

***Statenstuk* 2011-464**

HERZIEN

**Vijfde wijzigingstranche Provinciale omgevingsverordening Drenthe
(invoegen Hoofdstuk 3 Ruimtelijk Omgevingsbeleid).**

Voorgestelde behandeling:

- provinciale staten op 9 en 10 maart 2011

Behandeld door G.H. Arkema, telefoonnummer (0592) 36 54 36 , e-mail g.arkema@drenthe.nl

Portefeuillehouder: mevrouw A. Haarsma

Inleiding

Voor u ligt de tekst van de 'Vijfde wijzigingstranche Provinciale omgevingsverordening'. Met deze tranche wordt hoofdstuk 3 Ruimtelijk Omgevingsbeleid - gemakshalve hier: de verordening - als onderdeel aan de bestaande Provinciale omgevingsverordening Drenthe (POV) toegevoegd. De verordening legt randvoorwaarden vast waaraan gemeenten bij ruimtelijkeplanontwikkeling gehouden zullen zijn en vloeit voort uit de Omgevingsvisie en de daarin neergelegde sturingsfilosofie. In bredere context merken wij over de verhouding provinciaal versus gemeentelijk belang het volgende op.

Provinciaal belang

Basisdocument voor het werken aan provinciaal belang is inhoudelijk altijd de Omgevingsvisie, waarin wij onze ruimtelijke belangen en beleidsdoelen hebben uitgewerkt. Gemeenten zijn het primaire bestuursorgaan om aan ruimtelijk beleid, daaronder begrepen het provinciaal beleid, in concrete situaties via hun ruimtelijke plannen invulling te geven. Ruimtelijke kwaliteit en de kernwaarde bedrijvigheid vormen belangrijke peilers van de Omgevingsvisie. Deze twee elementen zijn nevensgeschikt. Het is aan de gemeente om als eerste een ruimtelijke visie op een gebied te formuleren. Dat een gebied een 'witte vlek' is voor wat betreft aanwezigheid van kernkwaliteiten, maakt een locatie niet tot een gebied zonder ruimtelijke kwaliteit. Het is slechts de afwezigheid van kernkwaliteiten c.q. ruimtelijke kwaliteiten van provinciaal belang, die geconstateerd kan worden. Vanuit een monitorende rol, ziet de provincie erop toe dat gemeenten in de 'witte vlekken' in elk geval een bepaald basisniveau aan ruimtelijke kwaliteit bereiken. Daarnaast kunnen de andere onderdelen van ons begrip van ruimtelijke kwaliteit in titel 2 van de verordening, te weten: zorgvuldig ruimtegebruik en milieu- en leefomgevingskwaliteit leiden tot een provinciaal belang.

Voorts is sectoraal beleid, zoals verwoord onder titel 3 van de verordening, van toepassing en kan de uitwerking van een eventueel initiatief op zijn wijde omgeving – gevolgen voor nabijgelegen kernkwaliteiten – in voorkomende gevallen tot betrokkenheid van de provincie leiden.

Instrumentarium

Om aan genoemde belangen in een concrete situatie invulling te geven, zetten wij actief in op het Relatiebeheer. Dat houdt in dat gemeenten en provincie in een vroegtijdig stadium afspraken maken over majeure en minder voorname ruimtelijke planontwikkelingen. Dit past bij onze sturingsfilosofie, zoals in de Omgevingsvisie, hoofdstuk 7, uiteengezet. Voorts werken wij aan gebiedsuitwerkingen als uitvloeisel van de Omgevingsvisie. Ook daaraan zullen wij actief invulling geven.

Naast voornoemd instrumentarium staan ons bij voorliggende ruimtelijke initiatieven diverse andere juridische en niet juridische instrumenten ter beschikking voor het geval gemeenten en provincie het uiteindelijk niet eens worden over die ontwikkeling. Tot de niet juridische instrumenten behoren naast het Relatiebeheer onder andere voorlichting, het afsluiten van bestuurlijke overeenkomsten en subsidiërelaties. Tot de juridische instrumenten hoort de voorliggende verordening. Waar aan een verordening als voorliggende vooral voorafgaand aan en tijdens het opstellen van ruimtelijke plannen een rol toekomt, liggen deze andere Wro-instrumenten meer in de corrigerende sfeer. Indien de voorliggende verordening en het Relatiebeheer niet de overeenstemming brengen die nodig is ter borging van provinciale belangen, kunnen wij de overige formele Wro-instrumenten eventueel inzetten. Te denken valt dan aan het indienen van een zienswijze op een bestemmingsplan, het instellen van beroep op een plan of aan het geven van een reactieve aanwijzing. De hier verwoorde mogelijkheden tot formeel corrigerend optreden zullen in de Drentse praktijk naar verwachting niet of nauwelijks hoeven te worden ingezet. Wij vertrouwen op onze aanpak gericht op afstemming vóóraf via onder meer het Relatiebeheer.

