

# WATERSCHAP Vallei & Eem

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening  
en Milieubeheer  
POrR.NRO-IPC 350 Kernteam AMvB Ruimte  
Postbus 30940  
2500 GX DEN HAAG

|                            |             |                  |                             |
|----------------------------|-------------|------------------|-----------------------------|
| Uw brief van               | Ons kenmerk | Datum            | Contactpersoon              |
|                            | 2009/4586   | 24 augustus 2009 | mr. J.H. van Beest          |
| Uw kenmerk                 | Uw BSN/BIN  | Verzonden op     | Doorkiesnummer telefoon/fax |
|                            |             |                  | 033 - 43 46 327 / 355       |
| Onderwerp                  |             |                  | E-mail                      |
| AmvB Ruimte eerste tranche |             |                  | jvanbeest@wve.nl            |

Geachte heer, mevrouw,

In reactie op uw uitnodiging aan eenieder om opmerkingen naar voren te brengen over het ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('AMvB Ruimte') berichten wij u als volgt.

In de AMvB Ruimte ontbreken teksten over de dijkversterkingszone langs het Veluwerandmeer, Eemmeer en de Eem. Wij willen dat de zonerings opgenomen wordt in de eerste tranche van de AMvB Ruimte en blijft bestaan tot de in 2013 geplande "afweging ruimtebehoefte beschermingszones" van het Delta deelprogramma Waterveiligheid is uitgevoerd. Via de Unie van Waterschappen hebben wij op het Ontwerp Nationaal Waterplan aangegeven dat ook de ruimtelijke reservering voor regionale watersystemen opgenomen moet worden in de eerste tranche van de AMvB Ruimte. Wij herhalen dit verzoek hierbij.

Hoogachtend,  
namens Dijkgraaf & Heemraden van Waterschap Vallei & Eem,



E. de Kruijk,  
adjunct directeur

|                               |              |        |
|-------------------------------|--------------|--------|
| VROM / DGR                    |              |        |
| Zaak                          | doss         |        |
| Datum:                        | 25 AUG. 2009 |        |
| 2009 052 448                  |              |        |
| Te behandelen door            | datum        | paraaf |
| 1 <sup>e</sup> H. Ooink       |              |        |
| 2 <sup>e</sup>                |              |        |
| 3 <sup>e</sup>                |              |        |
| 4 <sup>e</sup>                |              |        |
| Na behandeling retour archief |              |        |
| Deponeren dd.                 |              |        |

Aan:  
het Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
PorR/NRO-IPC 350  
t.a.v. Kernteam AMvB Ruimte  
Postbus 30940  
2500 GX 's-GRAVENHAGE



Assen, 28 augustus 2009  
Ons kenmerk 35/5.6/2009010800  
Behandeld door mevrouw M.A. Janssens (0592) 36 57 85 en de heer G. Arkema  
(0592) 36 54 36  
Onderwerp: Reactie ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB  
Ruimte)

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij geven wij onze reactie op het ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB Ruimte). Deze reactie bestaat uit de volgende onderdelen. Eerst zullen wij ingaan op de Wet ruimtelijke ordening en de sturingsfilosofie van de provincie Drenthe. Tenslotte geven wij een aantal voorbeelden over de toepassing van onze sturingsfilosofie in de dagelijkse praktijk.

Vooraf willen wij nog een verhelderende vraag stellen naar wat met de "geometrische plaatsbepaling" wordt bedoeld, waarover in het ontwerpplan wordt gesproken. Kan binnen deze voorwaarde gewerkt worden met robuuste aanduidingen (hetgeen goed aansluit bij de Drentse aanpak, bijvoorbeeld voor bij de realisering van de ecologische hoofdstructuur)? Wij zouden daarop willen aandringen.

Het valt ons verder op dat u meerdere rijksbelangen in de AMvB Ruimte benoemt waaraan wij invulling moeten geven in een Provinciale verordening (POV), maar er niet voor kiest bevoegdheden over activiteiten in de ondergrond aan de provincies toe te kennen. Wij zouden willen bepleiten dat u hiervoor alsnog kiest, eventueel in een "tweede tranche" van de AMvB (om het principe de huidige tranche "beleidsneutraal" te laten zijn niet te doorbreken). Wij denken dat een mate van provinciale zeggenschap over de activiteiten die plaatsvinden in de ondergrond wezenlijk kan bijdragen aan de ruimtelijke inrichting van onze provincie.



### Wet ruimtelijke ordening

Het uitgangspunt van de op 1 juli 2008 in werking getreden Wet ruimtelijke ordening (Wro) is dat elk bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is voor de realisatie van zijn of haar doelstellingen en beleid. Het basisprincipe hierbij is "decentraal wat kan, centraal wat moet". Elke bestuurslaag beschikt daartoe over zijn eigen instrumentarium en kan zelfstandig beslissen over de wijze waarop het uit die gereedheidskist put voor het bereiken van de doelen in het ruimtelijk beleid. De beschrijving van de nationale belangen in de AMvB Ruimte zijn hiervan een goed voorbeeld.

Het is geheel in lijn met de systematiek van de Wro dat u uw rijksbelangen benoemt en een deel ervan in een AMvB Ruimte neerlegt. Ook het verzoek aan de provincies en gemeenten om bij te dragen aan hun deel voor de realisering van de nationale belangen is hierin passend. Dat u dit doet door de provincies te verplichten een Omgevingsverordening te hanteren, komt ons inziens niet overeen met het principe dat elk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen beleid. Het ligt meer in lijn met de uitgangspunten van de Wro om provincies de vrijheid te geven op hun eigen wijze de nationale belangen door te vertalen naar hun ruimtelijk beleid.

### Sturingsfilosofie provincie Drenthe

De Drentse bestuurscultuur gaat uit van gelijkwaardigheid en samenwerking tussen de partners die actief zijn op het gebied van het ruimtelijk beleid. Door gezamenlijk overleg over ruimtelijke initiatieven worden goede resultaten bereikt. Op diverse beleidsterreinen hebben wij hiermee goede resultaten geboekt. Het is dan ook niet noodzakelijk dwingende regels voor te schrijven. Wij zijn van mening dat een verplichte verordening zich slecht met voorgaande principes verhoudt. Wij vragen u dan ook de noodzaak voor het verplicht opstellen van een POV te heroverwegen. Door de keus voor het opstellen van een verordening vrij te laten kan elke provincie de instrumenten van de Wro op een bij de bestuurscultuur passende wijze inzetten.

Naast een verordening staan ons instrumenten als relatiebeheer, bestuurlijke afspraken, proactieve en reactieve aanwijzingen, zienswijzen en beroep alsmede het instrument Provinciale inpassingsplannen ter beschikking. Een rijkelijk gevuld palet aan instrumenten waarmee wij rijks- en provinciale belangen kunnen realiseren en indien noodzakelijk beschermen. De keuze voor het in te zetten instrument zien wij als onze eigen verantwoordelijkheid en wij zullen die ook zeker nemen indien ons provinciaal belang in het gedrang komt. Als primair onderdeel van het instrumentarium past een verordening hier niet bij, maar wel degelijk als achtervang.

Momenteel beschikken wij over een POV die op basis van meerdere wetten is vastgesteld. Hiertoe is een duidelijke afweging gemaakt alvorens de verordening is vastgesteld. Wij willen hierbij dan ook aangeven dat het instrument Verordening niet uit de weg wordt gegaan, echter dat het onze eigen afweging is om toepassing te geven aan dit instrument.

Wij zijn van mening dat de Drentse sturingsfilosofie een goede manier is om de ruimtelijke provinciale belangen te beschermen en te realiseren. Dit willen wij verduidelijken met onderstaande voorbeelden.

### *Bundelingsbeleid*

Het rijksbeleid "krachtige steden en een vitaal platteland" krijgt in het ontwerpbesluit mede vorm door provincies vast te laten leggen waar de grens van het bestaand bebouwd gebied (de bebouwde kom) precies gesitueerd is. Ook het beleid in Drenthe is erop gericht om het buitengebied vrij te houden van verdere versterking. Deze doelstelling wordt gesteund door de kernenstructuur en het bundelingsbeleid voor wonen, werken en voorzieningen. Nieuwe bebouwing in het buitengebied is in principe niet toegestaan.

Om een goede afronding van kernen mogelijk te maken is maatwerk noodzakelijk. In Drenthe wordt in goed overleg de overgang van het stedelijk naar het landelijk gebied bepaald. Door de bepaling van het bestaand bebouwd gebied kan dit maatwerk worden beperkt. Wij delen uw opvattingen over het bundelingsbeleid en menen dan ook dat het geometrisch vastleggen van het bestaand bebouwd gebied niet bijdraagt aan een goede ruimtelijke ordening.

### *Bedrijventerrein & Detailhandel*

In samenwerking tussen uw ministerie, het IPO namens de provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, is een Convenant bedrijventerreinen opgesteld. Hierin zijn onder andere afspraken opgenomen ten aanzien van de inrichting, gebruik en het hanteren van de SER-ladder. Wij zijn van mening dat er bij de vaststelling van het ontwerpbesluit en door de ondertekening van het convenant onnodige overlappen ontstaan. De borging in het convenant is naar onze mening voldoende om goede afspraken met gemeenten te maken over de invulling en uitbreiding van bedrijventerreinen. In onze structuurvisie, die momenteel wordt opgesteld, wordt eveneens ingezet op regionale afspraken tussen gemeenten. De noodzaak om dergelijke bepalingen in het ontwerpbesluit AMvB Ruimte op te nemen bestaat er naar onze mening op dit moment dan ook niet.

### *Ecologische Hoofdstructuur*

De realisatie van de EHS is (onder meer via de ILG-afspraken) een provinciale verantwoordelijkheid. De EHS zal uiterlijk 2018 gereed zijn. In de provincie Drenthe gaat realisatie op basis van vrijwilligheid en overleg. Gemeenten zorgen voor planologische bescherming van de EHS. Gebleken is dat deze werkwijze goede resultaten oplevert, maar ook vraagt om flexibiliteit. Door de EHS in een verordening op te nemen en daarmee geometrisch vast te leggen, gaat de flexibiliteit verloren en frustreert dit het proces van realisatie. Wij achten het dan ook noodzakelijk maatwerk te kunnen blijven leveren.

Over hetgeen in het ontwerpbesluit over de EHS is aangegeven willen wij nog de volgende opmerking maken over het aspect Compensatie. Het ontwerpbesluit geeft een aantal regels aan ten aanzien van compensatie. Wij gaan er daarbij vanuit dat de "Spelregels EHS" in stand blijven en zo ook de compensatiehandreiking zoals deze door onze provincie is opgesteld.

In artikel 3.12, zesde lid, is aangegeven dat een bestemmingsplan gewijzigd kan worden indien er vooraf rekening is gehouden met de aanwezige bijzondere cultuurhistorische- en landschappelijke waarden. Bij wijziging van een bestemmingsplan zal altijd rekening moeten worden gehouden met andere (zwaarwegende) waarden, niet alleen

cultuurhistorische- en landschappelijke waarden. Dit artikel bevreemdt ons daarom en wij vragen u het zesde lid te schrappen dan wel aan te passen

*Nationaal Landschap Drentsche Aa*

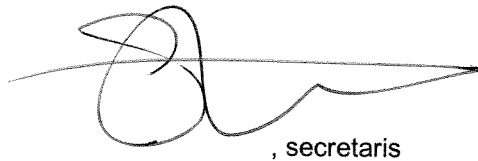
In de bijlage 1 "Kernkwaliteiten nationale landschappen" is het nationaal landschap Drentsche Aa opgenomen. Wij verzoeken u de juiste schrijfwijze te hanteren.

Conclusie

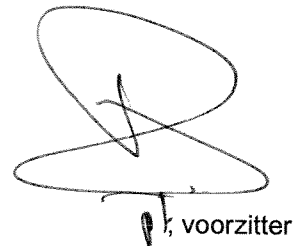
Wij zijn van mening dat de verordening, net als de andere instrumenten die de Wro biedt, ingezet kan worden. Wij zijn het niet eens met het verplichtende karakter hiervan. Daarom geven wij u in overweging het gebruik ervan niet verplichtend voor te schrijven. Dan kan elke provincie de verordening en andere Wro-instrumenten op een wijze, passend bij de gebruikelijke bestuurscultuur en aansluitend bij de eigen sturingsfilosofie, inzetten. In onze situatie betekent dit dat een verordening geen primair instrument van realisering van het Omgevingsbeleid zal vormen, maar wel als achtervang kan dienen in die situaties waarin de primaire instrumenten geen uitkomst blijken te bieden.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,



, secretaris



, voorzitter

aw/coll.



Postbus 55  
8200 AB Lelystad

Telefoon  
(0320)-265265

Fax  
(0320)-265260

E-mail  
provincie@Flevoland.nl

Website  
www.flevoland.nl

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
PorR/NRO - IPC 350  
o.v.v. Kernteam AMvB Ruimte  
Postbus 30940  
2500 GX DEN HAAG



Datum

**25 AUG. 2009**

Onderwerp

Opmerkingen ontwerp AMvB Ruimte

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

863100

Geachte heer/mevrouw,

Het ontwerp voor de AMvB Ruimte ligt tot en met 30 augustus 2009 ter inzage. Voorafgaand aan het verschijnen van het ontwerp van de AMvB Ruimte is er gelegenheid geweest om via het IPO op concepten te reageren. Dit heeft bijgedragen aan een constructief proces rondom de AMvB Ruimte. Dit proces is nog gaande. In dat licht geven wij onze opmerkingen over het ontwerp van de AMvB.

#### Algemeen

Met de AMvB Ruimte wilt u uw mogelijkheden voor doorwerking en zonodig ingrijpen in de ruimtelijke ordening zeker stellen. Deze wens begrijpen wij. Echter, de provincie wil hierbij speelruimte behouden voor de wijze waarop zij het beleid laat doorwerken richting de gemeenten. De wijze van doorwerking van beleid binnen de provincie achten wij primair een zaak van de provincie. De verplichting om de doorwerking via een verordening aan de gemeenten voor te schrijven achten wij niet altijd de meest geëigende weg.

De provincie Flevoland sluit de inzet van geen enkel instrument van de Wro uit: het meest geëigende instrument wordt ingezet. Daartoe behoort ook de inzet van de verordening, hetgeen mag blijken uit de toepassing van de verordening voor de realisatie van de robuuste ecologische verbindingzone OostvaardersWold. Deze specifieke Wro-verordening is in december 2008 van kracht geworden. Daarmee is de uitvoering van een deel van de Nota Ruimte dichterbij gebracht.

Bij de invoering van de nieuwe Wro hebben Provinciale Staten medio 2008 geoordeeld dat vooralsnog geen algemene Wro-verordening nodig is voor de doorwerking van het beleid. De provincie heeft (in haar omgevingsplan en beleidsregels) aangegeven wat zij van provinciaal belang acht, welke rol zij zelf wil vervullen in de uitvoering en wat zij van andere partijen verwacht. De provinciale belangen zijn nog eens zeer inzichtelijk gemaakt met een "Handreiking provinciaal belang" en verder hebben wij de gemeenten helderheid gegeven wanneer de provincie zal ingrijpen.

