

***Statenstuk* 2008-331**

Invoering nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Omgevingsbeleid op 11 juni 2008
- provinciale staten op 25/26 juni 2008
- fatale beslisdatum: 26 juni 2008

Behandeld door mevrouw A.R. Klaucke, telefoonnummer (0592) 36 52 93, e-mail
A.Klaucke@drenthe.nl, en de heer H. van der Meer, telefoonnummer (0592) 36 52 08, e-mail
H.Meer@drenthe.nl

Portefeuillehouder: mevrouw A. Haarsma

Inleiding

Per 1 juli 2008 treedt naar verwachting de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking. Hiermee vervalt de doorwerking van provinciaal omgevingsbeleid via het vereiste van goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen en verklaringen van geen bezwaar ten behoeve van projectprocedures (artikel 19 WRO).

Provinciale staten (PS) worden verplicht om vooraf hun ruimtelijke doelstellingen te formuleren in een structuurvisie. Deze structuurvisie is zelfbindend en werkt niet normerend voor andere overheden.

Geheel in lijn met de huidige ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie ligt het primaat met de nieuwe Wro nadrukkelijk bij de gemeente. Bemoeyenis van rijk of provincie moet worden gemotiveerd op basis van een rijks- of provinciaal belang (decentraal wat kan, centraal wat moet). De Wro geeft niet aan wat hieronder wordt verstaan. De bemoeyenis van rijk en provincie ligt in "gemeentete overstijgende belangen", die uiteindelijk door de rechter kunnen worden getoetst. Jurisprudentie zal in de praktijk moeten uitwijzen waar de grenzen liggen.

Als gevolg van artikel 9.1.2. van de Invoeringswet ruimtelijke ordening wordt het Streekplan, dat deel uitmaakt van het Provinciaal omgevingsplan Drenthe 2004 (POP II), gelijkgesteld met een structuurvisie en blijft in afwachting van de vaststelling van nieuw omgevingsbeleid van kracht.

Met deze fictieve gelijkstelling voldoet POP II echter nog niet aan de aan een structuurvisie te stellen eisen. Op basis van de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en het gebruik van het nieuwe wettelijke instrumentarium dient in ieder geval duidelijkheid te worden verschaft over:

- het scherp stellen van de ruimtelijke doelstellingen op basis van het "provinciaal belang";
- de wijze van omgaan met het nieuwe instrumentarium;
- de invulling van de rol die de provincie voor zichzelf ziet (verwezenlijkingparagraaf).

Voor gemeenten wordt hiermee aangegeven voor welke onderwerpen de provincie nadrukkelijk in beeld is en bij de procedure tot vaststelling van gemeentelijke bestemmingsplannen en projectbesluiten moet worden betrokken. In het Collegeprogramma is aangegeven dat gedeputeerde staten (GS) begin 2008 aan PS hun opvattingen kenbaar zullen maken welke onderwerpen van provinciaal belang worden geacht. In de uiteindelijke nota zal daartoe duidelijk worden gemaakt welke rol de provincie en gemeente hierin hebben.

De uitwerking van deze punten is neergelegd in de notitie Invoering Wet ruimtelijke ordening. Daarmee is het POP II "Wro-proof" voor de periode dat nog gewerkt wordt aan het nieuwe omgevingsbeleid (vaststelling eind 2009).

Advies

Het Provinciaal omgevingsplan Drenthe "Wro-proof" maken door de notitie Invoering Wet ruimtelijke ordening vast te stellen.

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

De provincie en gemeenten kunnen tot aan de definitieve vaststelling van het nieuwe omgevingsbeleid ervaring opdoen met de veranderde werkwijze en instrumenten van de nieuwe Wro en daarnaast prioriteit geven aan het ontwikkelen van relatiebeheer.

Argumenten

- Hiermee geeft de provincie aan welke ruimtelijke doelstellingen van het geldende POP van provinciaal belang zijn voor doorwerking in de ruimtelijke besluiten van gemeenten.*

In de notitie zijn de onderdelen van het POP benoemd die van provinciaal belang worden geacht. Deels betreft dit regionale structuren als wegen, beeksystemen, ecologische verbindingen en de bundeling van bevolking en bedrijvigheid. Daarnaast is de sturing gericht op het totaalbeeld van Drenthe, zoals zij zich profileert en in het Collegeprogramma is vervat met de term "Beeldmerk Drenthe". Dit zijn belangrijke uitgangspunten van het POP II waarop wij toezien op de doorwerking ervan in de plannen van gemeenten.

Voor de doorwerking van het provinciaal beleid biedt de nieuwe Wro de provincie een aantal instrumenten. Voor de toepassing van de bestuursbevoegdheden die de Wro aan GS toekennen, is het noodzakelijk dat wij dit kunnen motiveren vanuit provinciaal belang. De Notitie Wro geeft hierover duidelijkheid aan gemeenten, instanties en belanghebbenden.
- Daarmee geeft de provincie aan dat zij tot aan de vaststelling van het nieuwe omgevingsbeleid haar samenwerking pro-actief wil vormgeven door een vroegtijdige afstemming over ruimtelijke ontwikkelingen.*

Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe Wro is dat rijk en provincie pro-actief hun belangen duidelijk maken, zodat gemeenten vroegtijdig rekening kunnen houden met hun belangen en doorwerking ervan wordt gewaarborgd. Daarvoor biedt de Wro instrumenten als de pro-actieve aanwijzing en de provinciale Ruimtelijke verordening, die gemeenten verplichten hun plannen in overeenstemming te brengen met het provinciaal beleid. De notitie Wro bevat geen voorstellen voor een verordening, omdat wij van mening zijn dat de inzet van dit instrument onderdeel moet zijn van een integrale afweging over het nieuwe omgevingsbeleid. Bovendien zijn ook van rijkswege opdrachten te verwachten om voor onder andere de Nota Ruimte een aantal rijksbelangen nader uit te werken in een verordening. Dit betekent dat wij voorstellen de discussie over de inzet van een verordening niet nu te voeren, maar de komende periode maximaal de aandacht te richten op het ontwikkelen van een nieuwe, professionele werkwijze voor de samenwerking met de gemeenten.

De Wro geeft aan dat gemeenten met de provincie overleg moeten plegen over bestemmingsplannen en projectbesluiten wanneer provinciale belangen in het geding zijn, het zogeheten formeel overleg. Wij vinden het belangrijk dat juist in de fase voorafgaand aan het formeel overleg vroegtijdig afstemming plaatsvindt en wij duidelijkheid wordt gegeven over de haalbaarheid van gemeentelijke plannen. Dit betekent dat het bestuurlijke zwaartepunt in de huidige situatie van goedkeuring achteraf, onder de nieuwe Wro verschuift naar vroegtijdige afstemming over voornemens. Daarvoor zijn wij met de gemeenten Hogeveen en Borger-Odoorn met een pilot Relatiebeheer gestart.
- De Vereniging van Drentse Gemeenten (VDG) stemt in met de voorgestelde aanpak en werkwijze.*

De nieuwe Wro heeft een grote invloed op hoe provincie en gemeente met elkaar omgaan en samenwerken aan doelstellingen voor het omgevingsbeleid. Met het uitgangspunt van de wet is "decentraal wat kan, centraal wat moet", ligt het initiatief in de ruimtelijke ordening meer bij de gemeente. Dit betekent ook dat elk van de bestuursorganen zijn eigen belangen behartigt, maar dat de verwevenheid van die belangen onderlinge afstemming en samenwerking noodzakelijk maakt.

Daarover zijn wij in overleg gegaan met de gemeenten en is de notitie Wro in samenspraak opgesteld. Aan het bestuur van de VDG hebben wij de vraag voorgelegd om:

- de notitie als werkafspraken te hanteren voor de periode dat POP II blijft gelden als beleidskader tot de vaststelling van het nieuwe omgevingsbeleid eind 2009;
- tot die tijd de aandacht te richten op een goede samenwerking bij de invoering van de nieuwe Wro in Drenthe en het ontwikkelen van een professionele werkwijze tussen gemeente en provincie.

Met dit voorstel heeft het bestuur van de VDG op ingestemd.

4. *De Adviescommissie voor de Fysieke Leefomgeving (AFLO) adviseert positief over de voorgestelde aanpak.*

De AFLO kan instemmen met de insteek die met de notitie Wro is gekozen en benadrukt het belang om de komende periode als proef te benaderen waarin vragen over samenwerking en dergelijke kunnen worden uitgediscussieerd. Enerzijds is er gepleit om voor die periode zo min mogelijk vast te leggen, anderzijds wordt ook gevraagd om duidelijk stelling te nemen over provinciaal belangen, bijvoorbeeld voor cultuurhistorie. Wij denken dat die stellingnamen in het proces voor het nieuwe omgevingsbeleid voldoende aan bod zullen komen, alsook in parallelle beleidsprocessen zoals bijvoorbeeld de nieuwe Cultuurnota. Het POP Drenthe blijft de komende tijd het kader.

De AFLO heeft haar zorg uitgesproken dat de inzet op een vroegtijdige afstemming tussen provincie en gemeente kan leiden tot een "onderonsje" tussen overheden en de integrale afweging niet transparant maakt. Hoewel de notitie Wro primair gericht is op de relatie met de gemeente, zijn ook waterschappen, maatschappelijke en particuliere organisaties en rijksdiensten belangrijke partijen voor de realisatie van het provinciaal omgevingsbeleid. In die zin vragen zij van de provincie ook een visie op hun rol en positie in het omgevingsbeleid onder de nieuwe Wro dat aanknopingspunt biedt voor inbreng en advisering. Wij erkennen dat waterschappen, maatschappelijke en particuliere organisaties en rijksdiensten een belangrijke bijdrage leveren aan het welslagen van het Drentse omgevingsbeleid. De nieuwe Wro verandert de verantwoordelijkheden van gemeente en provincie. De komende periode zullen wij zeker volgen hoe dit van invloed is op de positie van deze organisaties en instanties en de ervaringen over hun betrokkenheid meenemen in de vormgeving van het nieuwe omgevingsbeleid.

Uitvoering

Tijdsplanning

N.v.t.

Financiën

N.v.t.

Monitoring en evaluatie

Via het project Relatiebeheer wordt de inzet op een pro-actieve samenwerking met gemeenten gevolgd.

Extern betrokkenen

Gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Communicatie

Toezending van de notitie Invoering ruimtelijke ordening aan VDG, AFLO, GS en PS.

Bijlagen

1. Notitie Invoering ruimtelijke ordening
2. Reactie VDG
3. Advies AFLO

Ter inzage in de leeskamer

N.v.t.

Assen, 21 mei 2008

Kenmerk: 21/5.3/2008005992

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter
mevrouw J.M. Imhof, secretaris

ga.coll.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 21 mei 2008, kenmerk 21/5.3/2008005992;

BESLUITEN:

het Provinciaal omgevingsplan Drenthe "Wro-proof" te maken door vaststelling van de notitie Invoering Wet ruimtelijke ordening.

Assen, 25/26 juni 2008

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

ga.coll.

