Omgevingscommissie Flevoland (POCF) wordt geraadpleegd.
Voordat een ontwerp door GS ter inzage wordt gelegd en/of aan de POCF wordt voorgelegd, wordt de desbetreffende Statencommissie (doorgaans de commissie Ruimte) over het ontwerp gehoord. Bij het horen van de commissie gaat het om het vernemen van de verschillende standpunten en meningen die er leven. De commissie hoeft bij het horen niet tot een eensluidend oordeel te komen.
GS bereiden een antwoordnota voor.
- PS beslissen aan de hand van het ontwerp, de reacties daarop en de antwoordnota.
Het door PS genomen besluit wordt door GS voor iedereen ter inzage gelegd.
- Een besluit van PS wordt geacht onderdeel uit te maken van het Omgevingsplan.

De aanduidingen van de uit te werken onderdelen en de essentiële elementen blijven betekenis houden onder de nieuwe Wro

Vanwege de oude WRO is in het Omgevingsplan aangegeven voor welke onderdelen GS het streekplandeel van het Omgevingsplan konden uitwerken. Voorts is in het Omgevingsplan met de aanduiding 'essentiële elementen op grond van de WRO' aangegeven binnen welke grenzen GS moesten blijven bij het uitwerken en afwijken.

Deze elementen staan vermeld onder de nummers 1 t/m 14 op blz. 190 -192 van het Omgevingsplan. Een voorbeeld van een essentieel element is, dat infrastructuur zo wordt gebundeld dat versnippering van ruimtelijke eenheden wordt voorkomen en geen omvangrijke barrières in stedelijke en ecologisch waardevolle gebieden ontstaan.

De aanduidingen van de uit te werken onderdelen en de essentiële elementen houden echter ook onder de nieuwe Wro hun beleidsmatige betekenis.

Het belang van de aanduiding van de essentiële elementen in het Omgevingsplan is de volgende. Voor zover de essentiële elementen zijn aangeduid vanwege de Planwet Verkeer en Vervoer (de elementen onder nummers 15 t/m 26 op blz. 192 van het Omgevingsplan) is de aanduiding van deze elementen nu en in de toekomst verplicht. Deze essentiële elementen zijn bindend voor de gemeente. Voor zover de essentiële elementen zijn aangeduid vanwege de WRO/Wro (de nummers 1 t/m 14) is de aanduiding niet verplicht. Deze elementen worden van groot belang geacht voor de richting van het provinciale ruimtelijke beleid en blijven dat. Deze elementen zijn echter alleen bindend voor de provincie zelf. Initiatiefnemers mogen echter wel verwachten dat de provincie optreedt tegen ontwikkelingen die deze elementen aantasten en voorts dat er wel van (zeer) bijzondere omstandigheden sprake moet zijn, wil de provincie niet tegen dergelijke ontwikkelingen optreden.

Het belang van de aanduiding van de uit te werken onderdelen van het Omgevingsplan is de volgende. In het Omgevingsplan zijn in feite de hoofdlijnen van het provinciale beleid voor de verschillende beleidssectoren neergelegd. Op een aantal onderdelen van het beleid heeft de provincie zelf de behoefte om haar beleid nader te concretiseren. In die zin heeft de aanduiding van de uit te werken onderdelen vooral een programmatische betekenis.

De punten die in de lijst van uit te werken onderdelen staan, zijn niet alle ruimtelijk relevant. Alleen in het geval er een uitwerking komt die ruimtelijk relevante onderdelen bevat, geldt dat PS over de vaststelling daarvan gaan. Als de uitwerking niet ruimtelijk relevant is, kunnen GS deze blijven vaststellen. Voor een aantal punten is nog niet zeker dat zij daadwerkelijk geen ruimtelijk relevant onderdeel gaan bevatten.

De volgende uit te werken punten zullen in ieder geval ruimtelijk relevante onderdelen bevatten. Over de uitwerkingen van deze punten beslissen dus PS in de vorm van een herziening van de structuurvisie:

- punt 6. ruimtelijk visie op de detailhandel (gezamenlijke richtlijnen provincies)
- punt 7. EHS: integrale gebiedsvisies die door het rijk worden getoetst
- punt 11. landschapsontwikkelingsvisies of –plannen voor alle zeven speerpuntgebieden van het Omgevingsplan
- punt 12. selecteren van de meest waardevolle elementen van het landschap die tot het landschappelijk casco behoren.
- punt 13. provinciaal grondbeleid
- punt 15. nationaal Evenemententerrein

noot: Het ontwerp voor de uitwerking voor het Nationaal Evenemententerrein heeft reeds ter inzage gelegen. Omdat het ontwerp vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Wro ter inzage heeft gelegen, blijven de oude WRO en de oude procedures van toepassing voor de vaststelling van dit uitwerkingsplan. Daarom stellen GS deze uitwerking vast.

Voor de volgende punten blijven GS de uitwerkingen vaststellen (tenzij tijdens de uitwerking blijkt dat de uitwerking toch ruimtelijk relevante onderdelen gaat bevatten, dan beslissen PS over de uitwerkingen):

- punt 1. programmatische uitwerking van de 7 speerpunten
- punt 2. programmatische uitwerking nota Mobiliteit
- punt 3. programmatische uitwerking nota Economie
- punt 4. programmatische uitwerking Sociale Agenda
- punt 5. inhoudelijke uitwerking saldobenadering
- punt 8. visie duurzame economische ontwikkeling gebieden met geringe drooglegging
- punt 9. masterplan aanpak vaarten en tochten
- punt 10. gebiedsgerichte uitwerkingen soortenbeleid natuurwaardenkaarten
- punt 14. doelen en maatregelen van de Europese kaderrichtlijn Water.

De procedure bij een plan dat niet geheel binnen het Omgevingsplan past

Normaal gesproken wordt erop toegezien dat ontwikkelingen binnen het provinciale beleid passen. Echter, in het verleden heeft de provincie in incidentele gevallen toch medewerking verleend aan plannen die niet geheel binnen het provinciale beleid pasten.

Een voorbeeld hiervan is de realisatie van het natuureducatiecentrum Oostvaardersplassen op de reservering voor het A30-tracee die nog in het Omgevingsplan Flevoland 2000 was opgenomen. Het blijkt dat soms een afwijking van het provinciale beleid gewenst is om tot maatwerk te kunnen komen.

Het incidenteel afwijken van het Omgevingsplan vindt alleen plaats naar aanleiding van een concreet geval. Het initiatief voor een plan om de desbetreffende ontwikkeling mogelijk te maken kan bij de provincie liggen, maar het kan ook zijn dat gemeenten het initiatief voor een dergelijk plan nemen (vaak op verzoek van derden).

Onder de nieuwe Wro is de handelwijze bij een bepaald plan dat niet geheel binnen het Omgevingsplan past, verschillend voor het geval de provincie planopsteller is, danwel de gemeente. Dit wordt aan de hand van onderstaand voorbeeld verduidelijkt.

Voorbeeld: Vestiging van een agrarisch opleidingscentrum in het landelijk gebied.

De ontwikkeling past niet geheel binnen het Omgevingsplan.

Voorbeeld 1: Provincie neemt het eerste initiatief en is wel/niet planopsteller

GS hebben een agrarische opleidingscentrum bereid gevonden zich te vestigen in Flevoland en wel in het landelijke gebied.

a. De provincie is planopsteller

De provincie wil de vestiging mogelijk maken door zelf een inpassingsplan op te stellen. Het opstellen van een inpassingsplan is een bevoegdheid van PS die niet is te delegeren aan GS. Bij het nemen van een besluit over het inpassingsplan zullen PS moeten motiveren waarom ze van hun eigen beleid afwijken. Het ligt in de rede dat PS - voor zover nodig - gelijktijdig met de vaststelling van het inpassingsplan een besluit nemen over de aanpassing van het Omgevingsplan t.b.v. de vestiging van het opleidingscentrum. (De procedures voor het inpassingsplan en de aanpassing van het Omgevingsplan kunnen geheel gelijk op lopen.)

Een besluit van GS over het al dan niet doorgang kunnen vinden van het initiatief is niet nodig.

b. Niet de provincie, maar de gemeente is planopsteller (op verzoek van de provincie)

De gemeente heeft aangegeven de vestiging van het agrarisch opleidingscentrum mogelijk te maken en brengt hiervoor een bestemmingsplan in procedure. In dit geval is eveneens geen formeel besluit van GS nodig. GS kunnen namelijk afzien van het geven van een reactieve aanwijzing. Door niets te doen richting de gemeente kan het bestemmingsplan dus doorgang vinden.

Gelet op het Omgevingsplan, zou het in de rede hebben gelegen dat GS correctief zouden optreden. PS mogen van GS uitleg verwachten over de vestiging van het agrarisch opleidingscentrum in het landelijk gebied en het niet correctief optreden tegen een bestemmingsplan dat niet binnen het Omgevingsplan past. Daarom ligt het in de rede dat PS op de hoogte wordt gesteld door GS van het plan en het voornemen niet correctief op te treden.

Voorbeeld 2: Gemeente neemt het initiatief – al dan niet n.a.v. een aanvraag van een particulier – en is planopsteller.

De gemeente heeft een agrarisch opleidingscentrum bereid gevonden zich te vestigen in Flevoland, of:

Een opleidingscentrum heeft zich tot de gemeente gewend met het verzoek zich in die gemeente te mogen vestigen en de gemeente is bereid gevonden hieraan medewerking te verlenen.

De gemeente wil die vestiging van het agrarisch opleidingscentrum mogelijk maken en brengt daartoe een bestemmingsplan in procedure.

De provincie (GS) constateert dat het bestemmingsplan niet past binnen het Omgevingsplan.

a. De provincie vindt het geen goed plan.

Om het plan tegen te houden, kunnen GS zienswijzen en vervolgens een reactieve aanwijzing geven. Omdat PS mogen verwachten dat GS tegen plannen optreden die niet (geheel) binnen het Omgevingsplan passen, is dit conform hetgeen PS van GS mogen verwachten. GS behoeven hun optreden niet nader uit te leggen aan PS.

b. De provincie staat sympathiek tegenover het plan.

De provincie kan ervoor kiezen het bestemmingsplan doorgang te laten vinden. Daartoe ziet zij af van het geven van een reactieve aanwijzing. Het geven van een reactieve aanwijzing, maar ook het afzien daarvan, is een bevoegdheid van GS. GS hoeven geen formeel besluit te nemen of actie te ondernemen richting de gemeente. Wel is het van belang dat PS geïnformeerd worden over het voornemen om niet correctief te gaan optreden, omdat – gelet op het Omgevingsplan – PS mochten verwachten dat GS wel correctief zouden optreden.

Kortom, als GS voornemens zijn om niet correctief op te treden tegen een bestemmingsplan dat niet (geheel) past binnen het Omgevingsplan, is er geen formeel 'besluit' van de provincie nodig om een dergelijk plan doorgang te laten vinden.

Wel zal over een dergelijk plan informatie door GS aan PS worden verstrekt. Het gaat dan om de invulling van de actieve informatieplicht.

De procedure actieve informatieplicht voor het (incidentele) geval dat een ander dan de provincie (bestemmings)planopsteller is en overwogen wordt af te zien van correctief optreden, ziet er als volgt uit:

GS informeren PS over het voornemen om niet corrigerend op te treden	PS geven meningen	GS nemen een nader standpunt in over hun voornemen, waarbij zij de meningen van PS meenemen in hun overwegingen	GS blijven bij hun voornemen om niet corrigerend op te treden	Geen zienswijzen en/of reactieve aanwijzing
			GS stellen hun standpunt bij en zullen alsnog corrigerend gaan optreden	Wel zienswijzen en zonodig reactieve aanwijzing *

* als de gemeente geen (volledig) gehoor geeft aan de zienswijze, ligt het in de rede dat GS een reactieve aanwijzing zullen geven.

