

Bestuurlijke omgangscode Amvb Ruimte

Kader

Deze bestuurlijke omgangscode is opgesteld in het kader van de totstandkoming en uitvoering van het Besluit Algemene regels ruimtelijke ordening (verder te noemen: Amvb Ruimte) en wordt onderschreven door het rijk, het IPO, de VNG en de UvW (verder te noemen: de samenwerkende partijen).

Overwegingen voor een omgangscode

- De Amvb Ruimte en de provinciale verordeningen zijn een nieuw fenomeen op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening, hetgeen bijzondere eisen stelt aan de opstelling en uitvoering ervan. Vandaar dat de betrokken partijen besloten hebben tot het maken van een aantal afspraken omtrent 'hoe hier in de praktijk' invulling aan te geven (aangeduid als: "omgangsregels").
- Onverlet de ruimtelijke belangen van elk afzonderlijk, zijn de samenwerkende partijen zich bewust van hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening van Nederland.
- De omgangsregels zijn gebaseerd op een afweging tussen enerzijds het bieden van bestuurlijke duidelijkheid vooraf en anderzijds het sturen op interbestuurlijk vertrouwen gedurende het proces, waarmee de planologische praktijk geholpen wordt.

De navolgende omgangsregels betreffen onderwerpen rond de uitvoering van de Amvb Ruimte, te weten de doorwerking van de Amvb Ruimte in provinciale verordeningen en bestemmingsplannen. De andere Wro-instrumenten blijven hier buiten beschouwing.

Uitgangspunten

De omgangscode bevat procesafspraken en volgt de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte "decentraal wat kan, centraal wat moet". De omgangscode ligt tevens in het verlengde van de bestaande, door alle bestuursniveaus onderschreven "Code Interbestuurlijke Verhoudingen" (2004). De uitgangspunten van deze code zijn:

- minder regels maar wel regels handhaven
- probleemgericht werken
- een scherpe verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen overheden
- beleidsvrijheid voor decentrale overheden.

1. Terughoudendheid met regelgeving

Context: Het kabinetsbeleid is gericht op vermindering van regelgeving en regeldruk. Ook bij de ruimtelijke ordening is dit een belangrijk uitgangspunt. Bij het komen tot de Amvb Ruimte is het kabinet daarom selectief geweest: van slechts een beperkt aantal van meer dan 100 PKB-uitspraken van de nota Ruimte en de andere nationale beleidsnota's is geoordeeld dat deze opname in de Amvb behoeven. Het is van belang dat ook de andere overheidslagen terughoudend zijn met regelgeving.

Afspraak: Bij de uitvoering van de Amvb Ruimte zullen provincies in hun verordeningen en gemeenten in hun bestemmingsplannen zich mede laten leiden door het beginsel dat daarbij niet meer wordt geregeld dan strikt nodig is.

2. Ruimte voor lokale belangen

Context: De Wro gaat uit van het beginsel dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. Dat is in beginsel de overheid die het dichtst bij de burger staat. Dit betekent dat het lokale belang alle ruimtelijke onderwerpen omvat die door gemeenten worden opgepakt. De keuze voor normstelling op een hoger niveau kan onder andere aangewezen zijn als de aard van de betrokken belangen of de schaal van het ruimtelijke vraagstuk het lokale of provinciale niveau overstijgt. Onderdelen van het ruimtelijk beleid worden dan ook van provinciaal- of nationaal belang geacht. De Wro biedt de bevoegdheden om die belangen te behartigen. Dit moet leiden tot een eenduidige en consistente ruimtelijke inrichting op de drie te onderscheiden overheidsniveau's, passend bij de problematiek die bij de decentrale overheden speelt.

Deze context is van belang voor de doorwerking en nadere uitwerking van het bepaalde in de Amvb in provinciale verordeningen, waarbij van belang is dat de samenwerkende partijen elkaar voldoende ruimte laten om invulling te kunnen geven aan de eigen verantwoordelijkheden en tevens zorgen voor onderlinge afstemming.

Afspraak: Bij de uitvoering van de Amvb Ruimte handelen de samenwerkende partijen op basis van de sturingsfilosofie "decentraal wat kan, centraal wat moet". Bij het opnemen en nader uitwerken van het bepaalde in de Amvb in de provinciale verordening, houden de provincies rekening met de lokale belangen en dragen hierbij zorg dat de gemeenten op het lokale niveau een goede en integrale ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied kunnen voeren en daarmee maatwerk kunnen leveren. De provincie zal daarom niet meer regels die betrekking hebben op de inhoud van bestemmingsplannen opstellen, dan nodig is in het kader van een goede borging van de rijks- en provinciale belangen.