Uitwerking Verordening

De medio 2010 vastgestelde Omgevingsvisie bevat in hoofdstuk 7 (Sturingsfilosofie) de randvoorwaarden waarbinnen de verordening tot stand dient te komen. Ook inhoudelijk moet de verordening zijn grondslag voornamelijk in die visie vinden. De verordening is slechts een vertaling van de vastgestelde Omgevingsvisie Drenthe; er worden geen nieuwe beleidskeuzen in gemaakt. U vindt in de verordening eveneens de Structuurvisie Ondergrond juridisch doorvertaald voor wat betreft de planologisch juridisch relevante aspecten. Tot slot wordt met het aanbieden van bijgaande verordening beoogd invulling te geven aan de in de Staten aangenomen motie 2010/16 (verordening als terugvaloptie bij realisatie van het provinciaal omgevingsbeleid).

De verordening is als volgt opgebouwd:

I. Voorschriften

- Titel 1: begripsbepalingen, bepalingen voor de AFLO ('Algemeen');
- Titel 2: bepalingen over ruimtelijke kwaliteit, uiteenvallend in bepalingen ten behoeve van behoud en versterking van kernkwaliteiten ('Ruimtelijke Kwaliteit');
- Titel 3: bepalingen over ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld wonen, bedrijvigheid, Ecologische Hoofdstructuur en Nationaal Landschap Drentsche Aa ('Bruisend Drenthe');
- Titel 4: bepalingen in het geval van verzoeken om tegemoetkoming in planschade (aan de orde wanneer de provincie zou besluiten zelf een inpassingsplan vast te stellen);
- Titel 5: afrondende bepalingen voor onder andere verzoeken om ontheffing van de verordening, overgangstermijn en inwerkingtreding.

II. Toelichting

Dit deel bevat een ruime toelichting op alle bepalingen. Het moet bijdragen aan het begrip van de bepalingen in de verordening en de werkbaarheid ervan.

III. Bijlagen

Tot de verordening behoort veel kaartmateriaal. Het gaat om kaarten van de Omgevingsvisie, maar ook om kaarten die nog niet eerder door de Staten werden vastgesteld. Tot deze laatste categorie behoren de kaarten Bestaand Stedelijk Gebied (opgesteld in samenspraak met gemeenten) en Concretisering EHS (opgesteld door vakdeskundigen).

Een nadere uitwerking van de thema's vindt u hierna onder 4.2. Uit voorgaande uiteenzetting kunt u opmaken dat voor het opstellen van de verordening gebruik is gemaakt van het kaartmateriaal zoals dat voor vaststelling van Omgevingsvisie is gehanteerd. Wij merken op dat waar provinciale staten dit kaartmateriaal heeft vastgesteld de verordening onder voorwaarden aan gedeputeerde staten in een aantal bepalingen de mogelijkheid biedt om het tot de verordening behorend kaartmateriaal (zoals bijvoorbeeld de Kaart Kernkwaliteiten, de kaart Ecologische Hoofdstructuur en de kaart Bestaand Stedelijk Gebied) te wijzigen. In dergelijke situaties zal het gaan om beleidsarme aanpassingen van kaartmateriaal. Wij zullen jaarlijks rapporteren over de wijze waarop gebruik is gemaakt van de wijzigingsbevoegdheden door een overzicht met gemaakte mutaties te verstrekken.

Tervisielegging ontwerp

De verordening heeft na publicatie formeel ter inzage gelegen tot en met 22 december 2010. Over het ontwerp zijn 40 zienswijzen ontvangen. In de bijgevoegde tabel 'Vraag en Antwoord ingediende zienswijzen verordening Ruimtelijk Omgevingsbeleid' vindt u de indieners van zienswijzen, hun zienswijzen en de voorgestelde reacties. Een aantal zienswijzen is buiten de termijn verzonden en zou daardoor formeel gezien als niet-ontvankelijk moeten worden aangemerkt. Wij zijn echter van mening dat een geringe termijnoverschrijding of een ander formeel gebrek in het voorliggende geval aan inhoudelijke behandeling niet in de weg staat. Alle ontvangen reacties zijn inhoudelijk beoordeeld.