Voor de duidelijkheid is het gewenst de procedures in het Omgevingsplan op te nemen. Gelet op de nieuwe Wro hoeven er in de structuurvisie geen procedureregels te worden opgenomen. Desalniettemin is het gewenst om duidelijkheid in het Omgevingsplan te geven over de procedure van een structuurvisie en de procedure voor de invulling van de actieve informatieplicht.

Het Omgevingsplan moet daarvoor worden aangepast. Het gaat dan vooral om paragraaf 7.3.3 'Uitwerkingen en afwijken van het Omgevingsplan' en paragraaf 7.3.4 'Essentiële elementen van dit Omgevingsplan'. Daarnaast gaat het ook om paragraaf 7.3.1 'Juridische doorwerking van het Omgevingsplan'.

M.b.t. de beroepsmogelijkheden (paragraaf 7.3.2) kan worden opgemerkt dat onder de oude WRO alleen beroep mogelijk was tegen die onderdelen van een streekplan die als concrete beleidsbeslissing waren aangemerkt. Het Omgevingsplan Flevoland 2006 bevat echter geen concrete beleidsbeslissingen. Daarom kon ook al onder de nieuwe WRO geen beroep worden aangetekend tegen het streekplangedeelte van het Omgevingsplan. Onder de nieuwe Wro is tegen een structuurvisie geen bezwaar of beroep mogelijk is.

Vervoltraject

Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006: aanpassing procedures vanwege de invoering van de nieuwe Wro

Provinciale Staten zijn bevoegd om een partiële herziening vast te stellen.

Het ontwerp moet 6 weken voor inspraak ter inzage worden gelegd.

Het ontwerp wordt voor advies aan de POCF voorgelegd.

GS bereiden een antwoordnota op de ontvangen reacties voor.

Daarna kunnen PS een besluit over de vaststelling nemen.

Gevraagd wordt om in de Statenvergadering van 17 april 2008 aan te geven of ingestemd kan worden met het in de inspraak brengen van het ontwerp- "Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland

2006: aanpassing onderdeel uitwerken en afwijken door GS vanwege de invoering van de nieuwe Wro".

Naar verwachting wordt een voorstel voor vaststelling van de partiële herziening op 2 oktober 2008 aan uw Staten voorgelegd.

Ad. b2 Verordening schade-advisering ruimtelijke ordening Flevoland 2008

Bijgevoegd is een voorstel voor een Verordening voor de advisering over schadevergoeding. Het voorstel omvat een ontwerp van de verordening en een toelichting erop.

De verordening schade-advisering is gelet op het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening verplicht. GS nemen alleen een besluit over schadevergoeding als de provincie een inpassingsplan heeft vastgesteld of een projectbesluit heeft genomen.

Nagegaan is aan welke vereisten de verordening moet voldoen en waarover de verordening inzicht moet verschaffen. De regeling voorziet in het inschakelen van één adviseur of schadecommissie die een schadeverzoek beoordeelt. Bepalingen zijn opgenomen over de samenstelling van de commissie en de werkwijze om tot een advies te komen. Aan de hand van het advies over de schade, nemen GS een besluit over de schadetoekenning.

Vervolgtraject

Verordening schade-advisering ruimtelijke ordening Flevoland 2008

Provinciale Staten zijn bevoegd om een verordening vast te stellen.

Het ontwerp moet 6 weken voor inspraak ter inzage worden gelegd.

Het ontwerp wordt voor advies aan de POCF voorgelegd.

GS bereiden een antwoordnota op de ontvangen reacties voor.

Daarna kunnen PS een besluit over de verordening nemen.

Gevraagd wordt om in de Statenvergadering van 17 april 2008 aan te geven of ingestemd kan worden met het in de inspraak brengen van de ontwerp-"Verordening schade-advisering ruimtelijke ordening Flevoland 2008".

Naar verwachting wordt een voorstel voor vaststelling van de verordening op 2 oktober 2008 aan uw Staten voorgelegd.

ad c. Wijziging Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland

In de 'Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland' wordt op twee plaatsen verwezen naar artikelen van de oude WRO:

- in atikel 4.16 van de verordening waar het gaat over de doorwerking van de richtwaarden voor stiltegebieden;
- in artikel 10.2 van de verordening waar het gaat om vrijstelling van de vergunningsplicht voor ontgrondingenvergunning voor het bouwrijp maken van gebieden op grond van een actueel bestemmingsplan.

Vanwege de vervanging van de oude WRO door de nieuwe Wro, moeten de vermeldingen van plannen en besluiten aan de nieuwe wet worden aangepast.

Vanwege het overgangsrecht, dat in de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening is opgenomen, blijft de oude WRO nog van toepassing op bepaalde besluiten, waarvan een ontwerp al ter inzage was gelegd, of waarvoor een verzoek was ingediend vóór 1 juli 2008.

Het is wenselijk dat de verwijzingen naar de artikelen in de oude WRO worden aangepast aan de nieuwe Wro en het bijbehorende overgangsrecht.

Vervoltraject

Eerste wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland

Provinciale Staten zijn bevoegd om een verordening vast te stellen.

Voor de te doorlopen procedure is de provinciale Inspraakverordening van toepassing.

Omdat de 'Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland' geen inhoudelijke wijziging ondergaat, heeft op de wijziging geen inspraak te worden verleend. PS kunnen volstaan met een besluit tot wijziging en publicatie daarvan.

Het ligt in de rede de wijziging van de verordening pas vast te stellen wanneer de Invoeringswet door de Eerste Kamer is aangenomen.

Gevraagd wordt om in de Statenvergadering van 17 april 2008 aan te geven of ingestemd kan worden met het gaan vaststellen van de Eerste wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland.

Naar verwachting wordt een voorstel voor vaststelling van de eerste wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving uiterlijk 2 oktober 2008 aan uw Staten voorgelegd.

Ad. d Aanpassing Reglement voor de Provinciale OmgevingsCommissie Flevoland

De Provinciale OmgevingsCommissie Flevoland (POCF) is ingesteld op grond van de Wet op de waterhuishouding, de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

Met de komst van de nieuwe Wro wijzigt de grondslag voor het Reglement voor de POCF dus van de oude WRO naar de nieuwe Wro.

Verder is nagegaan welke inhoudelijke aanpassingen nodig zijn vanwege de nieuwe Wro.

De huidige POCF heeft twee subcommissies:

- de subcommissie gemeentelijke plannen
- de subcommissie landelijk gebied.

De subcommissie landelijk gebied adviseert over zaken die niet de ruimtelijke ordening betreffen.

De taak van de subcommissie gemeentelijke plannen is het geven van advies over de goedkeuring van bestemmingsplannen. Deze taak komt met de nieuwe Wro te vervallen. De subcommissie gemeentelijke plannen kan daarom worden opgeheven.

Op bestemmingsplannen die vóór 1 juli 2008 in ontwerp ter visie zijn gelegd, blijft de oude WRO van toepassing. Over deze bestemmingsplannen zal de subcommissie nog wel advies over de goedkeuring moeten blijven geven. Er is dus een overgangsregeling nodig. Naar verwachting loopt deze overgangssituatie tot begin 2009 door.

Het Reglement voor de POCF moet dus aangepast worden voor zover het de grondslag van het Reglement en de subcommissie gemeentelijke plannen betreft.

Op dit moment schrijft het oude Besluit op de ruimtelijke ordening voor dat een aantal leden ambtshalve zitting in de POCF hebben. Op grond van het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening worden naar verwachting geen specifieke leden meer voorgeschreven. Er is daarmee nog maar één lid van de POCF waarvoor ambtshalve lidmaatschap is voorgeschreven: op grond van de Wet milieubeheer is de inspecteur voor milieubeheer nog ambtshalve lid van de POCF. Alle andere leden van de POCF moeten door de provincie worden benoemd.

Dat houdt in dat het Reglement voor de POCF aangepast moet worden voor zover het de benoeming van de POCF-leden betreft.

In 2007 heeft de POCF haar eigen functioneren geëvalueerd. De POCF zou graag zien dat de POCF meer gaat functioneren als platform waar de plannen van de verschillende instanties en ontwikkelingen die Flevoland aangaan, vroegtijdig aan de orde kunnen worden gesteld en worden bediscussieerd. Daarbij heeft de POCF een aantal wensen en aanbevelingen gedaan.

Het ligt in de rede om het Reglement voor de POCF in één keer aan te passen aan zowel de nieuwe Wro als de uitkomsten van de verkenning voor de inzet van de POCF.

Een voorstel voor een nieuw reglement wordt daarom separaat aan uw Staten voorgelegd.

Ad. e1 Aanwijzing van (categorieën van) gevallen waarvoor de coördinatieregeling van toepassing is

Voor realisatie van een project zijn vaak verschillende vergunningen en eventueel een ontheffing van een bestemmingsplan of een nieuw bestemmingsplan nodig. Met de coördinatieregeling kan ervoor worden gezorgd dat de procedures van die verschillende besluiten over vergunningen, ontheffingen en planherzieningen op elkaar worden afgestemd, zodat alle ontwerp-besluiten en alle uiteindelijk vastgestelde besluiten gelijktijdig ter visie worden gelegd.

Er is dan een coördinerende instantie, maar wie welk besluit moet nemen (de bevoegdheidverdeling) wordt niet gewijzigd.

Provinciale Staten kunnen in een besluit (categorieën van) gevallen aanwijzen waarin de verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid het toepassen van de coördinatieregeling wenselijk maakt.

Coördinatie door de provincie is aan de orde als de provincie de realisatie van een project naar zich toe heeft getrokken. Of de provincie de realisatie van een project naar zich toetrekt, is mede afhankelijk van de aard van de problematiek en de politiek-bestuurlijke context van dat moment.

Naar verwachting zal per project een andere optimale gelijkschakeling van vergunningen en/of plannen zijn. Daarom ligt het in de rede om vlak voor het doorlopen van de benodigde vergunningprocedures en planprocedures een besluit over de gewenste coördinatie te nemen.

Op dit moment is het lastig te bepalen in welke gevallen toepassing van de coördinatieregeling door de provincie gewenst is. De nieuwe Wro stelt niet verplicht dat een dergelijk besluit bij in werking treding van de nieuwe Wro wordt genomen. Een dergelijk besluit kan ook later worden genomen, als de situatie zich voordoet dat de provincie daadwerkelijk wil coördineren.

Bijvoorbeeld omdat de provincie de realisatie van een specifiek project aan zich heeft getrokken en de afgifte van de benodigde vergunningen en eventuele aanpassing van het bestemmingsplan wil coördineren.

Praktisch gezien heeft het de voorkeur om een PS-besluit tot aanwijzing van gevallen of categorieën van gevallen waarvoor toepassing van de provinciale coördinatieregeling wenselijk wordt geacht, uit te stellen tot een concrete situatie waarbij provinciale coördinatie speelt, zich aandient.

Ad. e2 Uitwerking van het Omgevingsplan voor het grondbeleid

De provincie krijgt onder de nieuwe Wro de mogelijkheid van kostenverhaal via de grondexploitatie bij een inpassingsplan en de mogelijkheid voor het vestigen van een voorkeursrecht.

Deze instrumenten zijn pas van belang als de provincie actief bepaalde ontwikkelingen zelf ter hand wil nemen. De wet verplicht niet om nu al de inzet van het grondinstrumentarium te bepalen. De inzet kan ook eerst worden bepaald als de situatie waarbij de provincie het grondinstrumentarium wil inzetten, zich aandient.

In het Omgevingsplan is de mogelijkheid opgenomen een uitwerking op te stellen voor grondbeleid. Invulling is mede afhankelijk van de situatie waarin de provincie grondbeleid wil voeren. Daarom wordt voorgesteld het grondbeleid nu niet in algemene zin in te vullen in het kader van de invoering van de nieuwe Wro, maar de mogelijkheden voor inzet van het grondinstrumentarium eerst in te vullen als een concrete situatie zich aandient.

Ad. e3 Keuze inzet Wro-verordening **Ad. f1 Keuze over Beleidsregels**

Vanwege de nauwe samenhang tussen deze twee punten worden deze hierna ook integraal behandeld. Met name wordt ingegaan op de keuze tussen inzet van de instrumenten Wro-verordening en de instrumenten proactieve aanwijzing en reactieve aanwijzing (waaraan de beleidsregels gekoppeld kunnen worden).