De gegeven helderheid over zowel het voorgestane beleid als het zonodig optreden/ingrijpen van de provincie en daarnaast de beleidsmatige afstemming om zonodig maatwerk te leveren, is tot op heden voldoende voor de doorwerking van beleid gebleken. Mocht later alsnog nodig blijken dat een verordening nodig is, dan zal alsnog een verordening worden ingezet.

Daarom bepleiten wij het opnemen van een extra ontheffingsmogelijkheid in de AMvB Ruimte, waarmee een provincie ontheven kan worden van de verplichting een verordening op te stellen vanwege een andere wijze van doorwerking van beleid. Dit strekt verder dan hetgeen nu in hoofdstuk 8 van de AMvB mogelijk is gemaakt. Daarin is opgenomen dat een ontheffing van die verplichting alleen mogelijk is vanwege redenen van groot openbaar belang.



Vanuit provinciaal standpunt hebben wij de AMvB bekeken, waarbij wij de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en de gewenste uitvoeringsgerichtheid van de Nota Ruimte als leidraad hebben genomen. Meer specifiek hebben wij op de volgende punten gelet:

- De vraag of wij de gegeven opdracht en/of intentie van beleid wel waar kunnen maken;
- Er een noodzaak is voor de gegeven opdracht (zoals bedoeld in de Wro);
- Of wij de burgers en andere partijen niet onnodig met regelgeving belasten.

Vanuit dat oogpunt brengen wij op de volgende onderwerpen opmerkingen naar voren:

- a. Bestaand bebouwd gebied;
- b. Bundeling van verstedelijking;
- c. Locatiebeleid economische activiteiten;
- d. Ecologische hoofdstructuur;
- e. Nationale landschappen;
- f. Militaire objecten;
- g. Ontheffing en afwijking van de AMvB;
- h. Overgangs- en slotbepalingen.

Bij een aantal punten is een uitgebreidere toelichting op ons standpunt in de bijlage opgenomen. Voor de toepasbaarheid van de AMvB luistert de redactie van de AMvB-tekst soms erg nauw. In de bijlage zijn daarom ook opmerkingen gemaakt over de redactie van een aantal artikelen.

#### **Ad.a Bestaand bebouwd gebied**

In artikel 2.4 krijgen de provincies de opdracht de begrenzing van het bestaand bebouwd gebied vast te leggen en vervolgens iedere 4 jaar opnieuw vast te stellen.

Het vaststellen van die begrenzing door de provincies doet niets af aan het feit wat uiteindelijk is vastgelegd in onherroepelijke bestemmingsplannen en de ontwikkelingen hierin binnen een tijdspanne van 4 jaar. De regeling is daarmee in feite gericht op monitoring. Dit verhoudt zich slecht met het doel van de AMvB om bepaalde ontwikkelingen onder voorwaarden (on)mogelijk te maken. Naar onze mening ontbreekt de meerwaarde van het vastleggen van het bestaand bebouwd gebied in een provinciale verordening. Een omschrijving van bestaand bebouwd gebied in de AMvB alleen volstaat al, als een deel van de toelichting alsnog in artikel 1.1 lid 1 onder a van de AMvB-tekst wordt opgenomen, namelijk dat het om onherroepelijke bestemmingsplannen gaat. Dan kan artikel 2.4 komen te vervallen.

#### **Ad.b Bundeling van verstedelijking**

In plaats van het vastleggen van het bestaand bebouwd gebied is het veeleer van belang te bepalen waar verstedelijking kan plaatsvinden. Het bepaalde in artikel 2.5 van de AMvB ziet hierop.

De provincie Flevoland heeft met het Omgevingsplan de gemeenten duidelijkheid gegeven over de mogelijkheden tot uitbreiding van de kernen (en de ontwikkeling van glastuinbouw). De provincie Flevoland is te kenmerken als een 'groei'-gebied. Over de benodigde ruimte voor uitbreiding van de kernen vindt zóndig overleg plaats met de gemeenten. Dit gebeurt doorgaans aan de hand van overkoepelende visies en/of structuurvisies. Deze systematiek werkt in Flevoland afdoende. Daarom bepleiten wij een ontheftingsmogelijkheid van de plicht een verordening hiervoor op te stellen.

Artikel 2.5 en 2.6 van de AMvB hebben betrekking op het bundelingsbeleid. Gelet op de Nota Ruimte geldt er bundelingsbeleid voor verstedelijking en een aantal met name genoemde activiteiten in het buitengebied - waaronder glastuinbouw. De gehanteerde definities en systematiek in de AMvB hebben echter tot gevolg dat in principe alle mogelijke bebouwing in Nederland onder het bundelingsregime van de AMvB vallen, met uitzondering van glastuinbouw.

De provincies krijgen wel de mogelijkheid om agrarische bebouwing en andere bebouwing die functioneel aan het buitengebied verbonden is, uit te zonderen van het bundelingsregime. Gelet op de aard van een dergelijk op te stellen lijst van activiteiten, is dit een ondoenlijke opdracht. Dit leidt ertoe dat allerlei activiteiten indirect en onbedoeld in het buitengebied worden verboden.



Het ligt in de rede om in de AMvB - in lijn met de Nota Ruimte - aan te geven wat in het buitengebied wél onder het bundelingsbeleid valt. Daarom wordt voorgesteld om artikel 2.5 lid 1 zodanig te wijzigen dat dit alleen betrekking heeft op stedelijke bebouwing en andere activiteiten waarvoor in de Nota Ruimte bundelingsbeleid wordt voorgestaan. Dan zijn er geen 12 provinciale verordeningen nodig waarin iedere provincie apart aangeeft wat uitgezonderd is van het rijks-bundelingsregime in die provincie.

#### **Ad.c Locatiebeleid economische activiteiten**

Artikel 2.7 en 2.8 van de AMvB geven invulling aan het locatiebeleid.

Binnen de provincie Flevoland hebben Gedeputeerde Staten het locatiebeleid als bedoeld in het Omgevingsplan nader geconcretiseerd in beleidsregels. Deze beleidsregels zijn destijds vastgesteld na consultatie van de betrokken departementen. Op grond van het Omgevingsplan en de beleidsregels zijn de gemeenten verzocht hun beleid voor de bedrijventerreinen binnen deze kaders uit te werken in een zogenoemde Gemeentelijke VestigingsVisie (GVV). Aan de hand van deze GVV's vindt overleg tussen gemeente en provincie plaats over het door de gemeente voorgestane beleid. Hierdoor vindt afstemming over het locatiebeleid plaats in een zeer vroeg stadium, nog voordat er bestemmingsplannen worden opgesteld. In de (toelichting op de) bestemmingsplannen kan dan worden verwezen naar de GVV's. De GVV's moeten in principe eens in de vier jaar worden herzien.

Deze werkwijze werp vruchten af omdat er een dialoog is met de gemeenten en maatwerk geleverd kan worden. Juist door deze dialogen en het leveren van maatwerk ontstaat draagvlak en komen verbeteringen van het beleid tot stand.

Wij wensen de huidige succesvolle werkwijze met GVV's voort te zetten. De verplichting om de regels in een verordening om te zetten geeft druk op de bestuurlijke verhoudingen, terwijl die druk niet nodig is. Omdat regeling via de verordening ziet op de bestemmingsplannen, heeft een dergelijke regeling het gevaar in zich dat de gewenste afstemming niet meer in een zeer vroeg stadium binnen een overkoepelende visie plaatsvindt, maar later in de tijd en per bestemmingsplan. Daarmee wordt juist het tegenovergestelde bereikt dan wat beoogd is. Verder heeft een verordening het gevaar in zich dat regel op regel gestapeld moet worden om maatwerk mogelijk te maken.

Wij bepleiten daarom een ontheffingsmogelijkheid van de plicht een verordening voor dit beleidsonderdeel op te nemen.

#### **Ad.d Ecologische hoofdstructuur**

Titel 3.2 van de AMvB ziet op de bescherming van de Ecologische hoofdstructuur (EHS) en de spelregels die daarvoor zijn opgesteld.

In artikel 3.12 lid 3 zijn verschillende activiteiten genoemd die in de EHS zijn toegestaan omdat deze van groot openbaar belang worden geacht.

Door de EHS lopen diverse bovenregionale wegen die verbreed moeten worden. Een ander wegtracé leidt vaak tot versnippering van de EHS, zodat vaak verbreding van het bestaande tracé wordt voorgestaan. Als het rijk een tracébesluit neemt, is de AMvB niet van toepassing (hoofdstuk 8 van de AMvB). Dit geldt echter niet als een provincie de procedures voor de wegverbreding volgt, bijvoorbeeld voor een rijksweg als de N23. In het kader van die procedures moet de provincie ook het nodige onderzoeken, zoals nagaan wat de effecten op de EHS zijn en het opstellen van een milieu-effectrapport.

Gelet hierop achten wij opname van (verbreding van) bovenregionale wegen in het rijtje van activiteiten in artikel 3.12 lid 3 gewenst. Dit laat de toepassing van de spelregels EHS onverlet.

#### **Ad.e Nationale Landschappen**

Titel 3.3 Nationale landschappen is voor Flevoland van belang omdat het Zwarte Meer onderdeel uitmaakt van het nationale landschap IJsseldelta. De kwaliteit die behouden moet worden is de openheid. Het Zwarte Meer is echter ook een Natura 2000 gebied. Dat houdt in dat via de Natuurbeschermingswet de openheid al wordt beschermd. Een extra beschermingsregime via een provinciale verordening is dubbelop. Wij bepleiten daarom een ontheffing van de plicht een verordening op te stellen.





#### Ad.f Militaire objecten

De kaarten 6c tot en met 6h zijn nog niet bekend. Deze kaarten zijn echter wel nodig om te bepalen in hoeverre de bepalingen hieromtrent voor Flevoland van toepassing zijn of niet. Wij verwachten dat dit onder meer van belang is voor de ontwikkelingen die in de provincie zijn voorzien, waaronder het opschaalen en saneren van windmolens dat erop ziet om met minder molens meer energie voort te brengen. Op dit punt maken wij daarom een voorbehoud voor onze reactie en verzoeken wij u de kaarten eerst met de betreffende provincies te bespreken voordat deze in de AMvB worden opgenomen.

#### Ad.g Ontheffing en afwijking van de AMvB

Zoals hiervoor al is aangegeven bepleiten wij de mogelijkheid voor ontheffing van de verplichting een verordening op te stellen die ruimer is dan de thans opgenomen mogelijkheid in artikel 8.1 (om redenen van groot openbaar belang).

#### Ad.h Overgangs- en slotbepalingen

In artikel 10.2 en 10.3 zijn overgangsregelingen voor resp. afwijkende streekplannen/structuurvisies (en nieuwe bestemmingsplannen die daar invulling aan geven) en afwijkende bestemmingsplannen opgenomen. De afwijking ten opzichte van de AMvB mag voortduren, indien er een schriftelijke instemming met deze plannen is van de desbetreffende minister.

Onder de systematiek van de oude WRO ging het echter niet om specifieke schriftelijke instemmingen. Er werd zonodig schriftelijk specifiek aangegeven dat het rijk ergens niet mee eens was. Daarom zou het in de rede liggen dat voor de afwijkingen een ontheffing van de AMvB geldt, tenzij het rijk schriftelijk heeft aangegeven dat er niet met de plannen kon worden ingestemd.

Tot slot valt ons op dat de AMvB diverse 'onbepaalde' opdrachten bevat. Als voorbeeld kan worden genoemd artikel 2.5 lid 5: als een verordening maar 'een' regel over landschappelijke inpassing bevat, dan wordt voldaan aan de verplichting van de AMvB. Omdat de inhoud van die regel er niet toe doet, wordt dus met de regel dat de landschappelijke inpassing geen rol speelt in de overwegingen omtrent de toelaatbaarheid van nieuwe bebouwing, aan de verplichting van de AMvB voldaan. Wij menen dat dergelijke onbepaalde opdrachten beter achterwege gelaten kunnen worden. Zij vormen geen invulling van 'normstelling' en leiden tot overbodige regelgeving.

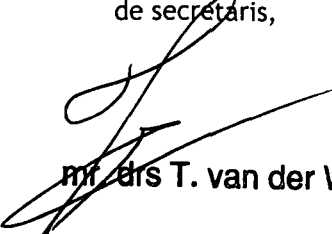
De provincies Drenthe en Limburg geven in hun opmerkingen aan dat zij de inzet van een verordening niet altijd zinvol achten. De intentie van deze opmerkingen onderschrijven wij.

Gelet op het voorgaande verzoeken wij u een extra ontheffingsmogelijkheid in de AMvB op te nemen, en ons vooralsnog niet een verplichting op te leggen een verordening op te stellen. Mocht later alsnog nodig blijken dat een verordening nodig is, dan zal alsnog een verordening worden ingezet. Hierover willen wij graag met u van gedachten wisselen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,  
de secretaris,

de voorzitter,

  
mr. drs. T. van der Wal

  
drs. H. Dijkstra



## Bijlage

### Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

#### Bestaand bebouwd gebied

Artikel 1.1 lid 1 onder a en de toelichting erop, in combinatie met artikel 2.4: In aanvulling op hetgeen in de brief is genoemd merken wij het volgende op.

Gelet op de toelichting op artikel 1.1 lid 1 onder a beperkt de definitie bestaand bebouwd gebied zich tot hetgeen in onherroepelijke bestemmingsplannen is opgenomen. De verplichting het bestaand bebouwd gebied vast te leggen in een verordening leidt ertoe dat er op dit moment nog een aparte inventarisatie-ronde nodig zou zijn om de juiste begrenzing te kunnen leveren. Deze inventarisatieronde doet echter niets af aan hetgeen is of wordt vastgelegd in onherroepelijke bestemmingsplannen.

De vast te leggen grens conform de AMvB is slechts een momentopname: het geeft alleen weer wat op een bepaald moment onder bestaand bebouwd gebied wordt verstaan. Dat doet geen recht aan de ontwikkelingen in gebieden waar kernen groeien. Flevoland is te kenmerken als een 'groei'-gebied.

Het eens in de 4 jaar bepalen van het bestaand bebouwd gebied laat onverlet dat er in die 4 jaar onherroepelijke bestemmingsplannen komen waarmee het verstedelijkte gebied wordt uitgebreid.

Te zijner tijd zullen alle bestemmingsplannen digitaal zijn in te zien via [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl), alwaar het bestaand bebouwd gebied eenvoudig zal zijn af te lezen zonder tussenkomst van de provincie. Voorgesteld wordt de omschrijving in artikel 1.1. lid 1 onder a te vervangen door de tekst: "de bestaande of bij of krachtens onherroepelijke bestemmingsplannen toegelaten en voorziene woon- of bedrijfsbebouwing waaronder mede begrepen de daarbij behorende openbare voorzieningen en verkeersinfrastructuur van een stad, dorp of kern". Voordeel hiervan is dat als er een toekomstig onherroepelijk bestemmingsplan is dat voorziet in uitbreiding van een kern, het bestaand bebouwd gebied vanzelf meebeweegt met deze ontwikkeling en er geen aparte handelingen nodig zijn om het bestaand bebouwd gebied zoals bedoeld in de AMvB daarop aan te passen. Het eens in de zoveel tijd apart vaststellen van de grens van het bestaand bebouwd gebied is dan niet nodig. Dat houdt tevens in dat artikel 2.4 van de AMvB kan vervallen.