Advies

1. Kennisnemen van de ingediende zienswijzen naar aanleiding van de terinzagelegging van de 'Vijfde wijzigingstranche Provinciale omgevingsverordening Drenthe' (invoegen Hoofdstuk 3 Ruimtelijk Omgevingsbeleid).
2. Instemmen met beantwoording op de ingediende zienswijzen conform het bijgevoegde stuk 'Vraag & Antwoord Verordening Ruimtelijk Omgevingsbeleid'.
3. De tekst van en het kaartmateriaal behorende tot de vijfde wijzigingstranche Provinciale omgevingsverordening Drenthe conform het gestelde in de 'Wijzigingsnota' aanpassen.
4. De vijfde wijzigingstranche Provinciale omgevingsverordening vaststellen en publiceren.

Beoogd effect

Vaststelling van een verordening voor het Ruimtelijk Omgevingsbeleid is één van de methoden om de provinciale Omgevingsvisie extern te laten doorwerken en past binnen de daarin uitgesproken sturingsfilosofie. Het brengt provinciale regelgeving daarnaast in lijn met nationale regelgeving.

Argumenten

1.1 Bloemlezing ingediende zienswijzen.

De verordening is voorafgaand aan de Awb-procedure op ambtelijk niveau voorgelegd aan de Adviescommissie voor de Fysieke Leefomgeving, de Drentse gemeenten en Drents Plateau. Een aantal partners voelt zich overvallen door het tempo waarin de verordening nu tot stand komt en zou liever geen verordening voor het ruimtelijk omgevingsbeleid hebben gezien, maar geen enkele gemeente stelt op voorhand dat deze verordening een onwerkbaar situatie oplevert. Andere gesprekspartners bezien de verordening in samenhang met overlegmechanismen zoals het Relatiebeheer en is doorgaans positief kritisch over de opbouw en over beleidsruimte die de verordening laat.

In de 40 formele zienswijzen wordt ingegaan op velerlei aspecten van de verordening. De hoofdthema's betreffen:

- Provinciale sturingsfilosofie
- Stelsel van de Wet ruimtelijke ordening
- Regeldruk
- Beleidsruimte die de verordening laat
- Begripsbepalingen en gekozen terminologie
- Adviescommissie Fysieke Leefomgeving
- Kernkwaliteiten en kernwaarde bedrijvigheid
- Rechtmatigheid regeling ondergrond
- Beleidsneutraliteit agrarische bedrijvigheid
- Nationaal Landschap Drentsche Aa en de Ecologische Hoofdstructuur
- Overgangsbepalingen
- Waarde bestuurlijke afspraken en toezeggingen
- Kwaliteit van het tot de verordening behorende kaartmateriaal

2.1 Ingediende zienswijzen vormen geen reden om van vaststelling af te zien.

Alle zienswijzen zijn uitvoerig behandeld in het stuk Vraag en Antwoord zienswijzen verordening Ruimtelijk Omgevingsbeleid zoals u die bijgevoegd vindt.

Inhoudelijk

Waar mogelijk zijn zienswijzen van reclamanten gebruikt om bepalingen te verhelderen en aan te scherpen. Dit heeft tot diverse aanpassingen in de tekst van de verordening geleid. Dit geldt voor meerdere bepalingen. Een tweetal zienswijzen om artikelen toe te voegen (Mobiliteit en ASTRON) is eveneens gehonoreerd. Veel zienswijzen stellen recentelijk gemaakte beleidskeuzen opnieuw ter discussie. Daarmee zou het uitgangspunt de verordening beleidsneutraal te maken op de helling komen te staan. Daar hebben wij niet voor gekozen.

Eén inhoudelijk relevante vraag is die van gemeenten naar uitstel van het moment waarop de bepalingen in werking treden die een verplichte regionale afstemming van woningbouwplannen en regionale werklocaties bewerkstelligen. In de verordening is de datum van inwerkingtreding voor de verplichte regionale afstemming uitgesteld tot 1 juli 2012. Wij hechten eraan te zeggen dat dit het streven naar deze regionale afstemming over de desbetreffende kwesties onverlet laat. Op grond van de vaststelling van de Omgevingsvisie betreft het immers reeds staand beleid. Eventueel kunnen tot de datum van inwerkingtreding van deze bepalingen andere sturingsinstrumenten worden ingezet.

