

PROVINCIES EN GEBIEDSONTWIKKELING BINNEN EEN VERANDEREND STELSEL VAN OMGEVINGSRECHT

DE POSITIE VAN PROVINCIES IN GEBIEDSONTWIKKELING BINNEN EEN
NIEUW STELSEL VAN OMGEVINGSRECHT

EINDRAPPORT

Den Haag, 22 december 2010

COLOFON

Projectnummer:26319

Auteurs: Oscar Papa
Dick Hanemaayer
Maarten Verboven

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Managementsamenvatting	5
2	Aanleiding en vraagstelling	11
2.1	Context: het stelsel van omgevingsrecht in ontwikkeling	11
2.2	Vraagstelling en leeswijzer	12
3	Ontwerpprincipes voor een aangepast stelsel	15
3.1	Huidige bevoegdheden van provincies	15
3.2	Drie centrale begrippen die belangrijk zijn in een nieuw stelsel	16
3.3	Tien ontwerpprincipes ter uitwerking in een nieuw stelsel	17
3.4	Naar een nieuw stelsel	22
4	De praktische invulling	25
4.1	Structuurvisie – het provinciaal belang	25
4.2	Voorkeursvariant	26
4.3	Omgevingsplan	27
4.4	Gebiedsontwikkelingsplan	28
4.5	Uitvoering en vergunningverlening	28
4.6	Handhaving	29
5	Strategie	31
	Bijlage 1: Verantwoording	35
	Bijlage 2: Bevoegdheden en taken provincies voor milieu	37
	Bijlage 3: Bevoegdheden en taken provincies voor RO, water en natuur	41
	Bijlage 4: Overzicht wetgeving	43

1

MANAGEMENTSAMENVATTING

Het Regeerakkoord van het nieuwe kabinet Rutte is duidelijk over de rol en positie van provincies: “Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen beperken zich tot hun kerntaken. De kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur”. Als het gaat om de ruimtelijke ordening, meldt het Regeerakkoord dat er “een integrale afweging moet plaatsvinden van verschillende belangen waarbij de besluitvorming zo transparant mogelijk gaat plaatsvinden en zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat”. Voor het IPO zijn de genoemde ontwikkelingen aanleiding om zich te beraden op de toekomstige gewenste rol van de provincies in het omgevingsrecht. Hierbinnen heeft de relatie tussen gebiedsontwikkeling en milieu speciale aandacht.

Er zijn in de laatste jaren met de invoering van nieuwe wetten als de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet stad en milieu (Wsm) en de Crisis- en herstelwet (Chw) diverse goede bouwstenen beschikbaar gekomen om de rol en positie van de provincie in gebiedsontwikkeling sterker te maken. Daarmee kan de integrale afweging tussen ruimtelijke wensen en niet-ruimtelijke eisen, zoals milieueisen, beter verlopen. Desalniettemin heeft dat niet de finale oplossing geboden, omdat een eenduidig en samenhangend stelsel op ruimtelijke en niet-ruimtelijke aspecten ontbreekt. Zo is de Chw vooral bedoeld om tempo in de uitvoering te maken, niet om een integrale afweging mogelijk te maken. Zo is de Wro vooral bedoeld om de ruimtelijke afwegingen goed te regelen, niet om milieukwaliteiten te borgen.

Ons uitgangspunt voor dit rapport is, voortbouwend op wat we in verschillende wetten, adviesrapporten en opinies hebben aangetroffen, dat met overzienbare aanpassingen kan worden voortgebouwd op de recent verschenen wetgeving. Het voordeel daarvan is dat niet langdurige en complexe procedures van nieuwe wetgeving behoeven te worden doorlopen. Een belangrijk voordeel is ook dat de inmiddels opgedane praktijkervaringen in het land met de geïntroduceerde nieuwe wetten, niet als verloren moeten worden beschouwd.

Dit uitgangspunt volgend, zou voor een aangepast omgevingsstelsel met betrekking tot gebiedsontwikkeling de volgende lijn moeten worden gevolgd. Neem de Wro als basis voor de bestuurlijke verhoudingen en het basisinstrumentarium. Voeg daar de relevante elementen van andere beschikbare wetten aan toe. De Wro zelf is nu nog niet geschikt als allesomvattend instrument voor gebiedsontwikkeling, omdat er te weinig mogelijkheden zijn om ruimtelijke en niet-ruimtelijke (milieu- en economische) aspecten integraal en gelijkwaardig af te wegen en binnen die afweging gemotiveerd af te kunnen wijken van bijvoorbeeld milieunormen. Tevens geeft de Wro onvoldoende adequate aanknopingspunten om integraal af te wegen én snelheid te maken in de

besluitvorming (één bevoegd gezag, één beroepsgang). Daarvoor leveren de Chw en de Wsm wel onderdelen.

Interessant is verder om het gedachtegoed van de Commissie Elverding ook te betrekken, met name als het gaat om het startproces van het trechteren van diverse alternatieve opties voor de gebiedsinrichting naar één voorkeursvariant, de globale inhoudelijke toetsing daarvan en de verdere proces- en planningsafspraken om binnen een van te voren bepaalde termijn tot adequate en houdbare besluitvorming te komen. Het gedachtegoed van de Commissie Elverding is juist zo interessant, omdat het vertrekt vanuit de gedachte van gebiedsontwikkeling.

Drie *kernbegrippen* staan centraal in ons advies:

1. Een adequate provinciale positionering;
2. Een integrale omgevings- of leefkwaliteit als uitgangspunt met gelijkwaardige weging van verschillende ruimtelijke en niet-ruimtelijke aspecten in het provinciaal belang;
3. Een passend bestuurskrachtig besluitvormingsproces.

We lichten deze als volgt toe:

Ad 1. Positionering: de formele regierol ligt bij provincies

Allereerst is nodig dat in de wet- en regelgeving klip en klaar is welk overheidsbestuur in gebiedsontwikkeling de formele regierol als eerste kan claimen. Uitgangspunt voor de positionering van de provincie in een nieuw omgevingsrechtstelsel is dat het moet gaan over (boven)regionale gebiedsontwikkeling. Juist dan kan de provincie haar toegevoegde waarde als middenbestuur leveren, omdat zij het individuele gemeentebelang in een gebied kan ontstijgen. Dit werkt naar twee kanten goed uit. Bij meerdere gemeenten in een gebied, ontstaat vaak discussie over ieder een eigen bedrijventerrein, ieder een eigen uitleglocatie voor woningbouw, en dergelijke. Dat leidt niet per definitie tot een optimale gebiedskwaliteit. Bovendien, zo is onze ervaring in diverse projecten van gebiedsontwikkeling, vragen bedrijven en natuur- en milieuorganisaties vaak aan overheden om duidelijke strategische keuzes te maken met betrekking tot locaties voor bedrijvigheid en natuur. Versnippering van locaties is vaak het laatste wat zij willen.

Eén bevoegd gezag van de provincie geeft helderheid over de regie en het bestuurlijk trekkerschap. Daarmee wordt aangesloten op de Chw, waarin een dergelijke positie voor de provincie ook in bepaalde gevallen is geformaliseerd (zie Chw artikel 2.19a). Zo'n formalisering is belangrijk, omdat in het verleden regelmatig discussie plaatsvond welke overheidslaag nu wel of niet de regierol moet (of mag) hebben. Met als gevolg vertragingen in bestuurlijke besluitvorming door teveel aan bestuurlijke drukte. In een aangepast stelsel van omgevingsrecht moet een artikel zijn opgenomen dat de rol van de provincie vastlegt in het geval van gebiedsontwikkeling.

Ad 2. Het provinciaal belang: vertrek vanuit integrale omgevings- of leefkwaliteit

In welke mate de provincie de formele regierol ook claimt, is afhankelijk van de formulering van het provinciaal belang. Individuele provincies moeten daar zelf hun keuzes in kunnen maken. Het is derhalve niet nodig daarvoor een eenduidig

omschreven definitie voor te maken. Het is aan Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten, om daar op basis van eigen keuzes onderbouwde besluiten op te nemen.