PROVINCIE DRENTHE

NOTITIE

INVOERING WET RUIMTELIJKE ORDENING

Mei 2008

INHOUD

1.	INLEIDING	6
1.1.	Aanleiding	6
1.2.	Status van deze notitie	6
1.3.	Leeswijzer	6
2.	PROVINCIAAL BELANG	7
2.1.	Bestuurlijke verhouding en samenwerking	7
2.2.	Voormalige lijst artikel 19, lid 2 Wet op de Ruimtelijke Ordening	7
2.3.	Stedelijk gebied	8
2.4.	Landelijk gebied	8
2.5.	Provinciaal belang	8
2.5.1.	Water	9
2.5.2.	Zonering landelijk gebied	10
2.5.3.	Verkeers- en vervoersinfrastructuur	10
2.5.4.	Kernontwikkeling	11
2.5.5.	Wonen en zorg	12
2.5.6.	Werken	13
2.5.7.	Landbouw	14
2.5.8.	Recreatie	15
2.5.9.	Grondstoffen en medegebruik landelijk gebied	17
2.5.10.	Landschap	18
2.5.11.	Monumentenzorg	19
2.5.12.	Archeologie	20
2.5.13.	Natuur	21
2.5.14.	Bos	21
3.	TOEPASSING INSTRUMENTEN	23
3.1.	Benaderingswijze	23
3.2.	Inpassingsplan / proactieve aanwijzing	24
3.3.	Zienswijze	24
3.4.	Reactieve aanwijzing	24
3.5.	Provinciale verordening	25
4.	SAMENWERKEN AAN PROFESSIONALISERING	26
5.	FORMEEL OVERLEG	27
5.1.	Aanleiding	27
5.2.	Huidige advisering	27
5.3.	Nieuwe werkwijze	28
5.4.	Vorm en inhoud advies	28
5.5.	Nazorg	29
	Bijlagen	
I.	Belangrijke open gebieden in Drenthe	31
II.	Wet ruimtelijke ordening	32

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Voor u ligt de notitie Invoering Wet ruimtelijke ordening (Wro). Op 1 juli 2008 treedt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking. Dit betekent een nieuwe verdeling van de verantwoordelijkheid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Enerzijds leidt deze wetswijziging tot veranderingen voor de provincie, anderzijds is het bijna een formalisering van een traject dat al langer loopt in Drenthe. Dit jaar is het precies 10 jaar geleden dat in Drenthe de gemeentelijke herindeling plaatsvond. Toen zijn er afspraken gemaakt over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen provincie en gemeenten. Op basis van die afspraken zijn wij vervolgens aan de slag gegaan. Op het gebied van de ruimtelijke ordening is het nu, vanwege de nieuwe wet, tijd om opnieuw afspraken te maken over de verdeling van de verantwoordelijkheden. In deze notitie geven wij aan hoe wij die verdeling zien, hoe wij graag met de gemeenten willen omgaan en hoe wij de nieuwe instrumenten die de wet ons biedt willen benutten.

Wij hopen dat deze notitie een goede basis biedt om als gelijkwaardige partners te werken aan een goede ontwikkeling van de mooie Drentse ruimte.

1.2. Status van deze notitie

Deze notitie valt samen met het proces dat is gestart om te komen tot een nieuw omgevingsbeleid, dat naar verwachting eind 2009 door provinciale staten (PS) wordt vastgesteld. Tot die tijd blijft het Provinciaal omgevingsplan Drenthe (POP II, 2004) gelden als integraal provinciaal beleidskader. POP II wordt op grond van het overgangsrecht onder de nieuwe Wro aangemerkt als een structuurvisie.

In deze notitie geven wij aan welke onderdelen van ons geldende beleid, zoals opgenomen in POP II, van provinciaal belang zijn. Deze notitie bevat daarmee geen voorstellen voor nieuw beleid, maar is feitelijk een beleidsneutrale omzetting waarmee POP II is afgestemd op de nieuwe wet.

Over de onderdelen van POP II die wij van provinciaal belang vinden, willen wij overleggen met gemeenten. Tot de vaststelling van het nieuwe omgevingsbeleid baseren wij onze advisering en besluitvorming op hetgeen in POP II is opgenomen in combinatie met deze notitie. De overige onderdelen van POP II beschouwen wij als zaken waar de gemeenten primair voor verantwoordelijk zijn.

1.3. Leeswijzer

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 van deze notitie ingegaan op de onderdelen van POP II die wij aanmerken als provinciaal belang. Hoe wij met de instrumenten willen omgaan die de nieuwe Wro ons biedt, wordt behandeld in hoofdstuk 3. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de toekomstige samenwerking en professionalisering beschreven. In hoofdstuk 5 wordt het formele overleg behandeld, waarbij kort wordt teruggeblikt op het huidige en het toekomstige overleg. Informatie over de nieuwe wet en de instrumenten die de provincie ter beschikking staan, is in een bijlage opgenomen.

2. PROVINCIAAL BELANG

2.1. Bestuurlijke verhouding en samenwerking

De nieuwe Wro gaat uit van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurslagen. POP II bevat de ruimtelijke doelstellingen die voor de fysieke ruimtelijke ontwikkeling van Drenthe van belang zijn. Wat de provincie daarin belangrijk vindt, is terug te vinden in POP II. POP II is daarmee een basisdocument dat richting geeft aan het handelen van de provincie vanuit een divers instrumentarium: van stimulering via subsidies en kennisoverdracht tot directe beïnvloeding via bijvoorbeeld overleg en vergunningverlening.

Tijdens de parlementaire behandeling van de nieuwe Wro is ook het onderscheid tussen de gemeentelijke verantwoordelijkheid en die van de provincie aan de orde gesteld. Ook in de huidige wet komen open begrippen voor als "bovengemeentelijke belangen", waaronder zich een bestuurspraktijk heeft ontwikkeld die geen aanleiding heeft gegeven tot juridische vraagstukken. Een andere constatering is dat de inhoud van begrippen aan verandering onderhevig zijn geweest afhankelijk van het tijdsgewricht. Het zijn politieke, sociaaleconomische en maatschappelijke opvattingen die op enig moment bepalen of de behartiging van een bepaalde waarde, een bepaald belang op het gemeentelijk, provinciaal of rijksniveau dient te geschieden of op welk van die drie niveaus een maatschappelijke opgave het meest adequaat kan of moet worden aangepakt.

Binnen deze context zijn accenten in de verantwoordelijkheidsverdeling aan te geven. De praktijk is dat gemeenten primair de verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkelingen in steden en kernen en dat de provincie zich primair richt op de ontwikkeling van het landelijk gebied. In hoofdlijnen is hierna aangegeven waar het provinciaal belang zich voor het landelijk gebied en de steden en kernen zich toespitst en waar in samenwerking met gemeenten, waterschappen en organisaties op wordt ingezet.

2.2. Voormalige lijst artikel 19, lid 2 Wet op de Ruimtelijke Ordening

Gedeputeerde staten (GS) van Drenthe hebben bij besluit van 20 december 2005 de notitie Artikel 19 WRO 2005 vastgesteld. In die notitie is aangegeven in welke gevallen burgemeester en wethouders vrijstelling kunnen verlenen van het bestemmingsplan zonder dat een verklaring van geen bezwaar van de provincie nodig is. De notitie Artikel 19 WRO kan worden beschouwd als een opmaat naar het loslaten van zaken die op het terrein van de gemeente liggen. Op het moment dat de Wro in werking treedt, verliest de notitie Artikel 19 WRO automatisch zijn werking. De ruimte die toen aan de gemeenten is gegeven, is mede de basis voor het vaststellen van het provinciaal belang in het kader van de nieuwe Wro.

2.3. Stedelijk gebied

Het provinciaal belang voor de steden spitst zich toe op het creëren van een goed vestigingsklimaat om een hoog aanbod van werkgelegenheid en voorzieningen te kunnen bieden in samenhang met een gevarieerd woonmilieu. Op hoofdlijnen geeft de provincie doelen en randvoorwaarden aan en ondersteunt de gemeenten door bij andere overheden beleidsruimte en middelen te verkrijgen en door prioriteiten te stellen binnen de eigen beleids- en bestedingsruimte.

De doelstellingen voor de steden hebben betrekking op het sociaal en vitaal functioneren van de stad, het vestigingsklimaat, het kennis- en onderwijsklimaat, een veilige en gezonde leefomgeving en een vlotte verkeersafwikkeling en een duurzame en veilige bereikbaarheid. Verder gaat het om de relatie tussen stad en land, waarin de invloed van het stedelijk gebied merkbaar is in de omgeving, inclusief de stadsranden.

Naast de belangrijke functie die de kernen en steden hebben voor een vitaal landelijk gebied, gaan de doelstellingen van de provincie ook over een evenwichtige ontwikkeling van de kernen en steden. Hier ligt de relatie met de kenmerkende kwaliteiten en de aandacht en zorg voor een goede fysieke overgang naar de directe omgeving. Ook ligt hier de relatie met de doelgroepen en activiteiten waarvoor de steden en kernen een functie vervullen.

2.4. Landelijk gebied

Van provinciaal belang is het realiseren en in stand houden van een vitaal landelijk gebied. Het economisch en sociaal-maatschappelijk belang van het platteland wordt onderkend. Behoud en herstel van historische waarden en landschappelijke kwaliteiten, maar ook ontwikkeling van nieuwe kwaliteiten dragen bij aan de vitaliteit. Voor het goed functioneren van de landbouw vindt de provincie instandhouding van een samenhangende structuur van landbouwgebieden belangrijk. Ontwikkelingen voor een goede leefbaarheid en voldoende en passende werkgelegenheid worden door de provincie in samenhang gezien met een robuuste en kwaliteitsnatuur, cultuurhistorische gaafheid en een aantrekkelijk landschap.

De kernen hebben een belangrijke functie voor de instandhouding van een vitaal landelijk gebied. Het provinciaal belang ligt in de samenhangende ontwikkeling van het wonen, de voorzieningen voor zorg, welzijn en het toeristisch publiek, de cultuurhistorische karakteristieken en identiteit van het platteland.

2.5. Provinciaal belang

Het provinciaal belang in POP II, zoals dat in de vorige paragraaf in algemene termen is verwoord, is in deze paragraaf binnen de geldigheid van POP II verder uitgewerkt. Deze uitwerking is gebaseerd op de bestuurspraktijk van beoordeling van ruimtelijke plannen (onder andere de advisering door CARP en CGBR, ervaringen met de quick-scan), het Collegeprogramma en consultatierondes met de Drentse gemeenten.

Hiermee geeft de provincie aan op welke aspecten zij - gedurende de periode dat het huidige POP Drenthe als beleidskader geldt - ruimtelijke plannen van gemeenten wil ontvangen voor het uitoefenen van haar provinciale rol op basis van het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening. Waar in deze paragraaf wordt gesproken over "ruimtelijke plannen" van gemeenten, gaat het om bestemmingsplannen en projectbesluiten.

Ook een structuurvisie is in wezen een ruimtelijk plan, maar de wetgever heeft voor structuurvisies aangegeven dat het niet nodig is om in de Wro bepalingen voor overleg op te nemen. Reden is dat goed overleg tussen bestuurslagen gemeengoed is en ook is vastgelegd in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. De provincie vindt structuurvisies van gemeenten belangrijke ruimtelijke besluiten om afstemming te krijgen over beleid en beleidsinzet via instrumenten. Daarom hecht de provincie eraan dat gemeenten de huidige praktijk willen voortzetten en de provincie ook vroegtijdig betrekken in hun discussies en besluitvorming over een structuurvisie. Het is niet de bedoeling dat navolgende opsomming wordt uitgelegd als onderwerpen die exclusief bij de provincie liggen. Vele onderwerpen kennen een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

2.5.1. Water

Waterkwantiteit

- Landelijk gebied

Uitgangspunt voor het normale waterbeheer is dat water zoveel mogelijk wordt vastgehouden en maatregelen nodig zijn om de gevolgen van extreme neerslag op te vangen. De beekdalen zijn de gebieden waar het water zich van nature verzamelt. Voor de beekdalen zoals aangegeven op functiekaart 2 van POP II geldt het nee-tenzij beleid.

Ontwikkelingen in het landelijk gebied kunnen invloed hebben op de behoefte aan berging van water of van invloed zijn op de mogelijkheden om water te bergen. Daarbij gaat het ook om ontwikkelingen in gebieden die op de POP-kaart zijn aangeduid als waterberging, dan wel die gebieden die nog worden uitgewerkt voor waterberging.

Daarnaast gaat het om ontwikkelingen in gebieden met een zone IV-waardering en de doorwerking van de hydrologische aandachtsgebieden. De hydrologische aandachtsgebieden worden in het beheerplan van het waterschap aangegeven.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen voor deze gebieden en verwacht dat de adviezen van het waterschap worden meegestuurd. Toezending van plannen kan achterwege blijven wanneer het plan betrekking heeft op alleen hydrologische aandachtsgebieden waarvoor het waterschap in een keur nadere regels heeft opgenomen.

- Stedelijk gebied

Het doel van stedelijk waterbeheer is dat afwenteling van waterafvoer op het landelijk gebied moet worden voorkomen. Het realiseren van voldoende opvangcapaciteit voor water binnen bestaand stedelijk gebied ziet de provincie als een verantwoordelijkheid van de gemeente om in samenspraak met het waterschap voldoende maatregelen te treffen.

Nieuwe uitleglocaties die liggen in of grenzen aan een beekdal (zoals aangegeven op functiekaart 2 van POP II), raken het provinciaal belang om beekdalen te gebruiken ten behoeve van waterberging.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen voor nieuwe uitleglocaties (wonen en bedrijventerreinen) die liggen in of grenzen aan een beekdal (zoals aangegeven op functiekaart 2 van POP II) en verwacht dat daarbij de adviezen van het waterschap (watertoets) worden meegestuurd.

Waterkwaliteit

Het gaat hierbij om de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater als bron voor de drinkwaterwinning. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen van invloed op de instandhouding van grondwaterbeschermingsgebieden. Hiervoor gelden zowel de ruimtelijke randvoorwaarden opgenomen in POP II, alsook de regels die in de POV zijn opgenomen.

Het Drentsche Aa-gebied is het enige gebied in Drenthe dat wordt gebruikt ten behoeve van de winning van oppervlaktewater. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen op de kwaliteit van deze winning van invloed zijn.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen voor gebieden die zijn aangewezen als grondwaterbeschermingsgebied en die zijn gelegen in het Drentsche Aa-gebied.

2.5.2. Zonering landelijk gebied

Met de zonering van het landelijk gebied zijn de hoofddoelstellingen voor de gebieden en de weging in hoofdzaak van belangen/funcities voor water, natuur, cultuurhistorie, recreatie, landschap en landbouw aangegeven. De provincie wil op deze hoofddoelstellingen van de zonering blijven sturen. Dit betekent dat gemeenten en waterschappen de verantwoordelijkheid hebben om ontwikkelingen binnen deze hoofdlijn te stimuleren en begeleiden.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen voor het buitengebied waarin de hoofddoelstellingen van de zonering worden uitgewerkt. In de regel gaat het om integrale Bestemmingsplannen buitengebied, maar het kan ook om kleinere plannen gaan die van invloed zijn op de hoofddoelstellingen.

2.5.3. Verkeers- en vervoersinfrastructuur

- De bereikbaarheid en aansluiting van (de steden in) Drenthe op (inter)nationale gebieden via een goed functionerend netwerk van hoofd- en ontsluitende wegen en een verbindend net van snelle vervoerslijnen en multimodale knooppunten (onder andere Luchthaven Eelde en ROC's Meppel en Coevorden en openbaar vervoer)

Deze doelstelling kan grotendeels via provinciale en gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen verwezenlijkt worden. Echter, ruimtelijke plannen kunnen van invloed zijn op een goed functionerend netwerk van hoofdwegen, bijvoorbeeld wanneer op een provinciale weg de bebouwde kommen bij het gemeentelijk wegennet behoren. Wijzigingen in gemeentelijke wegestructuur kunnen dan van invloed zijn op een goede doorstroming van het verkeer (binnen het gehele netwerk).

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die van significante invloed zijn op de doorstroming op het netwerk van hoofdwegen, ontsluitende wegen en verbindende buslijnen.

2.5.4. Kernontwikkeling

- Het spreidingsbeleid voor wonen en werken gebaseerd op planningen van woningbehoefte en bedrijventerreinen

De provincie stuurt erop dat de steden hun woon- en werkgelegenheidsfunctie kunnen versterken en voldoende draagvlak houden voor onderwijsvoorzieningen en bijzondere sociaal-culturele en maatschappelijke voorzieningen. De provincie wil ook dat de aantrekkelijke kwaliteiten van de Drentse kernen en hun directe omgeving als kenmerk behouden blijven. Het spreidingsbeleid is daarmee van provinciaal belang.

Op basis van prognoses worden inschattingen gemaakt over de toekomstige ruimtebehoefte voor wonen en bedrijfsactiviteiten. Het Omgevingsplan geeft aan voor welke ruimtebehoefte het gewenst is tijdig plancapaciteit te ontwikkelen. Van gemeenten is gevraagd voor hun grondgebied een woonplan op te stellen (inclusief doelgroepenbeleid) als uitwerking van het provinciaal beleid. Voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen stelt de provincie periodiek een raming op.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen voor zover deze niet passen in de gemaakte afspraken in het kader van woonplannen (of structuurvisies) of die voorzien in nieuwe of uitbreiding van bedrijventerreinen.

- Uitbreiding voor woningbouw en bedrijvigheid (kernenhiërarchie, bescherming van waarden in het landschap waar de contourlijn is getrokken)

Bij de ontwikkeling van woon- en werkgebieden komt een veelheid aan aspecten kijken waarover een afweging gemaakt moet worden. De gemeenten zijn als eerste verantwoordelijk om een integrale afweging te maken tussen die veelheid aan aspecten en in te spelen op de concrete vraag naar woon- en bedrijfsmilieus. Daarbij spelen diverse aspecten, die in deze paragraaf zijn benoemd, een rol. Voor de provincie is voor de locatiekeuze van belang dat die afweging per saldo niet tot negatieve effecten leidt op de belangen van het regionale water- of verkeerssysteem en/of de kwaliteiten van het Drentse landschap.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen waarbij de rode contour wordt overschreden of waarbij een adequate oplossing gevonden moet worden voor de aansluiting op het regionale water- of verkeerssysteem.

- Bouwen aan de randen (overgangen) van de kernen en inrichting stadsrandzones

Gemeenten zijn als eerste verantwoordelijk voor een kwalitatief goede afronding van kernen en steden en overgang van bebouwd gebied naar het landelijke gebied. Dit heeft te maken met bouwvolumes en -hoogten, doorzichten, afwisseling en verhouding tussen publiek en privaat terrein en dergelijke. In de afgelopen periode is de nodige discussie gegaan over de zogenaamde "verschimmeling" van dorpsranden. Uit meer recente publieke opinies komt "verrommeling" naar voren als één van de punten die hoog op het lijstje staat van publieke ergernissen. Daarbij wordt ook nadrukkelijk naar de provincie gekeken om verantwoordelijkheid te nemen voor een goede beeldkwaliteit. De provincie wil stimuleren dat er aandacht is voor een goede overgang van de randen van steden en kernen naar de directe omgeving.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in ontwikkelingen aan de randen van steden en kernen. Het gaat hier om het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit en de landschappelijke inpassing/afronding.

- Hoogbouw in steden en hoge wooncomplexen in kernen

In een weinig verstedelijkte provincie als Drenthe is de visuele invloed van hoogbouw, hoge gebouwen en hoge bouwwerken in de wijde omgeving merkbaar.

Voor hoogbouw geldt dat de steden (streekcentra) als eerste de afweging maken waar de hoogbouw plaatsvindt. Hoog is in dit verband een relatief begrip dat niet in één getal is uit te drukken. Wij beschouwen in streekcentra een bouwhoogte vanaf gebouwen met tien bouwlagen in ieder geval als hoogbouw. Een grotere hoogte is mogelijk. Dit wordt beoordeeld in relatie tot wat al in de directe omgeving aan bebouwing aanwezig is. Dit betekent dat, hoewel gemeenten nadrukkelijk een eigen afwegingsruimte hebben, de provincie de impact van hoogbouw op de wijde omgeving wil beoordelen.

Volledigheidshalve verwijzen wij naar het vorige aspect over het bouwen aan de randen van kernen. Deze plannen ontvangen wij ook wanneer er geen sprake is van hoogbouw.

In de overige steden en kernen (substreekcentra en hoofdkernen) komt geen echte hoogbouw voor, wel wooncomplexen die verhoudingsgewijs als hoog worden ervaren. POP II kent als uitgangspunt dat hoge bebouwing het dorpse karakter en de overgang naar de omgeving niet mag domineren.

De discussie over de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van wooncomplexen is primair een aangelegenheid van welstand en gemeenten maken daar een eigen afweging.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in de bouw van hoge wooncomplexen (meer dan vier bouwlagen) in de substreekcentra en hoofdkernen en hoogbouw (meer dan tien bouwlagen) in de streekcentra.

2.5.5. Wonen en zorg

- Nieuwe woningen in het buitengebied

De provincie Drenthe profileert zich als woonprovincie. Voor woningzoekenden die zich oriënteren op een landelijk woonmilieu kent de provincie goede mogelijkheden in afwegingsruimte voor verbouw van boerderijen tot woon(zorg)eenheden en vervangende bouw. Ook biedt de provincie ruimte voor woningbouw ter vervanging van landschapsontsierende (voormalige) agrarische bedrijfsgebouwen (ruimte voor ruimte).

De ruimte voor ruimte-regeling zal in de meeste gemeenten uiteindelijk worden uitgewerkt in een integraal Bestemmingsplan buitengebied. Zolang dat nog niet het geval is, ontvangen wij de afzonderlijke plannen voor toepassing van de ruimte voor ruimte regeling.

In het Bestuursprogramma heeft de provincie aangegeven dat zij meer ruimte wil bieden voor experimentele architectuur (onder andere landgoederen en bouwen aan monumenten voor de toekomst).

Over de grens van het buitengebied is wel eens discussie waar het dorp eindigt en het buitengebied begint. Dit speelt veelal bij dorpslinten, waarbij het dorp als het ware uitloopt in het buitengebied. Bovendien zijn deze linten ook vaak opgenomen in een Bestemmingsplan buitengebied. Op voorhand is niet aan te geven in welke situaties bouwmogelijkheden in de linten mogen worden gecreëerd. Dit moet beoordeeld worden naar de stedenbouwkundige structuur ter plaatse.

Met de Notitie artikel 19 WRO 2005 kunnen gemeenten al zelfstandig beslissen op verzoeken voor het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, uitbreiden en veranderen van bestaande woningen, alsmede vervangende nieuwbouw van bestaande woningen tot een totale oppervlakte aan hoofd- en bijgebouwen van 250 m². Daarboven hebben de gemeente tot een maximum van in totaal 500 m² de ruimte om te kunnen beslissen op verzoeken tot vernieuwing of herschikking van de aanwezige bebouwing op het perceel, mits de bestaande oppervlakte aan opstallen niet toeneemt en de ruimtelijke samenhang op het perceel bij herschikking verbetert.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in de bouw van nieuwe woningen in het buitengebied, tenzij de mogelijkheid al is opgenomen in een integraal Bestemmingsplan buitengebied waarmee de provincie heeft ingestemd.

- Zorgvoorzieningen

Er is steeds meer vraag naar thuis- en mantelzorg, maar ook zorg en opvang voor specifieke groepen in het buitengebied. Thuis- en mantelzorg is uiteraard mogelijk en de zorg en opvang voor grotere groepen kan zonder meer in het hoofdgebouw van vrijkomende boerderijen. Gemeenten beoordelen verzoeken voor tijdelijke bewoning of functieverandering van een bijgebouw om voorzieningen voor thuis- of mantelzorg mogelijk te maken.

Is sprake van een bedrijfsmatige aanpak (blijkend uit een bedrijfsplan) om voorzieningen te treffen in een bijgebouw voor zorg en dienstverlening aan bewoners, kan het in sommige gevallen nodig zijn om meer bebouwing te realiseren voor een sluitende exploitatie. Hiertoe zijn mogelijkheden, wanneer deze aansluiten bij de schaal van de reeds aanwezige bebouwing en de ruimtelijke samenhang op het perceel. Vooral aan de randen van kernen zijn ruimere mogelijkheden voor meervoudige bewoning.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in de vestiging van zorgvoorzieningen in bijgebouwen in het buitengebied wanneer daarvoor extra bebouwing nodig is.

2.5.6. Werken

- Divers aanbod aan bedrijfslocaties, vestiging milieubelastende bedrijven en grootschalige detailhandelslocaties

Gemeenten zijn als eerste verantwoordelijk voor een voldoende gedifferentieerd aanbod aan bedrijfslocaties met een, uit oogpunt van de ondernemer, goede kwaliteit. Ook is het de verantwoordelijkheid van de gemeenten om met de betrokken ondernemers de bedrijfslocaties bij de tijd te houden. Voor de provincie is het van belang dat het totaalaanbod aan vestigingslocaties, gelet op de vraag, voldoende divers is en dat ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven niet onnodig worden belemmerd door ontwikkelingen in de directe omgeving. Dit is onderwerp van het spreidingsbeleid en de provinciale planning voor bedrijventerreinen. Daarnaast is van belang dat bedrijfsactiviteiten die overlast voor de omgeving veroorzaken (in de praktijk de VNG categorie 4 en hoger) op speciaal daartoe toegeruste locaties gevestigd worden (de regionale bedrijventerreinen). Hiertoe is het project Het juiste bedrijf op de juiste plaats gestart.

De provincie ontvangt ruimtelijke plannen die voorzien in vestigingsmogelijkheden voor bedrijven die met betrekking tot vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer onder de bevoegdheid van de provincie vallen. Daarnaast wil de provincie ruimtelijke plannen ontvangen die voorzien in ontwikkelingen in de nabijheid van bedrijven die onder de Wm-bevoegdheid van de provincie vallen.

Met de Nota ruimte hebben de provincies op verzoek van het Kabinet gezamenlijk richtlijnen opgesteld gericht op branchebeperkingen voor perifere detailhandel. De provincie vindt het van belang dat voor het functioneren van de stadscentra en wijkwinkelcentra de detailhandel daarin een belangrijke functie blijft vervullen. Uitgangspunt van de Nota ruimte is dat nieuwe vestigingslocaties de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden niet ondermijnen. De nieuwe Wro/BRO geeft de gemeenten de mogelijkheid om via bestemmingsplannen te sturen op branches van detailhandel.

De afbakening van het centrumgebied en de bestemmingsregeling van de locaties buiten de centra is primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Voor vestiging geldt een minimumoppervlakte van 1.000 m², met een ontheffingsmogelijkheid voor 500 m² voor de Branche keukens en sanitair.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in vestigingsmogelijkheden van detailhandel buiten de stads- en wijkwinkelcentra, die niet voldoen aan de richtlijnen van de Nota ruimte.

- Nieuwe bebouwing voor kleinschalige bedrijvigheid en bedrijven in het buitengebied waarvoor geen sprake is van functionele noodzaak (niet-agrarische bedrijvigheid)

Hierbij gaat het veelal om vestiging in voormalige boerderijen. In veel gevallen is deze mogelijkheid opgenomen in Bestemmingsplannen buitengebied via een wijzigingsbevoegdheid.

Bestaande niet-agrarische bedrijven hebben nog een beperkte uitbreidingsmogelijkheid (zie POP II, bladzijde 164). Op basis van de notitie artikel 19 WRO 2005 hoeven wij plannen die voorzien in een eenmalige uitbreiding tot 10% van de bestaande bedrijfsbebouwing en waarbij de totale vloeroppervlakte de 200 m² niet wordt overschreden, niet te ontvangen.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bebouwing te slopen en te vervangen door nieuwbouw voor een kleinschalige bedrijfsfunctie afhankelijk van de mate waarin voormalige agrarische bebouwing wordt afgebroken (zie POP II, bladzijde 163). Hierop is voor alle duidelijkheid de Ruimte voor Ruimte-regeling niet van toepassing; zie hiervoor nieuwe woningen in het buitengebied.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in ruimere mogelijkheden dan hiervoor zijn aangegeven, alsook verzoeken tot uitbreiding van bedrijven die nog geen bedrijfsbestemming hebben in een bestemmingsplan.

2.5.7. Landbouw

- Grondgebonden landbouw en geen omvangrijke intensieve veehouderij als uitgangspunt voor de agrarische sector in Drenthe

Uitgangspunt in Drenthe is een grondgebonden landbouw. Nieuwvestiging van grondgebonden landbouw is mogelijk binnen zones I tot en met IV. In de landbouw zijn diverse ontwikkelingen gaande die belangrijke ruimtelijke implicaties kunnen hebben. Naast verbeteringen in de bedrijfsstructuur, is ook te denken aan initiatieven voor verduurzaming.

Deze kunnen gepaard gaan met nieuwe bedrijfsgebouwen en installaties. Gemeenten mogen zelf besluiten over verzoeken tot vergroting van een agrarisch bouwperceel tot maximaal 1,5 ha in de zones I en II voor een grondgebonden agrarisch bedrijf. Belangrijke open gebieden, zoals essen en beekdalen en sommige veld- en veenontginningen, dienen open te blijven (zie kaartje). Er zijn geen mogelijkheden voor intensieve veehouderij, behalve voor bestaande intensieve veehouderijen binnen zone I en II, binnen de mogelijkheden van het bouwperceel.

De provincie ontvangt ruimtelijke plannen voor de vestiging van nieuwe grondgebonden agrarische bedrijven en kwekerijen voor boom- en fruitteelt wanneer ze zijn gesitueerd in gebieden behorende tot de zones III en IV en de belangrijke open gebieden in de zones I en II, zoals aangegeven op het toelichtende kaartje.

Ook ruimtelijke plannen voor de behandeling van biomassa die niet passen binnen de vastgestelde Beleidsregel covergisting, ontvangen wij.

- Concentratiebeleid glastuinbouw

Uitgangspunt is het concentratiebeleid bij Erica en Klazienaveen. Buiten deze concentratiegebieden zijn enkel binnen zone I en II op agrarische bouwpercelen mogelijkheden voor ondersteunend glas (maximaal 1.000 m²).

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in ruimere mogelijkheden voor ondersteunend glas dan hiervoor aangegeven.

2.5.8. Recreatie

- Verblijfsrecreatie (nieuwvestiging, uitbreiding en omzetting van standplaatsen naar recreatiewoningen)

Uitgangspunt is het zorgdragen voor een hoogwaardig kwalitatief en gevarieerd aanbod. Nieuwe bedrijven (hotel, bungalowcomplex, camping en dergelijke) kunnen worden gevestigd in zone I, II of III van de integrale zoneringsplan. Om de verstening van het landelijk gebied te beperken, worden nieuwe bungalowcomplexen alleen toegestaan op locaties in zone I, II of III, voor zover deze aansluiten op de (sub)streekcentra en in de nabijheid liggen van de hoofdinfrastructuur en de OV-voorzieningen, alsmede in de voorkeursgebieden op kaart 4 van POP II. Het omzetten van standplaatsen naar recreatiewoningen kan grote gevolgen hebben op de verdere verstening van het buitengebied.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in de:

- vestiging en uitbreiding van verblijfsrecreatie in de zones IV en hoger en in de belangrijke open gebieden;
- vestiging van bungalowcomplexen;
- omzetting van standplaatsen naar recreatiewoningen.

Kleinschalige vormen van verblijfsrecreatie (kamperen bij de boer/burger, accommodaties, pensions en appartementen) zijn in principe een gemeentelijke verantwoordelijkheid, tenzij er sprake van vestiging in een belangrijk open gebied (zie kaartje) of ligging in of direct nabij de zones IV tot en met VI. Voor het begrip kleinschalig kamperen bij de boer/burger gaan wij uit van maximaal veertig standplaatsen.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in kleinschalige initiatieven binnen de belangrijke open gebieden en in en direct nabij de zones IV en hoger.

De Nota ruimte geeft randvoorwaarden voor de bouw van recreatiewoningen, al dan niet in complexgewijs verband, en de bestemmingswijziging van recreatiewoningen naar een reguliere woning. Het tegengaan van permanente bewoning is een verantwoordelijkheid van gemeente en exploitant. Het provinciaal standpunt is neergelegd in de brief van 23 december 2004 en stelt dat geen omzetting naar permanente bewoning kan plaatsvinden, tenzij passend binnen de kaders van POP II.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in de omzetting van recreatiewoningen in een reguliere woonbestemming.

Grootschalige dagattracties

Ontwikkeling van grootschalige dagattracties vindt bij voorkeur plaats aansluitend aan (sub-) streekcentra, onder meer in stadsrandzones, maar elders zijn ook attracties uitgegroeid tot grote publiekstrekkers (bijvoorbeeld Boomkroonpad). Grootschalig kan zich ruimtelijk manifesteren qua omvang en invloed op de omgeving en met een grote verkeersaantrekkende werking. Bij de vestiging of uitbreiding van bedrijven en attracties wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan een zo kort mogelijke aansluiting op het ontsluitende en hoofdwegennet, in relatie tot de omvang van het bedrijf.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in vestiging of uitbreiding van grootschalige dagattracties.

- Locatiegebonden vormen van recreatie die geluidhinder veroorzaken

Uitgangspunt is het concentreren van geluidhinder veroorzakende recreatievormen (motorcross, kleiduivenschietsen, modelvliegtuigjes en dergelijke) in de drie bestaande regionale geluidssportcentra (Assen, Roden en Emmen). Daarnaast zijn er twee lokale motorsportterreinen (Zuidwolde en Westerbork).

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die buiten de genoemde locaties recreatievormen mogelijk maken die geluidshinder veroorzaken.

- Nieuwe bebouwing (inclusief uitbreiding) voor maneges en paardenrecreatieverblijven

Maneges en paardenrecreatieverblijven worden beschouwd als toeristisch-recreatieve bedrijven. Een punt van zorg is de omvang van de bebouwing in relatie tot de omgeving. Voor veel bedrijven is het oprichten van een rijhal noodzakelijk. Gezien de omvang hiervan leidt dit tot een verstening van het buitengebied, hetgeen ongewenst is. Voorkeur is de vestiging in de kern of anders in de directe nabijheid of in voormalige agrarische bebouwing. Voor de provincie ligt het belang in het vrijwaren van de belangrijke open gebieden.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in nieuwvestiging en uitbreiding van maneges/paardenrecreatieve bedrijven vanaf zones III en de belangrijke open gebieden (zie kaartje).

2.5.9. Grondstoffen en medegebruik landelijk gebied

- Hoge bouwwerken (windturbines, hoge zendmasten, radiotelescopen en antennemasten)

Windturbines, zendmasten, hoogspanningsmasten, antennemasten (GSM en UMTS-signalen) hebben verhoudingsgewijs een grote invloed op de beleving van het landschap in de wijde omgeving. Voor plannen voor technische infrastructuur of windturbines is de provincie veelal in beeld voor locatie- en tracékeuzes. Ook over de uitrol van netwerken voor mobiele communicatie heeft de provincie overleg met de operators over de planning waar antennemasten gewenst zijn. In de regel gaat het om hoge bouwwerken die in het landschap duidelijk waarneembaar zijn.

Voor antennemasten tot 40 m hoogte in de bebouwde kom (zie Bro) zijn gemeenten zelf bevoegd te besluiten. In de Notitie artikel 19 WRO 2005 is eerder bepaald dat gemeenten zelfstandig kunnen beslissen op vrijstellingen voor (antenne)masten tot en met 12 m. Mogelijk dat met de invoering van het nieuwe Bro (op het moment van schrijven nog in behandeling bij de Eerste Kamer) gemeenten ook bevoegd worden te beslissen op verzoeken buiten de bebouwde kom. Voor het goed functioneren van de radiotelescopen gelden zones waarin activiteiten die een storende invloed hebben op de ontvangst van signalen worden geweerd. De gemeente is de eerst aangewezen overheid om afdoende maatregelen te treffen.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in de bouw van windturbines, antennemasten hoger dan 12 m buiten de bebouwde kom (eventueel aanpassen na behandeling Bro in de Eerste Kamer) en overige hoge bouwwerken.

- Gebruik van de (onder)grond voor opslag, winning, verwerking en transport van, zand, drinkwater, afval, CO₂, gas, aardolie, elektriciteit en energie inclusief de installaties die daarvoor nodig zijn

Naast de infrastructuur voor winning, verwerking en bovengronds transport van grondstoffen is er ook infrastructuur (ondergronds en bovengronds) nodig voor activiteiten die plaatsvinden in de ondergrond. Veelal is de provincie betrokken via de vergunningverlening (onder andere ontgronding, afval en grondwaterwinning), vanwege tracékeuzes (coördinerende rol) of doordat toestemming gevraagd moet worden voor activiteiten in gebieden aangewezen in de POV. Om voorstellen voor gebruik van de ondergrond meer in onderling samenhang te bezien, stelt de provincie een Beleidsplan voor de Ondergrond op.

Drinkwatervoorziening; zie Water/waterkwaliteit.

Voor de vestiging van installaties voor energieopwekking uit biomassa geldt het Beleidskader covergisting.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in activiteiten waarvoor de provincie op enigerlei wijze toestemming moet verlenen.

- Militaire oefenterreinen en overige objecten

In het Tweede structuurschema militaire terreinen (SMT 2) zijn de ruimtelijke voorwaarden gegeven voor voldoende oefenbehoefte voor de krijgsmacht. Het gaat voor Drenthe om oefenterreinen, oefengebieden voor laagvliegen, laagvliegroutes, schietterreinen en munitieopslagen. In het SMT 2 zijn de afspraken verwerkt die hierover met de provincie Drenthe zijn gemaakt en waarvoor de provincie medeverantwoordelijk is.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in activiteiten die een verandering in gebruik mogelijk maken van militaire oefenterreinen en objecten of activiteiten mogelijk maken in de nabijheid van die terreinen, gebieden, routes en objecten en conflicteren met het gebruik ervan.

2.5.10. Landschap

- Identiteit van de belangrijkste landschapstypen, mede gebaseerd op cultuurhistorie, archeologie, aardkundige waarden en historische geografie

Het Drentse landschap kenmerkt zich door de diversiteit aan landschapstypen en binnen de landschapstypen door de gebiedskenmerken en de landschapselementen. Doelstelling van het omgevingsbeleid is het herkenbaar (leesbaar) houden van de landschapstypen en de onderlinge samenhang en is verweven met diverse onderdelen van dit hoofdstuk. De herkenbaarheid is mede gebaseerd op cultuurhistorie, archeologie, aardkundige waarden en historische geografie. Het zichtbare bovengrondse is een weerspiegeling van het landschapsecologisch systeem en het menselijk ingrijpen. Het is onlosmakelijk verbonden aan het ondergrondse en dient in samenhang te zien. Bovendien is het landschap van grote culturele betekenis. Het is rijk aan herinneringen aan vroegere bewoning en grondgebruik en het vertoont karakteristieke bebouwingspatronen, vormgeving en architectuur. De herkenbaarheid en cultuurhistorische gaafheid van de landschapstypen is terug te vinden op kaart 10 van POP II. Deze kaart zal te zijner tijd worden vervangen door de Cultuurhistorische waardenkaart. Daarnaast kent Drenthe een steeds zeldzamer wordende ervaring van openheid, rust, ruimte en donkerte. Het landschap is een kwaliteit van Drenthe.

De provincie streeft naar het begeleiden, sturen en inpassen van ontwikkelingen, zodat de kernkwaliteiten van het Drentse landschap ofwel behouden blijven dan wel meegroeien. Het atelier Mooi Drenthe, waarvan de contouren in samenwerking met onder meer de gemeenten onderzocht worden, is een belangrijke spil om deze kernkwaliteiten unaniem te onderstrepen en daar naar te handelen. Voor deze kernkwaliteiten wordt verwezen naar de POP-kaarten B en C, 10 en 14.

Diverse kwaliteitsaspecten bepalen de beleving van het landschap. Openheid is er een van en speelt op diverse schaal- dan wel detailniveaus en werkt uiteindelijk door op de kwaliteit op provinciale schaal. Voor bedrijfsontwikkelingen in de agrarische en recreatieve sector zal het aspect openheid een belangrijk criterium zijn voor de locatiekeuze (zie de desbetreffende paragrafen). Voor de beoordeling van het aspect openheid zijn POP-kaart 14 en Bijlage C, Gebiedskenmerken, van belang.

Voor een meer transparante toepassing van dit kwaliteitsaspect in de beoordeling van locatiekeuzes, is dit aspect nader uitgewerkt en concreet gemaakt. Ter verduidelijking is via een objectieve benadering (op basis van de topografische ondergrond en met toepassing van het GIS), een analyse gemaakt van de mate van openheid. Dit moet ook als een eerste oefening worden gezien om op 1 juli 2009 te kunnen voldoen aan de plicht om structuurvisies en ruimtelijke informatie digitaal beschikbaar te hebben. Op bijgevoegde kaart staan de open gebieden aangegeven die voor de herkenbaarheid van de Drentse landschapstypen belangrijk zijn.

De provincie beoordeelt de ruimtelijke plannen op de doelstelling van het omgevingsbeleid om de landschapstypen en de onderlinge samenhang herkenbaar (leesbaar) te houden.

In de herkenbaarheid van landschapstypen speelt bodem een belangrijke rol. De bodem was zelfs van invloed voor het ontstaan van de eerste vestigingsplaats van de mens. Het landschapsecologisch systeem is gevoelig voor het menselijk ingrijpen. Doelstelling van het provinciaal beleid is het voorkomen van aantasting, behoud en (waar mogelijk) herstel van bodemeigen waarden. Op kaart 6 zijn aardkundig waardevolle elementen en gebieden aangegeven. Een aantal van deze elementen is op nationaal en internationaal niveau zeldzaam. De provincie is bezig met een nadere inventarisatie van de aardkundige elementen en gebieden en een gerichte voorlichting hierover aan gemeenten en terreinbeherende instanties. Met deze aanpak wil de provincie breed draagvlak en bewustwording creëren en een netwerk van bij aardkundige waarden betrokken medewerkers opzetten. Gebieden met de meest markante aardkundige eenheden worden de komende periode onthuld als "aardkundig monument". Gemeenten kunnen een adequate bescherming bieden door het opnemen van aanlegvergunningstelsels in bestemmingsplannen.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in ontwikkelingen en activiteiten die van invloed zijn op de doelstelling om aardkundig waardevolle elementen te behouden.

2.5.11. Monumentenzorg

- Instandhouding van provinciale monumenten (gebouwd, wederopbouw, historisch-geografisch en archeologisch)

Basis voor het provinciaal belang van het begrip cultuurhistorie is de Beleidsnota Belvedere van 1999. In die beleidsnota staat de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting centraal. De hoofdgedachte daarbij is dat cultuurhistorie moet worden ingebed in de ruimtelijke ordening. Eén van de doelen van het huidige provinciaal cultuurbeleid is om monumentenzorg en archeologie een duidelijke plaats te geven in ruimtelijke plannen. Dit moet een inspiratiebron zijn voor onder andere het ruimtelijk beleid. De monumenten, oude landgoederen en buitenplaatsen en de landschapstypen (POP-kaart 10) zorgen ervoor dat het verhaal over de bewoningsgeschiedenis van Drenthe fysiek zichtbaar blijft.

Een belangrijk aandachtsgebied van de cultuurhistorie is de instandhouding van voor Drenthe bijzondere, karakteristieke objecten. De provincie heeft dit jaar een provinciale Monumentenverordening vastgesteld en het Drents Plateau is in opdracht van de provincie bezig een provinciale Monumentenlijst samen te stellen. Hiertoe wordt voor de Gebouwde omgeving, de Wederopbouw, de Archeologische gebieden en objecten en de Historisch-geografische elementen een groslijst opgesteld. De provincie zal in de komende periode bekijken in hoeverre via de Monumentenverordening en afspraken met gemeenten het provinciaal belang afdoende kan worden geregeld.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die van invloed zijn op de instandhoudingsdoelstelling van gebouwen, gebieden en objecten die op de provinciale Monumentenlijst staan of in aanmerking komen op basis van een groslijst.

- Instandhouding van oude landgoederen en buitenplaatsen die voor Drenthe van cultuurhistorisch belang zijn

Het gaat hier om de landgoederen en buitenplaatsen die zijn vermeld op kaart 11 van POP II en waarvoor in ruimtelijke plannen een planologische basisbescherming opgenomen dient te worden. Voor de instandhouding is het belangrijk een passende functie en gebruik mogelijk te maken, gericht op beheer en consolidatie van het gebouw en het terrein.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen voor oude landgoederen en buitenplaatsen (zoals aangegeven op POP II, kaart 11) die verandering in gebruik of anderszins mogelijk maken anders dan gericht op consolidatie van het beheer.

- Ontwikkelingen in delen en kenmerken van steden en kernen die karakteristiek zijn voor de geschiedenis van Drenthe (onder andere beschermde stads- en dorpsgezichten en cultuurhistorisch waardevolle delen van kernen)

Op kaart 2 van POP II zijn kernen aangeduid als cultuurhistorisch waardevol. Het gaat om delen van kernen die uit cultuurhistorisch oogpunt een herkenbare stedenbouwkundige structuur kennen. Doelstelling is gericht op handhaving, en waar mogelijk en zinvol op herstel of versterking. Voor die delen die zijn aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht geldt dat de planologische bescherming op zich afdoende is geregeld voor kleine ingrepen. Vanwege de bijzondere identiteit van deze gebieden als onderdeel van het Drentse cultuurlandschap, wil de provincie meedenken in ontwikkelingen.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in ontwikkelingen in die delen van de steden en kernen die bedoeld zijn met de aanduiding cultuurhistorisch waardevolle nederzettingen op kaart 2 van POP II.

2.5.12. Archeologie

- Duurzame en kwalitatief zorgvuldige omgang met archeologische waarden en verwachtingen met als uitgangspunt "behoud in situ" (zowel voor stedelijk als landelijk gebied)

De zorgvuldige omgang met het kwetsbare bodemarchief is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie en gemeenten. Omdat van dit erfgoed slechts een fractie bewaard is gebleven, is het van grote betekenis voor de geschiedschrijving van Drenthe. Van provinciaal belang verklaren wij daarom ruimtelijke plannen die betrekking hebben op gebieden in zowel de bekende archeologische vindplaatsen (AMK-terreinen) als de hoge en middelhoge verwachtingszones van de IKAW en de beekdalen. Voor het overige vindt beoordeling plaats op basis van de verplichte archeologietoets ingevolge artikel 3.1.6. van het Bro.

In het Bro is archeologie, naast de waterhuishouding, expliciet genoemd om op in te gaan in de toelichting van een ruimtelijk plan. Wij constateren dat de gemeenten de komende tijd een forse inspanning moeten doen (onder andere kennisopbouw) om een eigen gemeentelijke archeologiebeleid te kunnen voeren. Over de inwerkingtreding van de gewijzigde Monumentenwet (Malta) heeft de provincie 2 juli 2007 een brief geschreven naar de gemeenten, waarin ook een provinciaal vrijstellingenbeleid is opgenomen. De provincie wil daarom de komende periode graag gebruiken om met de gemeenten te bevorderen dat archeologie als beleidsveld voldoende aandacht krijgt in de gemeentelijke planvorming. Daarvoor ontwikkelt de provincie voorstellen die inbedding krijgen in de nieuwe provinciale Cultuurnota.

Tot die tijd vinden wij het belangrijk dat er al in de eerste fasen van de planvorming afstemming is tussen de gemeenten en de provinciaal archeoloog bij het Drents Plateau.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die betrekking hebben op gebieden met zowel bekende archeologische vindplaatsen (AMK-terreinen, POP-kaart 8) als de hoge en middelhoge verwachtingszones van de IKAW (POP-kaart H) en de beekdalen.

2.5.13. Natuur

- Algemeen natuurbeleid, gericht op duurzame verbetering van de omstandigheden voor de wilde flora en fauna en voor natuurlijke levensgemeenschappen en de realisatie ecologische hoofdstructuur (EHS)/Natura 2000 (verweving, inrichting en bescherming)

Drenthe is een belangrijk leefgebied voor flora en fauna en heeft voor bepaalde soorten en biotopen een bijzondere verantwoordelijkheid. Voor die delen van Drenthe die tot de EHS worden gerekend hebben GS op 11 december 2007 één kaart vastgesteld. Hierop staat de ligging van de EHS met bijbehorende natuurdoelen en spelregels.

Ook buiten de EHS zijn veel natuurwaarden of waardevolle elementen en structuren in de agrarische gebieden aanwezig waarvoor een planologische basisbescherming getroffen moet worden. Zie hiervoor POP-kaart 7. Veelal gebeurt dit in Bestemmingsplannen buitengebied. Daarnaast biedt de Flora- en Faunawet een kader voor de bescherming van kwetsbare planten- en diersoorten. Zeker in die gevallen dat de Flora- en Faunawet aangeeft dat een ontheffing moet worden aangevraagd, is dat in het algemeen een belangrijke aanwijzing dat de omgeving een belangrijke voorwaarde is voor de aanwezigheid van de soort. Om die reden wil de provincie plannen zien waarvoor ook een ontheffing bij het Ministerie van LNV moet worden aangevraagd.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die activiteiten mogelijk maken:

- *binnen de voor EHS aangegeven gebieden, dan wel binnen de arcering robuuste of ecologische verbindingszone;*
- *activiteiten die van negatieve invloed zijn op de natuurwaarden of waardevolle elementen en structuren in de agrarische gebieden buiten de EHS (zie POP-kaart 7) of waarvoor ontheffing moet worden aangevraagd in het kader van de Flora- en Faunawet.*

2.5.14. Bos

- Bosclustering en bosuitbreiding

Voor de mogelijkheden van bosuitbreiding en de realisering van nieuw bos geeft POP II criteria en randvoorwaarden. Het vereiste van bosclustering is van belang bij het opstellen van plannen voor nieuw bos.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in de aanleg en uitbreiding van bos, tenzij de mogelijkheid al is opgenomen via een wijzigingsbevoegdheid waar de provincie mee heeft ingestemd.

- Nieuwe landgoederen en nieuwe buitenplaatsen

Voor de nieuwe landgoederen en buitenplaatsen zijn de kwaliteitseisen en randvoorwaarden van belang voor de toe te voegen bebouwing in het buitengebied.

De provincie ontvangt de ruimtelijke plannen die voorzien in de aanleg van nieuwe landgoederen en buitenplaatsen, tenzij de mogelijkheid al is opgenomen via een wijzigingsbevoegdheid waar de provincie mee heeft ingestemd.

3. TOEPASSING INSTRUMENTEN

In de nieuwe wet is, naast de verplichting tot het opstellen van een structuurvisie, aangegeven dat de provincie inzichtelijk moet maken op welke manier de voorgenomen ontwikkelingen worden verwezenlijkt. Deze paragraaf gaat in op de mogelijke inzet van de diverse instrumenten voor de interim-periode tot aan vaststelling van het nieuwe omgevingsbeleid. Allereerst wordt de benaderingswijze in het algemeen toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de toepassing van de verschillende instrumenten die de wet biedt aan de provincie. In de bijlage is een toelichting opgenomen op de nieuwe instrumenten die de nieuwe wet de provincie biedt.

Figuur 1, Overzicht instrumenten en bevoegdheden

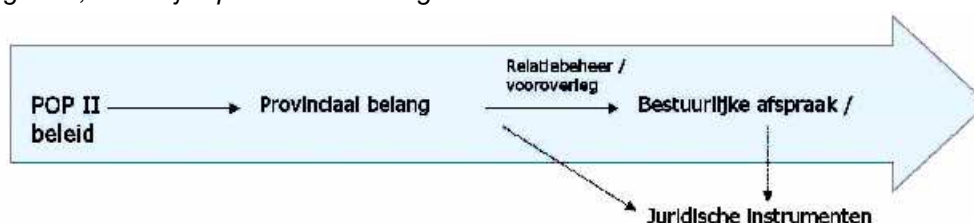
Categorie	Instrument	Bevoegd
Ontwikkeling	Verplichte integrale structuurvisie voor het hele grondgebied	PS
	Sectorale structuurvisie	PS
Doorwerking	Provinciale ruimtelijke verordening	PS
	Beleidsregels	GS
	Proactieve aanwijzing	GS
	Overleg	Ambtelijk/bestuurlijk
	Zienswijze	GS
	Reactieve aanwijzing	GS
Uitvoering	Inpassingsplan	PS
	Projectbesluit	PS (via delegatie GS)
	Coördinatie	PS
	Grondbeleid	PS

3.1. Benaderingswijze

Zoals in het voorgaande aangegeven is, staat de provincie een scala aan instrumenten ter beschikking. Belangrijk is echter dat de wet zo is ingericht dat geen sprake meer is van een hiërarchische relatie tussen de verschillende overheidslagen, maar van een gelijkwaardige relatie. Uitgangspunt van onze benadering is daarom dat wij op basis van vertrouwen met gemeenten samenwerken aan de ruimtelijke ontwikkeling in Drenthe. Wij zijn er van overtuigd dat dit de meest effectieve aanpak is om onze provinciale doelen te bereiken. Dit betekent dat wij investeren in de samenwerking met gemeenten en een meer professionele werkwijze. Dit is wat wij relatiebeheer noemen, zoals beschreven in hoofdstuk 4. Het provinciaal belang is de basis voor de samenwerking, dat wil zeggen dat wij ons richten op de zaken die van provinciaal belang zijn.

Deze samenwerking is echter niet vrijblijvend. Als een gemeente plannen heeft voor ontwikkelingen die niet stroken met het provinciaal beleid en in het gezamenlijke overleg niet is gekomen tot een oplossing, kunnen wij ook gebruik maken van het beschikbare juridische instrumentarium. Om te komen tot een goede samenwerking wordt een aantal afspraken vastgelegd in een bestuurlijke afspraak. De werkwijze onder de nieuwe wet is in figuur 2 aangegeven.

Figuur 2, werkwijze provinciaal belang



3.2. Inpassingsplan / proactieve aanwijzing

Deze instrumenten kan de provincie gebruiken om de provinciale ruimtelijke doelen te verwezenlijken. In de periode tot het nieuwe omgevingsbeleid is vastgesteld, wordt er per geval beoordeeld of er aanleiding is om gebruik te maken van deze instrumenten.

3.3. Zienswijze

Bij de invoering van de nieuwe wet vervalt de goedkeuringsverplichting door GS. Dit betekent dat een andere vorm gevonden moet worden om de provinciale belangen te waarborgen in bestemmingsplannen. Op het moment dat een plan voor overleg wordt aangeboden, moet uit de contacten van de relatiebeheerder al duidelijk zijn dat het plan in overeenstemming is met het provinciaal belang, dan wel dat er sprake is van strijdigheid. In geval van strijdigheid met het provinciaal belang kan ons college een zienswijze bij de gemeenteraad in te dienen.

3.4. Reactieve aanwijzing

Het uitgangspunt van de werkwijze onder de nieuwe wet is overleg. Onze verwachting is dat wij de reactieve aanwijzing beperkt inzetten. Wanneer blijkt dat naar aanleiding van de ingediende zienswijze de provinciale belangen onvoldoende worden gewaarborgd in het bestemmingsplan, dan heeft ons college de mogelijkheid tot een reactieve aanwijzing.

Overigens is nog niet duidelijk hoe de Raad van State om zal gaan met het fenomeen reactieve aanwijzing. Er bestaat met name onzekerheid over het vereiste dat in het reactieve aanwijzingsbesluit gemotiveerd moet worden waarom de andere instrumenten (provinciale verordening, inpassingsplan of projectbesluit) niet zijn ingezet. Pas uit jurisprudentie zal blijken wat dit motiveringsvereiste betekent voor de toepasbaarheid van de reactieve aanwijzing.

3.5. Provinciale verordening

Het vaststellen van een provinciale verordening heeft een aantal voor- en nadelen.

Aangezien wij bezig zijn om nieuw omgevingsbeleid te formuleren en tot die tijd het huidige POP Drenthe onder de nieuwe Wro zijn geldigheid als structuurvisie behoudt, kiezen wij ervoor de inzet van een provinciale ruimtelijke verordening integraal af te wegen in het proces van het nieuwe omgevingsbeleid. Hierbij merken wij op dat het Rijk de mogelijkheid heeft om de provincie op te dragen een verordening vast te stellen¹ met het oog op het behartigen van een nationaal belang.

Dit betekent dat wij de komende periode onze aandacht richten op een voortzetting van de goede samenwerking en veelvuldig overleg met de Drentse gemeenten en waterschappen en overige partners betrokken bij de realisatie van het Drentse omgevingsbeleid. Hiervoor wordt zoals gezegd het relatiebeheer met vooral de gemeenten ontwikkeld en het (formele) overleg over ruimtelijke plannen vormgegeven en willen wij ervaring opdoen met het nieuwe instrumentarium voor doorwerking van provinciale belangen: de zienswijze, de proactieve en reactieve aanwijzing en het inpassingsplan.

¹ De Wro biedt de minister de mogelijkheid via een Algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels te stellen aan de inhoud van bestemmingsplannen of aan de daarbij behorende toelichting (procesvereisten) en aan de inhoud van provinciale verordeningen. Met de AMvB kan de provincie ook worden opgedragen om specifieke onderdelen nader uit te werken in de verordening, wat ook een "getrapte AMvB" wordt genoemd.

4. SAMENWERKEN AAN PROFESSIONALISERING

Een van de belangrijkste veranderingen van de nieuwe Wro is het vervallen van de goedkeuringsplicht door GS. Dit betekent dat de rol van de provincie verandert en daarmee ook de relatie tussen provincie en gemeenten. Ingezet wordt op een proactieve inzet.

In de toekomstige situatie zijn er twee redenen om als provincie vroegtijdig op de hoogte te willen zijn van plannen en processen van gemeenten. Allereerst heeft de provincie voor het realiseren van haar doelen de gemeenten nodig. Door goed contact met de gemeenten te onderhouden is het mogelijk aan te haken bij projecten of gezamenlijke projecten te starten om de provinciale doelen te realiseren. Daarnaast moet de provincie snel kunnen reageren op plannen in verband met wettelijke termijnen. Door op de hoogte te zijn van aanstaande plannen, is al vroegtijdig bekend hoe deze zich verhouden tot het provinciale belang.

Voor een proactieve inzet is het nodig de contacten over ruimtelijke ontwikkelingen anders vorm te geven. Dit wordt gedaan via samenwerking en professionalisering wat centraal komt te staan in het relatiebeheer. Het relatiebeheer is bedoeld om met gemeenten overleg te voeren over ontwikkelingen, niet over plannen. Kenmerkend tot nu toe is dat gemeenten al vrij ver in de planvorming zijn voordat er overleg plaatsvindt met de provincie. Bij overleg over ontwikkelingen kan de relatiebeheerder vroegtijdig inschatten of intensievere betrokkenheid gewenst is, of er provinciale doelen mee bereikt kunnen worden en of er conflicten zijn met het provinciale beleid.

Een actief relatiebeheer dient verschillende doelen. Door met elkaar in een vroegtijdig stadium in overleg te treden, ontstaat er een situatie waarbij beide partijen elkaar kunnen helpen zowel qua proces als qua inhoud. Door de systematiek van relatiebeheer is er voor de gemeente één aanspreekpunt met als doel om één afgestemde mening aan de gemeente kenbaar te maken.

Om het relatiebeheer goed in te kunnen vullen is een aantal punten van belang. Allereerst kan het relatiebeheer alleen goed functioneren als gewerkt wordt op basis van wederzijds vertrouwen en collegiaal handelen. Het relatiebeheer kan een succes worden als er open gesproken wordt over de initiatieven, problemen of vragen en er intern afstemming plaatsvindt. Daarnaast is het belangrijk om de samenwerking te richten op de hoofdzaken en niet op de details en bijzaken. Onze inzet is dat de provinciale belangen worden behartigd tijdens het overleg met de gemeenten en dat daarmee in een vroeg stadium strijdigheid wordt voorkomen. In het relatiebeheer is het verder van belang dat de bestuurlijke discussiepunten tijdig worden onderkent.

De eerste helft van 2008 vindt er een pilot Relatiebeheer plaats met de gemeenten Hoogeveen en Borger-Odoorn om ervaring op te doen met het relatiebeheer. Deze pilot heeft als doel ervaring op te doen met de domeinafbakening van de provinciale en gemeentelijke verantwoordelijkheid. Er wordt onderzocht door welke werkwijze er een optimale samenwerkingsrelatie tot stand kan worden gebracht. Daarbij zijn verder de praktische aspecten van belang zoals de frequentie en vorm van het contact, verslaglegging en terugkoppeling. Ook is het van belang om inzicht te krijgen in de omvang van het relatiebeheer. De ervaringen opgedaan in de pilot worden gebruikt voor het definitief vormgeven van het relatiebeheer.

5. FORMEEL OVERLEG

5.1. Aanleiding

Gelijktijdig met de invoering van de nieuwe Wro treedt het nieuwe Bro gedeeltelijk in werking. In het nieuwe Bro is een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige regelgeving doorgevoerd. Zo is in de artikelen 3.1.1 en 5.1.1 Bro opgenomen dat gemeenten overleg plegen over bestemmingsplannen en projectbesluiten met onder andere die diensten van de provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn. Artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is van overeenkomstige toepassing. In dit artikel staat dat "het bestuursorgaan kan aangeven wanneer een advies wordt verwacht. Deze termijn mag niet dusdanig kort zijn dat de adviseur zijn taak niet naar behoren kan uitvoeren". Ten slotte is het voor het overleg van belang dat bestemmingsplannen en projectbesluiten digitaal beschikbaar moeten zijn (artikel 1.2.2 Bro).

Het vorenstaande betekent in ieder geval twee belangrijke wijzigingen ten opzichte van het huidige Besluit op de ruimtelijke ordening. Ten eerste wordt het formele overleg over bestemmingsplannen en projectbesluiten gekoppeld aan provinciaal belang, terwijl onder het huidige besluit nagenoeg alle bestemmingsplannen worden ingezonden voor het formele overleg. Ten tweede stelt de gemeente een redelijke termijn voor het uitbrengen van een advies, terwijl de provincie in de huidige situatie niet gebonden is aan een termijn. De laatste belangrijkste wijziging is de verplichting tot het digitaal beschikbaar zijn van bestemmingsplannen en projectbesluiten. Zoals aangegeven is deze verplichting uitgesteld tot 1 juli 2009.

5.2. Huidige advisering

De huidige advisering over ontwerpbestemmingsplannen verloopt via de Commissie Afstemming Ruimtelijke Plannen (CARP). Sinds november 2006 is de quickscan ingesteld waarin wordt beoordeeld of er in de ontwerpplannen sprake is van provinciaal belang. Aan de hand daarvan wordt de interne behandelingsmethode bepaald. Er zijn vervolgens drie methoden om een ontwerp bestemmingsplan te behandelen:

- versneld (niet van provinciaal belang);
- tussenvorm (enkel(e) aspect(en) van provinciaal belang);
- volledige behandeling via de CARP (plan van provinciaal belang).

Deze werkwijze is geëvalueerd en wij hebben besloten hiermee door te gaan tot het moment dat de nieuwe wet in werking treedt. In de huidige situatie wordt ambtelijk geadviseerd over ontwerpbestemmingsplannen van gemeenten. Wanneer een plan de volledige behandeling doorloopt, duurt het gemiddeld drie maanden om een advies af te geven.

Gelet op de wetswijzigingen is het noodzakelijk dat er een nieuwe werkwijze komt voor de advisering over ontwerp-ruimtelijke plannen van gemeenten. Dit vanwege:

- het wegvallen van de goedkeuring, met als gevolg dat de bestuurlijke component belangrijker wordt bij de advisering over ontwerpbestemmingsplannen en projectbesluiten;
- het definiëren van provinciaal belang, met als gevolg dat helder is welke aspecten van het huidige POP II belangrijk zijn bij de advisering over ontwerpbestemmingsplannen;

-
- de vereiste snellere advisering op basis van het nieuwe BRO (een redelijke termijn).

In de toekomstige situatie kan de CARP niet voldoen aan met name het vereiste van de snellere advisering. Daarnaast is het provinciaal belang straks benoemd (tot het moment dat het nieuwe omgevingsbeleid in werking treedt) en hoeft dat niet via CARP of quickscan te worden bepaald. De interne afstemming kan op een andere manier efficiënter georganiseerd worden met aandacht voor de bestuurlijke component. Deze conclusie wordt ondersteund door de gevoerde interne gesprekken (met een aantal teamcoördinatoren en de portefeuillehouder RO) en het gevoerde externe gesprek met een aantal ambtelijke vertegenwoordigers van gemeenten. Door de werkwijze van de quickscan zijn er al veel minder plannen dan vorig jaar die geheel van provinciaal belang zijn en dus via de CARP worden afgehandeld. De functie van de CARP is daarmee al afgenomen. Door het definiëren van provinciaal belang in deze notitie komt eveneens de functie van de quickscan te vervallen.

5.3. Nieuwe werkwijze

De nieuwe werkwijze gaat uit van bestuurlijke advisering door ons college over ontwerpbestemmingsplannen en projectbesluiten. Hiervoor is een interne werkwijze ontwikkeld, waarbij de functies van de CARP en de quickscan komen te vervallen. Er wordt gewerkt met conceptadviezen waarbij gemeenten nog kort de tijd krijgen om een reactie te geven, waarna de uiteindelijke advisering door ons college wordt gedaan. De advisering wordt binnen acht weken (een redelijke termijn op basis van de Awb) afgerond. Voor complexe plannen, bijvoorbeeld Integrale plannen buitengebied is een iets langere termijn nodig, waarbij uitgegaan wordt van twaalf weken. De termijn waarbinnen de advisering moet plaatsvinden is in goed overleg met vertegenwoordigers van gemeenten bepaald en deze wordt opgenomen in de bestuurlijke afspraak.

xxx

5.4. Vorm en inhoud advies

De vorm van het advies is een brief van ons college. Deze wordt tot aan 1 juli 2009 op papier en via een pdf-bestand aan de gemeente verzonden. De inhoud van het advies wordt bepaald door het provinciaal belang. De uitgangspunten zijn verder als volgt:

- integrale advisering;
- advies op hoofdlijnen²;
- aangeven welke instrumenten (zienswijze en reactieve aanwijzing) in de vervolprocedure eventueel ingezet gaan worden.;
- geen opmerkingen over kwaliteit van de voorschriften, tenzij deze de borging van het provinciaal belang raken.

De voorgestelde nieuwe werkwijze maakt het mogelijk om ook digitaal te kunnen adviseren. Wanneer gemeenten voor 1 juli 2009 een ruimtelijk plan digitaal insturen voor het formeel overleg, kan de provincie dit digitaal ontvangen en verwerken. Gelet op de moeilijkheden die er nog zijn rondom digitaliseren zullen de twee werkwijzen (papier en digitaal) voorlopig, tot 1 juli 2009, naast elkaar voortbestaan.

² Wanneer sprake is van specifieke informatie met betrekking tot een provinciaal belang is er rechtstreeks contact tussen de desbetreffende afdeling en de gemeente. Hiervan zijn al diverse voorbeelden op het gebied van archeologie en bodem.

Ondertussen wordt verder gewerkt aan het verbeteren van de digitale advisering zoals het koppelen van het advies aan kaart en voorschriften van het bestemmingsplan.

5.5. Nazorg

Met de term "nazorg" wordt bedoeld dat het belangrijk is om voldoende aandacht te besteden aan de effectiviteit van de adviezen. Feitelijk begint "nazorg" al voorafgaand aan het formele overleg. Daar worden de eerste contacten gelegd over ruimtelijke ontwikkelingen die van provinciaal belang zijn en die op enig moment uitmonden in een bestemmingsplan of projectbesluit. In het formele overleg zijn diverse vormen van "tussenzorg" opgenomen:

- als een bestemmingsplan binnenkomt waarbij evident strijd met provinciaal belang wordt geconstateerd, wordt de portefeuillehouder RO ingeschakeld. Hieraan voorafgaand is er dan al ambtelijk contact geweest met de gemeente;
- de gemeenten ontvangen een conceptadvies waarop ze (binnen een redelijke, maar korte termijn) kunnen reageren. Deze reactie wordt betrokken bij het uiteindelijke advies van GS;
- afhankelijk van de aard en complexiteit van het advies wordt dit op ambtelijk dan wel bestuurlijk niveau mondeling toegelicht.

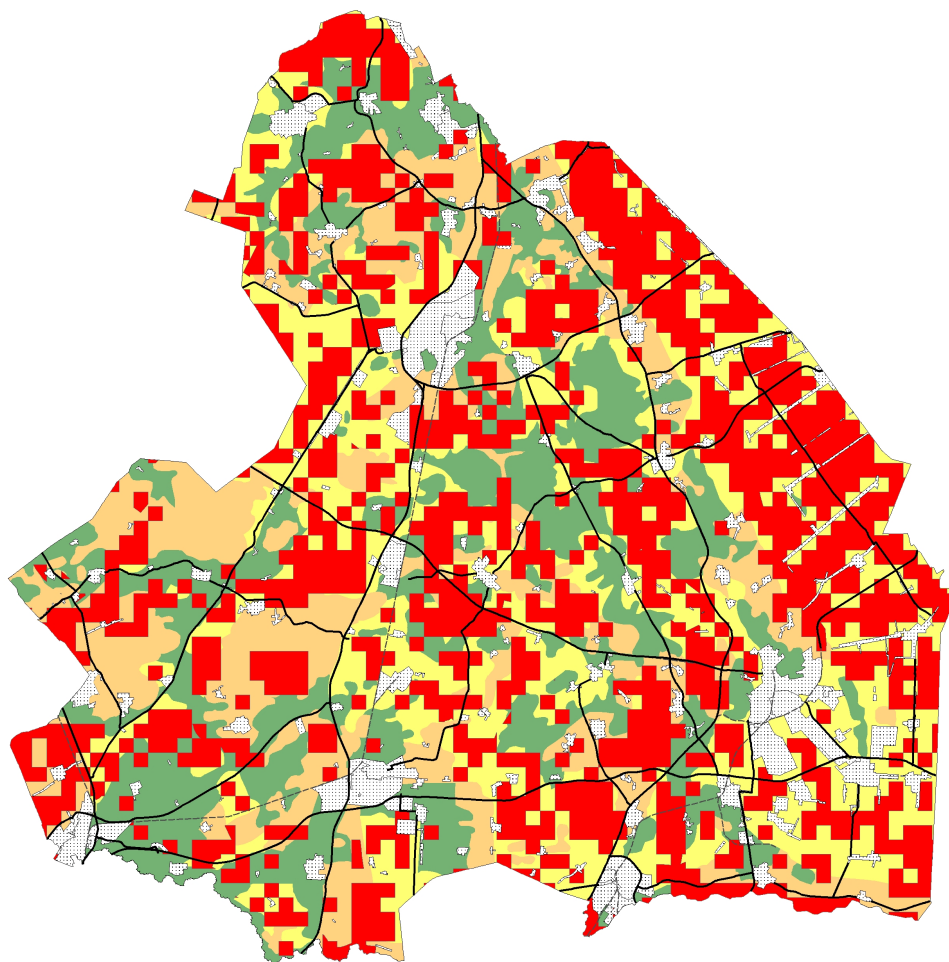
Alle adviezen worden via een pdf-bestand op de provinciale website geplaatst. Op die manier kunnen andere gemeenten en burgers hiervan kennisnemen.

Deze nieuwe werkwijze betekent een verandering voor zowel de provincie als de gemeente. Het is van belang de werkwijze te evalueren. Deze evaluatie zal in de loop van 2009 plaatsvinden, waarbij de volgende aspecten worden betrokken:

- consistente advisering;
- de interne ervaringen met de nieuwe werkwijze;
- ervaringen bij gemeenten over de nieuwe advisering.

I. Belangrijke open gebieden in Drenthe

belangrijke open gebieden in Drenthe

**Legenda**

- hoofdwegen
- - - - - spoorlijn
- belangrijke open gebieden

Gebiedskenmerk**openheid volgens POP krt 14 en tabel C**

- kernen
- weinig of geen open ruimten
- gebied geheel of gedeeltelijk open
- gehele gebied gekenmerkt door openheid

korte toelichting:

Deze kaart geeft, ter verduidelijking van POP kaart 14 en tabel C, aan waar in Drenthe gebieden liggen (1x1 km) met de meeste openheid. Selectie heeft plaatsgevonden door op basis van de topografische kaart per landschapstype (POP kaart C) de 30% meest open km-hokken te karakteriseren als belangrijk open gebied.

II. Wet ruimtelijke ordening

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) dateert uit 1965 en is in de loop der jaren meerdere malen gewijzigd. Een gevolg van deze wijzigingen is een onoverzichtelijke wet, een ingewikkelde rechtsbescherming en langdurige besluitvormingsprocedures. Daarom is er besloten om de wet fundamenteel te herzien. Daarnaast wordt het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) herzien en de nieuwe Grondexploitatiewet wordt een onderdeel van de nieuwe Wro.

Op 1 juli 2008 treedt naar verwachting de nieuwe Wro tezamen met het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in werking. Hiervan uitgezonderd is de verplichting om plannen (bestemmings- en inpassingsplannen en projectbesluiten) digitaal te maken, beschikbaar te stellen en te gebruiken. Dit wordt pas per 1 juli 2009 verplicht. Om de nieuwe wet in te kunnen voeren, is het noodzakelijk dat er een Invoeringswet en –besluit wordt opgesteld (al in procedure). Verder wordt ter uitwerking van het Bro een ministeriële regeling opgesteld. Het streven van de wet is om een samenhangend pakket aan regels voor de ruimtelijke ordening te maken. Verder biedt de wet een nieuw stelsel om beleid voor een duurzame leefomgeving mogelijk te maken en is het uitgangspunt om de (beroeps)procedures te vereenvoudigen en te versnellen.

Het uitgangspunt van de nieuwe wet is minder regels, decentraal wat kan en uitvoeringsgericht. Er ontstaat een duidelijker verdeling van taken tussen de verschillende bestuurslagen. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid op het juiste niveau gedragen. De Wro is al gepubliceerd in het Staatsblad³. De Invoeringswet en het Bro zijn nog in behandeling bij de Eerste Kamer⁴.

Provinciale instrumenten

Bij de invoering van de Wro vervallen de planfiguren als planologische kernbeslissing, Streekplan en Structuurplan. Hiervoor in de plaats moeten zowel het rijk als de provincie en de gemeente een structuurvisie opstellen. Een belangrijke verandering voor de provincie is het vervallen van de goedkeuring van bestemmingsplannen door GS. Hiervoor in de plaats krijgt de provincie de beschikking over een aantal nieuwe instrumenten. Deze instrumenten mogen echter alleen gebruikt worden als er sprake is van provinciale belangen en ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De provinciale instrumenten zijn te verdelen in ontwikkelings-, doorwerkings- en uitvoeringinstrumenten.

Ontwikkelingsinstrument

Het ontwikkelingsinstrument waarover PS beschikken is de structuurvisie. In de Wro is het vaststellen van een structuurvisie verplicht gesteld. In de structuurvisie zijn de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen van een gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid opgenomen. De vormgeving en inrichting van een structuurvisie is vrij. In de wet is enkel verplicht gesteld dat in de structuurvisie ingegaan moet worden op welke wijze de voorgenomen ontwikkelingen zullen worden verwezenlijkt. Naast een structuurvisie voor het gehele gebied kan er ook een structuurvisie worden vastgesteld voor aspecten van het provinciaal ruimtelijk beleid.

³ Staatsblad 2006, nummer 566.

⁴ Behandeling naar verwachting 6 mei.

Een verschil met het huidige instrument Streekplan is dat er geen directe doorwerking van de structuurvisie in de gemeentelijke plannen plaatsvindt. Een structuurvisie is enkel bindend voor het bestuursorgaan dat deze heeft vastgesteld.

Doorwerkinginstrumenten

Het provinciaal bestuur heeft een viertal doorwerkinginstrumenten tot haar beschikking om de provinciale doelen/belangen te kunnen realiseren. Het eerste instrument dat PS ter beschikking staat, is de provinciale Ruimtelijke verordening. De verordening is in principe gebaseerd op de provinciale structuurvisie en wordt gebruikt voor de uitvoering van het provinciaal ruimtelijk beleid. In de verordening kunnen regels worden gesteld aan de inhoud, vormgeving en beschikbaarstelling van ruimtelijke besluiten van lagere overheden. Ook hiervoor geldt dat het provinciaal belang de inzet van dit instrument moet rechtvaardigen.

Bij of krachtens de provinciale verordening worden algemeen verbindende voorschriften opgenomen. De verordening kan gelden voor het hele provinciale grondgebied of voor bepaalde thema's of gebieden. In de verordening mogen instructies worden opgenomen die van belang zijn voor bestemmingsplanaanpassingen door de gemeenten. Naast instructies voor planaanpassingen is het eveneens mogelijk in een verordening voorschriften op te nemen om te voorkomen dat de provinciale belangen in een gebied worden aangetast door ongewenste ontwikkelingen (waarborgfunctie). Dit heeft tot gevolg dat vergunningen en ontheffingen die door een gemeente kunnen worden verleend ook aan de verordening getoetst moeten worden totdat het bestemmingsplan in overeenstemming met de verordening is aangepast. Aangezien het ruimtelijk beleid voor gebieden kan verschillen, is het mogelijk om ontheffingen in de verordening op te nemen. Na de vaststelling van een verordening is een gemeenteraad verplicht om binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze, dan wel de gestelde termijn in de verordening, het bestemmingsplan of de Beheersverordening vaststellen in overeenstemming met de verordening.

Een tweede mogelijkheid om doorwerking van het provinciale beleid te realiseren is het geven van een proactieve aanwijzing aan een gemeente. Deze proactieve aanwijzing wordt door GS gegeven. Wanneer een dergelijke aanwijzing wordt gegeven, wordt de gemeenteraad verplicht binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen in overeenstemming met het provinciale beleid. Een proactieve aanwijzing kan met name gebruikt worden in die situaties waar nog beleidsruimte voor de gemeenten aanwezig is. GS hebben, net als nu, de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen. Beleidsregels zijn algemene regels waarin aangegeven is hoe om te gaan met de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of uitleg over wettelijke voorschriften⁵.

Een ander instrument voor doorwerking van het provinciale beleid is het formele overleg. Na de invoering van de nieuwe wet zijn gemeenten verplicht overleg te voeren met die diensten die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van de belangen die in het plan in het geding zijn. Tijdens het overleg blijkt of er sprake is van strijdigheid met het provinciaal belang. In hoofdstuk 4 wordt het overleg verder besproken.

⁵ Artikel 1:3, vierde lid, Awb

Het volgende instrument waarmee doorwerking van het provinciale beleid kan worden gerealiseerd is het indienen van een zienswijze bij de gemeenteraad ten tijde van de bestemmingsplanprocedure. Een zienswijze kan worden ingediend wanneer het in procedure zijnde bestemmingsplan in strijd is met het provinciaal belang. Het indienen van een zienswijze is een voorwaarde om, indien er door de gemeenteraad niet of onvoldoende aan tegemoet is gekomen, beroep in te kunnen stellen bij de Raad van State. GS zijn bevoegd een zienswijze in te dienen. In het Bro is opgenomen dat een gemeente verplicht is overleg te plegen met het bestuursorgaan waarvan de belangen in het geding zijn.

Ten slotte hebben GS de bevoegdheid om corrigerend op te treden door middel van een reactieve aanwijzing. Indien blijkt dat in vastgestelde bestemmingsplan onvoldoende rekening is gehouden met de ingediende zienswijze dan wel het plan gewijzigd is vastgesteld, kan een reactieve aanwijzing worden gegeven. Een reactieve aanwijzing heeft tot gevolg dat het bestemmingsplanonderdeel waartegen zij gericht is geen deel meer uitmaakt van het vastgestelde bestemmingsplan en dat de gemeente voor dat onderdeel een nieuw bestemmingsplan moet opstellen. Tegen de reactieve aanwijzing staat beroep open bij de Raad van State. Voorafgaand aan dit beroep zal eerst bezwaar moeten worden aangetekend aangezien het besluit niet wordt voorbereid met artikel 3.4 Awb. In het reactieve aanwijzingsbesluit moet door GS gemotiveerd aangegeven worden de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het beletten om de andere instrumenten (provinciale verordening, inpassingsplan of projectbesluit) in te zetten. De reactieve aanwijzing mag niet worden gezien als een vervanging van het huidige goedkeuringsbesluit.

Uitvoeringsinstrumenten

Het eerste instrument waarover PS kan beschikken voor het realiseren van provinciale doelen is het inpassingsplan. Een inpassingsplan is gelijk te stellen aan een bestemmingsplan. In het inpassingsplan worden de provinciale belangen en doelen vastgelegd in juridische bestemmingen en gebruiksbepalingen. Een inpassingsplan is bindend voor gemeente en burger.

Net als de gemeenteraad kunnen PS een projectbesluit nemen. Door middel van een projectbesluit kunnen, vooruitlopend op een inpassingsplan, de provinciale projecten worden gerealiseerd. Een projectbesluit moet worden beschouwd als een anticipatieprocedure. Het is in feite de fase voorafgaand aan het inpassingsplan.

Het derde instrument waarover PS beschikken is het coördinatiebesluit. De coördinatieprocedure kan worden toegepast bij een bestemmingsplan of projectbesluit voor provinciale (uitvoerings)besluiten die relevant zijn voor een ruimtelijke ontwikkeling of project. Het doel van de coördinatieprocedure is om de verschillende besluitvormingsprocedures, indien mogelijk, parallel te laten lopen.

Ten slotte hebben zowel PS als GS bevoegdheden op het gebied van grondbeleid op basis van de Grondexploitatiewet, zoals bijvoorbeeld verevening en kostenverhaal. Dit is echter alleen mogelijk indien er door PS een inpassingsplan is vastgesteld dan wel een projectbesluit is genomen. Tevens kan de provincie een voorkeursrecht vestigen en overgaan tot onteigening.