Een andere relevante inhoudelijke vraag is die naar de verhouding tussen kernwaarde bedrijvigheid en de kernkwaliteiten. Wij menen dat wij in de voorliggende verordening recht hebben gedaan aan het daarover gestelde in de Omgevingsvisie zodat wij de desbetreffende zienswijzen niet hebben gehonoreerd.

3.1 Ingediende zienswijzen vormen aanleiding om de verordening gewijzigd vast te stellen.

Bij deze nota vindt u een 'Wijzigingsnota' gevoegd. Hierin kunt u nalezen welke wijzigingen op grond van de ingediende zienswijzen ten opzichte van het ontwerp van de verordening zijn aangebracht.

4.1 Hanteren van een verordening voor het ruimtelijk omgevingsbeleid past bij de Sturingsfilosofie.

In hoofdstuk 7 van onze Omgevingsvisie wordt de sturingsfilosofie van de provincie uiteengezet. In de vastgestelde Omgevingsvisie gaat de provinciale sturingsfilosofie uit van vertrouwen en gelijkwaardigheid tussen de bestuurlijke partners provincie en gemeente. Naast andere instrumenten past ook een 'Verordening Ruimtelijk Omgevingsbeleid' in de sturingsfilosofie. Dit voor onderwerpen die aan in het hoofdstuk omschreven criteria voldoen. Deze zien er kortweg op dat we een verordening hanteren voor die ruimtelijke thema's waarvoor dat moet (ontwerp-AMVB Ruimte, zie 4.2) en waarvoor we dat willen: of omdat we duidelijkheid vooraf willen geven, of omdat we gemeentelijke planontwikkeling aan eigen randvoorwaarden willen binden. Genoemde criteria leggen geen verband met het gewicht van een provinciaal belang en het al dan niet voorkomen van een bepaald beleidsthema in de verordening is voor het gewicht ervan dus niet zelfs maar een vingerwijzing.

Met voornoemde opbouw van de verordening wordt aangesloten bij het advies dat de werkgroep Evaluatie Instrumentarium POP II in diens eindrapport over mogelijk en voorgesteld gebruik van het Wro-instrumentarium geeft. De verordening komt tegemoet aan gestelde randvoorwaarden, niet alleen thematisch maar ook inhoudelijk. Bepalingen zijn veelal als *verantwoordingsplicht* ingericht en kennen relatief *weinig absolute normstellingen*. Menig bepaling laat beleidsruimte aan gemeenten om op eigen wijze invulling aan het desbetreffende thema te geven. Een aantal zienswijzen is erop gericht om deze interpretatieruimte te verkleinen. Gezien onze sturingsfilosofie hebben wij die zienswijzen

niet gehonoreerd. De verordening kent weinig ontheffingsbepalingen. Al met al blijven gemeenten zelf primair aan zet en zij zullen in hun ruimtelijke plannen dus de concrete invulling moeten geven aan bijvoorbeeld kernkwaliteiten, kernwaarde bedrijvigheid en het beleid voor de robuuste systemen.

4.2 Met het hanteren van een verordening gaat de provincie voldoen aan een 'wettelijke plicht'.

Het Rijk heeft de AMVB Ruimte in voorbereiding. Deze is vertraagd als gevolg van de kabinetscrisis en een aantal door de Raad van State geconstateerde onvolkomenheden, maar zal in aangepaste vorm door het nieuwe kabinet nog worden vastgesteld. De ontwerp-AMVB omvat Rijksbelangen op ruimtelijk gebied waarvoor het Rijk de provincie verplicht een verordening te hanteren. Tot deze verplichte thema's behoren de Ecologische Hoofdstructuur, Nationaal Landschap de Drentsche Aa, zorgvuldig ruimtegebruik (SER-ladder), bepalingen voor permanente bewoning van recreatieterreinen en bepalingen voor detailhandel en bedrijvigheid. De voorliggende verordening geeft invulling aan de plicht voor deze thema's een verordening op te stellen. In de toelichting vindt u overigens steeds aangegeven wanneer een desbetreffende bepaling (mede) gestoeld is op een 'nationale plicht'.