Het provinciaal belang bepaalt de provinciale positie bij het vaststellen van het antwoord naar de vraag wie het ene bevoegde gezag is: pakt zij zelf die rol of laat zij het aan stadsregio of individuele gemeenten? Het provinciaal belang wordt beargumenteerd en vastgesteld in een besluit van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Zo werd enige jaren geleden bij Gorinchem een nieuw logistiek centrum ingepast, omdat daarmee alle verspreid in het Groene Hart gevestigde transport- en opslagbedrijven uit het landelijk gebied konden worden gehaald. Het provinciaal belang was het verbeteren van de natuur- en milieukwaliteiten van het beschermde Groene Hart.

Is de provincie het bevoegd gezag, dan heeft het, net als de gemeenten, alle instrumentarium om een gebiedsontwikkelingsrol waar te maken. De in de Wro opgenomen figuur van het inpassingsplan kan worden gebruikt om de integrale afweging van verschillende deelbelangen, waaronder ook economie en milieu, te borgen. Zie bijvoorbeeld het inpassingsplan voor het tracé van de Rijn-Gouwelijn door Leiden.

Ad 3. Adequaate besluitvormingsproces: helderheid vooraf over de stappen en de planning
Meerdere van toepassing zijnde wet- en regelgeving, betekent verschillende snelheden in deelbesluitvorming. Bovendien zijn er al dan niet op basis van de ene wet, dan wel op basis van een andere wet, opeenvolgende bezwaar- en beroepsprocedures te volgen. Voor dit aspect is de Chw er gekomen.

Voor nieuw te starten gebiedsontwikkeling is het gedachtegoed van de Commissie Elverding van belang. Daarin worden vooraf de stappen benoemd die het besluitvormingsproces moet doorlopen, inclusief een tijdshorizon voor iedere stap. Daarmee is helder wat er staat te gebeuren. Bovendien heeft de Commissie Elverding bedacht dat in de eerste stap, op basis van meerdere varianten voor de betreffende gebiedsontwikkeling, een trechtering plaatsvindt naar besluitvorming over één voorkeursvariant die verder zal worden uitgewerkt. Een besluit hierover betekent dat daar niet meer op wordt teruggekomen.

Is eenmaal duidelijk wat de voorkeursvariant is voor de inrichting van het betreffende gebied, dan kunnen waar nodig, zoals in de Chw in artikel 2.3a mogelijk is gemaakt met een gebiedsomgevingsplan, aanvullende maatregelen worden vastgesteld om basismilieukwaliteiten te borgen. Met zo'n aanvullend pakket van maatregelen kan een bepaalde ruimtelijke inpassing toch mogelijk worden, waar wellicht de afzonderlijke milieunormen dit niet toelaten. Zo kwamen betrokken overheden en bedrijven enkele jaren geleden in de gebiedsontwikkeling rond de staalfabriek Corus (thans Tata Steel) enkele flankerende maatregelen met elkaar overeen. Hiermee konden een aantal woningbouwlocaties worden ingepast, ondanks dat individuele geluid- en fijnstofnormen dat in algemene termen niet toelieten. Een aanvullend pakket van eisen met betrekking tot 'dove gevels', stedenbouwkundige inpassing van woningen, fijnmazige geluids- en fijnstofmetingen in het gebied en fijnstof- en

geluidsreducerende maatregelen door Corus zelf, bood daarin soelaas. Dat was toen nog vrijwillig overeengekomen tussen betrokken overheden en bedrijfsleven. Een stap verder is dat het mogelijk wordt om tijdelijk af te wijken van milieunormen, bijvoorbeeld door snel te kunnen starten met woningbouw, terwijl binnen een benoemde termijn de aanvullende maatregelen moeten zijn geïmplementeerd. Of door binnen een gebied milieuruimte te kunnen salderen, in plaats van dat individueel per bedrijf te regelen.

Het doel van deze aanvullende maatregelen is niet de milieunormen ter zijde te schuiven, maar om vanuit bepaalde doelstellingen de omgevings- of leefkwaliteit te vergroten. Daarvoor is meer flexibiliteit nodig om de verschillende belangen af te wegen en tot integrale oplossingen te komen.

Tien ontwerpprincipes

Met behulp van 10 ontwerpprincipes zijn de drie kernbegrippen vervolgens invulling te geven. Deze 10 ontwerpprincipes zijn:

Ontwerpprincipe 1: Hanteer de huidige ruimtelijke wetgeving als basis voor een aangepast stelsel;

Ontwerpprincipe 2: Integraliteit van ruimtelijke ordening, milieu, economie, mobiliteit, natuur en water;

Ontwerpprincipe 3: Decentralisatie en één bevoegd gezag;

Ontwerpprincipe 4: (Boven)regionale gebiedsontwikkeling is des provincies;

Ontwerpprincipe 5: Provinciaal belang bepaalt of en hoe de provincie haar rol neemt;

Ontwerpprincipe 6: Regelruimte voor belangenafweging;

Ontwerpprincipe 7: Gebruik integraliteit met verstand;

Ontwerpprincipe 8: Bepaal vroegtijdig een voorkeursvariant;

Ontwerpprincipe 9: Besluitvorming binnen gegarandeerde termijn;

Ontwerpprincipe 10: Uitgangspunt is de maatschappelijke dialoog in het gebied.

In het rapport wordt dit verder toegelicht en uitgewerkt.

Bestuurskrachtig bestuur

De drie genoemde kernbegrippen moeten in een veranderend stelsel van omgevingsrecht wettelijk worden verankerd, omdat ze daarmee de positie en rol van de provincies vastleggen. Doel hiervan is een bestuurskrachtig provinciaal bestuur dat in een van te voren vastliggend besluitvormingsproces, snel tot concrete resultaten moet kunnen komen.

Een positie als provincie in wet- en regelgeving claimen, betekent ook dat het provinciaal bestuur die voortvarend moet waarmaken. Om dit te kunnen doen zijn bestuurlijke (en ambtelijke) durf, beslissingsmacht en heldere afspraken (over rollen) aan het begin van een gebiedsontwikkelingsproces nodig. En wellicht een versimpeling van het instrumentarium op termijn.

Wat ons betreft past hierbij de situatie om de bevoegdheid voor vergunningverlening voor grote en complexe bedrijven (de zogenaamde 'IPPC-plichtige bedrijven'), in geval

van (boven)regionale gebiedsontwikkeling bij provincies te laten, zodat de regierol in ruimtelijke ordening en milieuflexibiliteit optimaal kan plaatsvinden.

Daarnaast kunnen provincies ook hun overige instrumenten inzetten, om een optimaal resultaat en bestuurskracht verder te stimuleren. Denk aan de inzet van financiële middelen, het stimuleren van de inbreng van middelen door niet-overheidspartijen, het faciliteren van lokale processen en de inbreng van expertise en kennis.

Wat is er dan nieuw ten opzichte van nu?

De voornaamste nieuwe elementen die de provincies moeten realiseren ten opzichte van de bestaande situatie, zijn:

- Het integrale en gelijkstellende karakter van het stelsel. Nu heeft elk van de sectorale beleidsvelden eigen wettelijke stelsels met eigen normeringen en procedures; in een nieuwe situatie zijn deze geïntegreerd in één stelsel op basis van gelijkwaardigheid. Bouw daarbij voort op de Wro en integreer daarin de nieuwe elementen die nu nog in andere wetten zijn opgenomen.
- De provincies hebben een formele positie in gebiedsontwikkeling die zij zelf aanmerken als 'van provinciaal belang'. Het gaat dan om projecten met een (boven)regionale betekenis. In feite gaat het hier om het permanent maken van artikel 2.19a uit de Chw, maar nu met een bredere omschrijving (namelijk 'provinciaal belang' in plaats van 'ontwikkelingen van nationale betekenis').
- Er komt een permanente mogelijkheid om te zoeken naar creatieve en compenserende oplossingen, zoals tijdelijke overschrijding van milieunormen en een salderingsbenadering, voor het beslag op milieugebruiksruimte in gebiedsontwikkelingsprocessen. Daarnaast moet het mogelijk zijn om flankerende maatregelen te treffen, die ook op hun integraliteit in uitvoering worden bewaakt. In de Chw is dat de figuur van het gebiedsontwikkelingsplan. In feite gaat het hier om het permanent maken van artikel 2.3a uit de Chw.
- In een aangepast omgevingsrechtstelsel met betrekking tot gebiedsontwikkeling, worden vooraf de te doorlopen processtappen en het bijbehorende tijds kader bepaald. De provincie krijgt hiermee een formele positie bij gebiedsontwikkeling, gebaseerd op de adviezen van de Commissie Elverding.
- In het nieuwe omgevingsrechtstelsel wordt ten aanzien van gebiedsontwikkeling de figuur van 'voorkeursvariant' of 'richtinggevend gebiedsbesluit' ingevoerd (gebaseerd op het advies van de Commissie Elverding). De provincie is daarin de gebiedsregisseur.
- Provincies moeten daarbij inzetten op het behouden van de bevoegdheid voor vergunningverlening voor IPPC-bedrijven.