In de bijlage redeneerlijn/afwegingskader wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Verder is de Handreiking provinciaal belang bijgevoegd. Hierin staan de zaken die van provinciaal ruimtelijk belang zijn opgesomd.

Algemene aandachtspunten voor de inzet van de nieuwe Wro-instrumenten

Voor de keuze van een nieuw Wro-instrument zijn vooral de volgende zaken van belang:

- De kenmerken van de Wro-instrumenten zelf.
- De vraag of de inzet van het Wro-instrument recht doet aan een aantal algemene uitgangspunten: dualisme, sturingsfilosofie en dereguleringswens.
- De vraag of de inzet van het Wro-instrument recht doet aan de specifieke situatie: de aard van de problematiek en de bestuurlijke context waarbinnen de ontwikkelingen zich afspelen (de onwil of juist welwillendheid van een gemeente om het provinciale beleid in te vullen).
- De vraag of inzet van een ander instrument de nagestreefde doelen beter dient, of effectiever of efficiënter is.

Het belang van overleg is onder de nieuwe Wro groot, vanwege:

- het doel resultaatgericht en uitvoeringsgericht te werken, waardoor zonodig maatwerk-oplossingen moeten worden getroffen;
- het gegeven dat het niet gewenst is dat overheden elkaar onderling bevechten en elkaar voor de rechter slepen; overheden worden geacht zoveel mogelijk met één geluid naar buiten te treden.

Daarom is het gewenst zo groot mogelijke helderheid te verschaffen over de speelruimte die aan anderen wordt gelaten en over hoe te handelen als maatwerk vereist is.

Op dit moment wordt onder de huidige WRO helderheid gegeven met:

- a. Omgevingsplan Flevoland 2006 (door PS en GS (de uitwerkingen van het Omgevingsplan))
- b. beleidsregels (door GS)
- c. informatie: Handreiking gemeentelijke plannen

Het is gewenst om onder de nieuwe Wro minimaal diezelfde helderheid te geven.

De nieuwe Wro-instrumenten mogen alleen worden ingezet voor zaken die van provinciaal belang zijn.

Op grond van het geldende provinciale beleid is een overzicht gemaakt van zaken die van provinciaal ruimtelijk belang zijn en hoe deze op dit moment zijn verankerd c.q. gewaarborgd. Deze staan vermeld in de nieuwe Handreiking provinciaal belang.

Vervolgens is aan de hand van de nieuwe instrumenten bekeken of er nog aanvullingen of aanpassingen van beleidsdocumenten nodig zijn om de provinciale belangen te waarborgen. Daarbij is tevens bekeken hoe de naleving en de handhaving ervan zou kunnen plaatsvinden.

Als beleid reeds voldoende geborgd is, hoeft niet nog eens borging in de vorm van een Wro-instrument plaats te vinden. Veel is voldoende geborgd via sectorale regelgeving en de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland.

Ad. e3 Keuze inzet Wro-verordening

Een verordening regelt een aantal zaken die de gemeenten moet vertalen in bestemmingsplannen. In principe moet dat binnen 1 jaar, tenzij in de verordening een andere termijn is gegeven. Tegen een verordening staat geen bezwaar en beroep open.

Een Wro-verordening kan worden ingezet indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Bij de overwegingen om al dan niet een verordening op te stellen, spelen de hiervoor genoemde punten mede een rol.

Voor elk provinciaal belang uit de handreiking is een overweging gemaakt of vertaling in een Wro-verordening zinvol is.

Wro-verordening lijkt vooral geschikt voor langdurig behoud van waarden

De Wro-verordening houdt een opdracht aan de gemeenten in om iets binnen een bepaalde termijn in een bestemmingsplan vertalen. Het zijn algemene regels voor de inhoud van bestemmingsplannen. Beleidsthema's waarvoor de provinciale kaders nog niet voldoende duidelijk zijn of die een beleidsruimte voor de gemeente overlaten, lenen zich niet voor vertaling in een Wro-verordening. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als is aangegeven dat het provinciale beleid nog moet worden uitgewerkt (in het Omgevingsplan staat op blz. 190 een lijst van 15 punten waarvoor het Omgevingsplan moet worden uitgewerkt).

Ook is de Wro-verordening niet zo geschikt voor vertaling van provinciale belangen gericht op ontwikkeling. Met een verordening kunnen ontwikkelingen niet worden afgedwongen. Ontwikkelingen zijn niet bij voorbaat geheel te overzien. Daarom is er geen directe regeling in een Wro-verordening mogelijk die zowel qua aard en qua tijdstip goed kan inspelen op nieuwe activiteiten en ontwikkelingen.

Een Wro-verordening lijkt vooral inzetbaar te zijn voor provinciale belangen die gericht zijn op langdurig behoud van waarden (of anders geformuleerd: voor het tegengaan van ontwikkelingen) of voor het regelen van zaken, waarbij geen enkele beleidsruimte voor een gemeente bestaat. Bescherming kan worden geboden door ontwikkelingen in principe te verbieden, eventueel met daarbij een regeling dat ontwikkelingen alleen mogelijk worden nadat ontheffing van de Wro-verordening is verleend.

Rechtstreeks bindende (onderdelen van een) Wro-verordening bij uitzondering toepassen

Gekozen kan worden om (onderdelen van) een Wro-verordening rechtstreeks bindend te laten zijn, totdat de Wro-verordening vertaald is in een bestemmingsplan. Rechtstreeks bindend houdt in dat vergunningaanvragen niet alleen aan het bestemmingsplan moeten worden getoetst, maar ook aan de Wro-verordening. De gemeenten moeten ingekomen aanvragen dus ook toetsen aan deze delen van de provinciale verordening.

Uitzonderingen daargelaten, ligt inzet van een rechtstreeks bindende verordening minder in de rede omdat:

- een burger dan geconfronteerd kan worden met regels waartegen hij nog nooit bezwaar en/of beroep in heeft kunnen stellen;
- het onduidelijkheid geeft dat er naast het bestemmingsplan ook nog (onderdelen van) een provinciale verordening kunnen zijn die burgers rechtstreeks binden én omdat;
- er een alternatief instrument in de vorm van een inpassingsplan is waarbij de burger wel de mogelijkheid heeft om te bezien of onverkorte toepassing van het provinciale beleid in zijn geval wel juist is en zonodig de mogelijkheid heeft bezwaar en/of beroep aan te tekenen.

Een rechtstreeks bindende Wro-verordening kan wel meerwaarde hebben als er acuut handelen / een bevrozing van een situatie nodig is. Hierbij kan gedacht worden aan het bekend worden van de gevaren die verbonden zijn met de opslag van een bepaalde stof. Het is dan gewenst om kwetsbare bestemmingen rondom dergelijke opslagen en/of de opslagplaats zelf geen uitbreidingsruimte meer te bieden.

Handhaving (niet rechtstreeks bindende) Wro-verordening en implementatie structuurvisie geschieden met dezelfde instrumenten: proactieve aanwijzing, reactieve aanwijzing, inpassingsplan

Als er regels worden opgesteld, moet steeds worden nagegaan of en hoe deze gehandhaafd kunnen worden. Bij het overtreden van de Wro-verordening is sprake van 'handelen in strijd met de wet'. Overtreding van een rechtstreeks bindende Wro-verordening is aangemerkt al een strafbaar feit. De gemeente is verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtstreeks werkende regels. Op het overtreden van de (niet-rechtstreeks bindende) Wro-verordening staat echter geen sanctie. Naleving van de Wro-verordening moet worden afgedwongen door inzet van de instrumenten proactieve aanwijzing en/of reactieve aanwijzing. Als aan de inzet van die instrumenten geen gehoor wordt gegeven, kan de provincie alsnog zelf een inpassingsplan opstellen. Als de provincie een inpassingsplan op gaat stellen, wordt de bevoegdheid van de gemeenteraad voor het opstellen van een bestemmingsplan voor hetzelfde onderwerp aan de kant gezet.

Mogelijk is voorts, dat via een beroepsprocedure tegen een uitvoeringsbesluit, dat gebaseerd is op een met de provinciale verordening strijdig bestemmingsplan, de bestuursrechter het bestemmingsplan op die grond onverbindend verklaart.

Voor de implementatie van een structuurvisie/het Omgevingsplan staan dezelfde instrumenten ter beschikking: proactieve aanwijzing, reactieve aanwijzing en inpassingsplan.

Vooralsnog geen vertaling van Flevolandse provinciale belangen in een Wro-verordening

Van de provinciale belangen lijken er uiteindelijk maar 2 beleidsthema's zich te lenen voor eventuele vertaling in een Wro-verordening, te weten het tegengaan van glastuinbouw buiten de concentratiegebieden en het tegengaan van opzanden om de vestiging van permanente bollenteelt. Echter, deze twee thema's zijn duidelijk in het Omgevingsplan omschreven. Op grond van de tekst in het Omgevingsplan is het gemeenten in principe duidelijk wat van hen verlangd wordt. Er zijn geen signalen van de gemeenten gekomen, dat zij het niet eens zijn met het desbetreffende beleid dat in het Omgevingsplan is opgenomen. Er is in het kader van de procedure voor het vaststellen van het Omgevingsplan Flevoland 2006 niet op deze beleidsonderdelen gereageerd. Verder hebben de gemeenten ook niet in ander verband aangegeven dat zij dat beleid niet onderschrijven. Er lijkt sprake te zijn van voldoende draagvlak bij de gemeenten voor het provinciale beleid.

Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld vooralsnog geen Wro-verordening op te stellen voor de doorwerking van het provinciale beleid. In de situatie dat gemeenten zich in principe willen houden aan provinciaal beleid, komt een Wro-verordening enkel neer op extra regelgeving die niet noodzakelijk lijkt te zijn voor doorwerking van het provinciale beleid in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Het opstellen van een Wro-verordening kan door het rijk worden opgelegd met een 'getrapte' AMvB

Dit laat onverlet dat het rijk met een zogenoemde 'getrapte AMvB' de provincie kan verplichten een Wro-verordening op te stellen. Met een 'getrapte AMvB' krijgt de provincie de verplichting om de nationale ruimtelijke belangen in een verordening te vertalen. Via die verordening krijgen de gemeenten vervolgens de verplichting op zich om hetgeen in de verordening is opgenomen binnen een bepaalde termijn (in principe 1 jaar) te vertalen in een bestemmingsplan.

Een getrapte AMvB lijkt alleen zinvol als de provincie de nationale belangen nog niet heeft vertaald naar de provinciale situatie. Bij de vertaling van het rijksbeleid (de Nota Ruimte) naar de provinciale situatie, heeft het rijk in een aantal gevallen ingestemd met provinciaal maatwerk. Zo ook bij het Omgevingsplan Flevoland 2006. Daarom is bij het rijk bepleit dat het rijk – voordat zij daadwerkelijk een AMvB opstelt – eerst bij de verschillende provincies langs gaat om te bezien of een AMvB echt noodzakelijk is. Mocht er een AMvB komen, dan heeft de provincie de plicht een Wro-verordening op te stellen.

Ad. f1 Keuze over Beleidsregels

De bestaande GS-beleidsregels voor de goedkeuring van bestemmingsplannen en afgifte van verklaringen van geen bezwaar geven meer duidelijkheid over de speelruimte die gemeenten wordt gegeven. Het is gewenst die duidelijkheid ook onder de nieuwe Wro te geven.

Voor de bestaande GS-beleidsregels is gezien:

- of zij kunnen worden ingetrokken;
- of volstaan kan worden met het koppelen van de beleidsregel aan een nieuwe bevoegdheid;
- of dat de beleidsregels beter in de vorm van een nieuw instrument kunnen worden gegoten.