### Hoofdstuk 2: Bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten

#### Begrippen

In artikel 2.1 lid 1 onder a is een definitie van "bestaande bebouwing" gegeven. De bestaande bebouwing is daarbij niet gerelateerd aan de datum van inwerkingtreding van een verordening en/of een bestemmingsplan, maar is alleen gerelateerd met het in werking treden van de AMvB. Verder vallen bouwtitels van vigerende bestemmingsplannen niet onder het begrip bestaande bebouwing als bedoeld in de AMvB. Het is de vraag of dit daadwerkelijk bedoeld is, zeker als de AMvB Ruimte langer dan 10 jaar zal gelden.

In artikel 2.1 lid 1 onder e is de definitie van een bedrijventerrein gekoppeld aan "een cluster aaneengesloten percelen met een totale oppervlakte van tenminste één hectare".

Er zijn diverse bedrijven die groter zijn dan 1 hectare. Deze worden in de praktijk ook aangeduid en behandeld als bedrijventerrein. Maar gelezen de definitie van bedrijventerrein, is een dergelijk bedrijf niet aan te merken als bedrijventerrein in de zin van de AMvB. Het bestaat immers niet uit verschillende percelen.

Voorgesteld wordt om de definitie uit te breiden met: "Als bedrijventerrein worden tevens aangemerkt bedrijven die groter zijn dan 1 ha."

#### Bundeling van verstedelijking

In de AMvB-tekst wordt het woord 'bebouwing' gehanteerd in plaats van 'verstedelijking' of 'stedelijke bebouwing' waar dan al dan niet ook glastuinbouw onder wordt verstaan.

Glastuinbouw is (in artikel 2.1 lid 2) expliciet van het begrip bebouwing uitgesloten, zodat met de huidige redactie glastuinbouw niet onder het bundelingsregime van de AMvB valt.

De huidige tekst houdt verder in dat ook alle agrarische bebouwing en andere bebouwing die functioneel aan het landelijk gebied zijn verbonden, *in principe* onder het bundelingsregime komen te vallen. Omdat



dat niet de bedoeling is, is in artikel 2.5 lid 2 de mogelijkheid voor provincies opgenomen om functioneel aan het buitengebied gebonden bebouwing van het bundelingsregime uit te zonderen. Gelezen de toelichting op de AMvB is de opsomming van activiteiten die functioneel aan het landelijk gebied zijn gebonden (artikel 2.5 lid 2), niet limitatief van aard. Hierover merken wij op dat ook de lijst die de provincies wordt gevraagd op te stellen, vanwege de aard van de lijst niet limitatief kan zijn. Verder heeft deze systematiek het risico in zich dat activiteiten die niet met name worden genoemd, maar die wel functioneel aan het buitengebied zijn gebonden, onbedoeld worden belast met een verbod.

De in de AMvB gehanteerde systematiek is niet in overeenstemming met die van de Nota Ruimte die juist selectief aangeeft voor welke functies bundelingsbeleid wordt voorgestaan. Gelezen de Nota Ruimte geldt er bundelingsbeleid voor verstedelijking en voor een aantal met name genoemde activiteiten in het buitengebied. Daarom wordt voorgesteld om artikel 2.5 lid 1 zodanig te wijzigen dat dit alleen betrekking heeft op stedelijke bebouwing en andere activiteiten waarvoor in de Nota Ruimte bundelingsbeleid wordt voorgestaan. Dan zijn er tevens geen 12 provinciale verordeningen nodig waarin iedere provincie apart aangeeft wat uitgezonderd is van het rijks-bundelingsregime in die provincie.

Dit laat overigens onverlet dat er in het buitengebied zuinig ruimtegebruik voor bebouwing wordt voorgestaan, ongeacht of het gaat om agrarische bebouwing of andere bebouwing die functioneel aan het landelijk gebied is verbonden.

Artikel 2.6 lid 1 bepaalt dat provincies regels moeten stellen t.a.v. bestaande bebouwing in het buitengebied. Gelezen artikel 2.6 lid 2 zijn hieromtrent vanuit het rijk alleen regels voor herbestemming gewenst. Deze 2 bepalingen winnen aan helderheid door ze in elkaar te schuiven tot 1 bepaling.

#### Locatiebeleid economische activiteiten

Artikel 2.7 lid 1: De provincie moet inzake het locatiebeleid regels voorschrijven t.a.v. de inhoud en de toelichting van bestemmingsplannen. Niet duidelijk is waarom hier 'en' staat in plaats van 'of'. Bij de andere artikelen is steeds 'of' gebruikt. Het onderscheid is van belang. Vooral omdat een onderbouwing van de behoefte niet iets is dat in de voorschriften of plankaart thuis hoort, maar in de toelichting van een plan of een achterliggende overkoepelende visie.

Voorgesteld wordt het woord 'en' te vervangen door 'of'.

Artikel 2.7 lid 2 onder a en lid 4 onder a: Niet duidelijk is of onder vervangings- en uitbreidingsvraag ook de vestigingsvraag naar bedrijventerrein wordt bedoeld. In Flevoland als groeiprovincie is nadrukkelijk sprake van een vestigingsvraag.

Voorgesteld wordt om ook de vestigingsvraag op te nemen of expliciet onder de uitbreidingsvraag te laten vallen.

Artikel 2.7 lid 6: Het (zonodig) maken van onderscheid naar verschillende gebieden in de provincie is al mogelijk op grond van de Wro-tekst. Door de huidige redactie wordt iedere provincie verplicht onderscheid te maken in deelgebieden terwijl het maken van onderscheid soms niet nodig/gewenst is.

Daarom wordt voorgesteld om de zinsnede die in artikel 2.8 lid 2 is opgenomen, ook in artikel 2.7 lid 6 toe te passen. Dat houdt in dat "wordt onderscheid gemaakt naar regels die gelden voor delen van het grondgebied, rekening houdend met de intergemeentelijke vormen van samenwerking" wordt vervangen door "wordt rekening gehouden met de intergemeentelijke vormen van samenwerking".

### **Hoofdstuk 3: Groene Ruimte**

#### Ecologische hoofdstructuur

Artikel 3.8 lid c: Deze definitie van wezenlijke kenmerken en waarden wijkt af van hetgeen in de Nota Ruimte is opgenomen. Voorgesteld wordt meer de tekst van de Nota Ruimte te volgen. In plaats van de huidige tekst kan dan komen te staan: "De actuele en potentiële waarden, gebaseerd op de natuurdoelen voor het gebied. Het gaat daarbij om: de bij het gebied behorende natuurdoelen en -kwaliteit, geomorfologische en aardkundige waarden en processen, de waterhuishouding, de kwaliteit van bodem, water en lucht, rust, de mate van stilte, donkerte en openheid, de landschapsstructuur en de belevingswaarde."



Artikel 3.10 lid 2 sub b: De zinsnede “leidt tot een kwalitatieve of kwantitatieve versterking” zou conform de spelregels moeten worden omgezet in “leidt tot een kwalitatieve en/of kwantitatieve versterking”.

Artikel 3.10 lid 2 sub e: Voorgesteld wordt de zinsnede “die een goede landschappelijke en natuurlijke inpassing borgen” aan te passen zodat meer wordt aangesloten bij de beoogde natuurontwikkeling. Daarom wordt de zinsnede voorgesteld “die een bij de natuurdoeltypen passende landschappelijke en natuurlijke inpassing borgen”.

In artikel 3.14 is bepaald dat besluiten over herbegrenzing door Provinciale Staten moeten worden genomen. Gelezen de wetstekst die spreekt over “bij of krachtens verordening” en de (algemene) toelichting op de AMvB is het niet de bedoeling dat met de AMvB wordt getreden in de mogelijkheid van Provinciale Staten om met in acht name van de Provinciewet de verordenende bevoegdheid aan Gedeputeerde Staten te delegeren.

Provinciale Staten stellen doorgaans een verordening op waarbinnen zij kunnen aangeven binnen welke grenzen Gedeputeerde Staten kunnen handelen. Door de in de AMvB opgenomen bepaling kunnen Provinciale Staten de bevoegdheid tot herbegrenzing niet aan Gedeputeerde Staten overdragen. Hiermee wordt het niet mogelijk dat, als Gedeputeerde Staten in overeenstemming met de spelregels EHS medewerking aan een initiatief verlenen, zij gelijktijdig de begrenzing van de EHS kunnen aanpassen zodat de begrenzing actueel blijft.

De keuze of Provinciale Staten danwel Gedeputeerde Staten herbegrenzingsen kunnen vaststellen zou naar onze mening aan de provincie gelaten moeten worden. Omdat Provinciale Staten de verordening vaststellen, maken Provinciale Staten dus ook de keuze of zij een en ander aan Gedeputeerde Staten overdragen of niet.

Daarom wordt voorgesteld om de zinsnede “dan nadat Provinciale Staten heeft besloten” te wijzigen in “dan nadat is besloten”.

#### Nationale Landschappen

Artikel 3.19: Hierin wordt gevraagd in de verordening regels op te nemen t.a.v. de inhoud van en de toelichting bij bestemmingsplannen. Zie ook bij artikel 2.7 lid 1. Voorgesteld wordt het woord ‘en’ te vervangen door ‘of’.

#### **Hoofdstuk 4: Water**

##### Basisrecreatietoervaartnet

Artikel 4.18 lid 2: Naast het uitsluiten van sluzen lijkt ook het uitsluiten van beweegbare bruggen gewenst.

#### **Hoofdstuk 10: Overgangs- en slotbepalingen**

Artikel 10.3 lid 2: Hiermee wordt beoogd een afwijking van het nationale beleid waar destijds (door het rijk) mee is ingestemd, de status van een (tijdelijke) ontheffing van de AMvB te geven. Beoogd is dat als het desbetreffende gebruik en/of bouwwerk niet meer bestaat, de ontheffing vervalt.

Kennelijk is beoogd hiermee een vorm van ‘sanering’ te introduceren. Deze ‘sanering’ lijkt zich niet te verdragen met vaste jurisprudentie en de in het Bro verplicht gestelde regeling voor het overgangsrecht. Gelet op de medewerking van destijds, gaat het om een legale activiteit en ligt het in de rede dat er in een bestemmingsplan een positieve bestemming voor de betreffende activiteit wordt opgenomen. Zolang die bestemming erop ligt is het toegestaan om de gronden en bouwwerken overeenkomstig die bestemming te gebruiken. Ook al zou dat gebruik een tijd lang zijn beëindigd; zolang die bestemming erop ligt is het opnieuw in gebruik nemen overeenkomstig die bestemming toegestaan. Ook is doorgaans conform een bestemmingsplan modernisatie via sloop en nieuwbouw mogelijk.

Alleen als er ten tijde van het opstellen van een bestemmingsplan al zicht is op een ander gebruik/andere bestemming, kan opname van die andere bestemming worden overwogen, zodat het huidige (legale) gebruik onder het overgangsrecht komt te vallen.



Ministerie van VROM  
 PorR/NRO - IPC 350  
 o.v.v. Kernteam AMvB Ruimte  
 Postbus 30940  
 2500 GX 's-Gravenhage

| VROM / DGR                    |           |              |
|-------------------------------|-----------|--------------|
| Deur                          | Joss      |              |
| Datum: 31 AUG. 2009           |           |              |
| 2009 053 126                  |           |              |
| 1 <sup>e</sup>                | H. Peffer | datum paraaf |
| 2 <sup>e</sup>                |           |              |
| 3 <sup>e</sup>                |           |              |
| 4 <sup>e</sup>                |           |              |
| Na behandeling retour archief |           |              |
| Deponeren dd.                 |           |              |

**Afdeling** ROBP  
**Ons kenmerk** CAS200900015800  
 DOC200900095176

**Behandeld** B.J. Bomhoff  
**Telefoon** (043) 389 7401  
**Fax** (043) 389 7977  
**Email** bj.bomhoff@prvlimburg.nl

**Uw kenmerk**  
**Bijlage(n)** -

**Maastricht**  
**Verzonden** VERZONDEN 28 AUG. 2009

## Onderwerp

Inspraakreactie op ontwerp AMvB Ruimte

Geachte mevrouw Cramer,

Met dit schrijven geven wij onze opmerkingen op het ontwerp van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB Ruimte). De AMvB Ruimte omvat een aantal algemene regels als bedoeld in artikel 4.3. van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ter behartiging van de nationale ruimtelijke belangen. Voor een aantal van deze nationale belangen geeft de AMvB Ruimte aan de provincies de opdracht om de doorwerking daarvan verder te regelen via provinciale verordeningen.

Met deze inspraakreactie willen wij u verzoeken om in de AMvB Ruimte tot uitdrukking te brengen dat de provincies zelf kunnen bepalen of zij de doorvertaling van de nationale en provinciale belangen in bestemmingsplannen willen borgen via een verordening of niet. De opdracht tot het maken van verordeningen dient te worden vervangen door een bevoegdheid.

Deze reactie bevat de volgende onderdelen:

1. Samenvatting.
2. Ruimtelijk beleid in Limburg (hoe wij willen werken).
3. Andere aanpak, hetzelfde resultaat.
4. Aantasting provinciale autonomie.
5. Wettelijke grondslag ontbreekt.
6. Noodzaak ontbreekt.
7. De verklaring van geen bezwaar is weer terug en andere nadelen.
8. Opmerkingen over de inhoud van de AMvB Ruimte.
9. Slotconclusie.

**Bezoekadres:**  
 Limburglaan 10  
 NL-6229 GA Maastricht

Postbus 5700  
 NL-6202 MA Maastricht  
 postbus@prvlimburg.nl

Tel + 31 (0)43 389 99 99  
 Fax + 31 (0)43 361 80 99  
 www.limburg.nl

Bankrekening  
 Rabobank  
 13.25.75.728

Bereikbaar via:  
 Lijn 1 (richting De Heeg)  
 Lijn 3 (richting Heugem)  
 Lijn 8 (richting Heer)  
 Lijn 57 (richting Gulpen)



De onderdelen 2 t/m 4 gaan over de relatie tussen de aanpak via algemene regels en de onze ruimtelijke praktijk in Limburg. De aanpak in Limburg werkt, dat is gebleken; met algemene regels lukt dat niet meer. De onderdelen 5 t/m 8 zijn bezwaren van meer juridische aard, met als belangrijkste conclusie dat de AMvB op diverse onderdelen een wettelijke grondslag ontbeert. Hoofdstuk 9 betreft enkele onderdelen van de AMvB Ruimte waarover wij inhoudelijk opmerkingen hebben.

## 1. Samenvatting

De provincie Limburg past ontwikkelingsplanologie toe door een actieve, probleemoplossende houding, vroegtijdige participatie bij de planvorming, samenwerking met de gemeenten en andere partijen en minder regels en bureaucratie. Die aanpak werkt en wij willen op deze weg voortgaan en deze verder verbeteren.