In praktische zin staat ons derhalve een combinatie van reeds bestaande elementen uit vigerende wetgeving voor ogen, die samengebracht meer regelt dan de optelsom van de nu vigerende afzonderlijke regelingen.

2

AANLEIDING EN VRAAGSTELLING

2.1

CONTEXT: HET STELSEL VAN OMGEVINGSRECHT IN ONTWIKKELING

Het Regeerakkoord van het nieuwe kabinet Rutte is duidelijk over de rol en positie van provincies: “Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen beperken zich tot hun kerntaken. De kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur”. Als het gaat om de ruimtelijke ordening, meldt het Regeerakkoord dat er “een integrale afweging moet plaatsvinden van verschillende belangen waarbij de besluitvorming zo transparant mogelijk gaat plaatsvinden en zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat”. Toezicht en regie op de ruimtelijke ordening gaat naar provincies. Het Regeerakkoord geeft ook aan dat het kabinet komt met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht, de modernisering en vereenvoudiging van milieuregelgeving en het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet. Het Regeerakkoord vermeldt tenslotte ook dat de adviezen van de commissie Elverding (Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten) zullen worden uitgevoerd. Zie hier de actuele context voor dit rapport.

Binnen het ruimtelijk fysiek domein is het concept van integrale gebiedsontwikkeling één van de belangrijkste innovaties van de laatste jaren. Binnen dit concept kunnen meerdere investeringsfacetten tegelijkertijd worden gewogen en besloten: mobiliteit, economie, milieu, wonen, etc. worden integraal met elkaar in verband gebracht om tot een optimale omgevings- of leefkwaliteit te komen. Integrale gebiedsontwikkeling vergt daarmee een zekere mate van beleidsruimte voor overheden om in de totstandkoming van integraliteit keuzes te kunnen maken in de maatvoering van de afzonderlijke investeringsfacetten, in het bijzonder beleidsruimte ten opzichte van de bestaande wettelijke normstelling.

In de verschuivingen van bestuurlijke verhoudingen willen de provincies hun rol en positie binnen een veranderend stelsel van omgevingsrecht aanscherpen. Als kernproblemen bij gebiedsontwikkeling in het huidige omgevingsrecht, worden vaak politieke patstelling, bestuurlijke machteloosheid, inhoudelijke complexiteit en procedurele traagheid genoemd. Met name de combinatie van (inpassing van) ruimtelijke wensen en (‘digitale’) milieunormen botsen in gebiedsontwikkeling veelvuldig met elkaar. Integrale gebiedsontwikkeling vergt een open afweging van alle belangen die in het geding zijn, zo mogelijk in een dialoog met belanghebbenden in het te ontwikkelen gebied. Het ‘harde’ karakter van milieunormen verhoudt zich niet tot deze afweging en kan potentieel passende ruimtelijke oplossingen verhinderen of zelfs blokkeren.

Eerder is al in de wet- en regelgeving getracht meer ruimte te creëren om deze dilemma's op te lossen. Het genoemde spanningsveld tussen ruimtelijke ontwikkeling en milieu was eerder aanleiding om de 'Stad en milieu benadering' toe te passen in stedelijke gebieden. In deze benadering kunnen milieunormen in principe met enige mate van souplesse toegepast worden. Deze benadering, aanvankelijk experimenteel, is nu verankerd in de interim-wet stad en milieu (Wsm).

Onlangs is ook het instrumentarium voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland aangepast in een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft per 1 oktober 2010 de omgevingsvergunning zijn intrede gedaan. Toch geven al deze aanpassingen nog geen definitieve oplossing. Verscheidene pleidooien zijn gevoerd om tot een betere samenhang van integrale gebiedsontwikkeling en milieu te komen. In 2009 publiceerde de VROMRaad 'Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid'. De Raad bepleit een 'milieu-ruimteplan', gekoppeld aan het bestemmingsplan, waarmee bevoegdheden verruimd worden om van wet- en regelgeving af te wijken; het doel om te voldoen aan geldende milieukwaliteitseisen blijft overeind.

In de publicatie 'Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling' wordt gepleit voor een 'wezenlijke verandering' met als één van de ingrediënten de ontwikkeling van een Wet gebiedsontwikkeling en milieu (Wgm). De Wgm zou afwijking mogelijk moeten maken van alle milieunormen en natuurnormen, waarbij compensatie gezocht wordt in de integrale kwaliteitsbenadering.

Het thema heeft inmiddels een plaats gekregen in het Actieprogramma vernieuwing instrumenten gebiedsontwikkeling, in het bijzonder in spoor 1: verbeteren procedures en regelgeving. Het omvat ondermeer de uitwerking van het milieu-ruimteplan – zie VROMRaad – in experimentele zin in het kader van de Crisis- en Herstelwet¹ (Chw). En nu is daar het Regeerakkoord van het nieuwe kabinet Rutte, dat aangeeft op precies dit snijvlak van gebiedsontwikkeling en milieurecht ambities te hebben met verdere oplossingen te komen.

2.2 VRAAGSTELLING EN LEESWIJZER

Juist in het ruimtelijk economisch domein vervullen de provincies een wezenlijke rol, zoals hiervoor vermeld nogmaals erkend in het nieuwe Regeerakkoord. Voor het IPO zijn de genoemde ontwikkelingen aanleiding om zich te beraden op de toekomstige gewenste rol van de provincies in het omgevingsrecht. Hierbinnen heeft de relatie tussen gebiedsontwikkeling en milieu speciale aandacht. Naast snelheid en eenvoud geldt immers als inhoudelijk doel het streven naar een hogere integrale ruimtelijke en milieukwaliteit bij gebiedsontwikkelingen. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvragen.

¹ Brief minister VROM aan Tweede Kamer d.d. 4 december 2009.

Hoofdvraag:

Welke zijn de mogelijke en gewenste rollen en posities ten aanzien van milieu in gebiedsontwikkeling binnen het veranderend stelsel van omgevingsrecht?

Deelvragen:

1. Waar staan de provincies nu in het totale stelsel van het omgevingsrecht (in relatie tot milieu)?
2. Welke rollen moeten, willen en kunnen de provincies in dit stelsel vervullen?
3. Welke posities willen de provincies binnen het stelsel?
4. Wat is de strategie om die positie te krijgen?

De vraagstelling heeft betrekking op de situatie waarin sprake is van gebiedsontwikkeling. Enkelvoudige ruimtelijke ontwikkelingen zijn geen onderwerp van dit onderzoek.

De beantwoording van de vraagstellingen heeft langs verschillende sporen plaatsgevonden. Naast literatuur- en documentenstudie, zijn ook gesprekken gevoerd met gedeputeerden en materiedeskundigen. Daarnaast zijn enkele bijeenkomsten gehouden met provinciale ambtenaren die werkzaam zijn in het ruimtelijk en het milieudomein (het SWMO). Het project is vanuit het IPO begeleid door een begeleidingsgroep.

Bij de beantwoording van de vragen hebben we bewust gezocht naar aansluiting op relevante recente aanpassingen in de wet- en regelgeving. Er liggen tal van goede bouwstenen, die met gerichte en snel in te voeren aanpassingen veel beter handelingsresultaat kunnen geven op het vlak van een optimalere omgevingskwaliteit. Voordeel van zo'n benadering is ook dat kan worden voortgebouwd op bestuurlijke en ambtelijke ervaringen die in de recente periode al zijn opgedaan. Het voortbouwen kan leiden tot verdere verfijning en optimalisering in proceskwaliteit, inhoud van de besluitvorming en snelheid van handelen. Daarmee kan de slagkracht van provincies op korte termijn worden vergroot, geheel in lijn met wat het nieuwe kabinet ook beoogt.