Beleidsregels gericht op proces en onderzoek, kunnen worden ingetrokken

De beleidsregels die niet zien op het nader bepalen van de inhoudelijke speelruimte van gemeenten, maar alleen op procesregels en onderzoeksvereisten, kunnen worden ingetrokken. De procesregels hebben in feite betrekking op onderzoeken die aan een bestemmingsplan ten grondslag moeten liggen. Echter, gelet op de algemene motiveringsplicht, het moeten voldoen aan een 'goede ruimtelijke ordening' en de onderzoeksverplichtingen van het Besluit op de ruimtelijke ordening, moet het benodigde onderzoek reeds worden gedaan. Daarvoor hoeven niet nog eens regels te worden opgesteld.

Beleidsregels hebben een dermate detailniveau dat deze vooral passen bij bevoegdheden van GS

De nieuwe Wro heeft geen wijziging beoogd te geven aan het detailniveau waarop PS de kaders stellen. De inhoudelijke beleidsregels hebben een dermate detailniveau (en soms ook technisch karakter) dat deze vooral passen bij bevoegdheden van GS. Daarom wordt voorgesteld de inhoudelijke beleidsregels bij GS te laten en ze 'om te hangen' naar de nieuwe bevoegdheden van GS. GS heeft de bevoegdheden proactieve aanwijzing en reactieve aanwijzing.

Een proactieve aanwijzing is bedoeld als richtinggevend sturend instrument voor nog te nemen gemeentelijke besluiten. Een proactieve aanwijzing kan gegeven worden als er nog beleidsruimte voor een gemeente over is. Met de aanwijzing worden regels gegeven voor de inhoud van een bestemmingsplan. De aanwijzing is gericht op een bepaalde gemeente of op een bepaalde situatie. In die zin verschilt de proactieve aanwijzing met de Wro-verordening, omdat de laatste in beginsel gericht is op alle gemeenten binnen de provincie. De proactieve aanwijzing verschilt van de reactieve aanwijzing, doordat deze erop gericht is te voorkomen, dat de bestaande situatie in ongewenste zin wijzigt, terwijl met de proactieve aanwijzing juist een wijziging van de bestaande situatie is beoogd.

Omdat beide bevoegdheden de besluitvorming in bepaalde situaties willen bijsturen, ligt het in de rede de beleidsregels aan beide bevoegdheden te koppelen.

De reactieve aanwijzing wordt in de wet gezien als een ultimatum remedium. Uit het koppelen van beleidsregels aan de reactieve aanwijzing kan de indruk ontstaan dat het instrument niet als ultimatum remedium wordt gezien. Echter, bij de koppeling aan de reactieve aanwijzing gaat het juist om beleidsregels **ter voorkoming van het daadwerkelijk moeten gaan toepassen** van de reactieve aanwijzing. Het koppelen van de beleidsregels – mede – aan de reactieve aanwijzing heeft dus geenszins het oogmerk die bevoegdheid vaak toe te passen. Het oogmerk is juist het omgekeerde.

Noot:

Voor een mogelijke vertaling van beleidsregels in een ander Wro-instrument, komen alleen vertaling in een inpassingsplan en een Wro-verordening in aanmerking. Beide zijn instrumenten van PS.

Met een inpassingsplan worden de bevoegdheden van de gemeenteraad tot het opstellen van een bestemmingsplan voor deze onderwerpen aan de kant gezet, en wordt in het geheel geen ruimte meer aan de gemeenten gelaten. De huidige beleidsregels laten echter doelbewust ruimte voor nadere invulling door de gemeenten. Vertaling in een inpassingsplan staat dus op gespannen voet met het oogmerk van de beleidsregels. Verder verzet de aard van een aantal beleidsregels zich tegen vertaling in een bestemmingsplan omdat de vertaling juist afhankelijk is van nader onderzoek dat eerst gedaan moet worden (denk maar aan de beleidsregel archeologie en ruimtelijke ordening).

Bij vertaling in een verordening krijgen de gemeenten de verplichting om de in de verordening gegeven regels binnen een bepaalde tijd in een bestemmingsplan te vertalen. De beleidsregels zijn vooral op ontwikkeling gericht. Ontwikkelingen zijn niet altijd van te voren te voorzien (niet qua aard maar ook niet qua tijdstip). Met een verordening kunnen ontwikkelingen niet worden afgedwongen. In de praktijk kan met beleidsregels makkelijker op nieuwe omstandigheden en ontwikkelingen worden ingespeeld dan met een regel/instructie in een Wro-verordening.

Bij vertaling in een verordening kan er ook voor worden gekozen om de activiteiten die de provincie wil reguleren in principe te verbieden en alleen mogelijk te maken met een ontheffing van GS. Dan is het mogelijk om de huidige beleidsregels te koppelen aan die ontheffingsmogelijkheid die in de Wro-verordening is opgenomen. Op het overtreden van de Wro-verordening staat geen sanctie. Naleving van de Wro-verordening (incl. ontheffingsvereiste) moet worden afgedwongen met toepassing van een proactieve aanwijzing, reactieve aanwijzing (en zonodig het opstellen van een inpassingsplan). De vraag dringt zich dan op waarom de beleidsregels dan niet rechtstreeks aan de GS-bevoegdheden proactieve aanwijzing en reactieve aanwijzing worden gekoppeld. Het lijkt wat omslachtig om een Wro-verordening alleen op te stellen met het oogmerk een ontheffing te introduceren waaraan de bestaande beleidsregels gekoppeld kunnen worden.

Ten aanzien van de bestaande beleidsregels kunnen de volgende conclusies worden getrokken. De volgende beleidsregels worden ingetrokken:

- a. Beleidsregel De watertoets, omdat deze alleen procesafspraken bevat en geen inhoudelijke bepalingen
- b. Besluit toepassing artikel 19 lid 2 WRO, omdat de grondslag voor dit besluit met de nieuwe Wro vervalt

De volgende beleidsregels worden 'omgehangen' naar de bevoegdheden proactieve aanwijzing en reactieve aanwijzing:

- a. Beleidsregel kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007
- b. Beleidsregel locatiebeleid stedelijk gebied 2007
- c. Beleidsregel archeologie en ruimtelijke ordening 2007
- d. Beleidsregel windmolens 2007
- e. Beleidsregel voor de beoordeling van geur 2004 (alleen voor het onderdeel ruimtelijke ordening, niet het onderdeel voor milieuvergunningen)

Vervolgtraject Beleidsregels

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om de beleidsregels vast te stellen/om te hangen en in te trekken.

Voor de te doorlopen procedures is de provinciale Inspraakverordening van toepassing.

Omdat het 'omhangen' van de beleidsregels een technische wijziging van de beleidsregels betreft, hoeft op het 'omhangen' geen inspraak te worden verleend. GS kunnen volstaan met een besluit tot 'omhangen' en publicatie daarvan.

Voor de beleidsregels die worden ingetrokken, vervalt bij de nieuwe Wro de grondslag. Op het intrekken van deze beleidsregels behoeft daarom geen inspraak te worden verleend. GS kunnen volstaan met een besluit tot intrekking en publicatie daarvan.

Ad. f2 Handreiking provinciaal belang

Ad. f3 Bestuursconvenant

Ad. f2 Handreiking provinciaal belang

Het is gewenst dat zo groot mogelijke helderheid wordt gegeven over hetgeen de provincie van provinciaal belang acht, hetgeen de provincie van andere partijen verwacht, wat de speelruimte is die aan anderen wordt gelaten en wanneer een initiatiefnemer kan verwachten dat de provincie zonodig correctief gaat optreden. Daarvoor is een Handreiking provinciaal belang opgesteld.

In de Handreiking provinciaal belang zijn de zaken van provinciaal belang in een lijst opgesomd. Daarbij is aangegeven waar deze provinciale belangen zijn verankerd en is aangegeven wat van partijen wordt verwacht als er een provinciaal belang in het geding is.

In de handreiking is en wordt alleen vastgesteld beleid opgenomen. De Handreiking provinciaal belang moet bij vaststelling van nieuw provinciaal beleid dus steeds worden geactualiseerd. Het nieuwe beleid moet steeds actief met andere partijen – waaronder gemeenten – worden gecommuniceerd.

Daarnaast is een aantal algemene afspraken gewenst over de wijze waarop de verschillende overheidsinstanties elkaar informeren. Het gaat onder meer om het elkaar toezenden van vooroverlegreacties en zienswijzen, het afstemmen over reactieve aanwijzingen en het zo snel mogelijk informeren van de gemeenten dat geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid een reactieve aanwijzing te geven (zodat het door de gemeenteraad (gewijzigd) vastgestelde bestemmingsplan zo snel mogelijk ter inzage kan worden gelegd).

Deze algemene afspraken zijn vooralsnog opgenomen in de concept Handreiking provinciaal belang. Bezien wordt of deze afspraken in een bestuursconvenant kunnen worden neergelegd.

Ad. f3 Bestuursconvenant

Er worden nog bestuurlijke afspraken gemaakt over het – als overheidsinstanties onderling - elkaar tijdig informeren over ontwikkelingen en plannen. Deze afspraken vormen een nadere invulling van de op landelijk niveau afgesproken Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

GS zullen PS in een later stadium nader informeren over het convenant.

Met het Omgevingsplan, de redeneerlijn/ het afwegingskader, de beleidsregels, de Handreiking provinciaal belang en de bestuurlijke afspraken wordt helderheid gegeven van hetgeen de verschillende overheidsinstanties in Flevoland van de provincie mag verwachten. Hiermee wordt op actieve wijze invulling gegeven aan de proactieve houding die onder de nieuwe Wro van de provincie mag worden verwacht.

Dit biedt naar onze mening voldoende basis om zonodig een reactieve aanwijzing te geven.

Als onverhoopt een reactieve aanwijzing wordt gegeven, moet daarbij altijd worden aangegeven:

- welk provinciaal belang in het geding is,
- waarom aantasting van dat provinciaal belang niet wordt geaccepteerd en
- op welke wijze het provinciaal belang is ingebracht in het overleg over het plan en bij de zienswijze op het ontwerp-bestemmingsplan.

Als een Wro-verordening geldt, moet aangetoond worden dat onverkorte toepassing van de verordening in de aldan voordoende specifieke situatie terecht is.

Voor de overweging waarom van het instrument reactieve aanwijzing gebruik wordt gemaakt i.p.v. een ander instrument dient onder meer te worden verwezen naar de redeneerlijn/het afwegingskader, de beleidsregels, de Handreiking provinciaal belang en de bestuurlijke afspraken.

Concluderend wordt voorgesteld:

- voorsnog geen Wro-verordening op te stellen, tenzij de provincie hiertoe verplicht wordt via een getrapte AMvB
- de bestaande inhoudelijke GS-beleidsregels 'om te hangen' naar de nieuwe GS-bevoegdheden (proactieve aanwijzing en reactieve aanwijzing)
- bestuurlijke afspraken te maken over de wijze waarop de overheidsinstanties in Flevoland elkaar informeren over ruimtelijke ordeningszaken

Vervolgtraject

Handreiking provinciaal belang

Bestuursconvenant

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om het – informatieve – document beschikbaar te stellen en bestuurlijke afspraken te maken.

De concept-Handreiking provinciaal belang wordt ingebracht in het overleg om tot bestuurlijke afspraken te komen.

De Handreiking en de uitkomsten van de bestuurlijke afspraken zullen ter kennis worden gebracht aan uw Staten.

5. Kanttekeningen:

Na de vaststelling van de beleidsregel archeologie en ruimtelijke ordening 2007 is de Monumentenwet gewijzigd. Er wordt nog een nieuwe provinciale handreiking voor archeologie opgesteld. Dan wordt ook duidelijk of de beleidsregel archeologie en ruimtelijke ordening aanpassing behoeft. Bij de invoering van de nieuwe Wro worden echter geen inhoudelijke beleidswijzingen doorgevoerd. Daarom wordt hier nog uitgegaan van de bestaande beleidsregel.

Alle "ins and outs" van de nieuwe Wro zijn nog niet bekend. Daarmee ook niet alle mogelijkheden en onmogelijkheden van de verschillende instrumenten.