De AMvB geeft aan de provincies echter de opdracht om op grote schaal met algemene regels te gaan werken. Dat zou voor Limburg het einde van de ontwikkelingsplanologie betekenen. Onze aanpak heeft er tot nu toe voor gezorgd dat de rijksbelangen goed worden geborgd, beschermd en ontwikkeld. Wij deden dat onder de oude WRO en doen dat onder de nieuwe Wro. De bestuurlijke kolom, gecombineerd met andere juridische instrumenten, bieden voldoende waarborgen voor die borging. Algemene regels zijn hiervoor dus niet nodig. Evenals de provincies Flevoland en Drenthe wensen wij daarom de vrijheid te behouden om onze eigen aanpak ter borging van de nationale belangen voort te zetten.

Wij constateren dat van de noodzakelijke terughoudendheid bij het stellen van algemene regels, in de praktijk bitter weinig terecht komt. Zowel in de AMvB Ruimte als via de provinciale verordeningen worden er vele honderden nieuwe regels voor gemeenten opgesteld. Het kabinetsbeleid en ook ons beleid, dat is gericht op het terugdringen van de regeldruk, komt daarmee in gevaar. Bovendien belemmert dit grootschalige gebruik van algemene regels, de toepassing van ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie en toelatingsplanologie gaan niet samen. De AMvB Ruimte en de diverse provinciale verordeningen zijn dus een stap terug in de tijd, de tijd vóór de Nota Ruimte, de tijd van de toelatingsplanologie.

De sturingsfilosofie “decentraal wat kan, centraal wat moet” krijgt nu een tegenovergestelde invulling. Immers, van deze algemene regels gaat een sterk centraliserende werking uit en wordt de beleidsruimte van de gemeenten nodeloos beperkt. Bij dat alles komt dat de vele regels die nu in de AMvB Ruimte en vooral in de verordeningen worden opgesteld leiden tot een sterke toename van de juridisering van het ruimtelijk beleid en langere procedures. De VNG en de NEPROM hebben reacties van gelijke strekking gegeven. Wij sluiten ons daar graag bij aan. Met de VNG concluderen wij eveneens dat grote delen van de AMvB Ruimte geen wettelijke grondslag hebben.

Tenslotte, maar met nadruk wijzen wij erop dat ten onrechte de suggestie wordt gewekt dat door de AMvB Ruimte voor provincies de juridische plicht zou ontstaan om algemene regels op te stellen in een verordening. Dat is niet het geval. De AMvB Ruimte kan slechts instructies bevatten voor het geval een provincie uit eigener beweging een verordening opstelt. De AMvB Ruimte schept geen rechtsplicht voor de provincies om te gaan verordenen als zij dat niet willen. Uit de teksten van de AMvB blijkt dat echter niet, zodat deze moeten worden aangepast.

Onze opmerkingen richten zich met name op de hoofdstukken 2 en 3. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten geen opdracht om verordeningen te maken en de hoofdstukken 6 en 7 gaan over beleidsthema's die niet van toepassing zijn in Limburg.



## **2. Ruimtelijk beleid in Limburg (hoe wij willen werken)**

Wij willen in Limburg kwaliteit en dynamiek in de ruimtelijke ordening realiseren. Daarvoor hebben we een aantal oude gewoonten uit het tijdperk van de toelatingsplanologie moeten afzweren. Minder regels, minder op de rem trappen, meer kwaliteit. Wij leggen het accent op gebiedsontwikkeling, werken bij de planontwikkeling intensief samen met de gemeenten en wij willen onze doelen realiseren door te ontwikkelen in plaats van regels te stellen. Ontwikkelingsplanologie betekent voor ons een actieve houding en oplossingsgericht werken, tegen de achtergrond van onze beschermende beleidskaders. De samenwerking met de gemeenten staat daarin voorop. We hebben daarover afspraken gemaakt met alle Limburgse gemeenten (het 'Verdrag van Lille'). Die afspraken gaan vooral over de manier waarop wij (samen)werken: oplossingsgericht, projectmatig, vroeg in het proces. Provincie- en gemeentebesturen hebben daartoe samen trainingen gevolgd via de Praktijkschool voor Ontwikkelingsplanologie, mede financieel ondersteund door het Rijk. De sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' geven wij verder invulling door meer en meer de uitvoering van ons beleid en het rijksbeleid waarvoor wij verantwoordelijk zijn, naar de gemeenten te brengen. Zo wordt momenteel gewerkt aan een structuurvisie waarin wij de toepassing van al onze kwaliteitsinstrumenten (Ruimte voor ruimte, BOM+, Rood voor Groen, VORM) aan de gemeenten willen overdragen. De gemeenten worden volledig verantwoordelijk. De provincie trekt zich grotendeels terug en volgt de ontwikkelingen alleen nog op afstand via monitoring. Ook dat wordt in bestuursovereenkomsten met de gemeenten afgesproken en vastgelegd.

Als en indien zou blijken dat de gemeenten de provinciale belangen onvoldoende beschermen, zal worden ingegrepen met behulp van de juridische instrumenten uit de Wro. In de praktijk van de afgelopen jaren blijkt dat dat slechts bij hoge uitzondering nodig is. In de zes jaar waarin wij deze aanpak hebben ontwikkeld en toegepast, is het aantal juridische interventies vanwege een conflict met een provinciaal of nationaal belang, gedaald van meer dan 20 tot minder dan 2 keer per jaar.

Kortom, in onze aanpak gaat het om minder regels, minder bureaucratie, maar meer resultaat. Een verordening past daar niet in. Dat zou een stap terug zijn in de tijd, de tijd van de toelatingsplanologie en het centraal sturen via ge- en verboden, een tijd die in de Nota Ruimte al werd verlaten. Althans, op papier, zo blijkt nu!

## **3. Andere aanpak, hetzelfde resultaat**

Onze aanpak is anders, maar heeft wel hetzelfde resultaat.

Als we het bundelingsbeleid als voorbeeld nemen, dan werkt het aldus. De begrenzing en de onderwerpen die volgens de AMvB Ruimte in de verordeningen moeten worden uitgewerkt, zijn opgenomen in onze structuurvisie (POL 2006) en uitgewerkt in de beleidsregel Handreiking bestemmingsplannen. Die Handreiking heeft dezelfde mate van concreetheid als een verordening zou hebben, zodat de zo gewenste duidelijkheid vooraf wordt gegeven. Met elke Limburgse gemeente zijn afspraken gemaakt, vastgelegd in een bestuursakkoord, waarin onder andere is opgenomen dat de gemeente dit beleid in acht neemt bij nieuwe bestemmingsplannen. Gemeente en provincie hebben al eerder afgesproken, dat als er bij een ontwikkeling of plan provinciale en nationale belangen in het geding zijn, zij in het voortraject met elkaar in overleg treden (deze afspraak is inmiddels de standaardpraktijk geworden). Zodoende kan in een vroegtijdig stadium bekeken worden of het plan past in het beleid en zo niet, welke oplossingen er dan gevonden kunnen worden. Veelal wordt in deze fase ook de initiatiefnemer erbij betrokken. Op deze manier komen wij er altijd uit (wat iets anders is dan dat alles mag, want 'nee' zeggen hoort er soms ook bij) en extra procedures zijn hierbij niet nodig.



Als er toch een conflict overblijft en een gemeente, ondanks de bestuurlijke toezegging dat de nationale en provinciale belangen in acht worden genomen, toch een plan vaststelt dat in strijd is met die belangen, dan zullen wij dat plan tegenhouden met de beschikbare Wro-instrumenten. Met name de reactieve aanwijzing. De inzetbaarheid daarvan is beperkt, dat zijn wij met de minister eens, maar niet onmogelijk. Nu willen wij hier niet gaan discussiëren over reikwijdte van die beperkingen. De meningen hierover lopen sterk uiteen, zowel binnen de overheid als binnen de wetenschap. Uiteindelijk zal de rechter die reikwijdte in de jurisprudentie afbakenen. Maar naar ons stellige oordeel is het vrijwel zeker dat de zeer incidentele inzet van dit instrument die wij met onze aanpak voorzien, past binnen de beperkte reikwijdte die de Wro aan dit instrument toekent. Bovendien, de Wro kent meer instrumenten om te corrigeren dan alleen de reactieve aanwijzing. Zo biedt de pro-actieve aanwijzing, gecombineerd met een voorbereidingsbesluit, ook mogelijkheden om een bestemmingsplan te laten aanpassen. En onder omstandigheden kan er ook nog een inpassingsplan worden gemaakt.

Wij zijn van oordeel dat de doelen centraal moeten staan en niet de instrumenten. Met onze aanpak worden de nationale belangen in voldoende mate geborgd. Wij durven zelfs te stellen dat die borging beter gaat dan via regelgeving vooraf.

#### **4. Aantasting provinciale autonomie**

Het Rijk en de provincies zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor de toepassing van het instrument van de algemene regels in een AMvB of verordening. Het is niet aan ons een oordeel te geven over de manier waarop het Rijk of andere provincies van die bevoegdheid gebruik zouden moeten maken. Waar wij echter grote bezwaren tegen hebben is dat het Rijk via de AMvB Ruimte de toepassing van algemene regels voor alle provincies verplicht wil stellen.

Met name in de hoofdstukken 2 en 3, wordt het stellen van de uiteindelijke regels doorgeschoven naar de provincies. Nu is het stellen van algemene regels via een verordening bij uitstek een bevoegdheid van Provinciale Staten. Die bevoegdheid kan en mag niet zo maar worden beperkt. Indien de Rijk van oordeel is dat er feiten en omstandigheden zijn op grond waarvan deze ingreep in de provinciale autonome bevoegdheid noodzakelijk is, dan zal dat uit de toelichting op de AMvB Ruimte moeten blijken. Echter, in de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid (Realisatieparagraaf) wordt slechts verwezen naar de Nota Ruimte en de hierin opgenomen afspraken dat de provincies een aantal onderdelen van het rijksbeleid verder zullen uitwerken en uitvoeren. Dat is echter een beleidsmatige afspraak, die niets zegt over de wijze waarop de provincies hun juridische instrumenten zouden moeten inzetten. Indien zo vergaand als nu wordt ingegrepen in de wettelijke en bestuurlijke verhoudingen, zal toch op zijn minst moeten worden aangegeven waarom het Rijk meent dat Provinciale Staten hier geen keuzevrijheid meer hebben. Dat is niet gebeurd.





## 5. Wettelijke grondslag ontbreekt

Diverse onderdelen van de AMvB Ruimte missen een wettelijke grondslag.

- In de eerste plaats ontbreekt een wettelijke grondslag om de provincies te dwingen verordeningen te maken. Althans, deze ontbreekt in de artikelen waarop de AMvB is gebaseerd. Artikel 4.1, vierde lid, Wro biedt weliswaar de mogelijkheid om eisen te stellen aan de inhoud van de verordening, maar dan gaat het om een verordening die er al is. Een AMvB op grond van dit artikellid kan geen opdracht bevatten aan de provincies om een verordening te maken. Datzelfde geldt voor andere artikelen waarop de AMvB Ruimte is gebaseerd. Om een verordeningplicht voor de provincies in het leven te roepen, zal gebruik gemaakt moeten worden van de aanwijzingsregeling van artikel 4.4, Wro. Die aanwijzing kan niet via AMvB worden gegeven en is voorzien van de nodige waarborgen en rechtsbescherming (zie ook: A.G.A. Nijmeijer, *'De provinciale verordening, een juridische verkenning naar de randvoorwaarden en implicaties'*, in opdracht van de provincie Overijssel, april 2008).
- In de tweede plaats, op grond van artikel 4.3 van de Wro kunnen per AMvB algemene regels worden gesteld "... omtrent de inhoud van bestemmingsplannen en inpassingsplannen,..." die op grond van het tweede lid door de gemeenteraad in bestemmingsplannen moeten worden verwerkt. Een AMvB op grond van artikel 4.3 Wro moet dus regels bevatten die zich richten tot de gemeenteraad. Welnu, in de hoofdstukken 2 en 3 staan enkele tientallen regels, maar slechts twee daarvan richten zich tot de gemeenteraad. Voor de rest zijn het alleen maar opdrachten om verordeningen te maken en instructies over de inhoud van die verordeningen. We hebben hier dus te maken met een instructie-AMvB als bedoeld in artikel 4.1, vierde lid.
- Tenslotte bevat de AMvB Ruimte merendeels opdrachten die op grond van de Wro niet gegeven mogen worden. De artikelen 4.1 en 4.3, eerste en tweede lid gezamenlijk, geven aan het Rijk en provincies de bevoegdheid om algemene regels op te stellen die door de gemeenteraad in het bestemmingsplan moeten worden verwerkt. Die regels kunnen betrekking hebben op de inhoud of de toelichting van bestemmingsplannen.  
Regels omtrent de toelichting zijn betekenisloos, omdat zij niet afdwingbaar zijn (de toelichting maakt geen deel uit van het bestemmingsplan) en de juridische afdwingbaarheid nu juist de enige rechtvaardiging van de algemene regel is.  
De regels omtrent de inhoud van bestemmingsplannen moeten zodanig concreet zijn dat zij door de gemeenteraad direct kunnen worden doorvertaald naar het bestemmingsplan. Dergelijke regels moeten op grond van het rechtszekerheidsbeginsel voldoende helder en ondubbelzinnig zijn geformuleerd, zodat het voor de gemeente duidelijk is wat de inhoud van het bestemmingsplan moet zijn of binnen welke concrete grenzen haar manoeuvreerruimte ligt. De meeste bepalingen uit de AMvB voldoen niet aan die eis. Immers, het gaat daarbij veelal over de opdracht om bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening te houden met in de AMvB of verordeningen opgenomen afwegingskaders (zoals de SER-ladder, wezenlijke kenmerken en waarden van EHS, de kernkwaliteiten van het nationale landschap of de kust, vermijdbare nadelige gevolgen voor het veilig gebruik van de rivier, etc). Deze regels bevatten richtlijnen voor het afwegingsproces dat aan het opstellen van het bestemmingsplan vooraf gaat. Zij zeggen niets over de inhoud van bestemmingsplannen. Dergelijke opdrachten vallen buiten de reikwijdte van de artikelen 4.1 en 4.3 en ontberen daarom een wettelijke grondslag (zie ook A.A.J. de Gier, in Gemeentestem 7319, pag. 294 e.v.).



## 6. Noodzaak ontbreekt

De bevoegdheid om algemene regels te stellen is in de Wro opgenomen om het Rijk en de provincies een juridisch doorwerkingsinstrument te geven ter vervanging van de goedkeuringsbevoegdheid. Het gebruik van algemene regels is een bevoegdheid, die kan worden ingezet als de nationale of provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening *noodzakelijk* maken (art. 4.1 en 4.3 Wro). Juridische instrumenten worden dus pas gebruikt als dat nodig is. Dat is niet alleen een wettelijk uitgangspunt, maar ook beleidsmatig. Primair wordt ingezet op de 'beleidskolom', zo staat het in de toelichting van de AMvB Ruimte en de Realisatieparagraaf. Daar zijn wij het van harte mee eens. Pas als de beleidsaanpak onvoldoende werkt, wordt de juridische kolom aangesproken. Maar daarvan blijkt niets in de AMvB Ruimte.