De leeswijzer voor het rapport is als volgt. In hoofdstuk drie benoemen we de ontwerpprincipes voor een aangepast stelsel van omgevingsrecht. Juist het werken met ontwerpprincipes geeft een constructieve basis voor overleg tussen Rijk en provincies. Soms kun je elkaar vinden op net een iets andere oplossing, mits het beoogde principe maar overeind blijft. Hiermee komt in hoofdstuk drie de beantwoording van de deelvragen 1 en 2 aan de orde. Met deze ontwerpprincipes werken we vervolgens in hoofdstuk vier de positionering van de provincies nader uit en benoemen we meer in detail de belangrijkste onderdelen daarvan. Daarmee formuleren we de belangrijkste elementen die de provincies moeten zien te formaliseren in aangepaste wet- en regelgeving. Daarmee gaan we in op de beantwoording van de deelvraag 3. Hoofdstuk vijf tenslotte, formuleert de strategie. Daarmee beantwoorden we deelvraag 4. Het rapport bevat tevens een aantal bijlagen.

3

ONTWERPPRINCIPES VOOR EEN AANGEPAST STELSEL

3.1

HUIDIGE BEVOEGDHEDEN VAN PROVINCIES

De bevoegdheden van de provincies liggen op dit moment vast in de sectorale stelsels voor milieu, ruimtelijke ordening, natuur en water. Daarnaast zijn er de Wet stad en milieu en de Crisis- en herstelwet, die ingrijpen op de bredere stelsels. Een uitwerking van deze bevoegdheden, is in de bijlagen opgenomen. Het gaat om:

- Bevoegdheden en taken provincies voor milieu;
- Bevoegdheden provincies voor ruimtelijke ordening;
- Bevoegdheden provincies voor water;
- Bevoegdheden provincies voor natuur;
- Overzicht Interim-wet stad- en milieubenadering;
- Overzicht Crisis- en herstelwet.

De gemeenten hebben een centrale positie in het huidige stelsel, maar er is in voorzien dat ook rijk en provincie omgevingsbeleid voeren dat via hetzelfde stelsel tot uitvoering moet kunnen komen. In de Memorie van toelichting op de Wro is dit als volgt onder woorden gebracht: 'Gezien de aard van de betrokken problematiek of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld, kan aangewezen zijn dat een hoger bestuursniveau het onderwerp doelmatiger en doeltreffender kan behartigen.' Dit leidt er onder andere toe dat ook rijk en provincies structuurvisies moeten vaststellen, dat Rijk en provincies inpassingsplannen kunnen vaststellen en dat Rijk en provincies algemene regels en aanwijzingen kunnen opstellen.

Hét centrale begrip in de bepaling van de provinciale positie in het huidige ruimtelijk stelsel is het 'provinciale belang'. Wanneer de provincies iets als provinciaal belang aanmerken, dan opent dat de mogelijkheid voor eigen beleidsuitvoering en voor het uitoefenen van invloed op gemeentelijk beleid. De Wro geeft voorbeelden wanneer er sprake kan zijn van provinciaal belang (zie kader).

De figuur van provinciaal belang is opgenomen in de Wro; in de Memorie van Toelichting worden voorbeeldgewijs situaties genoemd waarbij het provinciaal belang van toepassing kan zijn:

- complexe projecten of activiteiten die feitelijk of wat betreft hun gevolgen grensoverschrijdend zijn (bijvoorbeeld grote projecten die in meerdere opzichten grensoverschrijdend zijn, veel geld van provincie of Rijk vergen of waarbij meerdere overheden betrokken zijn);
- projecten en activiteiten met een hoog maatschappelijk belang dat de lokale of regionale belangen overstijgt (bijvoorbeeld vuilverwerking, provinciale of landelijke infrastructuur, grootschalige recreatievoorzieningen of regionale bedrijventerreinen);
- «klassieke» nationale projecten en activiteiten, die betrekking hebben op 's lands veiligheid (landsverdediging, grootschalige overstromingen, andere calamiteiten van bovenlokale aard, zoals ontploffingen in de Botlek);
- de omzetting van EU-richtlijnen.

In de Crisis- en herstelwet is eveneens een aantal zaken vastgelegd inzake de positie van provincies. Deze gaat in de concretisering een stapje verder. In artikel 2.3a is vastgelegd dat indien sprake is van een provinciaal inpassingsplan, de provincie voor een ontwikkelingsgebied een gebiedsontwikkelingsplan kan vaststellen. Dit gebiedsontwikkelingsplan is gericht op “optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame economische en ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit”. Datzelfde artikel regelt ook dat er aanvullende maatregelen kunnen worden genomen ter compensatie van het beslag op milieugebruiksruimte door de in het gebiedsontwikkelingsplan voorziene ruimtelijke ontwikkelingen. In artikel 2.19a, welke van toepassing is voor aangewezen (boven)regionale projecten met nationale betekenis, is geregeld dat Provinciale Staten een structuurvisie vaststellen. Daarin wordt vastgelegd wat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen van het betrokken gebied inhouden en wordt een beschrijving opgenomen van de voorgestelde verwezenlijking van de voorgenomen ontwikkeling. In dat laatste stuk wordt ingegaan op een financiële onderbouwing, een analyse van risico's, uitkomsten van bestuurlijk overleg en dergelijke.

Daarnaast is er de ‘Elverding-aanpak’, nu (nog) geen formele bevoegdheid van de provincies, ontwikkeld door de commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (kortweg Commissie Elverding). In het nieuwe Regeerakkoord is opgenomen dat de nieuwe regering de adviezen van deze Commissie zal uitvoeren. In deze aanpak wordt de infrastructuurontwikkeling eveneens ingebed in een aanpak van gebiedsontwikkeling. Opvallend en in dit verband bruikbaar aspect hierin, is de procedure van een verkenningsfase waarin verschillende opties worden gezien om daarmee te komen tot een voorkeursvariant die vervolgens als enige variant verder wordt uitgewerkt en ingepast. In deze verkenningsfase worden globale inschattingen en eenvoudige berekeningen gemaakt, zodat aannemelijk kan worden gemaakt dat kan worden voldaan aan geldende milieueisen. De voorkeursvariant doet daarmee ook uitspraken over een pakket milieumaatregelen, eventueel met flankerende maatregelen, waarmee kan worden voldaan aan de wettelijke milieueisen.

Provincies hebben derhalve nu op deelgebieden van het huidige omgevingsrecht en het milieurecht een formele positie. Die positie is echter sectorgebonden. Wat ontbreekt, is een formele positie voor de provincie om als regisseur in gebiedsontwikkeling op te treden, in welke positie de provincie alle ruimtelijke en niet-ruimtelijke facetten zodanig gelijkwaardig met elkaar in balans kan brengen dat een optimale integrale omgevingskwaliteit ontstaat.

3.2 DRIE CENTRALE BEGRIPPEN DIE BELANGRIJK ZIJN IN EEN NIEUW STELSEL

Allereerst staan we stil bij een belangrijke afbakening van dit onderzoek en een wezenlijk onderscheid in de toekomstige ruimtelijke regelgeving. Drie *kernbegrippen* staan hierbij centraal:

1. Een adequate provinciale positionering;

2. Een integrale omgevings- of leefkwaliteit als uitgangspunt met gelijkwaardige weging van verschillende ruimtelijke en niet-ruimtelijke aspecten in het provinciaal belang;
3. Een passend bestuurskrachtig besluitvormingsproces.

Het eerste kernbegrip gaat over de **positionering**. Dit rapport zoomt in op gebiedsontwikkelingen. Lang niet alle plannen en veranderingen met betrekking tot ruimtelijke ontwikkeling zijn gebiedsontwikkelingen. Indien ruimtelijke ontwikkelingen op een simpele, enkelvoudige, wellicht sectorale wijze geregeld kunnen worden, dan heeft dat de voorkeur. Voorbeelden van enkelvoudigheid zijn bijvoorbeeld de herinrichting van een bedrijventerrein, de aanleg van een nieuwe provinciale weg of de aanleg van een bos of recreatieplas. Over dit type van enkelvoudige sectorale plannen, gaat dit rapport niet. Daarvoor is de huidige Wro al geschikt. Dit rapport gaat over die situaties wanneer het niet 'enkelvoudig' of 'simpel' kan.

Kenmerkend voor een nieuwe provinciale positionering is dat meerdere aspecten met elkaar in balans moeten worden gebracht: ruimtelijke (zoals woon- en werklocaties, infrastructuur), maar ook niet-ruimtelijke (zoals milieu- en economische aspecten). De kernvraag is dan: welke **positie** hebben de provincies daarin en wanneer zijn zij bevoegd gezag?

Het tweede kernbegrip gaat over het **provinciaal belang**. In dit provinciaal belang staat de integrale omgevingskwaliteit (of leefkwaliteit) centraal, waarmee alle aspecten die daarvoor bepalend zijn *gelijkwaardig* worden gewogen. Deze werkwijze vanaf de start in het proces van een gebiedsontwikkeling, dwingt de (vaak sectorale) initiatiefnemer om integraal te denken en daarmee een optimale balans te zoeken tussen de afzonderlijke sectorale doelen. Tegelijkertijd moet wel worden voldaan aan eisen die sectorale regelgeving oplegt, zoals bijvoorbeeld milieueisen. Een dergelijke benadering voorkomt dat één dominante doelstelling voor een gebied vooruit gaat lopen in het proces op andere gebiedskwaliteiten. Bijvoorbeeld dat de ruimtelijke eisen al zover zijn uitgewerkt, dat vervolgens bijvoorbeeld milieueisen als knellend gaan worden ervaren.

Het derde kernbegrip handelt om het **besluitvormingsproces**. Dit moet de provincie de mogelijkheid geven om in een aantal vooraf geformuleerde stappen tot een integrale afweging te komen, waarbij tevens de planningshorizon wordt vastgelegd.

3.3

TIEN ONTWERPPRINCIPES TER UITWERKING IN EEN NIEUW STELSEL

De genoemde drie kernbegrippen moeten verder inhoud worden gegeven. Het is nodig een schets te geven van de contouren van een realistisch stelsel van omgevingsrecht voor gebiedsontwikkeling. We doen dat aan de hand van ontwerpprincipes. Deze ontwerpprincipes zijn deels bestaande principes zoals die nu al vanuit de Wro worden toegepast, deels zijn dit principes die nu nog in separate wetgeving zijn geregeld (als Wsm en Chw) of die uit aanbevelingen van ander onderzoek en adviezen voortkomen. Deze principes tezamen en op elkaar afgestemd vormen de basis voor een nieuw omgevingsrechtstelsel dat kan worden toegepast in gebiedsontwikkeling. Er kunnen tien ontwerpprincipes worden onderkend:

- Ontwerpprincipe 1:* Huidige wetgeving op het terrein van ruimtelijke ordening als basis;
Ontwerpprincipe 2: Ruimtelijke ordening is gebaseerd op een integrale ruimtelijke afweging van sectorale belangen
Ontwerpprincipe 3: Decentralisatie en één bevoegd gezag;
Ontwerpprincipe 4: (Boven)regionale gebiedsontwikkeling is des provincies;
Ontwerpprincipe 5: Provinciaal belang bepaalt of en hoe de provincie haar rol neemt;
Ontwerpprincipe 6: Regelruimte voor belangenafweging;
Ontwerpprincipe 7: Gebruik integraliteit met verstand;
Ontwerpprincipe 8: Bepaal vroegtijdig een voorkeursvariant;
Ontwerpprincipe 9: Besluitvorming binnen gegarandeerde termijn;
Ontwerpprincipe 10: Uitgangspunt is de maatschappelijke dialoog in het gebied.

We werken deze ontwerpprincipes in het navolgende uit.

Ontwerpprincipe 1: Huidige wetgeving als basis

Het belangrijkste uitgangspunt voor ons advies is dat we aanhaken op de recente invoering van de Wro, de Wabo, Wsm en de Chw. Deze wetten geven goede aanknopingspunten voor de positionering van de provincies en bewerkstelligen dat snelle en eenvoudige realisatie door middel van wetswijzigingen kan plaatsvinden. Het is niet verstandig om burgers, bedrijven, overheden en rechters steeds opnieuw te confronteren met wijzigende wetstelsels. Dit sluit aan bij het actieprogramma van VROM en bij de behoefte van medewerkers en bestuurders in de ruimtelijke ordening om het huidige vernieuwde instrumentarium goed in de vingers te krijgen.

Ontwerpprincipe 2: Ruimtelijke ordening is gebaseerd op een integrale ruimtelijke afweging van sectorale belangen (wonen, werken, milieu, economie, mobiliteit, natuur en water)

Het integraliteitsprincipe houdt in dat ruimtelijke ordening, mobiliteit, infrastructuur, milieu, natuur en water in één wetgevingsstelsel bijeen gevoegd worden. Binnen dit stelsel is in principe sprake van belangenafweging op voet van gelijkheid tussen sectorbelangen. De ruimte voor hiërarchie tussen de belangen is beperkt; er is alleen hiërarchie als deze aantoonbaar noodzakelijk is.

Ontwerpprincipe 3: Decentralisatie en één bevoegd gezag

‘Decentraal wat kan’ is en blijft een belangrijk uitgangspunt. Zo veel mogelijk moet op gemeentelijk niveau worden besloten en uitgevoerd. Daar zit de kennis om lokale omstandigheden het beste te kunnen inschatten. Bestuurders hechten aan het motto ‘je gaat erover, of niet’. Voor de provincies betekent dit dat zij ruimte laten aan gemeenten om ontwikkelingen te regisseren en uit te voeren.

Hetzelfde principe betekent echter ook dat op regionale schaal het Rijk de provincies deze ruimte geeft. (Boven)regionale gebiedsontwikkeling is daarmee de bevoegdheid des provincies.

Ontwerpprincipe 4: (Boven)regionale gebiedsontwikkeling is des provincies

De gemeenten hebben een centrale positie in het stelsel, maar er is in voorzien dat ook Rijk en provincie omgevingsbeleid voeren dat via hetzelfde stelsel tot uitvoering moet kunnen komen. In de Chw heeft de provincie een formele positie ten aanzien van (boven)regionale projecten van nationale betekenis, welke in concrete gevallen wordt geëffectueerd met de vaststelling van de structuurvisie in een besluit van Provinciale Staten. Voor de toekomstige positionering van provincies is van betekenis dat niet alleen projecten van 'nationale betekenis' de provincie positie geven, maar dat de provincie ook kan bepalen dat een provinciaal belang de provincie positie geeft in (boven)regionale gebiedsontwikkeling, zoals dat thans in de Wro geldt. Provincies zijn vanuit hun regisseursrol op regionale schaal bij uitstek geschikt om regionale belangen te verwezenlijken en lokale belangen van diverse partijen, gemeenten en bedrijven, op regionale schaal met elkaar te verbinden.

Ontwerpprincipe 5: Provinciaal belang bepaalt of en hoe de provincie haar rol neemt

Kernbegrip voor de positionering van de provincie is het 'provinciaal belang' bij de gebiedsontwikkeling. Het provinciaal belang moet worden geduid als 'omgevingskwaliteit' of beter nog 'leefkwaliteit'. Provincies kunnen in hun structuurvisie (omgevingsvisie) nader uitwerken wat zij daaronder verstaan. Dit hoeft niet per se alleen ruimtelijk te zijn. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan volksgezondheid, waarbij aspecten als tegengaan van besmettingen door Q-koorts en verbeteren van de luchtkwaliteit dragers kunnen zijn. Dit uitgewerkte provinciaal belang wordt vastgelegd in besluiten van GS en PS. Daarmee is de bestuurlijke en democratische legitimering geborgd. Inkadering van een provinciaal belang via een inhoudelijke redenering gaat tot het niveau van de kerntaken van de provincies. Verdere inhoudelijke detaillering in een rechtstelsel is niet zinvol. Inkadering zou eerder moeten plaatshebben op basis van schaalgrootte en geschiktheid om het probleem op te lossen. In ontwikkelingen op (boven)regionale schaal is de positie van de provincie evident, zie ontwerpprincipe 4. Maar ook bij lokale ontwikkelingen kunnen provinciale belangen aan de orde zijn (denk bijvoorbeeld aan de eerder genoemde Q-koorts). Over de geschiktheid om een probleem op te lossen is ruimte voor discussie: hoe om te gaan met ontwikkelingen waarvan of de provincie, of betrokken gemeenten zelf van mening zijn dat het niet op gemeentelijke schaal kan worden opgelost. Trekt de provincie een dergelijke ontwikkeling dan naar zich toe vanwege een provinciaal belang? Kan de provincie specifieke expertise bieden die op gemeentelijk niveau niet aanwezig is? Van belang bij een dergelijke keuze is het beschikken over mogelijkheden om achteraf te kunnen ingrijpen in gemeentelijke gebiedsprocessen indien het mis loopt.

Ontwerpprincipe 6: Regelruimte voor belangenafweging

Provinciebestuurders streven niet zondermeer naar nieuw en ander instrumentarium. Uit onze gesprekken blijkt dat zij vooral ruimte en creativiteit zoeken om als bevoegd gezag een integrale afweging te kunnen maken. Dat vergt ook een mate van redelijke flexibiliteit: integrale besluiten vergen vaak enigerlei vorm van belangenafweging, van

passen en meten, van (positief bedoelde) planologisch 'figuurzagen' zoals Koeman² dat noemt. Er moet ingespeeld kunnen worden op integrale wensen, behoeften en gevoeligheden van dit moment. Die passen niet altijd in enkelvoudige sectorale normeringen in bestaande wet- en regelgeving. De provincie is het bevoegd gezag om dat planologisch 'figuurzagen' uit te voeren en daarin de (boven)regionale milieuafwegingen mee te nemen.

Het zoeken naar deze ruimte en creativiteit is wel aan spelregels gebonden. Basisnormen zijn er niet voor niets, het punt is hoe gemotiveerd kan worden afgeweken om tot een optimale omgevingskwaliteit te komen. Denk aan de mogelijkheid om tijdelijk milieunormen te kunnen versoepelen, zodat compenserende maatregelen in een redelijke termijn kunnen worden uitgevoerd. Of de salderingsbenadering waarin een totaal pakket aan maatregelen niet leidt tot een verslechtering van het milieu, zodat op zich milieubelastende activiteiten toch kunnen worden toegestaan. Van groot belang, is dat alle afspraken die gemaakt worden in een 'creatieve oplossing' goed worden vastgelegd en bewaakt. Zeker als het gaat om compenserende (milieu)maatregelen achteraf.

Ontwerpprincipe 7: Gebruik integraliteit met verstand

Enkelvoudige ontwikkelingen moeten vooral simpel in de aanpak blijven. Vaak zijn ruimtelijke projecten enkelvoudige projecten, zoals een woningbouwlocatie of bedrijventerreinlocatie. De instrumenten in de Wro en de versnelling in de besluitvorming door de (gecoördineerde) omgevingsvergunning zijn toereikend. Het nieuw te ontwerpen omgevingstelsel gaat over gebiedsontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling in gebieden waar verscheidene functie en belangen aan de orde zijn – wonen, werken, infrastructuur, recreatie, natuur, en dergelijke. Koeman benoemt bijvoorbeeld in dit verband de volgende situaties:

- Het gaat om projecten of delen daarvan die niet of moeilijk kunnen worden gerealiseerd omdat de benodigde milieuruimte ontbreekt (geluid, geur, veiligheid). Een herschikking van de milieuruimte is dan nodig.
- Het gaat om projecten waarover (nog) geen consensus bestaat en die behoefte hebben aan een duidelijk maatschappelijk draagvlak.
- Het gaat om projecten waarbij vele overheden en niet-overheden betrokken zijn en die alleen uitvoerbaar zijn wanneer tussen alle actoren overeenstemming bereikt kan worden.
- Het gaat om projecten die een dusdanig groot aantal besluiten eisen dat de daarmee samenhangende besluitvormingsprocessen en rechtsbeschermingprocedures vrijwel onbeheersbaar zijn.

Het gaat derhalve over projecten waarin integraliteit met verstand belangrijk is. In het provinciaal belang moet het gaan om soortgelijke situaties.

Ontwerpprincipe 8: Bepaal vroegtijdig een voorkeursvariant c.q. richtinggevend gebiedsbesluit

² Niels Koeman: essay "Kiezen en delen in het omgevingsrecht", in VROM-bundel 'Naar een integrale Omgevingswet?'

Sommige gebiedsontwikkelingen zijn bestuurlijk complex en/of maatschappelijk omstreken. Het is dan van groot belang om vroegtijdig de uitgangspunten en contouren van de voorgestane gebiedsontwikkeling vast te leggen in besluitvorming, waarbinnen dan verdere uitwerking gaat plaatsvinden. Hier kan de analogie met de aanpak van de Commissie Elverding worden gemaakt, die voor dergelijke projecten een verkenningsfase met een brede maatschappelijke dialoog heeft voorgesteld, die tot één voorkeursvariant moet leiden waarover partijen het eens zijn. Deze voorkeursvariant kent naast de procesmatige inkadering ook een aantal inhoudelijke toetsingskaders. Een inhoudelijk toetsingskader kan (een vorm van) een plan-m.e.r. zijn. In ieder geval vinden vroegtijdig inhoudelijke toetsen en berekeningen plaats, zodat een uitspraak kan worden gedaan of uitwerking ook kan voldoen aan bijvoorbeeld milieueisen. Ook Verdaas en De Zeeuw sturen op een dergelijke aanpak aan door onderscheid te willen maken tussen 'richtinggevend gebiedsbesluit' en 'project'³. Kenmerkend voor de voorkeursvariant en het richtinggevend gebiedsbesluit is dat deze onomkeerbaar zijn; later in het traject kan tegen elementen van deze besluiten geen beroep meer worden aangetekend. Het proces wordt zo vormgegeven in de vorm van een 'trechter': je pelt steeds verder de niet ter zake doende aspecten af. De basisprincipes uit de voorkeursvariant staan niet meer ter discussie. De provincie kan in haar rol van regisseur dergelijke kaderstellende besluiten nemen en de voortgang bewaken.

Ontwerpprincipe 9: Besluitvorming binnen gegarandeerde termijn

Eén van de frustraties in gebiedsontwikkeling is dat vaak complexe besluitvorming vereist is die (te) lang duurt en bovendien vaak onderhevig is aan meerdere beroeps- en bezwaarprocedures. Besluiten moeten met een redelijke snelheid kunnen worden genomen en binnen een gegarandeerde termijn. Ook de wijze waarop de rechtsbescherming is geregeld, moet enerzijds goed zijn, maar mag het tempo in de besluitvorming niet te zeer ophouden. Dat zit hem in het kunnen nemen van verantwoordelijkheid en het hebben van doorzettings- of beslissingsmacht en dat is gebaat bij eenduidige en heldere afspraken. Bestuurders moeten kunnen sturen op resultaat, niet op (alleen) het proces. Bij dit alles past eerder een versimpeling van het instrumentarium. In lijn met de adviezen van de Commissie Elverding zou moeten worden voorzien in het nemen van een enkelvoudig hoofdbesluit door het provinciaal bestuur (zie de 'voorkeursvariant uit ontwerpprincipe 8), dat tot stand komt op basis van een afweging van verschillende alternatieven en varianten. In gebiedsontwikkeling moet maar één mogelijkheid open staan tot het maken van bezwaar en beroep langs de rechter (conform de Chw).

Ontwerpprincipe 10: uitgangspunt is de maatschappelijke dialoog in het gebied

Een adequate gebiedsontwikkeling, kan alleen optimaal resultaat en een voortvarend besluitvormingsproces doorlopen, indien met de in het gebied betrokken overheden, bedrijven en organisaties een maatschappelijke dialoog is gevoerd. Dit sluit aan op het gedachtegoed van de Commissie Elverding en wordt bijvoorbeeld ook voorgestaan door (ex-)provinciaal bestuurders (zie artikel De Zeeuw en Verdaas).

³ Gastcolumn in Tijdschrift voor Bouwrecht nr 4, April 2010

3.4 NAAR EEN NIEUW STELSEL

Deze kernbegrippen en ontwerpprincipes bieden voldoende aanknopingspunten om als basis voor een nieuw stelsel van omgevingsrecht te dienen. De voornaamste nieuwe elementen ten opzichte van de bestaande situatie zijn:

- De provincies hebben niet alleen positie in projecten van 'nationale betekenis', maar ook in projecten die zij zelf aanmerken als 'van provinciaal belang' (uit ontwerpprincipe 3 + 4 + 5). Het redeneren vanuit vastgesteld provinciaal belang is niet nieuw, zie de Wro, maar wel nieuw in relatie tot de wetgeving inzake milieu, water en natuur. Het provinciaal belang wordt uitgedrukt in termen als omgevingskwaliteit of leefkwaliteit. In de uitwerking hiervan kunnen ook niet-ruimtelijke aspecten worden benoemd, zoals bijvoorbeeld die van volksgezondheid en luchtkwaliteit.
- Het integrale en gelijkstellende karakter van het stelsel. Nu heeft elk van de beleidsvelden eigen wettelijke stelsels met eigen normeringen en procedures, in een nieuwe situatie zijn deze geïntegreerd in één stelsel op basis van gelijkwaardigheid van belangen (ontwerpprincipe 1 + 2) en worden in een nieuwe procesgang al vroegtijdig met elkaar gewogen (ontwerpprincipe 8). Sectorale normen blijven gewoon bestaan, zoals bijvoorbeeld milieueisen, maar worden gelijktijdig en vroegtijdig integraal gewogen.
- Er komt een permanente mogelijkheid om te zoeken naar compensatie- en flankerende maatregelen (zoals tijdelijke overschrijding van milieunormen onder voorwaarden of een salderingsbenadering voor milieugebruiksruimte in een gebied) voor milieuproblemen in gebiedsontwikkelingen. Oplossingen die in een totaalpakket van maatregelen ook compenserende of flankerende maatregelen kunnen bevatten, worden ook op hun integraliteit in uitvoering bewaakt (uit ontwerpprincipe 6).
- Er komt een scheiding in wetgeving tussen 'enkelvoudige projecten' en 'gebiedsontwikkeling'. Het nieuwe stelsel gaat alleen over de gebiedsontwikkeling (uit ontwerpprincipe 7).
- In het nieuwe omgevingsstelsel wordt de figuur van 'voorkeursvariant' of 'richtinggevend gebiedsbesluit' ingevoerd (uit ontwerpprincipe 8).
- In het nieuwe omgevingsstelsel wordt ten aanzien van gebiedsontwikkeling vooraf de te doorlopen processtappen en het bijbehorende tijds kader daarvan opgenomen (uit ontwerpprincipe 9).
- Vastgelegd wordt dat met de in het gebied betrokken overheden, bedrijven en organisaties een maatschappelijke dialoog is gevoerd (ontwerpprincipe 10).

In praktische zin staat ons een combinatie van reeds bestaande elementen uit vigerende wetgeving voor ogen, die samengebracht meer regelt dan de optelsom van de nu vigerende afzonderlijke regelingen. De Wro schrijft voor dat de provincie haar ruimtelijke belangen bepaalt. Wij staan uitbreiding daarvan voor met ook niet-ruimtelijke aspecten. De Chw geeft de provincie de positie en het instrumentarium van aanvullende maatregelen om de milieubelangen integraal af te wegen tegen de andere belangen in het te ontwikkelen gebied. Daar waar de Chw vooral gericht is op

versnelling van het besluitvormingsproces zouden de ingrediënten van de Chw moeten worden gebruikt om een nieuwe wettelijke regeling te maken voor de realisatie van een afgewogen gebiedsontwikkeling. De kern van zo'n integrale en veelomvattende wet is dat wordt vastgelegd dat separate sectorale doelstellingen moeten worden behaald, maar dat in absolute zin gemotiveerd mag worden afgeweken wanneer deze afzonderlijke belangen aantoonbaar strijdig zijn met het resultaat als geheel. Daarbij pleiten we niet voor flexibilisering van de vigerende normen 'an sich', maar voor flexibilisering van de omgang met de normen en het gemotiveerd kunnen afwijken van de normen met gelijktijdige invoering van flankerende maatregelen.

We werken in het volgende hoofdstuk de praktische betekenis van een nieuw stelsel meer in detail uit.

4

DE PRAKTISCHE INVULLING

Dit hoofdstuk beschrijft concreet voor een praktijksituatie wat in de toekomst bij een gebiedsontwikkeling de positie, rollen en te gebruiken instrumentarium van de provincie zullen zijn op basis van de ontwerpprincipes van het vorige hoofdstuk. In onderstaand voorbeeld wordt een situatie aangenomen van (boven)regionale gebiedsontwikkeling met uiteenlopende, gemeentegrens overschrijdende belangen: bedrijvigheid, woningbouw, natuurwaarden, milieuoverlast. In deze situatie neemt de provincie de regie in de gebiedsontwikkeling.

Het omgevingsrechtstelsel biedt bij een dergelijke gebiedsontwikkeling, de instrumenten voor beleid en juridisering. De bredere beleidsvisie wordt vastgelegd in de structuurvisie; het omgevingsplan (vergelijk het bestemmingsplan in de Wro) is het instrument om het beleid op een laag schaalniveau juridisch vast te leggen. Voor beide planvormen bestaan wettelijke procedures. Voorbereiding en uitvoering van beleid zijn niet wettelijk geregeld en kunnen door overheden naar voorkeur en omstandigheden worden uitgewerkt.

4.1 STRUCTUURVISIE – HET PROVINCIAAL BELANG

Indien in een gebied de omgevingskwaliteit of leefkwaliteit tekortschiet en er ambities zijn om een hogere omgevingskwaliteit te realiseren, dan kan er sprake zijn van een provinciaal belang. Deze belangen zijn in de provinciale structuurvisie benoemd. In zijn algemeenheid bevat een structuurvisie de beschrijving van de gewenste ontwikkelingen op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu, natuur en water. Maar denkbaar is dat ook andere aspecten richtinggevend kunnen zijn voor het provinciaal belang. Denk aan volksgezondheid. De structuurvisie bevat een beschrijving en een analyse van de problematische situatie en geeft richtingen voor een gewenste, tot stand te brengen situatie. De provincie motiveert in termen van zijn kerntaken welke provinciale belangen in het geding zijn. Deze motivering staat in de structuurvisie die wordt vastgesteld door Provinciale Staten.

Milieubeleid in het omgevingsrecht met betrekking tot gebiedsontwikkeling

In de eerste plaats geldt dat wel veel maar niet alle onderdelen van het huidige provinciale milieubeleid een ruimtelijke component hebben. Die onderdelen hoeven niet geraakt te worden door een omgevingswet. Bijvoorbeeld het energiebesparingsbeleid, volksgezondheidsbeleid of beleid voor het bevorderen van hergebruik van afval bevatten geen (althans niet altijd op voorhand) ruimtelijke componenten. Het is in principe wel denkbaar dat een structuurvisie aanwijzingen bevat.

In de tweede plaats geldt dat niet-wettelijke taken, zoals beleid inzake licht en donkerte, evenmin door een omgevingswet geraakt (hoeven te) worden. Het huidige provinciale beleid omvat de uitvoering van wettelijke taken, de uitvoering van taken op basis van interbestuurlijke akkoorden en beleid op eigen initiatief. Een nieuw stelsel voor het omgevingsbeleid zal hier geen verandering in brengen. Provincies hebben in het stelsel de mogelijkheid om naar eigen inzicht bepaalde milieubelangen tot provinciaal belang te bestempelen.