Verder is uitgegaan van een bepaalde politiek-bestuurlijke context in Flevoland die tot op heden vooral gericht is op samenwerking van overheidsinstanties. Als deze context wijzigt, kan het nodig zijn hardere instrumenten in te zetten of vaker bepaalde instrumenten in te zetten dan thans verwacht wordt.

6. Evaluatie:

Het is gewenst om 2 jaar na het van kracht worden van de nieuwe Wro de invoeringsmaatregelen te evalueren.

De evaluatie heeft dan betrekking hebben op de ervaringen met:

- het voldoende kunnen waarborgen van de provinciale belangen
- het bestuursconvenant

Alsdan kan / zal ook worden gezien of de interpretaties van de nieuwe Wro juist waren.

Aan de hand daarvan kan worden gezien welke maatregelen gewenst zijn.

7. Advies van de Commissie van advies:

De commissie adviseert dit voorstel als bespreekstuk te agenderen voor de Provinciale Statenvergadering van 12 juni 2008.

De commissie stemt in met het vaststellen en in de inspraak brengen van:

1. ontwerp

‘Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006, aanpassing procedures vanwege de invoering van de nieuwe Wro’;

2. ontwerp

‘Verordening schade-advisering ruimtelijke ordening Flevoland 2008’.

8. Ontwerp-besluit:

Provinciale Staten van Flevoland,

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 4 maart 2008, nummer 617938

BESLUITEN:

1. Vast te stellen de bijgevoegde 'Eerste wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland'.
2. In te stemmen met het betrekken van de (zelf)evaluatie van de POCF bij een nieuw ontwerp voor het 'Reglement voor de Provinciale OmgevingsCommissie Flevoland'.
3. In te stemmen met de keuzen om:
 1. Nu nog geen PS-besluit te nemen tot aanwijzing van (categorieën van) gevallen waarvoor de coördinatieregeling van toepassing is, maar deze eerst te nemen als een situatie zich aandient waarbij toepassing van de coördinatieregeling door de provincie daadwerkelijk gewenst is;
 2. Nu het Omgevingsplan nog niet uit te werken voor grondbeleid, maar de mogelijkheden voor inzet van het grondinstrumentarium eerst in te vullen als de situatie zich aandient;
 3. Vooralsnog geen Wro-verordening op te stellen, maar de provincie zal vanzelfsprekend een Wro-verordening opstellen als het rijk dit verlangt op grond van een getrapte AMvB.

Aldus besloten in de openbare vergadering van Provinciale Staten van 12 juni 2008.

de griffier,

de voorzitter,

9. Bijlagen:

1. Verkenning benodigde besluiten voor overgang van oude WRO naar nieuwe Wro (heeft u reeds ontvangen)
2. Ontwerp Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006: aanpassing procedures vanwege de invoering van de nieuwe Wro (heeft u reeds ontvangen)
3. Ontwerp Verordening schade-advisering ruimtelijke ordening Flevoland 2008 (heeft u reeds ontvangen)
4. Ontwerp Eerste wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland (heeft u reeds ontvangen)
5. Redeneerlijn/Afwegingskader (heeft u reeds ontvangen)
6. De ontwerpen van de om te hangen GS-beleidsregels (heeft u reeds ontvangen)
7. Handreiking provinciaal belang (heeft u reeds ontvangen)

10. Ter lezing gelegde stukken:

1. Tekst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening
2. Bestaande GS-beleidsregels voor goedkeuring en verklaringen van geen bezwaar

Gedeputeerde Staten van Flevoland,

secretaris,

voorzitter,

Verkenning benodigde besluiten voor overgang van oude Wro naar nieuwe Wro

Hierna wordt ingegaan op:

A	De provinciale instrumenten van de nieuwe Wro	Blz. 26
B	Wat nog nodig voor de overgang van het oude naar het nieuwe instrumentarium	Blz. 35

A De provinciale instrumenten van de nieuwe Wro

De provincie krijgt met de nieuwe Wro nieuwe instrumenten. Deze instrumenten mogen alleen worden ingezet voor zaken die 'van provinciaal belang' zijn.

De gereedheidskist nieuwe Wro, bevat de volgende instrumenten:

1. Structuurvisie	(voorheen streekplan)	(verplicht)
2. Inpassingsplan	(nieuw)	(optioneel)
3. Projectbesluit	(nieuw)	(optioneel)
4. Verordening	(nieuw)	(optioneel)
5. Voorbereidingsbesluit	(nieuw)	(optioneel)
6. Coördinatieregeling	(nieuw)	(optioneel)
7. Grondinstrumentarium	(nieuw)	(optioneel)
8. Reactieve aanwijzing	(lijkt veel op onthouding goedkeuring)	(optioneel)
9. Proactieve aanwijzing	(voorheen aanwijzing)	(optioneel)
10. Verzoek aan gemeente om handhaving	(nieuw)	(optioneel)

Hierna wordt kort aangegeven wat het instrument inhoudt en waar het instrument voor toegepast kan worden.

Vervolgens wordt nagegaan welke aanpassingen en aanvullingen van bestaande (beleids)documenten nodig zijn om optimaal gebruik van de nieuwe instrumenten te maken. Dus om het provinciale beleid doorwerking te geven in het beleid van de gemeenten en/of te (laten) realiseren. Met (beleids)documenten worden zowel beleidsnota's, beleidsregels, verordeningen, etc. bedoeld.

Er wordt nadrukkelijk geen nieuw inhoudelijk beleid geformuleerd.

Alleen de overgang van oud instrumentarium naar nieuw instrumentarium wordt gefaciliteerd, om te bewerkstelligen dat het nieuwe instrumentarium zo goed mogelijk ingezet kan worden voor het reeds bestaande inhoudelijke beleid.

De instrumenten in het kort

Hier wordt volstaan met een korte omschrijving voor zover deze nodig is om te bezien welke aanpassingen en aanvullingen van de bestaande (beleids)documenten gewenst zijn om onder de nieuwe Wro het provinciale belang zo optimaal mogelijk doorwerking te laten vinden.

1. Structuurvisie (verplicht)

Een structuurvisie is in feite een nota waarin het ruimtelijke beleid zelf wordt neergelegd.

Een structuurvisie vervangt het huidige streekplan. Een structuurvisie is een beleidsplan dat alleen bindend is voor de provincie zelf. Het geeft de hoofdlijnen van het provinciale ruimtelijke beleid en geeft in hoofdlijnen aan hoe de provincie dit beleid wil (laten) realiseren. Het is verplicht voor het gehele grondgebied van een provincie. Daarnaast kunnen ook structuurvisies voor aspecten van beleid worden vastgesteld.

Het Omgevingsplan wordt van rechtswege aangemerkt als een structuurvisie.

2. Inpassingsplan (optioneel)

Het inpassingsplan is de vertaling van het beleid in een burgers bindend plan. Met bestemmingen, doeleindenomschrijvingen, gebruiksregels en bouwmogelijkheden wordt aangegeven wat waar mag. Het dient als toetsingskader voor aanvragen voor bouwvergunning en voor het toelaatbare gebruik van gronden.

Een inpassingsplan is het provinciale equivalent van een gemeentelijk bestemmingsplan. Het provinciale inpassingsplan wordt geacht onderdeel uit te maken van het gemeentelijke bestemmingsplan en vormt in die zin een soort partiële herziening van het gemeentelijke bestemmingsplan. Een inpassingsplan heeft dezelfde procedure als een bestemmingsplan.

Als de provincie realisatie van projecten of beleid dat van provinciaal belang is, zelf wil regelen, kan hiervan gebruik worden gemaakt. Het inpassingsplan zet echter wel de bevoegdheden van de gemeente hiertoe aan de kant, waardoor het bestuurlijk een zwaar instrument is. Anderzijds kan er juist een meerwaarde zijn. Bijvoorbeeld als gemeente en provincie hetzelfde willen en doordat de provincie het inpassingsplan opstelt er een eenvoudiger procedure kan worden doorlopen (afstemming met MER, afstemming procedures die anders door meerdere gemeenten zouden moeten worden opgestart).

Noot: De provincie kan een inpassingsplan opstellen en de uitvoering ervan (de toetsing van vergunningsaanvragen aan het inpassingsplan) aan de gemeente laten. De wet geeft ook de *mogelijkheid* om in een provinciaal inpassingsplan (maar ook een provinciaal projectbesluit of voorbereidingsbesluit) te bepalen, dat GS bevoegde instantie zijn voor het verlenen van een bouw-, aanleg- of sloopvergunningen. In die situaties treden GS in de plaats van burgemeester en wethouders en dienen zij de procedures toe te passen, die voor de verlening van deze vergunningen zijn voorgeschreven.

Voorbeeld:

N23 onder oude WRO en onder nieuwe Wro

In beide situaties moet de gewenste N23 verankerd worden in een bestemmingsplan.

Onder de oude WRO is er eerst een provinciale trajectkeuze-nota met bijbehorend MER opgesteld. Vervolgens hebben de twee betrokken gemeenten elk voor hun eigen grondgebied een bestemmingsplanprocedure doorlopen voor de verankering van de N23 in het bestemmingsplan. Het is niet gelukt deze twee bestemmingsplanprocedures gelijk op te laten lopen.

Onder de nieuwe Wro kan volstaan worden met een provinciaal inpassingsplan waaraan het MER is gekoppeld. Dit geeft een veel kortere, eenvoudiger en overzichtelijker procedure voor zowel overheden als bevolking.

3. Projectbesluit (optioneel)

Als een project niet past binnen een vigerend bestemmingsplan, kan met het nemen van een projectbesluit het vigerende bestemmingsplan aan de kant worden gezet en kunnen de benodigde bouwvergunningen worden verleend voor de uitvoering van het betreffende project. Het projectbesluit moet altijd binnen afzienbare termijn worden gevolgd door een bestemmingsplan waarin het is vertaald.

Een projectbesluit is de eerste fase van een bestemmingsplanherziening op basis waarvan gestart kan worden met de ontwikkeling van een project, waarvan de eindsituatie nog niet in beeld is of dat gefaseerd tot ontwikkeling wordt gebracht. Het moet altijd gevolgd worden door een vertaling in een bestemmingsplan (of een beheersverordening). Het is dus niet te vergelijken met een vrijstellingsprocedure ex art. 19 WRO, dat een zelfstandige, geheel van het bestemmingsplan losgekoppelde procedure was. Omdat het projectbesluit aan vrijwel dezelfde voorbereidingseisen moet voldoen en dezelfde procedure moet doorlopen, dient afgewogen te worden of het niet zinvoller is om direct een bestemmingsplanprocedure te starten. Dat zal afhangen van de aard van het project en de vraag of de beheerssituatie bij de aanvang van het project al bekend is. Een provinciaal projectbesluit moet gevolgd worden door een vertaling in een inpassingsplan. In feite zijn dus bij een provinciaal projectbesluit altijd twee procedures achter elkaar geschakeld worden: die van het provinciale projectbesluit zelf en die van de vertaling in het provinciale inpassingsplan. Zolang het projectbesluit nog niet in een

bestemmingsplan/inpassingsplan is vertaald, mogen er geen leges worden geïnd. Als de vertaling niet tijdig genoeg gebeurt, vervalt de mogelijkheid de leges te innen.

Omdat een projectbesluit dus geen tijdswinst geeft, maar wel extra risico's voor het kunnen innen van leges, heeft een aantal gemeenten al aangegeven geen projectbesluiten te gaan inzetten, maar alles via bestemmingsplannen te gaan regelen.

Voorbeeld:

Stel dat een provinciale weg wordt verbreed of wordt voorzien van een parallelweg. De gewenste aanpassing van de weg past niet in een bestemmingsplan. Voor de aanpassing van de weg wordt een projectbesluit genomen. De uitvoering kan na het nemen van het projectbesluit worden gestart. Voor de aanpassing kan 1 projectbesluit worden genomen. Maar als de aanpassing gefaseerd plaatsvindt, kan er ook voor worden gekozen om voor elke fase apart een projectbesluit te nemen.

Voor alle projectbesluiten geldt, dat deze nog moeten worden vertaald in een inpassingsplan. Daarvoor moet na de projectbesluiten nog eens de procedure voor een inpassingsplan worden doorlopen. In een dergelijk inpassingsplan kunnen meerdere projectbesluiten tegelijk worden meegenomen. Het is dus niet zo dat voor elk projectbesluit apart een apart inpassingsplan moet worden opgesteld.

4. Verordening (optioneel)

Een verordening regelt een aantal zaken die de gemeenten moeten vertalen in bestemmingsplannen. In principe moet dat binnen 1 jaar, tenzij in de verordening een andere termijn is gegeven.

Het gaat met name om regels voor de inhoud van bestemmingsplannen, maar ook eventuele daaraan voorafgaande projectbesluiten en beheersverordeningen. Tegen een verordening staat geen bezwaar en beroep open.

Met een verordening worden dus kaders gesteld die doorwerking moeten hebben in de gemeentelijke plannen. De verordening lijkt geschikt voor het verankeren van een langduriger en eenduidig beleid. Dat kan gaan om consolidatie, bijvoorbeeld het behoud en de bescherming van bestaande waarden. Het kan ook gaan om het nader reguleren van het provinciale beleid waarvan het gewenst is dat het voor het gehele provinciale grondgebied gelijk wordt ingevuld of dat de gemeentegrenzen overstijgt. Omdat een verordening binnen een bepaalde termijn in een bestemmingsplanregeling moet worden vertaald, moet hetgeen in de verordening wordt opgenomen een zekere mate van concreetheit hebben. Dat houdt onder meer in dat als er in een verordening voor specifieke gebieden bepaalde regels worden gesteld, dan moeten de grenzen van die specifieke gebieden duidelijk zijn. Als die grenzen niet duidelijk zijn, kan de rechtszekerheid van burgers in het geding komen.

Er kan enige tijd zitten tussen het van kracht worden van een verordening en de vertaling ervan in een bestemmingsplan. Om te voorkomen dat gronden in die tussentijd minder geschikt worden voor hetgeen met de verordening is beoogd, kan de provincie in de verordening regelen dat – zolang een gemeente e.e.a. nog niet heeft vertaald in een bestemmingsplan – (bouw)aanvragen rechtstreeks aan de verordening moeten worden getoetst. Zodra de provincie een verordening opstelt, kan zij dus voor elk onderdeel van de verordening bepalen of dat onderdeel deze rechtstreekse werking krijgt of niet.

Voorbeeld:

De natuurgebieden die dermate waardevol zijn dat deze niet voor de saldobenadering in aanmerking komen, behoeven langdurige bescherming.

Het concentreren van glastuinbouwbedrijven in de drie glastuinbouwgebieden en/of de contramal van dat beleid, het tegengaan van vestiging van volwaardige glastuinbouwbedrijven buiten de drie glastuinbouwgebieden, zou in een verordening kunnen worden geregeld.

5. Voorbereidingsbesluit (optioneel)

Om de bestaande situatie te bevriezen en daarmee te voorkomen dat gronden minder geschikt worden voor realisatie van de gewenste bestemmingen, kan een voorbereidingsbesluit worden genomen, voorafgaand aan de vaststelling van een inpassingsplan, projectbesluit of verordening. Aanvragen die passen binnen het vigerende bestemmingsplan moeten worden aangehouden en kunnen worden getoetst aan het nieuwe beleid. De voorbereidingsbescherming vervalt als niet binnen 1 jaar (bij een verordening een half jaar) een ontwerp van een plan, besluit of verordening ter inzage is gelegd. De noodzaak of wenselijkheid van een voorbereidingsbesluit zal afhangen van de specifieke situatie en zal dan beoordeeld moeten worden.

Voorbeeld:

Stel dat de provincie een weg wil aanleggen. Op een gegeven moment is het uiteindelijk gewenste tracé bekend. De aanleg van de weg moet echter nog mogelijk worden gemaakt door het opstellen van een inpassingsplan. Dan is het niet gewenst dat er gedurende het planproces nog extra bebouwing wordt gerealiseerd binnen het beoogde tracé. Stel dat het nog geldende bestemmingsplan wel bebouwingsmogelijkheden binnen het tracé toelaat. Om dan toch te voorkomen dat er – conform het geldende bestemmingsplan – nog nieuwe bebouwing wordt gerealiseerd, kan er een voorbereidingsbesluit worden genomen.

6. Coördinatieregeling (optioneel)

Voor realisatie van een project zijn vaak verschillende vergunningen en eventueel ontheffing van een bestemmingsplan of een nieuw bestemmingsplan nodig. Met de coördinatieregeling kan ervoor worden gezorgd dat de procedures van die verschillende besluiten over vergunningen, ontheffingen en planherzieningen op elkaar worden afgestemd, zodat alle ontwerp-besluiten en alle uiteindelijk vastgestelde besluiten gelijktijdig ter visie worden gelegd.

Er is een coördinerende instantie, maar wie welk besluit moet nemen (de bevoegdheidsverdeling) wordt niet gewijzigd. Met deze regeling is het mogelijk om vergunningsprocedures op elkaar af te stemmen. Daarnaast is het met deze regeling ook mogelijk om vergunningsprocedures en een inpassingsplan/bestemmingsplanprocedure op elkaar af te stemmen. (Ter vergelijking, met de voorgenomen omgevingsvergunning conform de WABO kunnen alleen vergunningsprocedures worden afgestemd, daarmee kan geen afstemming tussen vergunningen en een plan-procedure worden geregeld.) Provinciale Staten kunnen in een besluit (categorieën van) gevallen aanwijzen waarin de verwezenlijking van het provinciaal ruimtelijk beleid het toepassen van de coördinatieregeling wenselijk maakt.

Op dit moment is het lastig te bepalen in welke gevallen toepassing van de coördinatieregeling door de provincie gewenst is. De nieuwe Wro stelt niet verplicht dat een dergelijk besluit bij in werking treding van de nieuwe Wro wordt genomen. Een dergelijk besluit kan ook later worden genomen, als een situatie zich daadwerkelijk aandient waarin toepassing van de coördinatieregeling wenselijk lijkt te zijn.

7. Grondinstrumentarium (optioneel)

De provincie krijgt de mogelijkheid van kostenverhaal via de grondexploitatie bij een inpassingsplan en de mogelijkheid voor het vestigen van een voorkeursrecht.

Bij inpassingsplannen kan gewerkt worden met een exploitatieplan. Op grond van het exploitatieplan kan zonodig kostenverhaal plaatsvinden voor de kosten die zijn gemaakt voor de grondexploitatie. Er geldt een lijst van activiteiten waarvan de kosten op deze wijze verhaald mogen worden. In een structuurvisie kunnen uitgangspunten voor bovenplanse verevening (verdeling kosten van bovenwijkse voorzieningen) worden opgenomen.

Verder kunnen ook provincies in de toekomst gebruik maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Als een ontwikkeling in een structuurvisie is voorzien, geldt vanwege de koppeling met de Wet voorkeursrecht gemeenten, een langere termijn waarvoor het voorkeursrecht geldt.

Deze instrumenten zijn pas van belang als de provincie actief bepaalde ontwikkelingen zelf ter hand wil nemen. De wet verplicht niet om nu al de inzet van het grondinstrumentarium te bepalen. De inzet kan ook eerst worden bepaald als de situatie waarbij de provincie het grondinstrumentarium wil inzetten zich aandient.

In het Omgevingsplan is de mogelijkheid opgenomen een uitwerking op te stellen voor grondbeleid. Voorgesteld wordt hieraan eerst invulling aan te geven als een situatie waarbij de provincie het grondinstrumentarium wil inzetten, zich aandient.

Intermezzo:

De gemeenten hebben eenzelfde soort instrumenten als hiervoor is genoemd. Bij gemeenten gaat het dan om: structuurvisies, bestemmingsplannen, projectbesluiten, voorbereidingsbesluiten, coördinatieregeling en grondinstrumentarium. Gemeenten hebben niet de mogelijkheid van de Wro-verordening waarin zij regelen wat er in een bestemmingsplan neergelegd zou moeten worden. Wel hebben de gemeenten nog de mogelijkheid om in plaats van een bestemmingsplan, een beheersverordening op te stellen.

Beheersverordening (optioneel voor een gemeente)

Een beheersverordening vormt hetzelfde toetsingskader als een inpassingsplan/bestemmingsplan.

Het lijkt op een soort bestemmingsplan voor gebieden waar zich geen ontwikkelingen voordoen, maar dan in de vorm van een verordening gegoten.

Omdat het een verordening is, kan er tegen een beheersverordening geen bezwaar en beroep worden ingesteld. Er zijn echter geen zaken die niet ook met een bestemmingsplan/inpassingsplan geregeld zouden kunnen worden. Daarnaast zijn er nog veel vragen rondom overgangsrecht. Er is dan ook bij gemeenten en de juridische vakwereld een houding om terughoudend te zijn met het inzetten van een beheersverordening.

Voorbeeld:

Een beheersverordening zou kunnen worden gebruikt voor een natuurgebied of monument waar geen nieuwe ontwikkelingen of wijzigingen van activiteiten meer zijn toegestaan.

De gemeenten hebben niet de instrumenten die hierna worden genoemd. De hierna volgende provinciale instrumenten zijn namelijk gericht op het ingrijpen in de gemeentelijke gang van zaken.

8. Reactieve aanwijzing (optioneel)

Met een reactieve aanwijzing kunnen Gedeputeerde Staten als het ware 'gaten' schieten in een bestemmingsplan of projectbesluit van een gemeente. Het heeft in die zin dezelfde uitwerking als de onthouding van goedkeuring onder de oude WRO.

Als een bestemmingsplan of projectbesluit van een gemeente onderdelen bevatten die in strijd zijn met het provinciale beleid, kunnen Gedeputeerde Staten voor die onderdelen een reactieve aanwijzing geven. Die onderdelen maken dan geen onderdeel meer uit van het bestemmingsplan of projectplan. Deze aanwijzing is dus altijd een reactie op een besluit dat een gemeente heeft vastgesteld. Daarmee is het een instrument waarmee corrigerend kan worden opgetreden.

Echter, een reactieve aanwijzing mag alleen worden gegeven als GS daarvoor een zienswijze tegen het ontwerp-bestemmingsplan hebben ingediend, en deze zienswijze niet geheel door de gemeente is overgenomen. Verder is een reactieve aanwijzing alleen nog mogelijk als de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan wijzigingen in het bestemmingsplan hebben aangebracht die niet voortvloeien uit de zienswijzen van de provincie en/of de VROM-inspectie.

Verder is in de nieuwe Wro de reactieve aanwijzing als een soort ultimatum remedium opgenomen. GS moeten namelijk motiveren waarom zij niet andere bevoegdheden/instrumenten hadden kunnen

inzetten. Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat voor die afweging niet alleen wordt gekeken naar de verschillende toepassingsmogelijkheden van die instrumenten, maar ook naar de *verwachtingen* die bestonden over het al dan niet oppakken en invulling geven aan beleid (denk daarbij ook aan het verkrijgen van draagvlak voor beleid en het maken van afspraken over de daadwerkelijke implementatie ervan). De rechter zal hier uiteindelijk over moeten beslissen, er is nu nog geen jurisprudentie hierover.

Ten aanzien van de hiervoor bedoelde verwachtingen kan worden opgemerkt dat op dit moment met een aantal beleidsregels meer duidelijkheid is gegeven over de passendheid van een aantal activiteiten binnen het provinciale beleid. Hiermee wordt in feite meer duidelijkheid gegeven over de situaties dat verwacht mag worden dat de provincie zonodig ingrijpt.

De bestaande beleidsregels zijn gekoppeld aan het goedkeuringsvereiste en de vereiste verklaringen van geen bezwaar. Deze verdwijnen bij de nieuwe Wro. Daarom moet worden gezien of volstaan kan worden met het koppelen van de bestaande beleidsregels aan een nieuwe bevoegdheid (de (reactieve) aanwijzing) – in feite de beleidsregels ‘omhangen’ van een oude kapstok naar een nieuwe kapstok -, of dat de beleidsregels beter in de vorm van een nieuw instrument kunnen worden gegoten. Afhankelijk van de mate van concreetheid van de regels, wat eventueel al in een bestemmingsplanregeling kan worden gegoten en de mate waarin er nog vrijheid aan de gemeenten wordt gelaten, kan de keuze voor een verordening, inpassingsplan of aanwijzing worden gemaakt.

Het ligt in de rede dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat er daadwerkelijk wordt ingegrepen, of dat ingrijpen onverwacht plaatsvindt. Er wordt daarom gestreefd naar een werkwijze waarbij tijdig een eventuele strijdigheid met het provinciale beleid duidelijk wordt en/of dat er kan worden bijgesteld. Over die werkwijze worden nog (bestuurlijke) afspraken gemaakt.

Mede in dat kader is er een Handreiking provinciaal belang opgesteld. Bij de nieuwe Wro gaat het er om dat de provincie helderheid geeft over haar provinciale belangen, wanneer verwacht mag worden dat de provincie optreedt en hoe gehandeld kan worden in situaties dat maatwerk nodig lijkt en/of provinciale kennis gewenst is.

In de Handreiking provinciaal belang staan de zaken die van provinciaal belang zijn kort opgesomd. In principe kan een gemeente er vanuit gaan dat de provincie ingrijpt als een provinciaal belang wordt aangetast. Verder is in de handreiking aangegeven wanneer het gewenst is dat de provincie over ontwikkelingen wordt geïnformeerd. Hiermee wordt het voor anderen makkelijker gemaakt om met de provinciale belangen rekening te houden en tijdig de provincie in te schakelen en/of tot maatwerk te komen.

Voorbeeld:

In het Omgevingsplan is glastuinbouw alleen in de concentratiegebieden toegestaan. In de handreiking provinciaal belang is aangegeven dat een gemeente de provincie vroegtijdig informeert over plannen waarbij glastuinbouw buiten de concentratiegebieden wordt toegestaan.

a. Stel dat de gemeente een ontwerp-bestemmingsplan uitbrengt waarin niet wordt voldaan aan het concentratiebeleid. GS kunnen dan zienswijzen indienen waarbij wordt aangegeven welke provinciaal belang in het geding is, waarom dit belang (te veel) wordt aangetast en dat zij menen dat het bestemmingsplan daarop aanpassing behoeft. Het is vervolgens aan de gemeenteraad om het bestemmingsplan aan te passen aan de zienswijzen van GS.

a1. Stel dat de gemeenteraad het bestemmingsplan gewijzigd vaststelt waarbij zij gehoor geeft aan de zienswijzen van GS. Dan is het bestemmingsplan in overeenstemming met het provinciale beleid en is een reactieve aanwijzing niet meer aan de orde.

a2. Als de gemeenteraad het plan niet aanpast aan de zienswijze van GS, dan hebben GS de mogelijkheid een reactieve aanwijzing te geven. GS geven de reactieve aanwijzing, waarbij de glastuinbouw die buiten het concentratiegebied wordt toegestaan, uit het bestemmingsplan wordt gehaald.

b. Stel dat de gemeente een ontwerp-bestemmingsplan uitbrengt waarin wordt voldaan aan het concentratiebeleid. Het bestemmingsplan wordt echter door de gemeenteraad gewijzigd vastgesteld. De wijziging houdt in dat er glastuinbouw buiten de concentratiegebieden wordt toegestaan. De provincie heeft in het traject tot aan vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad, niet kunnen aangeven dat zij het niet eens is met een dergelijke wijziging. Omdat het om een wijziging gaat die eerst bij de vaststelling van het bestemmingsplan is aangebracht, kunnen GS corrigerend optreden met een reactieve aanwijzing. GS geven daadwerkelijk een reactieve aanwijzing, waarbij de glastuinbouw die buiten het concentratiegebied wordt toegestaan, uit het bestemmingsplan wordt gehaald. Gelet op het Omgevingsplan en de Handreiking provinciaal belang had de gemeente in dit geval kunnen verwachten dat GS een dergelijke reactieve aanwijzing zouden geven.

Een reactieve aanwijzing verschilt fundamenteel van de oude goedkeuring.

Een besluit om goedkeuring is bij alle bestemmingsplannen vereist.

Een besluit tot reactieve aanwijzing kan alleen gegeven worden als een provinciaal belang in het geding is, een zienswijze is ingediend en gemotiveerd kan worden, dat niet het belang niet beter met een ander instrument gebaat zou zijn geweest. Het is de bedoeling dat dit instrument bij wijze van uitzondering wordt ingezet als “ultimum remedium”.

Bij een activiteit die in strijd is met het provinciaal beleid en die (dus) niet gewenst is, moet de provincie dus *alert* reageren. Maar in het verleden is ook gebleken dat de provincie in incidentele gevallen toch medewerking wilde verlenen aan plannen die niet (geheel) binnen het provinciale beleid pasten. De wijze van handelen is onder de nieuwe Wro dan totaal anders dan onder de huidige WRO.

Stel, een ontwikkeling past niet binnen het provinciale beleid, maar is wel door de provincie gewenst. Stel verder dat die ontwikkeling door een gemeente mogelijk wordt gemaakt met een nieuw bestemmingsplan.

Onder de oude WRO moest de provincie vooraf toestemming/goedkeuring geven om medewerking aan die plannen te verlenen. Zonodig moest daarvoor eerst ook een afwijkingsprocedure van het Omgevingsplan of een procedure voor een partiële herziening van het Omgevingsplan worden doorlopen om die medewerking/goedkeuring te kunnen verlenen.

Onder de nieuwe Wro kan de provincie er simpelweg voor kiezen om ‘medewerking te verlenen’ door geen reactieve aanwijzing te geven, kortom door niets te doen richting gemeente.

Het al dan niet geven van een reactieve aanwijzing is een bevoegdheid van GS. Als GS bij het toepassen van die bevoegdheid afwijken van het provinciale beleid zoals dat is neergelegd in het Omgevingsplan, is het wel wenselijk dat PS hiervan op de hoogte worden gebracht. Dat op de hoogte stellen kan onder de nieuwe Wro op een andere wijze geschieden dan met een afwijkingsprocedure of partiële herzieningsprocedure. Omdat een Omgevingsplan een zelfbindend plan is (het bindt alleen de provincie zelf), kan ook worden volstaan met afspraken over de wijze waarop GS PS over deze gevallen informeren.

Het Omgevingsplan behoeft nadere beschouwing op het onderdeel van de procedures.

Voorbeeld:

In het Omgevingsplan is bepaald dat verstedelijking in principe in en aansluitend aan bestaand stedelijk gebied dient plaats te vinden. Nu komt een gemeente met het idee om een (nat) bedrijventerrein midden in het open agrarisch gebied en deels in een vaarverbinding te leggen. Bij wijze van experiment willen GS hieraan medewerking verlenen. GS verwachten dat hier een economische impuls voor het gebied vanuit gaat en dat deze impuls het verlies aan landschappelijke en recreatieve waarden voldoende compenseert. Het is echter de vraag of PS dezelfde mening zijn toegedaan, of dat zij menen dat het verlies aan landschappelijke en recreatieve waarden zwaarder weegt en vinden dat het bedrijventerrein niet mag worden aangelegd.

9. Proactieve aanwijzing (optioneel)

Met een proactieve aanwijzing kunnen Gedeputeerde Staten een gemeente de opdracht geven om iets in een bestemmingsplan te gaan regelen.

Tot op heden heeft de provincie met de goedkeuring van de gemeentelijke plannen ervoor kunnen zorgen dat die plannen geen strijdigheden vertonen met het provinciale beleid. Voor het toepassen van de proactieve aanwijzing gaat het dus om nieuwe zaken die verankering in een bestemmingsplan behoeven. Dat kan om nieuw beleid gaan – zoals invoering van een veiligheidszone die noodzakelijk blijkt –, maar ook om de realisatie van een specifiek project. In beide gevallen zal een afweging moeten worden gemaakt of in het specifieke geval een inpassingsplan meer geëigend is. Bij die afweging zal onder andere een rol spelen of het gaat om een item dat veel meer op de weg van een gemeente ligt en/of dat er speelruimte voor een eigen invulling door een gemeente is.

Voorbeeld: ramp met de opslag van stof OEI (Onverwacht Extreem Impulsief)

Uit een calamiteit op een opslagterrein voor een stof OEI blijkt dat de gevaren die samengaan met de opslag van die stof OEI fors onderschat zijn. Grote opslagen van de stof OEI zouden eigenlijk alleen op ruime afstand van woonwijken mogen worden gesitueerd. Stel dat de provincie vindt dat die afstand minimaal 1 km moet bedragen en dat uit een inventarisatie blijkt dat er één bedrijf is waar binnen een straal van 1 km rond dat bedrijf nieuwe woningbouwontwikkeling mogelijk is. Dan kunnen GS de desbetreffende gemeente een proactieve aanwijzing geven, waarin de gemeente de opdracht krijgt om de mogelijkheid voor nieuwe woningbouwontwikkeling binnen een straal van 1 km rond dat bedrijf uit het bestemmingsplan te halen.

10. Verzoek tot handhaving (optioneel)

Als er illegale activiteiten plaatsvinden, kan de provincie de gemeente verzoeken om tot handhaving over te gaan.

Bij illegale activiteiten gaat het om activiteiten die in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan. Handhaven houdt in het nemen van maatregelen om de illegale activiteiten te (laten) stoppen.

Onder de oude WRO zijn de gemeenten belast met de handhaving. De VROM-inspectie is belast met het eerste-lijns-toezicht. Dat houdt in dat de VROM-inspectie erop toeziet dat de gemeente haar handhavingstaak goed invult. De provincie is onder de oude WRO geen belanghebbende bij handhaving en kan volgens de rechters dan ook geen bemoeienis met handhaving hebben, ook al vindt de provincie dat er zou moeten worden gehandhaafd. (Dit wordt ook wel het 'gat van Weerselo' genoemd.)

Onder de nieuwe Wro blijven de gemeenten belast met de handhaving en de VROM-inspectie met het eerste-lijns-toezicht. Echter, er is specifiek in de Wro opgenomen dat een provincie de gemeente kan verzoeken om tot handhaving over te gaan. Als de gemeente weigert tot handhaving over te gaan, kan de provincie naar de rechter stappen. (Hiermee is het zogenoemde 'gat van Weerselo' gedicht.) De provincie kan dus als een belanghebbende de gemeente verzoeken om tot handhaving over te gaan.

Dat betekent niet dat er een specifiek provinciaal beleid voor handhaving komt, want de provincie heeft daartoe ook niet de bevoegdheid. Die bevoegdheid ligt bij de VROM-inspectie en blijft daar ook liggen.

Voorbeeld:

In een bestemmingsplan is geregeld dat er ergens geen glastuinbouwbedrijf mag worden gevestigd. Nu vestigt zich daar toch een glastuinbouwbedrijf. Dit is in strijd met het bestemmingsplan, maar ook in strijd met het provinciale beleid dat glastuinbouw alleen in de concentratiegebieden mag plaatsvinden. De gemeente treedt niet uit zichzelf tegen deze ontwikkeling op. GS kunnen niet zelf handhavend optreden. Daarom verzoeken GS de gemeente om alsnog handhavend op te treden.

Intermezzo:

Het Rijk heeft eenzelfde soort instrumenten als de provincie. Deze instrumenten mag het rijk allen inzetten als nationale belangen in het geding zijn.

Bij het Rijk gaat het dan om: structuurvisies, bestemmingsplannen, projectbesluiten, voorbereidingsbesluiten, grondinstrumentarium, reactieve aanwijzing, proactieve aanwijzing, coördinatieregeling.

Het rijk heeft in plaats van de mogelijkheid van de Wro-verordening, de mogelijkheid een AMvB op te stellen.

Daarbij heeft het Rijk de mogelijkheid om met een AMvB de provincie de opdracht te geven een provinciale Wro-verordening op te stellen. Verder kan het Rijk de provincie met een proactieve aanwijzing de opdracht geven om de gemeenten een proactieve aanwijzing te geven. Dit wordt de zogenoemde 'getrapte AMvB' en 'getrapte proactieve aanwijzing' genoemd, omdat het Rijk zich niet rechtstreeks tot de gemeenten richt, maar dat via de provincie doet.

Verder heeft het Rijk het eerste-lijns toezicht op handhaving door de gemeenten. Daarom heeft het Rijk geen formele mogelijkheid voor een verzoek om handhaving nodig.

In het volgende schema is een overzicht gegeven van de verschillende instrumenten die de verschillende bestuurslagen hebben.

Rijk	Provincie	Gemeente
√	Structuurvisie	√
√	Inpassingsplan	Bestemmingsplan
-	-	Beheersverordening, die in de plaats van een bestemmingsplan wordt vastgesteld
√	Projectbesluit	√
AMvB	Wro-verordening	-
√	Voorbereidingsbesluit	√
√	Coördinatiebesluit	√
√	Grondinstrumentarium: grondexploitatie voorkeursrecht	√
√	Reactieve aanwijzing	-
√	Proactieve aanwijzing	-
Toezicht	Verzoek om handhaving	Handhaving

B Acties nodig vanwege de overgang van het oude naar het nieuwe instrumentarium

Voor een goede overgang van het oude naar het nieuwe instrumentarium, zijn nog aanpassingen en aanvullingen van bestaande (beleids)documenten nodig, om de nieuwe instrumenten zo goed mogelijk te kunnen inzetten.

Inhoudelijk beleid verankeren en doorvertalen

Een structuurvisie is verplicht. Maar omdat het Omgevingsplan Flevoland 2006 het gehele grondgebied van Flevoland beslaat en het Omgevingsplan van rechtswege als structuurvisie wordt aangemerkt, behoeft er niet nogmaals een structuurvisie te worden opgesteld.

Bij het opstellen van het Omgevingsplan Flevoland 2006 is reeds zoveel mogelijk rekening gehouden met de komst van de nieuwe Wro. Mede daarom is al zoveel mogelijk aangegeven wat van provinciaal belang is en wat van de verschillende partijen wordt verwacht.

Zoals gezegd mogen de nieuwe instrumenten alleen worden ingezet als er een provinciaal belang in het geding is. Het Omgevingsplan Flevoland 2006 vormt de basis voor de bepaling van hetgeen van provinciaal belang is.

De afweging of daadwerkelijk van een instrument gebruik wordt gemaakt, zal mede afhankelijk zijn van de situatie. Die situatie houdt verband met:

- de mate waarin provinciale belangen in het geding zijn,
- de rollen die verschillende partijen hebben,
- de competenties/mogelijkheden van verschillende partijen om invulling aan het beleid te geven en
- de bereidheid om mee te werken aan de beoogde ontwikkeling.

Voor de instrumenten inpassingsplan, projectbesluit, voorbereidingsbesluit, reactieve aanwijzing, proactieve aanwijzing en besluit aanwijzing van gevallen waarop de coördinatieregeling van toepassing is, zal afhankelijk van de specifieke – zich dan voordoende - situatie gekozen worden voor het gebruik van die instrumenten.

Daarbij geldt dat zoveel mogelijk helderheid vooraf gegeven moet worden over het beleid en de grenzen waarbinnen de gemeenten speelruimte hebben. Als de grenzen worden overschreden, kunnen de gemeenten er van uit gaan dat er in principe correctief door de provincie wordt opgetreden (zonodig met een reactieve aanwijzing). Als de gemeente vindt dat er in een specifiek (en incidenteel) geval voldoende argumenten zijn om het provinciale beleid niet te volgen, is het raadzaam hierover vroegtijdig contact met de provincie op te nemen zodat beoordeeld kan worden of maatwerk in dat specifieke geval aan de orde kan zijn.

Helderheid over de grenzen wordt op dit moment door zowel PS als door GS gegeven.

PS in het Omgevingsplan.

GS door het stellen van beleidsregels. Denk hierbij aan de beleidsregels 'Kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied 2007', 'archeologie en ruimtelijke ordening 2007', 'locatiebeleid stedelijk gebied 2007' of 'windmolens 2007'. Met deze beleidsregels concretiseren GS een aantal beleidsuitspraken van PS die in het Omgevingsplan als essentieel zijn aangemerkt. Beleidsregels van GS moeten echter altijd aan een bevoegdheid van GS zijn gekoppeld. De beleidsregels binden een gemeente dus niet, omdat de regels gelden voor de inzet van een eigen provinciaal instrument. Maar een gemeente kan aan de hand van de beleidsregels wel vooraf weten waar zij aan toe is.

Het is gewenst om de helderheid die thans onder de oude WRO wordt gegeven, ook onder de nieuwe Wro te blijven geven.

De bestaande beleidsregels zijn gekoppeld aan de bevoegdheden van GS om verklaringen van geen bezwaar af te geven en besluiten omtrent goedkeuring van gemeentelijke plannen te nemen. Deze bevoegdheden verdwijnen onder de nieuwe Wro.

Er moet dus nu al een keuze worden gemaakt over de bestaande beleidsregels: worden die simpelweg 'omgehangen' van de goedkeuringsbevoegdheid naar de nieuwe bevoegdheden van GS onder de nieuwe Wro (de (reactieve) aanwijzing), of moeten die in de vorm van een ander instrument worden gegoten, bijv. in een verordening of een proactieve aanwijzing.

Daarnaast moet er nu al een keuze worden gemaakt voor het al dan niet opstellen van een verordening inzake hetgeen inhoudelijk in een bestemmingsplan moet worden geregeld.

Toepassing instrumenten geeft lusten en lasten

Het hebben en toepassen van de instrumenten houdt in dat alle lusten, maar ook lasten meekomen. De provincie kan meer zelf in de hand houden en regie op de realisatie voeren. Maar daarbij hoort ook het nemen en accepteren van de daarbij behorende risico's. Bijvoorbeeld exploitatierisico's en planschade. In het Besluit op de ruimtelijke ordening is nu ook bepaald dat de provincie een verordening voor de advisering over schadevergoeding moet hebben. Deze verordening voor de schadeadviesing is dus verplicht en dient in principe vastgesteld te zijn als de Wro van kracht wordt.

Toepassing instrumenten is gekoppeld aan procedures

Inpraak

Voor het toepassen van de instrumenten zijn procedures van toepassing.

Bij toepassing van de nieuwe instrumenten, zal de provincie zonodig inspraak moeten geven. De inspraak zal conform de huidige Inspraakverordening Flevoland 2006 gebeuren.

Advisering POCF

De verplichte advisering door een Subcommissie gemeentelijke plannen van de POCF over de goedkeuring van gemeentelijke plannen verdwijnt. De advisering van de POCF over strategisch belangrijke plannen en het overleg blijft.

Verder wordt voor een aantal leden niet meer bij wet voorgeschreven dat zij lid zijn van de POCF. Het is aan de provincie om de leden van de provinciale planologische commissie te bepalen.

Dat houdt in dat het Reglement op de POCF moet worden aangepast.

Reactietermijnen

De termijnen waarbinnen gereageerd moet worden op plannen van gemeenten, worden doorgaans 6 weken. De termijn voor het indienen van zienswijzen en het geven van een reactieve aanwijzing is in de nieuwe Wro bepaald op 6 weken. Dit zijn harde deadlines. Als daarbinnen niet is gereageerd, dan hoeft de zienswijze niet in behandeling te worden genomen, of wordt de reactieve aanwijzing niet van kracht. De termijn voor het vooroverleg is in de nieuwe Wro niet bepaald, maar er wordt wel aansluiting gezocht bij de redelijke termijn waarbinnen wettelijke adviseurs adviseren. Die termijn bedraagt minimaal 6 weken.

Als deze termijnen worden vergeleken met de reactietermijnen van de huidige WRO, is dat een aanzienlijke verkorting van de reactietermijn. Omdat het bij zienswijzen en reactieve aanwijzingen om politiek gevoelige onderwerpen gaat, ligt het niet in de rede om bij deze zaken te gaan werken met een mandaat. De regeling mandaat hoeft daarom niet te worden aangepast. Het is echter wel duidelijk dat er specifieke regelingen getroffen moeten worden om het tijdig reageren mogelijk te maken. (waarschijnlijk een groter beroep op de procedure voor nagezonden stukken en spoedprocedures)

Reactietermijnen onder de huidige WRO:

Op dit moment wordt ernaar gestreefd om binnen 8 weken te reageren in het vooroverleg.

Verklaringen van geen bezwaar moeten in principe binnen 8 weken worden afgehandeld.

Bestemmingsplannen moeten binnen 13 weken zijn beoordeeld en als tegen het bestemmingsplan bedenkingen zijn ingediend bedraagt die termijn 6 maanden in plaats van 13 weken.

Procedures voor uitwerken en afwijken van het Omgevingsplan

In de oude WRO is bepaald (in artikel 4a lid 8) dat in het streekplan aangegeven moet worden 'in hoeverre GS volgens bij het plan aan te geven regelen het plan moeten uitwerken en binnen bij het plan te bepalen grenzen van het plan mogen afwijken'. In de nieuwe Wro is dit niet meer bepaald. Ergo, in de nieuwe Wro is *alleen* bepaald dat PS een structuurvisie vaststellen.

In de nieuwe Wro is ook geen expliciete delegatiemogelijkheid opgenomen op grond waarvan GS een structuurvisie (-uitwerking of -afwijking) kunnen vaststellen. Daarom moet nagegaan worden in hoeverre het onder de nieuwe Wro nog mogelijk en nog nodig is dat GS het ruimtelijk deel van het Omgevingsplan nog kunnen uitwerken of ervan kunnen afwijken.

Het is dus niet meer vereist om in het Omgevingsplan procedures voor uitwerken en afwijken te geven.

Het onderdeel van het Omgevingsplan dat gaat over het afwijken en uitwerken van het Omgevingsplan door GS behoeven daarom nadere beschouwing en moet zonodig worden aangepast.

(Noot: dit is overigens ook nodig vanwege het feit dat er onder de nieuwe Wro geen afwijkingsprocedure meer nodig is om in een specifiek (en incidenteel) geval een plan doorgang te laten vinden dat niet geheel binnen het omgevingsplan past.)

Bestaande werkafspraken

Op dit moment wordt gewerkt conform werkafspraken, bijvoorbeeld de afspraken die er nu zijn over het vooroverleg en het bilaterale overleg. Deze werkafspraken moeten geactualiseerd worden. Daarom is het gewenst dat de Handreiking gemeentelijke plannen wordt omgevormd tot een nieuwe Handreiking provinciaal belang. Deze geeft aan wat van gemeenten wordt verwacht als er een provinciaal belang in het geding is. Zoals hiervoor is aangegeven is hetgeen van provinciaal belang is, gebaseerd op het Omgevingsplan Flevoland 2006.

Grondslag regelingen op basis van de oude WRO en regels die verwijzen naar de oude WRO

Het Reglement op de POCF en de beleidsregels voor goedkeuring van bestemmingsplannen en de afgifte van verklaringen van geen bezwaar vinden hun grondslag (mede) in de WRO. Nu de WRO wordt vervangen door de nieuwe Wro, moet ook deze grondslag worden aangepast.

Verder wordt in de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland verwezen naar instrumenten uit de oude WRO. Deze moeten worden omgezet naar instrumenten van de nieuwe Wro.

Gelet op het voorgaande moeten de volgende regelingen zonodig worden aangepast:

- Reglement voor de Provinciale OmgevingsCommissie Flevoland: wijziging grondslag voor het reglement en het opheffen subcommissie(s)
- Het onderdeel van het Omgevingsplan dat gaat over het uitwerken en afwijken door GS.
- Verordening voor de fysieke leefomgeving: de verwijzingen naar artikelen van de oude WRO aanpassen aan de nieuwe Wro