Om de lokale beleidsruimte te waarborgen, zal de provincie bij het opnemen en nader uitwerken van het bepaalde in de Amvb in de provinciale verordening, voor elk van de nationale belangen de wijze waarop het betreffende belang zal worden geborgd, motiveren. In deze motivering zullen in ieder geval de gevolgen voor de lokale beleidsruimte aan bod komen. Provincies treden hiervoor tijdig in overleg met de inliggende gemeenten. Tijdig overleg in deze betekent minimaal dat het overleg wordt gevoerd op een zodanig tijdstip dat het beleid of de regelgeving nog in stadium van voorbereiding is en nog kan worden aangepast voor het (aan GS) ter besluitvorming wordt voorgelegd.

3. Locatiebeleid

Context: Een bijzonder aandachtspunt betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincies en gemeenten bij de vormgeving van het locatiebeleid voor bedrijventerreinen, zeehaventerreinen, locaties voor kantoren en nieuwe vestigingslocaties voor perifere detailhandel. Mede om die reden wordt er een convenant 'bedrijventerreinenbeleid 2010-2020' tussen de samenwerkende partijen afgesloten.

Afspraak: Voor de uitwerking van de bepalingen uit de Amvb Ruimte over locatiebeleid voor bedrijventerreinen, zeehaventerreinen, locaties voor kantoren en nieuwe vestigingslocaties voor perifere detailhandel geldt, dat het beleid voor ruimtelijke ontwikkelingen binnen het bestaand bebouwd gebied in beginsel is voorbehouden aan gemeenten. De gemeenten houden zich daarbij aan de kaders gesteld door de Amvb en de nadere uitwerking in de provinciale verordening, op basis van de vastgestelde provinciale structuurvisie, die mede tot doel hebben te zorgen voor een zuinig ruimtegebruik door gemeenten in hun ruimtelijke beleid voor bedrijven en kantoren. Provincies zullen bij het opstellen van betreffende kaders niet meer 'regelen' dan noodzakelijk is voor het voeren van een bovenlokaal locatiebeleid voor bedrijventerreinen, zeehaventerreinen, kantoorlocaties en nieuwe vestigingslocaties voor perifere detailhandel. Hiermee is geborgd dat gemeenten binnen hun bebouwd gebied een goede afweging kunnen maken.

4. Intergemeentelijke samenwerking

Context: Er zijn verschillende regionale samenwerkingsverbanden, zoals parkstad Limburg, de stedendriehoek, Holland Rijnland en Haaglanden, die naar tevredenheid opereren binnen de provinciale en rijkskaders. Waar van toepassing wordt daarbij tevens uitgegaan van de bevoegdheden zoals die in de Wet gemeenschappelijke regio's aan de regio worden gegeven. Intergemeentelijke samenwerking geeft derhalve een goede invulling aan ruimtelijke ordening op het lokale niveau, zoals dat als uitgangspunt geformuleerd is bij de Wro.

De eerste tranche van de Amvb Ruimte bevat een beleidsneutrale omzetting van het bestaande beleid. Het is dus vanwege de implementatie van de Amvb niet nodig bestaande intergemeentelijke afspraken, die passen binnen de kaders van de Amvb, aan te passen. In de Amvb staat een aantal artikelen (2.7, 2.8 en 3.5), waarbij de provincie bij het opstellen van de verordening, rekening moet houden met vormen van intergemeentelijke samenwerking. Om hier uitwerking aan te geven, worden hier de volgende afspraken over gemaakt.

Afspraak: Bestaande afspraken tussen twee of meerdere samenwerkende gemeenten, vastgesteld door de betrokken colleges en rechtstreeks passend binnen de beleidskaders van het rijk en de provincie, zullen door de provincie worden gerespecteerd bij het opstellen van de provinciale verordening.

In de praktijk zal dit tot de werkwijze leiden, dat bij de voorbereiding van de verordening de provincies, voor zich en in het overleg met de samenwerkende gemeenten zullen nagaan, in hoeverre bestaand beleid in relatie tot de artikelen 2.7, 2.8 en 3.5 van de Amvb Ruimte reeds voldoet aan de kaders van de Amvb en het eventuele provinciale beleid terzake. Indien het beleid voldoet, wordt dit beleid in de verordening gerespecteerd.

5. Betrokkenheid van het rijk bij de uitwerking van de Amvb Ruimte door provincies in het algemeen en ten aanzien van de Nationale Landschappen in het bijzonder

Context: Het rijk verzoekt door middel van de Amvb aan provinciale staten om in medebewind regels te stellen ter bescherming van nationale ruimtelijke belangen. Op grond van artikel 143 in samenhang met artikel 152 Provinciewet kunnen provinciale staten hun verordenende bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten. Het Rijk acht ook het in geval van delegatie aan gedeputeerde staten wenselijk in een voorbereidend stadium betrokken te worden bij de wijze waarop die regels op provinciaal niveau invulling krijgen. Dit geldt in het bijzonder bij de uitwerking van het beleid voor Nationale Landschappen.

Afspraak: In geval de vaststelling van een krachtens de Amvb Ruimte te stellen regel door provinciale staten wordt gedelegeerd aan GS, zullen deze de verantwoordelijke ministers in de totstandkoming hiervan betrekken.

De verantwoordelijke ministers zullen daarnaast in het bijzonder betrokken worden bij de totstandkoming van de volgende, door de provincies krachtens de Amvb Ruimte te stellen regels ten aanzien van de nationale landschappen, waaronder begrepen de nationale snelwegpanorama's en de werelderfgoederen "De Beemster" en "De Stelling van Amsterdam":

- de uitwerking van de kernkwaliteiten (art. 3.18 lid 1)
- de bepaling van de maximale wooncapaciteit (art. 3.19, lid 1)
- de effectivering van het 'migratiesaldo nul'-beleid (art. 3.19 lid 2).

6. Acties met betrekking tot de naleving van de Amvb Ruimte

Context: Het rijk, onder coördinatie van de VROM-Inspectie, is verantwoordelijk voor de naleving van de rechtstreekse doorwerking van nationale belangen krachtens de Amvb Ruimte in bestemmingsplannen (art. 7,3 Wro). De provincie is verantwoordelijk voor de naleving van de provinciale belangen krachtens de provinciale verordening. Bijzondere situatie vormt de doorwerking van de nationale belangen, die 'getrapt' in de Amvb zijn opgenomen. Deze zijn namelijk nader uitgewerkt in een provinciale verordening. In deze situatie behoudt elke bestuurslaag zijn eigen verantwoordelijkheden. Vraag is hoe in deze situatie invulling wordt gegeven door de 2 bestuurslagen aan betreffende verantwoordelijkheden. Voor gemeenten is het met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de naleving door het rijk respectievelijk de provincie van belang dat dit zo veel mogelijk gecoördineerd en inhoudelijk afgestemd gebeurt.

Afspraak: Indien in een ontwerp- bestemmingsplan niet-naleving is geconstateerd van een nationaal belang dat hetzij in de Amvb Ruimte hetzij in een provinciale verordening is geborgd, bepalen het rijk en het betrokken provinciebestuur een gemeenschappelijke gedragslijn. Zij zullen in onderling overleg beslissen over de inzet en de afstemming van hun wettelijke bevoegdheden ter zake.

7. Harmonisatie van termijnen

Context: Vanuit de Amvb Ruimte alsmede provinciale verordeningen kan de noodzaak ontstaan om bestemmingsplannen te moeten aanpassen. Vanwege de wens tot beperking van de regeldruk is het gewenst om tot synchronisatie komen van het moment waarop bestemmingsplannen uiterlijk aangepast dienen te zijn. Vanuit de Amvb is, in samenspraak met IPO, VNG en UvW, qua termijnen van doorwerking in bestemmingsplannen zoveel mogelijk aansluiting gezocht met de termijnen die bij de invoering van de Wro worden gehanteerd. Gemeenten zijn er bij gebaat als de provincies zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij de in de Amvb Ruimte opgenomen termijnen.

Afspraak: De provincies zullen bij de regeling van de termijn waarop bestemmingsplannen in overeenstemming moeten zijn met de regels gesteld in provinciale verordeningen als bedoeld in artikel 4.1 en verordeningen krachtens 4.3, eerste lid van de Wro, aansluiten bij de termijnen genoemd in artikel 10.1 van de Amvb Ruimte. Voor reeds voorafgaand aan de Amvb Ruimte vastgestelde verordeningen geldt dat provincies aanpassing van niet met artikel 10.1 van de Amvb Ruimte overeenkomende termijnen, waarop bestemmingsplannen uiterlijk aangepast dienen te zijn, zullen heroverwegen. In een bijzonder geval kan een provincie van deze gedragsregel tot gelijkstelling van termijnen afwijken, mits dit in de toelichting van de verordening wordt gemotiveerd.

8. Rol van het Bestuurlijk Overleg Ruimte

De samenwerkende partijen streven, met behoud van ieders eigen taken en verantwoordelijkheden, naar een gecoördineerde uitvoering, naleving en handhaving van de Amvb Ruimte. Zij zullen ieder voor zich en in onderlinge samenwerking, alle acties ondernemen die nodig zijn voor een correcte en tijdige implementatie van de Amvb Ruimte. Het Bestuurlijk Overleg (BO) Ruimte tussen rijk, IPO, VNG en UvW heeft tot taak een zorgvuldige uitvoering van deze omgangscodes te bewaken en deze zonedig aan te passen. Wanneer zich structurele of generieke knelpunten bij de implementatie van de Amvb Ruimte voordoen, zullen deze door de betrokken partij(en) in het BO aan de orde worden gesteld met het oog op het vinden van een gezamenlijke oplossing.

Slot

Deze omgangscodes is door de samenwerkende partijen overeengekomen in hun Bestuurlijk Overleg te Den Haag op 24 september 2009.