Thema's in de Verordening

De verordening bevat de *thema's die het vanuit een wettelijke verplichting* (m.n. AMVB Ruimte, aangegeven met *) moet bevatten, *thema's waarop het Drents beleid 'hard' is* (aangegeven met **), en *thema's waarvoor we een belangenafweging langs bepaalde banen willen leiden* (aangegeven met ***). In bijgevoegd concept vindt u bepalingen voor de thema's:

- * → Ruimtelijke Kwaliteit, te onderscheiden naar:
- * en *** - Kernkwaliteiten;
- * - Zorgvuldig ruimtegebruik (of SER-ladder);
- * - Leefomgeving- en milieukwaliteit
- *** → Kernwaarde bedrijvigheid
- * → Aanwijzing bestaand stedelijk gebied
- *** → Robuuste Systemen
- *** → Multifunctionele Gebieden
- ** → Begrenzing uitbreidingslocaties
- ** en *** → Ondergrond
- * en ** → Agrarische bedrijvigheid
- *** → Woningbouw
- *, ** en *** → Bedrijvigheid
- * en ** → Verblijfsrecreatie / permanente bewoning recreatiewoningen
- ** → Windenergie
- * → Nationaal Landschap Drentsche Aa
- * → Ecologische Hoofdstructuur
- ** en *** → Water
- * → Mobiliteitstoets
- * en *** → ASTRON

4.3 Nu beslissen over de verordening past in de planning voor uitwerking van de Omgevingsvisie.

De verordening vormt een beleidsneutrale doorvertaling van de Omgevingsvisie. Gedeputeerde staten zien het als hun opdracht om de Omgevingsvisie en de uitwerkingen ervan binnen de collegeperiode aan de staten aan te bieden.

4.4 Openstaan voor nieuwe inzichten c.q. een Verordening Ruimtelijk Omgevingsbeleid 2.0(11).

Bij de totstandkoming van het voorliggende stuk is duidelijk geworden dat zich naast de thans in de verordening vertaalde thema's wellicht eveneens leent voor opname ervan in een verordening. Daarnaast zal een aantal bepalingen uit de verordening wellicht veranderd of uitgediept kunnen worden. Continue aandacht voor eventueel noodzakelijke bijstelling van de verordening omwille van voortschrijdende beleidsinzichten is eveneens vereist. Het beleidskader Co-Vergisting zal bijvoorbeeld moeten worden herzien en onduidelijk is of het nieuwe kabinet de AMVB Ruimte wijzigt.

Uitvoering

Tijdsplanning

Publicatie

medio april 2011

Financiën

N.v.t.

Europese context

N.v.t.

Monitoring en evaluatie

Monitoring van de functionaliteit van de verordening gebeurt bij de beoordeling van ruimtelijke initiatieven zoals gemeenten die ontplooiën. Jaarlijks vindt daarnaast een actualisatie van de Provinciale omgevingsverordening plaats waarin ook voortschrijdend inzicht wordt betrokken.

Extern betrokkenen

De Drentse gemeenten, inwoners en maatschappelijke partners.

Bijlagen

1. Hoofdstuk 3 Ruimtelijk Omgevingsbeleid
2. Diverse kaarten

Ter inzage in de leeskamer

1. Alle veertig ingekomen zienswijzen
2. Advies Werkgroep Evaluatie Instrumentarium POP II
3. Wijzigingsnotitie
4. Wijzigingsnota, ontwerpverordening

Assen, 3 maart 2011

Kenmerk: 29/5.2/2011001757

Gedeputeerde staten van Drenthe,

J. Tichelaar, voorzitter

mevrouw drs. J.M. Imhof, secretaris

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 3 maart 2011, kenmerk 9/5.2/2011001757;

gelet op het belang dat wij hechten aan vaststelling van een verordening voor het Ruimtelijk Omgevingsbeleid als één van de methoden om de provinciale Omgevingsvisie extern te laten doorwerken, mits passend binnen de daarin uitgesproken sturingsfilosofie;

gelet op de noodzaak om provinciale regelgeving in lijn te brengen met nationale regelgeving AMVB Ruimte;

BESLUITEN:

- I. kennis te nemen van de ingediende zienswijzen naar aanleiding van de terinzagelegging van de 'Vijfde wijzigingstranche Provinciale omgevingsverordening Drenthe' (invoegen Hoofdstuk 3 Ruimtelijk Omgevingsbeleid);
- II. in te stemmen met beantwoording op de ingediende zienswijzen conform het bijgevoegde stuk 'Vraag & Antwoord Verordening Ruimtelijk Omgevingsbeleid';
- III. de tekst van en het kaartmateriaal behorende tot de vijfde wijzigingstranche Provinciale omgevingsverordening Drenthe conform het gestelde in de 'Wijzigingsnota' aan te passen;
- IV. de vijfde wijzigingstranche Provinciale omgevingsverordening met inachtneming van de Wijzigingsnota vast te stellen en te publiceren;

Assen, 9 en 10 maart 2011

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter