

Nota van Zienswijzen POL-aanvulling nieuwe Wro

Het ontwerp van de POL-aanvulling nieuwe Wro heeft ter inzage gelegen van 3 september tot en met 14 oktober 2008. Vanwege een fout in de edities Midden Limburg en Westelijke Minstreek van de Limburgse dagbladen, heeft in die regio's de POL-aanvulling ter inzage gelegen tot en met 31 oktober 2008.

Gedurende deze periodes zijn zienswijzen binnen gekomen van de gemeente Venlo en Bergen en de Stichting Milieufederatie Limburg. Daarnaast is een advies ingekomen van de PCOL.

Samengevat luiden de zienswijzen en advies als volgt.

Venlo:

De werkwijze om geen ruimteverordening te maken, maar te kiezen voor aanpak zoals ook bij het programma Heroriëntatie is gehanteerd, wordt onderschreven. Bij de lijst met provinciale belangen ontbreekt echter een motivering waarom een bepaald aspect als belang wordt aangemerkt. Als voorbeeld wordt genoemd het thema 'energie' waarbij o.a. energiecentrales en windmolenlocaties als provinciaal belang worden aangemerkt, zonder enige toelichting. Die toelichting zou op alle onderdelen van de Provinciale Belangenstaat moeten worden gegeven.

Bergen:

De door de provincie gekozen werkwijze, waarbij jaarlijks met de gemeenten afspraken worden gemaakt over de uitvoering van ruimtelijk beleid, is te omslachtig, grijpt te veel in in de gemeentelijke autonomie en is in strijd met het stelsel van de nieuwe Wro. Geen afspraken vooraf, maar van geval tot geval via goed overleg tot afspraken komen.

Verder wordt geconstateerd dat de belangenstaat onvoldoende concreet aangeeft wat de provinciale belangen zijn. Door de algemene redactie kan nu feitelijk alles als provinciaal belang worden aangemerkt. Als voorbeelden worden de thema's Gebiedsontwikkeling en Ruimtelijke kwaliteit genoemd. Dat zijn zeker geen onderwerpen die van provinciaal belang zijn. Gebiedsontwikkeling is een manier van werken en ruimtelijke kwaliteit is een onderwerp dat alle overheden aangaat. Deze werkwijze maakt een inbreuk op het stelsel van de Wro dat uitgaat van het primaat bij de gemeente.

Stichting Milieufederatie Limburg:

Het is niet duidelijk welke belangen prioritair zijn en welke niet. Verder wordt het als een gemiste kans gezien dat de verordening niet wordt gebruikt. Paragraaf 3 van de POL-aanvulling kan niet als zelfstandige uitvoeringsparagraaf worden beschouwd en tenslotte is niet duidelijk wanneer het traject met de Afsprakenkaders gaat lopen en wat als dit niet lukt?

PCOL:

1. Het standpunt van de provincie Limburg dat zij bestuurlijke afspraken wil maken in plaats van provinciale verordeningen ter borging van de rijksbelangen, is bekend, maar zal er niet toe leiden dat er voor Limburg geen AMvB gaat komen. In de AMvB-Ruimte zal voor een aantal onderwerpen van de provincies gevraagd worden deze te regelen via provinciale verordeningen. Die verplichting zal ook voor Limburg gelden. De commissie adviseert daarom de tekst op pagina 25 nog eens kritisch te bezien en aan te passen.

2. Doordat de provincie wil werken met bestuurlijke afspraken in plaats van een verordening, wordt aan de burgers pas op een laat moment duidelijkheid geboden. Dat is in strijd met de bedoeling van de wetgever. Die heeft gekozen voor een systeem dat ertoe moet leiden dat vooraf voor eenieder duidelijk is welke eisen er worden gesteld aan bestemmingsplannen. Een verordening geeft die duidelijkheid vooraf wel, afspraken niet.
3. De Provinciale belangentabel is niet volledig. Gemist wordt een regime voor rijksbufferzones, EHS en POG, het PVVP en onder andere het onderwerp Luchtkwaliteit. Over de waterbelangen in relatie tot de Belangenstaat zal door het Waterschap nog separaat worden gereageerd.
4. Het onderscheid tussen prioritaire en 'gewone' provinciale belangen is niet helder. Daardoor weten gemeenten en burgers niet welke aanpak bij welk belang wordt gekozen en welke instrumenten worden ingezet.
5. De commissie vraagt zich af of de door de provincie gekozen aanpak voldoende is om bijvoorbeeld de verrommelingsaspecten aan te pakken, te meer omdat deze aspecten niet zijn terug te vinden op de Belangenstaat. Hierbij valt te denken aan zaken als de aanleg van bedrijventerreinen en de plaatsing van grote zendmasten. Kan de provincie met deze aanpak hierbij sturend optreden?
6. De commissie geeft in overweging te bezien of de watertoets in structuurvisies kan worden geborgd. De overige aspecten verbonden met het waterbelang, zullen in een separate reactie van het Waterschap worden opgenomen.

Reactie op de ingekomen zienswijzen

Twee onderwerpen komen in alle zienswijzen terug, te weten het werken met bestuurlijke afspraken in plaats van een verordening en de provinciale belangenstaat. Deze onderwerpen zullen eerst behandeld worden. Vervolgens zal per zienswijze worden bezien of er nog zaken overblijven die om een reactie vragen.

Afsprakenkaders

De provincie kiest voor een aanpak, waarbij het sturen via een verordening wordt vervangen door het sturen via bestuurlijke afspraken, die worden vastgelegd in Afsprakenkaders ruimtelijke plannen. In de POL-aanvulling is uitvoerig gemotiveerd waarom wij voor deze aanpak kiezen: Individuele afspraken hebben het voordeel dat zij maatwerk leveren, samenwerking- en oplossingsgericht zijn, overbodige regelgeving en vergaande jurisdisering van het ruimtelijk werkveld voorkomen. Wij gaan er daarbij vanuit dat de gemaakte afspraken bindend zijn voor de gemeenten en ook door hen zullen worden uitgevoerd. Alleen op die manier vormen die afspraken een alternatief voor de verordening.

Mede op basis van de reactie van Bergen en ook op grond van voortschrijdend inzicht, zijn wij tot de conclusie gekomen dat die Afsprakenkaders zich niet moeten uitstrekken tot het gehele ruimtelijke speelveld, maar alleen moeten gaan over zaken waarvan het echt van belang is dat die bindend doorwerken naar bestemmingsplannen. Dat zijn alleen de door GS aan te wijzen speerpunten (zie hierna).

Op die manier hebben de Afsprakenkaders hetzelfde effect als een verordening, met dit verschil dat met de kaders gedifferentieerd kan worden per gemeente. Gedifferentieerd in tijd, in doorvertaling naar het bestemmingsplan en naar inzet van gemeente en provincie. Dat alles onder de voorwaarde dat per 1.1.2012 alle bestemmingsplannen volledig zijn bijgewerkt volgens de speerpunten.

Daaronder vallen ook de door de provincies door te vertalen rijksbelangen uit de AMvB-Ruimte. Het resultaat is dat het sneller, beter en met meer draagvlak gebeurt, dan wanneer het onder de dwang van regelgeving zou moeten.

De consequentie van deze aanpak is wel dat als de samenwerking niet lukt en er geen afspraken worden gemaakt of de gemaakte afspraken niet worden nagekomen, die verordening er achteraf toch nog gaat komen, per gemeente of voor meerdere gemeenten.

Op deze manier is het voor iedereen duidelijk waaraan hij of zij toe is. Ook is er duidelijkheid over de onderwerpen die moeten worden geregeld en de manier waarop. Immers, de speerpunten worden vooraf benoemd en met elke gemeente wordt bekeken welke speerpunten nog een regeling in bestemmingsplannen nodig hebben. Waarover die regeling moet gaan is af te leiden uit het POL-beleid zelf, net zoals dat nu het geval is. Hoe die regeling er precies uit komt te zien is in bepaalde gevallen een kwestie van maatwerk en ook dat gebeurt nu ook zo. De stelling van de PCOL dat een verordening op dit punt meer duidelijkheid biedt, kan niet worden onderschreven, want ook de verordening zal met de lokale omstandigheden rekening moeten houden en dan vervallen we of in ingewikkelde ontheffingsregelingen of in globale eisen die nader moeten worden uitgewerkt via de motivering van bestemmingsplannen. Het concept van de AMvB-Ruimte laat dat ook zien. In duidelijkheid vooraf is er nauwelijks verschil tussen afsprakenkaders en verordeningen, zodat van strijdigheid met het wettelijk systeem geen sprake kan zijn.

Wij realiseren ons dat wij ons hierbij kwetsbaar opstellen. In die zin dat andere overheden voor de andere aanpak via regelgeving kiezen. Ook dat niet helemaal duidelijk is hoe dit juridisch gaat uitpakken, waar het gaat om de inzet van de reactieve aanwijzing om tegen incidentele ongewenste situaties op te kunnen treden. Die onzekerheid kent de omgekeerde aanpak ook en is inherent aan het werken met geheel nieuwe juridische instrumenten.

In de AMvB-Ruimte zal het Rijk een aantal onderwerpen die van rijksbelang worden beschouwd, via een AMvB dwingend gaan regelen. Overigens blijkt uit de eerste concepten dat de AMvB voor vrijwel alle gevallen niet zelf een regeling treft, maar dit overlaat aan de provincies via provinciale verordeningen. Wij zullen erop inzetten dat in plaats van die verordeningen met Afsprakenkaders wordt gewerkt, die leiden tot eenzelfde resultaat, te weten het borgen van de rijksbelangen in bestemmingsplannen. Alleen wanneer de minister ons via een aanwijzing dwingt om toch die verordeningen te maken, zullen wij daartoe overgaan.

Provinciale Belangenstaat

Het is goed nog eens te benadrukken dat de Belangenstaat niet de inhoud van het provinciaal ruimtelijk beleid bepaalt. Dat gebeurt in de POL-documenten. In de Belangenstaat worden de beleidsthema's die ruimtelijk relevant genoemd. Met name is dat van belang om te kunnen vaststellen of een ontwikkeling raakt aan een provinciaal belang en dus de provincie betrokken is bij die ontwikkeling. In de rechterkolom van de belangenstaat zijn de aandachtsgebieden genoemd, waarbinnen provinciale belangen een rol kunnen spelen. Vervolgens zal, aan de hand van de inhoud van het beleid, moeten worden vastgesteld of er daadwerkelijk een provinciaal belang betrokken is bij die ontwikkeling en wat dat belang dan inhoudt.

De Belangenstaat is geheel afgeleid van POL 2006 en de POL-aanvullingen. Er staat dus geen nieuw beleid in, behalve de gebiedsontwikkelingsprojecten in de kernregio's. Die waren er niet toen POL 2006 werd vastgesteld.

Bij die gebiedsontwikkelingen gaat het overigens niet om de manier van werken die ook wel met die term wordt aangeduid, maar om de gebiedsontwikkelingsprojecten in de zes regio's die zijn genoemd in de rechter kolom. Wanneer zich in die regio's een ontwikkeling voordoet, willen wij daar graag bij betrokken zijn, al was het alleen maar om te bezien of die ontwikkeling mogelijk van invloed kan zijn op de projecten die in het kader van de gebiedsontwikkeling binnen die regio, worden uitgevoerd.

Er is geen specifieke afweging per belang gemaakt om te bepalen of dat al dan niet in de Belangenstaat zou moeten worden opgenomen. Wij hebben alle beleid uit POL, dat ruimtelijke relevant is, in de Belangenstaat opgenomen. Wat dat aangaat hoeft dat niet voor elk belang nog eens afzonderlijk te worden aangegeven. Onze stelling is dat ruimtelijk beleid uit POL 2006 en de POL-aanvullingen, vanzelfsprekend als provinciaal belang kan worden aangemerkt, tenzij.. En bij dat tenzij geldt dan dat sectoraal beleid dat weliswaar ruimtelijke implicaties heeft, maar dat afdoende in sectorale regelgeving is geborgd, niet nog eens als provinciaal ruimtelijk belang wordt aangemerkt voor de inzet van instrumentarium. Een verdere beperking is er niet.

Overigens is ons inmiddels gebleken dat niet altijd even gemakkelijk is om het provinciale belang vast te stellen, ook al speelt de ontwikkeling binnen een relevant gebied dat in de Belangenstaat is opgenomen. Het blijkt in een aantal gevallen nodig te zijn dat belang nog eens nader toe te lichten of uit te werken. Wij zullen daarom in de POL-aanvulling opnemen dat GS hiervoor een Handreiking moeten maken, die ook door de gemeenten kan worden gebruikt. Verder zullen wij aan GS de bevoegdheid geven om kleine technische en redactionele aanpassingen in de Belangenstaat aan te brengen, om zodoende de lijst praktisch hanteerbaar te maken en te laten zijn.

Prioriteiten en speerpunten

In de POL-aanvulling wordt aangegeven dat GS prioritaire belangen zullen vaststellen, die zullen worden verwerkt in de afsprakenkaders en waarvoor juridisch instrumentarium ter bescherming zal worden ingezet. De term 'prioritair' suggereert dat de andere belangen minder belangrijk zouden zijn. Dat is niet het geval. Waar het om gaat is dat er verschillen zijn in de aanpak bij de belangen. Veel belangen kennen een inzet van velerlei instrumenten: financiële, communicatieve, juridische en semi-juridische (convenanten), bestuurlijke, sectorale wetgeving en zelf doen via gebiedsontwikkeling en/of inpassingsplannen en grondbeleid. Meestal wordt een mix ingezet die ertoe leidt dat die belangen op een goede wijze worden uitgevoerd en geborgd. In enkele gevallen is het echter noodzakelijk dat die belangen alleen kunnen worden geborgd via bestemmingsplannen en/of structuurvisies. Dat zijn ook de gevallen waarvoor normaal gesproken de verordening wordt ingezet. Die belangen worden via de afsprakenkaders geborgd en worden de 'speerpunten' genoemd. GS kunnen die speerpunten vaststellen. Paragraaf 3.2.1 zal in deze zin worden aangepast.

Overige punten

Bergen: Het onderwerp ruimtelijke kwaliteit is óók een provinciaal belang. Bergen heeft gelijk als het stelt dat dit thema niet is voorbehouden aan de provincie, maar niet als het daar de conclusie aan verbindt dat het dus geen provinciaal belang zou zijn. Ruimtelijke thema's kunnen op diverse abstractioneniveaus een rol spelen, met steeds andere afwegingen. Een thema als ruimtelijke kwaliteit kan zowel als rijks- als gemeentelijke én provinciaal belang worden aangemerkt. Het onderwerp Luchtkwaliteit staat er niet op omdat hiervoor afdoende sectorale regelgeving voorhanden is.

Milieufederatie: Paragraaf 3 is niet bedoeld als de uitvoeringsparagraaf van POL, maar deze POL-aanvulling als geheel vormt die uitvoeringsparagraaf. In de tekst is dat nog eens vermeld.

De passages over de Afsprakenkaders zijn voldoende duidelijk waar het de belangrijke momenten betreft en verder is op diverse plaatsen aangegeven dat als de aanpak via de Afsprakenkaders niet lukt, dit kan leiden tot de inzet van een verordening. De tekstuele opmerkingen zijn in dank overgenomen.