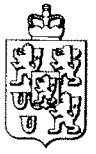
Noch in de toelichting op de AMvB zelf, noch in de Realisatieparagraaf is een onderbouwing gegeven van de noodzaak om over te gaan tot de inzet van juridische instrumenten. Er wordt slechts geconstateerd dát algemene regels nodig zijn, niet waarom. Een noodzaak zou kunnen zijn dat in de praktijk is gebleken dat de gemeenten – want om hen draait het uiteindelijk allemaal – niet bereid zijn op vrijwillige basis het rijksbeleid door te vertalen in hun bestemmingsplannen. Die praktijkervaring ontbreekt. Het Rijk vertrouwt er kennelijk niet op dat gemeenten die bereidheid wél hebben. Onze ervaring is dat de gemeenten vrijwel altijd loyaal zijn aan het nationale en provinciale beleid. Natuurlijk komt het heel incidenteel voor dat er een conflict overblijft, maar met een goede aanpak is dat hoge uitzondering. Doet zo'n situatie zich voor, dan kunnen zowel het Rijk als de provincies andere juridische middelen inzetten om in te grijpen.

## 7. De verklaring van geen bezwaar is weer terug en andere nadelen

Een groot nadeel van algemene regels is het gebrek aan flexibiliteit. Juist in de ruimtelijke ordening staat het proces centraal en niet de uitkomst daarvan. Daarbij gaat het altijd om maatwerk op grond van de lokaal specifieke situatie. Als er algemene regels gelden is dat maatwerk niet meer mogelijk. Neem als voorbeeld het kwaliteitsbeleid. De provincie Limburg heeft, evenals de andere provincies, beperkingen gesteld aan de toename van de bebouwing in het buitengebied, met het oog op het behoud en de versterking van onder meer de landschappelijke en natuurlijke waarden in de provincie. Het bouwen buiten de contouren is alleen toegestaan onder bepaalde omstandigheden, op bepaalde plaatsen en met een stevige (financiële) compensatie. Die compensatie moet zorgen voor een kwaliteitsimpuls ter plekke of elders in de provincie, veelal in de vorm van de aanleg van nieuwe natuur of het wegwerken van landschappelijke aantastingen.

Als dit kwaliteitsbeleid in een verordening moet worden verwerkt (zie bijvoorbeeld artikel 2.5, derde lid, AMvB), dan leidt dat tot ingewikkelde regelgeving. Dat kunt u zien aan de tot nu toe opgestelde (ontwerp) verordeningen. Wat daarbij nergens ontbreekt is één of andere vorm van ontheffing. Zonder die ontheffing is het immers niet mogelijk flexibiliteit en maatwerk in te bouwen in de verordening. Onder het systeem van algemene regels kunnen ontwikkelingen zoals hier bedoeld voortaan alleen worden gerealiseerd, als aan de eigenlijke bestemmingsplanprocedure een procedure vooraf gaat, namelijk die van de ontheffing. Daarmee is via de AMvB en de verordening het systeem van de verklaring van geen bezwaar weer terug in de ruimtelijke ordening!

Bovendien in een verzwaarde vorm, immers, anders dan de oude verklaring van geen bezwaar, is de ontheffing een zelfstandig besluit met een zelfstandige, zwaardere rechtsbeschermingsprocedure (zowel bezwaar als beroep in twee instanties). Van de zo begeerde verkorting van de proceduredtijd blijft op deze manier weinig over.



Het grootschalige gebruik van algemene regels zal ertoe leiden dat het ruimtelijk beleid, dat het moet hebben van goede initiatieven, efficiënte procedures en meedenkende en meewerkende overheden, straks beheerst wordt door regels, ruzie over interpretaties daarvan en vooral, door veel nieuwe (ontheffing)procedures.

In onze ogen is het moeilijk te begrijpen dat de rijksoverheid zich enerzijds inspant om de proceduredruk in ruimtelijke projecten te verminderen en meer in te zetten op verbetering van de werkwijze (Crisis en herstelwet, programma Sneller en beter), en diezelfde overheid anderzijds die regel- en proceduredruk weer opvoert door de provincies op te roepen op grote schaal algemene regels te gaan maken.

## **8. Opmerkingen over de inhoud van de AMvB Ruimte**

*Artikel 2.2:*

Wordt met 'nieuwbouw' in de eerste zin bedoeld 'nieuwbouw van woningen' en/of 'nieuwbouw van recreatiewoningen'?

*Titel 3.1, Rijksbufferzones*

Het blijft lastig de precieze begrenzing van de zones goed te krijgen. Er zit nog steeds een (kleine) fout in kaart 1e. Het is nog steeds niet duidelijk waarom de precieze begrenzing bij de rijksbufferzones niet door de provincies wordt gedaan, zoals dat nu ook het geval is en zoals dat bij alle andere onderwerpen in de AMvB ook gebeurt. Grenzen behoren op perceelsniveau nauwkeurig te zijn en dat lukt niet (goed) op landelijk niveau. Daarom is zowel voor de grenzen bebouwd gebied, als de EHS en de Nationale landschappen de precieze begrenzing aan de provincies opgedragen. Behalve bij de rijksbufferzones en het blijkt dat het nu al tot problemen leidt.

Nadeel van deze aanpak is bovendien dat alle grensaanpassingen – en die gaan er zeker komen – per AMvB moeten.

*Artikel 3.12, zesde lid:*

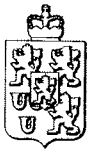
Waar komt dit vandaan, waarom geldt dit alleen voor wijzigingsplannen en is dit nodig nu dit ook gezien kan worden als een aspect van de 'goede ruimtelijke ordening'?

*Artikel 3.18:*

De vraag is hoe je de hier voorgestelde doorvertaling van de kernkwaliteiten daadwerkelijk kan vormgeven. Het is naar ons oordeel niet mogelijk deze globale kernkwaliteiten te vertalen naar concrete gedragbepalingen in bestemmingsplannen. Een algemene vantoepassingsverklaring van het beleid – zoals in sommige provinciale verordeningen nu gebeurt – is uit een oogpunt van zorgvuldige regelgeving zeer ongewenst. Het gevaar van ongewenste rigiditeit of nietszeggende regelgeving is erg groot.

*Artikel 3.19:*

Wij sluiten ons aan bij de reactie die het IPO op eerdere concepten heeft gegeven. Wij werken al jaren niet meer met woningbouwcontingenten. Zeker niet in een krimpende regio als Zuid-Limburg. Daar moet je eerder aan het omgekeerde denken. Het 2<sup>e</sup> lid van dit artikel heeft als bezwaar dat niet duidelijk is wanneer sprake is van 'substantiële negatieve bevolkingsontwikkeling' en verder dat de genoemde beoordelingscriteria typische beleidsafwegingen zijn, die niet werken bij een individueel bouwplan.

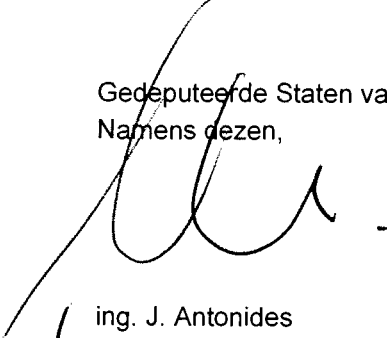


## 9. Slotconclusie

Het Rijk en de provincies zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor de toepassing van het instrument van de algemene regels in een AMvB of verordening. Het is niet aan ons een oordeel te geven over de manier waarop het Rijk of andere provincies van die bevoegdheid gebruik zouden moeten maken. Waar wij echter grote bezwaren tegen hebben is dat het Rijk via de AMvB Ruimte de toepassing van algemene regels voor alle provincies verplicht wil stellen. Onze aanpak van ontwikkelingsplanologie heeft een groot draagvlak bij gemeenten en andere (rijks)overheden. Onze aanpak heeft aantoonbaar succes als het gaat om de doorwerking van het nationaal en provinciaal beleid. Een aanpak via algemene regels zou het einde van deze aanpak kunnen betekenen. Dat willen wij niet en het is ook niet nodig. De doelen moeten centraal staan, niet de regels.

De AMvB Ruimte bevat vele bepalingen die op grond van de Wro niet toegestaan zijn. Daar waar de AMvB Ruimte opdrachten aan de provincies bevat om verordeningen te maken, is dat in strijd met de wet.

Gedeputeerde Staten van Limburg  
Namens dezen,



ing. J. Antonides  
afdelingshoofd  
Ruimtelijke Ontwikkeling

Datum 21 AUG. 2009

Ons kenmerk 2009-48756

Onderwerp Opmerkingen ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Het Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
PorR/NRO - IPC 350  
o.v.v. Kernteam AMvB Ruimte  
Postbus 30940  
2500 GX DEN HAAG

|                                    |                      |        |
|------------------------------------|----------------------|--------|
| <b>VROM / DGR</b>                  |                      |        |
| zaak                               | doss                 |        |
| Datum:                             | <b>3 - SEP. 2009</b> |        |
| 2009 053 595                       |                      |        |
| Te behandelen door                 | datum                | paraaf |
| 1 <sup>e</sup> <i>Human Puffer</i> |                      |        |
| 2 <sup>e</sup>                     |                      |        |
| 3 <sup>e</sup>                     |                      |        |
| 4 <sup>e</sup>                     |                      |        |
| Na behandeling retour archief      |                      |        |
| Deponeren dd.                      |                      |        |

Bezoekadres  
Houtplein 33  
Haarlem  
  
Postadres  
Postbus 3007  
2001 DA Haarlem  
  
Tel (023)514 4648  
Fax (023) 514 3599

Directie Beleid

Bijlage(n) - 1

Behandeld door Mr. F. Schölvinc-Kievits

Telefoon 023-514 4648

Uw kenmerk - VERZONDEN - 2 SEP. 2009

Geachte heer/mevrouw,

Graag maken wij gebruik van de uitnodiging van de Minister van VROM om opmerkingen naar voren te brengen over het ontwerp van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Vanzelfsprekend zal, in de geest van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, dit schrijven ook langs elektronische weg aan Uw ministerie worden gezonden.

In Noord-Holland wordt momenteel een provinciale ruimtelijke verordening voorbereid, op basis van de eveneens in voorbereiding zijnde structuurvisie. Naast de zaken die de provincie op basis van het in de structuurvisie neergelegde beleid vertaald wil zien in de gemeentelijke bestemmingsplannen, wordt in deze verordening bij de opzet en de formuleringen tevens zoveel mogelijk rekening gehouden met die onderwerpen in het ontwerp-Besluit die zich richten op de provincies ter verdere uitwerking en/of aanvulling in een provinciale verordening.

In het algemeen kunnen wij ons vinden in de wijze waarop het bestaande ruimtelijk beleid zoals verwoord in de Nota Ruimte beleidsneutraal is verwerkt in genoemd ontwerp-Besluit. Daarbij willen wij graag onze waardering uitspreken voor de intensieve wijze waarop Uw ministerie de provincies heeft betrokken bij dit proces.

Wij gaan er daarbij overigens van uit dat dit proces nog niet afgerond is. Voor

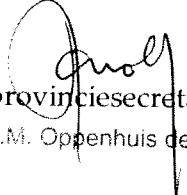
een aantal onderwerpen, zoals de begrenzing van de Rijksbufferzones hebben wij in een eerder schrijven (kenmerk 2009-15097 d.d. 6 mei 2009, verzonden 19 mei 2009) nog een aantal verschilpunten aangegeven. Tot op heden hebben wij daarop Uwerzijds nog geen schriftelijke reactie ontvangen.

Wij kunnen leven met de wijze waarop migratie-saldo-nul is geformuleerd, nu de verdeling per gemeenten en provincie verlaten is. Wij hebben goede nota genomen van het feit dat in de komende aanpassingen en uitbreidingen van het Besluit bij vormgeving van de gedachte achter het migratie-saldo-0 meer zal worden uitgaan van een gebiedsgewijze en kwalitatieve benadering dan van een getalsmatige. Vanzelfsprekend willen wij hierbij graag onze medewerking aanbieden.

Aangezien het ontwerp-Besluit nog aan de Tweede Kamer wordt voorgelegd en om advies aan de Raad van State wordt toegezonden bestaat nog wel het risico dat het ontwerp uiteindelijk wordt aangepast, hetgeen consequenties voor de inhoud van de verordening kan hebben. Vanzelfsprekend maken wij ook een voorbehoud ten aanzien van mogelijke wijzigingen die nog kunnen voortkomen uit de behandeling in genoemde gremia.

Wij stellen het zeer op prijs als onze opmerkingen worden meegenomen in het verdere proces tot de vaststelling van dit Besluit.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

  
provinciesecretaris  
I.W.M. Oppenhuis de Jong

b/a   
voorzitter  
B. Heller

Deze beslissing is namens gedeputeerde staten genomen door het lid van het college dat met dit onderwerp is belast.



- ontwikkelingsmogelijkheden van intensieve veehouderij;
- concentratiebeleid van glastuinbouw;
- ruimte-voor-ruimte-regeling.

In de bijlagen bij de toelichting op de Verordening ruimte wordt een nadere planologische onderbouwing gegeven van de begrenzing van bestaand stedelijk gebied, van de zoekgebieden voor verstedelijking en van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Deze geactualiseerde begrenzing van de EHS heeft tot doel om te komen tot een robuust netwerk van natuurgebieden inclusief de verbindingen daartussen. Natte natuurparels vormen een onderdeel van de EHS en zijn daarom niet als aparte legenda-eenheid opgenomen.

**Datum**

20 augustus 2009

**Ons kenmerk**

1571241

**Verband met ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening**

Zoals hiervoor aangegeven is het ontwerp-Verordening ruimte, fase 1, een omzetting van bestaand provinciaal beleid. Ook is het document voor een deel mede gebaseerd op onderdelen van het ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening zoals gepubliceerd in de Staatscourant nr. 109, 2009.

Omdat de ontwerp-Verordening ruimte, fase 1, geheel uitgaat van een gebiedsgerichte regeling en het ontwerp Amvb Ruimte deels een thematische benadering bevat, is er geen sprake van een rechtstreekse doorwerking per gebied of thema. Samengevat betreft de doorwerking van de Amvb Ruimte in de Verordening ruimte, fase 1, de volgende onderdelen:

- Hoofdstuk 2 Bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten.  
Dit hoofdstuk wordt uitgewerkt in hoofdstuk 2 Stedelijke ontwikkeling, hoofdstuk 4 Regionaal planningsoverleg en in hoofdstuk 3, paragraaf 3.5 Ruimte voor ruimte. De nog niet uitgewerkte onderdelen komen in de tweede fase van de Verordening ruimte aan de orde.
- Hoofdstuk 3, titel 3.2 Ecologische hoofdstructuur wordt volledig uitgewerkt in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1 Ecologische hoofdstructuur.
- Hoofdstuk 3, paragraaf 3.3 Intensieve veehouderij en paragraaf 3.4 Glastuinbouw zijn onderdelen waarover de AmvB Ruimte (art. 2.5, leden 2-6) slechts in algemene zin regels stelt. Een aanvullende regeling volgt in fase 2 van de Verordening ruimte.

**Advies via Provinciale Omgevings-commissie**

Wij gaan ervan uit dat de voorliggende ontwerp-Verordening ruimte, fase 1, op juiste wijze een doorwerking is van het ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.





Wij nemen overigens aan aan dat uw vertegenwoordiger in de Provinciale Omgevingscommissie nauw betrokken zal zijn bij de opstelling van het door ons college gevraagde advies over de Verordening ruimte, fase 1, en daarbij mede het ontwerp Amvb Ruimte betreft.

**Datum**

20 augustus 2009

**Ons kenmerk**

1571241

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,  
namens deze,

v/a 

hoofd bureau Ontwikkeling en Regie,  
drs. W. de Bruijn.



**AANTEKENEN**

Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
PorR/NRO - IPC 350  
o.v.v. Kernteam AMvB Ruimte  
Postbus 30940  
2500 GX 's GRAVENHAGE

| VROM / DGR                    |       |        |
|-------------------------------|-------|--------|
| zaak                          | doss  |        |
| Datum: 31 AUG. 2009           |       |        |
| 2009 053 102                  |       |        |
| Te behandelen door            | datum | paraaf |
| 1 <sup>e</sup> H. Ovink       |       |        |
| 2 <sup>e</sup> H. P. van      |       |        |
| 3 <sup>e</sup>                |       |        |
| 4 <sup>e</sup>                |       |        |
| Na behandeling retour archief |       |        |
| Deponeren dd.                 |       |        |

Luttenbergstraat 2  
Postbus 10078  
8000 GB Zwolle  
Telefoon 038 499 88 99  
Fax 038 425 48 88  
provincie.overijssel.nl  
postbus@overijssel.nl

RABO Zwolle 39 73 41 121

**Inlichtingen bij**  
mw. T. Drint  
telefoon 038 499 81 63  
T.Drint@overijssel.nl

Zienswijze op Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB Ruimte) versie 29 mei 2009

**Datum**  
25.08.2009  
**Kenmerk**  
2009/0128124  
**Pagina**  
1  
**Uw brief**  
**Uw kenmerk**

Op 17 juni 2009 heeft de minister van VROM het Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB Ruimte) voor een periode van 6 weken ter inzage gelegd. Binnen deze termijn (dus tot uiterlijk 30 augustus 2009) kunnen er schriftelijk en digitaal zienswijzen op dit ontwerpbesluit worden ingebracht. Met deze brief maken wij gebruik van de mogelijkheid om schriftelijk onze zienswijze op het ontwerpbesluit in te brengen.

**algemeen**

Met het ontwerpbesluit (hierna AMvB) geeft het Rijk niet alleen rechtstreeks aanwijzingen voor de inhoud van en de toelichting op bestemmingsplannen, maar ook "getrapt" via de ruimtelijke verordeningen van de provincies. Het ontwerpbesluit vraagt van provincies dat zij binnen 9 maanden na inwerkingtreding van de AMvB de bedoelde verordening vaststellen.

Allereerst willen wij nogmaals kenbaar maken dat wij het zeer waarderen dat wij via het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben kunnen reageren op eerdere concepten van dit ontwerpbesluit. Wij constateren dat op veel punten tegemoet is gekomen aan de opmerkingen van het IPO.

Een belangrijk punt in de discussies met het IPO over de komende AMvB ging over de ruimte die de provincies krijgen om invulling te geven aan de onderwerpen van nationaal belang waarvoor het Rijk kiest voor een "getrapte" doorwerking. Wij hebben daarbij steeds aangegeven dat een dergelijke manier van regelen voor ons alleen interessant is als wij voldoende ruimte krijgen om vanuit ons provinciaal belang daaraan inkleuring te geven. Wij hebben steeds bezwaar gemaakt tegen eerdere formuleringen waarin zeer gedetailleerd werd voorgeschreven hoe iets in de verordening moet worden geregeld. Ook hebben wij aangegeven dat het zoveel mogelijk aan de provincies moet worden overgelaten of iets bij dan wel krachtens verordening geregeld wordt. Wij constateren dat het voorliggende ontwerp van de AMvB ons voldoende ruimte laat om regelingen te treffen die passen binnen onze sturingsfilosofie en daarbinnen onze benadering van het instrument verordening.

Voor de provincie Overijssel geldt dat Provinciale Staten op 1 juli 2009 de Omgevingsvisie Overijssel en de Omgevingsverordening Overijssel 2009 hebben vastgesteld. De Omgevingsverordening treedt na publicatie op 1 september 2009 in werking. Bij de vaststelling van de Omgevingsverordening is zoveel mogelijk geanticipeerd op de komende AmvB Ruimte.

Op grond van het feit dat het Ministerie van VROM in haar zienswijze op het ontwerp van de Omgevingsverordening slechts een beperkt aantal opmerkingen heeft gemaakt, waaraan naar ons oordeel bij de vaststelling in voldoende mate is tegemoet gekomen, concluderen wij dat de Omgevingsverordening geen aanpassing behoeft aan de AMvB zoals deze naar verwachting in 2010 rechtskracht verkrijgt.

**Bijlagen**

**Datum verzending**

27.08.2009

provincie  Overijssel

## **relevantie**

Niet alle onderwerpen die in de AMvB worden geregeld zijn relevant voor Overijssel. Onze provincie grenst niet aan de Waddenzee, binnen de provinciegrenzen zijn geen Rijksbufferzones aangewezen en ook de regeling voor het kustfundament is niet van toepassing op onze provincie. Ook de regeling voor het project mainportontwikkeling Rotterdam is niet relevant voor Overijssel. Op deze onderdelen wordt daarom verder niet ingegaan.

De volgende onderwerpen zijn wel van belang voor Overijssel omdat die een regeling vergen in de verordening:

- bundeling van verstedelijking en locatiebeleid economische activiteiten;
- ecologische hoofdstructuur;
- nationale landschappen;
- algemene regels ter zake van regionale watersystemen;
- algemene regels te stellen door provincies.

Hieronder wordt nader ingegaan op die onderwerpen in de AMvB die relevant zijn voor de Omgevingsverordening en de wijze waarop in de Omgevingsverordening daaraan invulling is gegeven.

**Datum**  
25.08.2009  
**Kenmerk**  
2009/0128124  
**Pagina**  
2  
**Uw brief**  
**Uw kenmerk**

### bestaand bebouwd gebied (artikel 2.4 AMvB)

In dit onderdeel van de AMvB wordt de provincies opgedragen om bij provinciale verordening aan te geven welke gebieden worden gerekend tot het bestaand bebouwd gebied. Deze aanwijzing moet om de 4 jaar geactualiseerd worden. In de AMvB en de toelichting daarop wordt niet aangegeven op welke wijze de aanwijzing vorm moet krijgen. In de Omgevingsverordening is bewust afgezien van het vastleggen van de begrenzing van het bestaand bebouwd gebied op kaart omdat dit bijzonder bewerkelijk is en snel achterhaald. In de Omgevingsverordening is gekozen voor een verbale omschrijving (artikel 2.1.1 onder f) waarbij een koppeling wordt gelegd met geldende bestemmingsplannen en ontwerpbestemmingsplannen waarover door de provinciale diensten positief is geadviseerd die stedelijke functies toelaten. VROM heeft in haar zienswijze op de Omgevingsverordening hiertegen geen bezwaar gemaakt. Op grond daarvan gaan wij ervan uit dat deze wijze van vastleggen van bestaand bebouwd gebied voldoet aan de AMvB.

### bundeling van nieuwe bebouwing en zorgvuldig ruimtegebruik (artikel 2.5 AMvB)

In dit onderdeel van de AMvB wordt de provincies opgedragen regels te stellen die bewerken dat nieuwe bebouwing zoveel mogelijk binnen het bestaand bebouwd gebied of aansluitend daaraan of in clusters gerealiseerd wordt. In feite gaat het om toepassing van de SER-ladder en de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik die in de Omgevingsverordening zijn vastgelegd in artikel 2.1.3 en 2.1.4. De AMvB laat ruimte voor "kwalitatieve regels ten aanzien van nieuwe niet gebundelde bebouwing" op grond waarvan afgeweken kan worden van de bundelingseis. Het gaat daarbij om regeling voor hergebruik van vrijkomende (agrarische) bebouwing in het buitengebied en regelingen gericht op versterking van ruimtelijke kwaliteit zoals rood-voor-rood, rood-voor-groen, landgoederen enz. De kwaliteitsimpuls groene omgeving (artikel 2.1.6) is aan te merken als zo'n kwalitatieve regel als bedoeld in de AMvB. Ook voor dit onderdeel geldt dat de VROM in haar zienswijze op de Omgevingsverordening hiertegen geen bezwaar heeft gemaakt.

### bestaande bebouwing buiten bestaand bebouwd gebied (artikel 2.6 AMvB)

In dit onderdeel van de AMvB wordt de provincies opgedragen regels te stellen ten aanzien van bestaande bebouwing in het buitengebied, in ieder geval over de herbesteding van bestaande bebouwing. Uit de toelichting blijkt dat de regeling tot doel moet hebben om hergebruik te bevorderen en langdurige leegstand en verpaupering van bestaande bebouwing tegen te gaan. In de Omgevingsverordening is aan deze opdracht voldaan in de vorm van de regeling voor zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik (artikel 2.1.4) en de kwaliteitsimpuls (artikel 2.1.6).

locatiebeleid voor bedrijventerreinen, zeehaventerreinen, locaties voor kantoren (artikel 2.7 AMvB)

In dit onderdeel van de AMvB wordt de provincies opgedragen om de SER-ladder te laten toepassen bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en bij de situering van bedrijventerreinen en kantorenlocaties rekening te laten houden met de doelstellingen van het locatiebeleid van het Rijk. In de Omgevingsverordening stuurt de regeling van de SER-ladder (artikel 2.1.3) hierop en de regeling voor mobiliteit (artikel 2.19) die aandacht vraagt voor de verkeersafwikkeling op de hoofdinfrastructuur en een situering nabij aansluitingen op hoofdinfrastructuur, hoofdfietsverbindingen en multimodale knooppunten. Overigens geldt de regeling in de Omgevingsverordening van de SER-ladder niet alleen de ontwikkeling van bedrijventerrein maar ook de ontwikkeling van andere stedelijke functies.

nieuwe vestigingslocaties voor detailhandel en regels met betrekking tot branchebeperkingen perifere detailhandel (artikel 2.8 AMvB)

In dit onderdeel van de AMvB wordt de provincies opgedragen regels te stellen die voorkomen dat de ontwikkeling van nieuwe locaties voor detailhandel ten koste gaat van de bestaande detailhandelsstructuur in wijkwinkelcentra en binnensteden. In de Omgevingsverordening is hiervoor een regeling getroffen in artikel 2.4.

ecologische hoofdstructuur (artikel 3.9 t/m 3.14 AMvB)

Datum

25.08.2009

Kenmerk

2009/0128124

Pagina

3

Uw brief

Uw kenmerk

De provincies krijgen de opdracht om de ecologische hoofdstructuur nader te begrenzen en dit aan te geven op een kaart. Daarbij wordt ruimte geboden voor ontwikkelingen door herbegrenzing wegens ecologische redenen, compensatie en niet-ecologische redenen. Bij provinciale verordening moeten regels worden gesteld in het belang van de realisatie, bescherming, instandhouding en verdere ontwikkeling van de beoogde natuurkwaliteit van de EHS. Bij verordening moet het "nee, tenzij-principe" worden vastgelegd en ook wordt redelijk gedetailleerd voorgeschreven welke randvoorwaarden gelden voor compensatie. Er wordt daarbij een specifieke eis gesteld dat gemotiveerd moet worden in hoeverre rekening is gehouden met de aanwezige bijzondere cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Op grond van de AMvB moet ook de saldobenadering in de verordening worden vastgelegd.

In de Omgevingsverordening is aan deze opdracht voldaan in titel 2.7. VROM heeft in haar zienswijze gereageerd op dit onderdeel van de Omgevingsverordening. De toelichting is vervolgens op een enkel punt aangevuld (relatie met de Spelregels EHS). Voor het overige is in de Reactienota gemotiveerd waarom er geen aanleiding is om verder tegemoet te komen aan de opmerkingen van VROM. De definitie van "wezenlijke kenmerken en waarden" is niet aangepast aan de formulering in de Nota Ruimte omdat materieel er geen verschillen zijn doordat de regeling zelf aan de wensen van VROM tegemoet komt. Benadrukt is dat Gedeputeerde Staten bij het stellen van nadere regels over compensatie op grond van artikel 2.7.8 lid 2 zich zal houden aan de Spelregels.

ationale landschappen (artikel 3.15 t/m 3.19 AMvB)

In dit onderdeel van de AMvB krijgen de provincies de opdracht om de door het Rijk aangewezen Nationale Landschappen nader te begrenzen en dit op kaart vast te leggen. Er moeten regels worden gesteld in het belang van de instandhouding en geobjectiverde kernkwaliteiten zoals die door de provincie zijn uitgewerkt en geobjectiveerd. Er moeten in dat kader regels worden gesteld die voorkomen dat deze kwaliteiten door de ontwikkeling van grootschalige stads- of dorpsontwikkelingslocaties, glastuinbouwlocaties, grootschalige bedrijventerreinlocaties of infrastructuur worden aangetast. Daarbij wordt wel de mogelijkheid gelaten om bij afwijking of ontheffing bepaalde ontwikkelingen toe te staan vanwege grote openbare belangen, mits de nadelige effecten worden gemitigeerd of gecompenseerd. In de Omgevingsverordening is aan deze opdracht voldaan met titel 2.6. De eerder vastgestelde nadere begrenzing is met de bijbehorende kaart bevestigd. In een bijlage zijn de kernkwaliteiten nader beschreven op basis van de Gebiedsperspectieven die door Provinciale Staten zijn vastgesteld voor de Nationale Landschappen IJsseldelta en Noordoost-Twente. In artikel 2.6.4 is vastgelegd dat in deze gebieden nieuwe ontwikkelingen alleen zijn toegestaan als die bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten.

De provincies krijgen verder de opdracht om via regels het uitgangspunt van "migratiesaldo nul" veilig te stellen. Hierover is in de voorbereidende fase van de AMvB uitgebreid gediscussieerd, omdat in eerdere versies gedetailleerde regelingen waren opgenomen hoe dit zou moeten gebeuren. Voor Overijssel zou dat hebben betekend dat voor de Nationale Landschappen weer met kwantitatieve benadering van de woningbouwprogrammering gewerkt zou moeten worden, in plaats van de huidige kwalitatieve benadering. In het Ontwerp Besluit zoals dat nu ter inzage ligt is deze lijn gelukkig verlaten en wordt alleen het principe van "migratiesaldo nul" vastgelegd.

In de Omgevingsverordening is in artikel 2.1.2 het principe dat alleen in de lokale behoefte mag worden voorzien van toepassing verklaard op de hele provincie, met uitzonderingen voor de stedelijke netwerken en de streekcentra (Hardenberg en Steenwijk). In combinatie met de bepaling waardoor stedelijke netwerken niet in een bovenlokale/bovenregionale behoefte kunnen voorzien binnen nationaal landschap, is het principe van "migratie saldo nul" geborgd. Met deze laatst genoemde bepaling is tegemoet gekomen aan het bezwaar dat VROM in haar zienswijze op de Omgevingsverordening naar voren heeft gebracht.

#### algemene regels te stellen door provincies ter zake van regionale watersystemen (artikel 4.19 AMvB)

Dit onderdeel van de AMvB draagt de provincies op om bij verordening regels te stellen aan bestemmingsplannen als dit nodig is om ruimtelijke ontwikkelingen te voorkomen die onverenigbaar zijn met de ruimtelijke aanspraken zoals die zijn vastgelegd in het regionale waterplan en die niet op andere wijze geborgd zijn.

In de Omgevingsverordening is in titel 2.14 (watergebiedsreservering) een regeling opgenomen voor primaire watergebieden, waterbergingsgebieden, overstromingsrisicogebieden en essentiële watergangen. VROM heeft in haar zienswijze op de Omgevingsverordeningen hierover geen opmerkingen gemaakt.

#### **conclusie**

Gelet op het voorgaande gaan wij ervan uit dat de Omgevingsverordening zoals die op 1 juli 2009 door Provinciale Staten is vastgesteld in overeenstemming is met de AMvB en dus geen aanpassing behoeft op het moment dat de AMvB in werking treedt.

#### **Militaire objecten en inrichtingen voor activiteiten met explosieven**

Voor het onderwerp "militaire objecten en inrichtingen voor activiteiten met explosieven" geldt dat de regeling rechtstreeks gericht is op bestemmingsplannen en dus buiten de provinciale verordening omgaat, maar dat de impact van provinciaal belang kan zijn. In hoofdstuk 5 van de AMvB worden namelijk zeer gedetailleerde regels gegeven hoe in bestemmingsplannen rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van militaire objecten, zones rond munitiedepots, zones rond radarstations en zend- en ontvanginstallaties van Defensie. Bij AMvB worden rond militaire luchtvaartterreinen obstakelbeheersgebieden aangewezen, waarvoor wordt vastgelegd welke hoogte objecten mogen hebben met een verwijzing naar eerdere mededelingen van de minister van VROM hierover. Voor zend- en ontvanginstallaties geldt dat binnen een straal van 400 meter geen bouwwerken mogen worden opgericht die hoger zijn dan 22 meter. Voor militaire radarstations geldt dat de minister van Defensie bij besluit de begrenzing van radarverstoringgebieden zal aanwijzen en regels zal stellen hoe beoordeeld moet worden of nieuwe ontwikkelingen leiden tot verstoring van radiogolven. Voor laagvliegroutes wordt in de AMvB zelf geregeld dat over een breedte van 3.704 meter (2 nautische mijlen) geen bouwwerken met een hoogte van meer dan 40 meter mogen worden opgericht. De minister van Defensie wordt bevoegd verklaard om veiligheidszones rond munitiedepots en inrichtingen voor activiteiten met ontplofbare stoffen vast te stellen. In de AMvB wordt geregeld welke bestemmingen kunnen worden toegelaten binnen deze zones.

Met name de bevoegdheid van de minister van Defensie om rond radarstations zones aan te wijzen waarbinnen beperkingen kunnen worden gesteld aan functies en bouwhoogten, kunnen ingrijpende beperkingen opleveren voor hoogbouw in de grote steden en de mogelijkheid om windturbines op te richten. Overigens heeft VROM in haar zienswijze op de Omgevingsverordening verzocht om in artikel 2.15.2 bij de uitsluitingsgebieden ook de radarverstoringgebieden op te nemen rond de radars van het Ministerie van Defensie. In de Reactienota is geconcludeerd dat hiertoe geen aanleiding is omdat dit niet van provinciaal belang is en de komende AMvB zal voorzien in een rechtstreekse regeling.

Wij vragen uw aandacht voor de consequenties die de nadere regeling van de minister van Defensie kan hebben voor hoogbouwplannen van de grote steden in Overijssel en het nakomen van de provinciale taakstelling op het gebied van windenergie.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,

The image shows two handwritten signatures in black ink. The top signature is for the chair (voorzitter) and the bottom signature is for the secretary (secretaris). Both signatures are stylized and cursive.

**Datum**

25.08.2009

**Kenmerk**

2009/0128124

**Pagina**

5

**Uw brief**

**Uw kenmerk**



Aan:  
Ministerie VROM  
PorR/NRO-IPC350  
Kernteam AMvB Ruimte  
Postbus 30940  
2500 GX Den Haag

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| VROM / DGR                    |              |
| zaak                          | doss         |
| Datum: 31 AUG. 2009           |              |
| 2009053121                    |              |
| Te behandelen door            | datum paraaf |
| 1 <sup>e</sup> H. Petten      |              |
| 2 <sup>e</sup>                |              |
| 3 <sup>e</sup>                |              |
| 4 <sup>e</sup>                |              |
| Na behandeling retour archief |              |
| Deponeren dd                  |              |

Pythagoraslaan 101  
Postbus 80300  
3508 TH Utrecht  
  
Tel. 030-2589111  
Fax 030-2583140  
www.provincie-utrecht.nl

VERZONDEN 28.09.09

Datum 25 augustus 2009  
Nummer 2009INT247623  
Uw brief van  
Uw nummer  
Bijlage geen

Team SRO  
Referentie M.J. Buruma  
Doorkiesnummer 030-2583247  
Faxnummer 030-2582601  
E-mailadres maarten.buruma@provincie-utrecht.nl  
Onderwerp Opmerkingen ontwerp AMvB-Ruimte

Geachte heer / mevrouw,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (vanaf hier te noemen ontwerp AMvB ruimte). Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om enige opmerkingen te maken.

#### Algemeen

Om te beginnen willen wij onze waardering overbrengen voor de mate waarop provincies en gemeenten in de gelegenheid gesteld zijn om met uw ministerie van gedachten te wisselen over het voorontwerp van de AMvB Ruimte. Onnodige bestuurlijke discussies over de al of niet beleidsneutrale doorwerking van het rijksbeleid uit de Nota Ruimte zijn daarmee voorkomen. Voorts is hiermee de praktische uitvoerbaarheid van rijksregels en de wijze waarop deze doorwerken naar gemeentelijke bestemmingsplannen verbeterd.

De ontwerp AMvB Ruimte is, op enkele uitzonderingen na, een beleidsneutrale uitwerking van de Nota Ruimte. In de provincie Utrecht is het beleid uit die Nota Ruimte grotendeels al verwerkt in het vigerende Streekplan Utrecht 2005-2015, dat per 1 juli 2008 beleidsneutraal is omgezet in een Structuurvisie. Wij zijn voornemens om in september aan Provinciale Staten de Provinciale Verordening Ruimte (hierna: "de Verordening") voor te leggen, die eveneens beleidsneutraal is voortgekomen uit de Structuurvisie. Al te veel ruis is er daarom niet tussen de ontwerp AMvB Ruimte en de ontwerp Verordening.

Deze brief richt zich dan ook niet (op één uitzondering na) op aanpassing c.q. aanvulling van de AMvB-tekst. Wij willen met deze brief de werkwijze die ons als provincie voor ogen staat bij de behartiging van de rijksbelangen met u delen en samen met u constateren dat deze in overeenstemming is met letter en geest van de AMvB Ruimte. Voorts geven wij u met deze brief inzicht in het tijdstraject dat ons voor ogen staat bij de uitwerking van beleid en regelgeving (zoals die voor nationale landschappen). Die ene uitzondering betreft de beschermingszones rond de primaire waterkeringen in het IJsselmeergebied, waar het uitstel van regelgeving ons zorgen baart.

#### Hoofdstuk 2, bundeling van verstedelijking; locatiebeleid

De artikelen 2.4 tot en met 2.6 regelen de wijze waarop de provincies in hun verordening de bundeling van de verstedelijking moeten waarborgen. De systematiek, waarbij het bestaand stedelijk gebied wordt vastgesteld en zorgvuldigheidseisen worden vastgelegd voor het toestaan van verstedelijking buiten dat



bestaande bebouwde gebied, komt overeen met het systeem van “rode contouren” zoals dat door verschillende provincies, waaronder ook Utrecht, al jaren wordt gehanteerd. De verstedelijking dient plaats te vinden binnen die rode contouren. Uitzonderingen op dat principe vormen de in de provinciale structuurvisie vastgelegde, afgewogen uitbreidingslocaties en geclausuleerde mogelijkheden voor functiewijzing, rood voor groen en dergelijke. Dit systeem staat ook in de Verordening (september 2009). In de Verordening staan ook de onder het Streekplan reeds geldende flexibiliteitsbepalingen. Via een relatief eenvoudige procedure (onthefing door GS) kan buiten en aansluitend bij de rode contour worden gebouwd, als tegelijkertijd een bebouwbaar gebied buiten die contour wordt gebracht en de nieuwe bebouwing niet in of nabij een kwetsbaar gebied wordt gerealiseerd. Daarnaast kan via een zwaardere afwegingsprocedure (onthefing en consultatie Statencommissie) enige uitbreiding buiten en aansluitend bij de rode contour worden toegestaan, met als aanvullende eis dat in de reële en aangetoonde woningbehoefte van de betreffende kern niet kan worden voorzien door intensivering of herstructurering binnen het stedelijk gebied (toets aan SER-ladder).

Wij gaan er van uit dat een dergelijke regeling in overeenstemming is met letter en geest van de ontwerp AMvB Ruimte.

### **Hoofdstuk 3, Groene Ruimte**

#### *Rijksbufferzones*

De provincie Utrecht kent één rijksbufferzone: die tussen Utrecht en Hilversum (en een klein stukje van de bufferzone Amstelland-Vechtstreek). De zones zijn is in de lopende Structuurvisie 2005-2015 (het voormalige Streekplan Utrecht) niet afzonderlijk benoemd en zullen dus ook niet afzonderlijk in de eerste provinciale Verordening worden opgenomen. Wij gaan er echter vanuit, dat de generieke verstedelijkingsregels uit de Verordening het rijksbeleid in deze voldoende borgen. Wij hebben met instemming geconstateerd, dat bij de begrenzing van de bufferzones in de ontwerp AMvB Ruimte de provinciale rode contouren van de in het gebied gelegen kernen zijn gerespecteerd. Buiten deze contouren garandeert de Verordening zowel het tegengaan van ongewenste verstedelijking als de mogelijkheid voor het toestaan van gewenste functies. De inrichting van het gebied met passende groene en recreatieve functies krijgt verder ook via het beleidskader voor de inrichting van het landelijk gebied gestalte. De ontwerp AMvB Ruimte kent een directe doorwerking naar gemeentelijke bestemmingsplannen en biedt daarnaast de mogelijkheid tot het stellen van aanvullende provinciale regels ter verfijning van de rijksregels. Vooralsnog gaan wij er van uit, dat er geen ruis zit tussen de regels van rijk en provincie die gelden voor de bufferzone en dat geen aanvullende regelgeving in de provinciale Verordening nodig is.

#### *Ecologische hoofdstructuur*

De begrenzing van de EHS in Utrecht ligt vast in de Structuurvisie en zal in de Verordening worden overgenomen (september 2009). Daarin zal ook het nee, tenzijbeleid voor de EHS en de saldobenadering worden verankerd, in overeenstemming met de ontwerp AMvB Ruimte. Wat niet in onze structuurvisie staat, en dus nog niet in de Verordening is meegenomen, is de mogelijkheid tot herbegrenzing van de EHS conform artikel 3.10 van de ontwerp AMvB Ruimte en het document “Spelregels EHS”. Daarvoor willen wij eerst nieuw provinciaal beleid vastleggen in een integrale structuurvisie die wij in de volgende Collegeperiode gaan opstellen. Die structuurvisie kan ook tot directe wijziging van de begrenzing van de EHS leiden, als daar aanleiding voor is.

#### *Nationale landschappen, algemeen*

Wij prijzen ons rijk dat de groene ruimte in de provincie vele waardevolle gebieden kent, ondanks de belangrijke economische en verkeerspositie van de provincie binnen de Randstad en de druk op de groene ruimte die dat met zich mee brengt. Wij maken ons dan ook sterk voor het behoud van onze nationale landschappen. Voor twee onderdelen uit de ontwerp AMvB Ruimte met betrekking tot die nationale landschappen vragen wij wel uw aandacht. Dat zijn ook de onderdelen die een centrale rol hebben





gespeeld in het overleg met het IPO over de ontwerp AMvB: de bescherming van de kernkwaliteiten van de landschappen en de verankering van het principe dat in nationale landschappen niet meer woningen worden gebouwd dan nodig is voor de eigen woningbehoefte (migratiesaldo nul).

#### *Nationale landschappen, borging kernkwaliteiten*

De begrenzing van de nationale landschappen (buiten het Groene Hart) heeft in onze provincie plaatsgevonden via de Uitwerking van het Streekplan voor de nationale landschappen. Daarin heeft ook een eerste uitwerking plaatsgevonden van de indicatief door het rijk verwoorde kernkwaliteiten. Voor de doorwerking van de begrenzingen en de uitwerking van de kernkwaliteiten op het niveau van het gehele nationale landschap in de Verordening zijn wij voornemens een thematische structuurvisie voor de nationale landschappen op te stellen. Die structuurvisie zal ook betrekking hebben op het Groene Hart en op de uitwerking van de kernkwaliteiten voor het Groene Hart als geheel. Wij zullen Provinciale Staten daartoe in september 2009 een voorstel voorleggen. Deze thematische structuurvisie wordt in mei 2010 vastgesteld, inclusief de bijbehorende verordeningsteksten. Parallel hieraan werken wij met de gebieden aan een verdere implementatie van de kernkwaliteiten van de nationale en provinciale landschappen. Dit proces zal in het uitvoeringsdeel van de thematische structuurvisie worden omschreven. De resultaten maken deel uit van de volgende integrale structuurvisie en na de totstandkoming daarvan ook van de Verordening. Wij gaan er van uit, dat deze getrapte benadering in lijn is met de ontwerp AMvB Ruimte. U rekent ook de snelwegpanorama's tot de kernkwaliteiten van de nationale landschappen, ondanks het feit dat het hier om nieuw beleid gaat ten opzichte van de Nota Ruimte. De snelwegpanorama's zijn ook in Utrecht nieuw beleid en zullen in de thematische structuurvisie nog niet aan de orde komen. De panorama's zullen nader worden afgewogen in de volgende integrale structuurvisie en dan ook doorwerken in de Verordening. Overigens is het opvallend hoe weinig in de ontwerp AMvB-tekst en de toelichting daarop wordt ingegaan op die snelwegpanorama's, gezien het feit dat het om nieuw beleid gaat. Voorts valt op dat de in bijlage 2 opgenomen kaartjes een ruimer traject en grotere gebieden aangeven dan op de kaartjes die zijn opgenomen in bijlage 2 bij de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving ("Zicht op mooi Nederland").

#### *Nationale landschappen, migratiesaldo nul*

In de thematische structuurvisie leggen wij ook vast hoe wij zullen omgaan met migratiesaldo nul. Op dit moment gaan wij er van uit dat de Utrechtse benadering voor toepassing van migratiesaldo nul in overeenstemming is met de ontwerp AMvB Ruimte. Dit ondanks het feit dat op basis van het vigerende beleid aan de Utrechtse gemeenten voor bouwprojecten binnen de rode contour geen beperkingen zijn opgelegd met betrekking tot het aantal te bouwen woningen. De uitbreidingscapaciteit van de diverse kernen zoals opgenomen in het Streekplan is namelijk mede gebaseerd op een inschatting van de bouwmogelijkheden binnen de kern. Voor in ieder geval het Groene Hart past deze capaciteit binnen migratiesaldo nul. Mocht tijdens het opstellen van de thematische structuurvisie blijken dat er toch strijdigheid met de ontwerp AMvB Ruimte is, dan zullen wij op basis van de integrale structuurvisie en de thematische uitwerking hiervan bij de minister een beroep doen op toepassing van de regeling in artikel 10.2 van de ontwerp AMvB Ruimte.

### **Hoofdstuk 4, Water**

#### *Beschermingszones primaire waterkeringen IJsselmeergebied*

In de inleiding van de toelichting bij de ontwerp AMvB Ruimte geeft u aan, waarom het beleid uit de Nota Ruimte voor (waterkeringen rond) het IJsselmeergebied niet is vertaald naar de ontwerp AMvB. In het als structuurvisie aan te merken Nationaal Waterplan zal hiervoor nieuw beleid worden ontwikkeld. U geeft voorts aan, dat voor de tussenliggende periode het huidige beleid van kracht blijft. Het Rijk zal zo nodig gebruik maken van zijn bevoegdheid op basis van artikel 3.6, 8<sup>e</sup> lid van de Wro (bedoeld wordt waarschijnlijk artikel 3.8, 6<sup>e</sup> lid).



Dat huidige beleid betreft dan naar wij aannemen de in de Nota Ruimte genoemde beschermingszone van 275 meter (waarvan 100 meter landinwaarts), waarbinnen in principe geen bebouwing mag plaatsvinden. Deze vrijwaringszone hebben wij niet in de provinciale Verordening opgenomen, aangezien wij er van uitgingen dat de AMvB Ruimte er in zou voorzien dat het rijksbeleid direct naar gemeentelijke bestemmingsplannen zou doorwerken. Dat gebeurt nu niet. In plaats daarvan zal het Rijk bij elk relevant bestemmingsplan afzonderlijk moeten beoordelen of de bescherming voldoende in het plan is geborgd. Op basis van het ontwerp Waterplan (Herijking beschermingszones primaire waterkeringen in de periode 2012-2017<sup>7</sup>) en op basis van de Nota Ruimte zelf (in 2015 kabinetsbesluit over peilverhoging IJsselmeer en in 2018 definitieve besluitvorming over nieuwe normensystematiek) concluderen wij, dat de vastlegging van nieuwe normen in de AMvB Ruimte niet voor 2018 zal plaatsvinden. Gezien de duur van deze periode achten wij het voor de hand liggend dat de bestaande vrijwaringszones uit de Nota Ruimte wel in de AMvB worden opgenomen. Dat levert ook voor gemeenten meer duidelijkheid op.

### **Overige, niet op ruimtelijk beleid betrekking hebbende onderwerpen**

#### *Financiële bepalingen*

Wij achten het teleurstellend dat hoofdstuk 9 van de AMvB, ooit gereserveerd voor de financiële bepalingen, leeg is gebleven. Onduidelijk blijft vooralsnog hoe provincies en gemeenten moeten omgaan met hogere plankosten. Graag zouden wij vernemen wanneer dit onderdeel alsnog wordt ingevuld en of hierover nog overleg zal plaatsvinden met IPO en VNG.

#### *Bestuurlijke omgangscode*

In de toelichting is verwoord dat er een bestuurlijke omgangscode zal komen die onder andere betrekking heeft op intergemeentelijke samenwerking, betrokkenheid van de Ministers bij de uitwerking van provinciale regelgeving, het principe om op provinciaal niveau niet meer te regelen dan nodig is en de verdere implementatie van de AMvB Ruimte. Het is nu te vroeg om op de inhoud van die code in te gaan. De code zal echter zeker onze warme belangstelling krijgen. Wij betrekken het Rijk ook graag bij de verdere implementatie van de AMvB Ruimte in provinciale regelgeving. Uit de strekking van onze opmerkingen ten aanzien van de AMvB Ruimte en de wijze waarop wij die in het licht van onze eigen regelgeving interpreteren kunt u afleiden, dat ook wij de gemeenten het liefst met zo min mogelijk aanvullende regelgeving confronteren.

Wij zien uw reactie op onze opmerkingen met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,

Secretaris,



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

|                               |       |        |
|-------------------------------|-------|--------|
| <b>VROM / DGR</b>             |       |        |
| zaak                          | doss  |        |
| Datum: <b>7 - SEP. 2009</b>   |       |        |
| <b>2009 054 003</b>           |       |        |
| te behandelen door            | datum | paraaf |
| 1° <b>Herman Petter</b>       |       |        |
| 2°                            |       |        |
| 3°                            |       |        |
| 4°                            |       |        |
| Na behandeling retour archief |       |        |
| Deponeren dd.                 |       |        |

**Gedeputeerde Staten**

Contact  
mw I.T.F. Vermeulen  
T 070 - 441 69 17  
itf.vermeulen@pzh.nl

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
www.zuid-holland.nl

Datum

Ons kenmerk  
PZH-2009-12537964  
Uw kenmerk  
AMvB Ruimte  
Bijlagen  
geen

Aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke  
Ordering en Milieubeheer  
p.a. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke  
Ordering en Milieubeheer  
PorR/NRO-IPC 350  
Kernteam AMvB Ruimte  
Postbus 30940  
2500 GX Den Haag

Onderwerp

Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Geachte mevrouw Cramer,

Met ingang van 17 juni ligt het ontwerp van de AMvB Ruimte ter inzage met de mogelijkheid voor een ieder om opmerkingen daarover naar voren te brengen.

Over voorgaande versies van dit ontwerpbesluit is al uitgebreid en intensief overleg gevoerd, waarbij de provinciale inbreng in eerste instantie via het Interprovinciaal Overleg heeft plaatsgevonden. Op een groot aantal punten is terdege rekening gehouden met die inbreng, waarvoor wij erkentelijk zijn. In het nu voorliggende ontwerp kunnen wij ons inhoudelijk dan ook in grote lijnen vinden. Tegen twee onderdelen hebben wij echter bezwaar. Het betreft de verschillen tussen de Zuid-Hollandse wijze van ruimtelijke sturing en die van het Rijk en een onderdeel van de regeling voor de Ecologische Hoofdstructuur.

Hierna gaan wij nader op die zaken in.

### **1. De manier van sturen van bundeling en verstedelijking, mede in relatie tot bestaande afspraken.**

Het belang van bundeling van verstedelijking, infrastructuur, voorzieningen en economische activiteiten met het oog op het ondersteunen van de functies van het stedelijk gebied en het behouden of verbeteren van het draagvlak voor voorzieningen evenals het beperken van de noodzaak om de schaarse open ruimte te benutten is dan ook al decennia lang één van de basisprincipes in ons provinciale ruimtelijke beleid. Onder de "oude" Wet op de Ruimtelijke Ordening kwam dat principe onder andere tot uiting door het opnemen van strakke bebouwingscontouren in de diverse streekplannen, waarbinnen alle verstedelijking diende te worden geconcentreerd.

Ook in de ontwerp Provinciale Structuurvisie en het ontwerp van de Verordening Ruimte is bundeling van stedelijke functies het uitgangspunt. Op basis hiervan is ervoor gekozen om (strakke) bebouwingscontouren te hanteren als één van de drie leidende ruimtelijke principes (naast de lagenbenadering en de toepassing van de SER-ladder) voor de ruimtelijke ordening en

Bezoekadres  
Zuid-Hollandplein 1  
2596 AW Den Haag

Tram 9 en bussen 18,  
22, 65 stoppen dichtbij  
het provinciehuis. Vanaf  
station Den Haag CS is  
het tien minuten lopen.  
De parkeerruimte voor  
auto's is beperkt.

ontwikkeling van Zuid-Holland. Dat heeft erin geresulteerd dat in die visie onder andere een kaart met bebouwingscontouren wordt opgenomen die sturend is voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Door middel van opname van dezelfde kaart in de ontwerp Verordening Ruimte wordt de doorwerking van het contourenbeleid ook juridisch vastgelegd.

De betreffende contouren zijn strak getrokken om het bestaande stedelijke gebied en de kernen, rekening houdend met plannen waarmee de provincie al heeft ingestemd. Onder die laatste categorie vallen niet alleen de goedgekeurde bestemmingsplannen maar ook de in de streekplannen - met instemming van het Rijk - opgenomen uitbreidingslocaties binnen de maximale bebouwingscontouren. De binnen die contouren geboden ruimte beschouwen wij als een bestaande en te respecteren afspraak, die in goed overleg tussen alle bestuurlijke partners (inclusief het Rijk) tot stand is gekomen.

De Nota Ruimte en ontwerp-AMvB Ruimte kennen een andere benadering. Daarbij wordt het begrip "bestaand bebouwd gebied" als uitgangspunt genomen. De provincies worden verplicht om bij provinciale verordening dat gebied aan te wijzen en dat om de 4 jaar steeds opnieuw te doen en om in de verordening regels op te nemen die ervoor zorgen dat gemeenten in bestemmingsplannen alleen nieuwe bebouwing kunnen toestaan binnen het bestaand bebouwd gebied, aansluitend op het bestaand bebouwd gebied of in nieuwe clusters daarbuiten. Ook moeten voor nieuwe bebouwing buiten het bestaand bebouwd gebied landschappelijke regels in de verordening opgenomen worden.

De betekenis en effecten van die verplichting hangen volledig af van de vraag wat onder "bestaand bebouwd gebied" moet worden verstaan.

Volgens de definitie uit de AMvB worden daar wel stedelijke bebouwingsmogelijkheden onder begrepen die op grond van geldende bestemmingsplannen mogelijk zijn maar bouwmogelijkheden die al in geldende streekplannen of een structuurvisie zijn vastgelegd maar nog niet hun beslag hebben gevonden in een bestemmingsplan niet.

Dat betekent dat wij in die gevallen gemeenten regels zouden moeten opleggen voor situaties waarover in de diverse streekplannen al ruimtelijke keuzes zijn gemaakt.

Kortom: de uit de AMvB voortvloeiende verplichtingen zijn voor ons niet werkbaar om de volgende redenen:

1. Er heeft al een integrale afweging van ruimteclaims plaatsgevonden
2. Die afweging heeft geleid tot afspraken die zijn vastgelegd in contouren
3. De verplichting leidt tot-onnodige-verzwarende van administratieve lasten

Wij verzoeken u daarom de definitie van bestaand bebouwd gebied zodanig aan te passen dat met reeds vastgelegde afspraken rekening wordt gehouden.

## **2. Toepassing SER-ladder**

Aandacht verdient ook de in artikel 2.7 opgenomen verplichting om in de provinciale verordening regels te stellen ten aanzien van de inhoud en toelichting van bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe bedrijventerreinen, zeehaventerreinen en locaties voor kantoren. Wij benadrukken ook hier nog eens dat in onze wijze van sturing de ruimtelijke locatiekeuzes voor die ontwikkelingen in eerste instantie plaatsvinden op het niveau van de Provinciale Structuurvisie. Bij die keuzes zijn

de in de Nota Ruimte en artikel 2.7 van de ontwerp-AMvB bedoelde aspecten (o.a. mogelijkheden van intensivering of herstructurering op bestaande bedrijfsterreinen, rekening houden met behoefte als gevolg van vervanging en uitbreiding, arbeids- en bezoekersintensieve bedrijvigheid nabij knooppunten van openbaar vervoer etc.) al nadrukkelijk betrokken.

Op het moment dat voor die locaties een nieuw bestemmingsplan wordt ontwikkeld kan op dat niveau verdere implementatie van de SER-ladder plaatsvinden.

### **3. De begrenzing van de rijksbufferzone Den Haag- Leiden – Zoetermeer**

Bij nadere bestudering van de kaarten is ons gebleken dat het glastuinbouwgebied Zijlhoek binnen de begrenzing van de rijksbufferzone Den Haag- Leiden- Zoetermeer is gebracht. Wij gaan er van uit dat dit op een misverstand berust. Het betreffende gebied is immers in de door Provinciale Staten op 25 februari 2009 vastgestelde streekplanherziening As Leiden Katwijk bewust gehandhaafd als glastuinbouwgebied. Met die functie is van uw kant ingestemd. Het betreffende gebied, gelegen ten noordoosten van de locatie Valkenburg, is een relatief modern glastuinbouwgebied. Ligging binnen de begrenzing van de bufferzone zou, gezien het bepaalde in artikel 3.3 lid 2, betekenen dat ten behoeve van glastuinbouw geen nieuwe gebouwen meer mogen worden opgericht. Met het oog op de in het streekplan aangeduide functie is dat uiteraard niet aanvaardbaar.

Wij verzoeken u dan ook om dit gebied alsnog buiten de begrenzing te brengen.

### **4. De definitie van het begrip " wezenlijke kenmerken en waarden " in de regeling voor de ecologische hoofdstructuur.**

Artikel 3.8 lid c bepaalt dat de wezenlijke kenmerken en waarden voor gebieden met een agrarische bestemming de **aanwezige** waarden zijn. Die benadering kan volgens ons tot ongewenste effecten leiden.

Uit de toelichting maken wij op dat beoogd is voortzetting van het agrarisch gebruik mogelijk te maken zolang de natuurbestemming nog niet gerealiseerd is. Die doelstelling onderschrijven wij op zich.

Echter : artikel 3.12 verplicht de provincie om in de provinciale verordening regels op te nemen die ervoor zorgen dat in bestemmingsplannen geen wijziging van bestaande activiteiten of nieuwe activiteiten mogelijk wordt gemaakt die de wezenlijke kenmerken en waarden van de ecologische hoofdstructuur significant aantast cq aantasten. De toelichting noemt daarbij enkele voorbeelden. Als echter voor de toe te laten ontwikkelingen binnen de agrarische bestemming slechts als randvoorwaarde geldt dat geen (significante) strijd met de **aanwezige** waarden mag bestaan valt niet uit te sluiten dat verdergaande agrarische ontwikkelingen (bv door bedrijfsomschakeling of forse uitbreiding van bestaande agrarische bedrijven) plaats kunnen vinden die de toekomstige natuurfunctie sterk bemoeilijken. Ook zijn op grond van de huidige tekst niet-agrarische activiteiten denkbaar die de aanwezige agrarische waarden wellicht niet aantasten ( bijvoorbeeld aanleg van een golfbaan) maar de toekomstige natuurfunctie kunnen frustreren.

Wij pleiten er dan ook voor de regeling zodanig te formuleren dat deze onbedoelde negatieve bijeffecten worden vermeden zonder dat normale voortzetting van bestaande agrarische bedrijfsvoering belemmerd wordt.



Wij verzoeken u de ontwerp-AMvB op de hiervoor genoemde punten aan te passen en gaan ervan uit dat bij de verdere besluitvorming met onze opmerkingen rekening wordt gehouden.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

voorzitter,

M.H.J. van Wieringen-Wagenaar

J. Franssen

VERZONDEN 27 AUG. 2009