De provincie beschikt over verscheidene mogelijkheden om in het kader van gebiedsontwikkeling milieubeleid te voeren wanneer dat voor de behartiging van provinciale belangen nodig is. De integrale structuurvisie bevat milieubeleid voor zover dat voor gebiedsontwikkeling aan de orde is. Ook kan de verordening – in het verlengde van de structuurvisie – milieubepalingen (zoals kwaliteitsnormen) bevatten die voor de provincie, voor gemeenten en voor anderen bindend zijn. Daarin kan ook de flexibiliteit (qua doelen en procedures) in de milieunormering beschreven worden.

4.2**VOORKEURSVARIANT**

Na de bepaling van het provinciaal belang door Provinciale Staten, of parallel aan de opstelling van de structuurvisie, nemen Gedeputeerde Staten het initiatief om in samenspraak met belanghebbenden tot een uitvoerbaar plan te komen. Hierin wordt (mede) gebruik gemaakt van het procesontwerp van de Commissie Elverding, in het bijzonder stap 1, met de omgevingsverkenning.

Een eerste stap hierin is om de probleemstelling helder te krijgen en om algemene ambities voor de omgevingskwaliteit op te stellen. Voor zover niet beschikbaar zullen onderzoeken en inventarisaties nodig zijn om de probleemstelling duidelijk te krijgen. Het provinciale belang, of meerdere provinciale belangen, is in eerste instantie de aanleiding dat de provincie de regie in deze gebiedsontwikkeling claimt. Daarnaast zal het provinciaal belang ook het hoofddoel voor de gebiedsontwikkeling zijn. Het toepassen van het omgevingsrecht in deze gebiedsontwikkeling verplicht wel om vanaf de start van het proces een integrale werkwijze te hanteren en dus te redeneren vanuit integrale omgevingskwaliteit dat meer omvat dan de ruimtelijke kwaliteit.

Ambities voor de gewenste omgevingskwaliteit komen tot stand in een dialoog met (beleids)partners, daarbij steunend op onderzoek (of andere methoden) onder gebruikers van het gebied (bewoners, bedrijven). Het document waarin de probleemanalyse beschreven wordt en in algemene zin de ambities gesteld worden, is een te markeren punt in het voorbereidingsproces. Onderdeel van deze fase is

gegevensverzameling op punten als natuurwaarden en milieukwaliteiten, zoals geluidshinder, luchtkwaliteiten en dergelijke, mede als gevolg van in het gebied aanwezige bedrijvigheid. De betrokken volksvertegenwoordigende organen, zoals Provinciale Staten, gemeenteraden en waterschapsbesturen, spreken zich hier over uit.

Vervolgens, in de tweede stap, wordt het ontwerpproces gestart. Dit proces is vormvrij en kan dus door de provincie naar eigen inzicht en afhankelijk van de situatie worden ingericht. Dit betreft onder andere het punt van de mate en wijze van interactie met partners en betrokkenen. De algemene lijn is om eerst in de breedte oplossingsvarianten te ontwikkelen en vervolgens naar een keuze te gaan van een voorkeursvariant.

De voorkeursvariant wordt uitgewerkt met de status van een gebiedsgebonden structuurvisie. Een belangrijk onderdeel van de integrale afweging, van de keuze van een voorkeursvariant en van de uitwerking in een concept-inpassingsplan, is de wijze waarop milieukwaliteiten behandeld worden. Hiervoor kan een kader beschikbaar zijn, bijvoorbeeld in de provinciale Verordening, indien daarin normen voor milieukwaliteit zijn opgenomen. In het proces richting de voorkeursvariant dient te worden nagegaan welke milieukwaliteiten in het geding zijn, welke bronmaatregelen mogelijk zijn, welke compenserende maatregelen mogelijk zijn en tot slot hoe wordt omgegaan met eventuele normoverschrijding (conform het door de VROMRaad aanbevolen milieuruimteplan). Waar dat aan de orde is, kan gedacht worden aan de Chw-constructie waarin normoverschrijding voor beperkte tijd wordt toegestaan, dan wel aan de aanvaarding van normoverschrijding onder gelijktijdige compensatie op andere punten. In voorkomende gevallen maakt een milieueffectrapportage onderdeel uit van de uitwerking van de voorkeursvariant.

De voorkeursvariant bevat globale aanduidingen van de gewenste functies voor het plangebied en voor de ruimtelijke ordening daarvan en van de na te streven milieuwaarden en natuurwaarden. Tevens is er een globale inhoudelijke toets uitgevoerd, die inzicht geeft in de haalbaarheid en houdbaarheid in de vervolgstappen. Provinciale Staten stelt de voorkeursvariant, als een gebiedsgebonden structuurvisie, vast.

4.3

OMGEVINGSPLAN

Na vaststelling van de voorkeursvariant wordt het inpassingsplan voorbereid. Een inpassingsplan staat gelijk aan een omgevingsplan. Wanneer de provincie een omgevingsplan (al dan niet inclusief een gebiedsontwikkelingsplan) vaststelt, dan treedt dat in de plaats van het gemeentelijke omgevingsplan. Het omgevingsplan is dan ook juridisch bindend. Het omgevingsplan bevat:

- Ruimtelijke toedeling van de functies;
- Integrale kwaliteitsnormen per functie;
- Gebruiksvoorschriften, waaronder emissieplafonds milieunormen (geluid, stank, luchtkwaliteit), bronmaatregelen, mitigerende maatregelen en compensatie;
- Uitvoeringsplan (wie doet wat, wie investeert, et cetera).

Het ligt voor hand dat het omgevingsplan wordt voorbereid in samenspraak met betrokkenen. Niet alleen omdat belangen van betrokkenen thuis horen in de planvoorbereiding, maar zeker ook omdat in de uitvoeringsparagraaf bijdragen aan de uitvoering door anderen dan provincie en/of gemeente in beeld moeten komen. Het kan bijvoorbeeld gaan om acties van in het gebied aanwezige bedrijvigheid ter vermindering van milieuhinder (bronmaatregelen) of acties van de beheerder van een natuurgebied om de natuurwaarden een impuls te geven.

Het kan de provincie zijn die het omgevingsplan voorbereidt en vaststelt, het kan ook door de gemeente(n) gebeuren. Ook een mix is mogelijk: het plan wordt voorbereid onder provinciale regie, de gemeente(n) stelt (stellen) het plan vast.

Overigens, in gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien maar waar wel een provinciaal belang speelt, kunnen Provinciale Staten een beheersverordening vaststellen. Bijvoorbeeld in natuurgebieden of in gebieden die als stads- of dorpsgezicht zijn aangewezen. De beheersverordening is wat functionaliteit betreft vergelijkbaar met het omgevingsplan maar is eenvoudiger om op te stellen.

4.4 GEBIEDSONTWIKKELINGSPLAN

Als het gaat om een situatie waarin (ingrijpende) gebiedsontwikkeling is voorzien, wordt annex aan het omgevingsplan een gebiedsontwikkelingsplan⁴ vastgesteld. Het gebiedsontwikkelingsplan is gericht op optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame economische en ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit. Dit plan gaat in het bijzonder over milieukwaliteiten, de milieugebruiksruimte en de eventuele compenserende maatregelen daarvoor. Conform de Chw kan een pakket van aanvullende (milieu)maatregelen worden opgenomen, om sectorale kwaliteiten (op onderdelen) te borgen.

4.5 UITVOERING EN VERGUNNINGVERLENING

Ook in de feitelijke uitvoering dienen zich twee scenario's aan: de regie over de uitvoering kan bij de provincie liggen of bij de gemeente(n). Provinciale regie op de uitvoering – in een lichtere of zwaardere vorm – komt zeker in beeld wanneer in de uitvoering meerdere gemeenten betrokken zijn. Op hoofdlijnen biedt het omgevingsplan het uitvoeringsschema.

Provincies zijn vergunningverlener voor complexere milieuvergunningen, voor IPPC-plichtige bedrijven. Dat deze (complexe) vergunningverlening door de provincie wordt gedaan kent dezelfde motivatie als dat de gebiedsontwikkeling des provincies is; het is een (boven)regionale afweging waarvoor de provincie de meest geschikte partij is die te maken. Alle andere milieuvergunningen worden verstrekt door gemeenten.

⁴ Cf. Crisis- en herstelwet, art. 2.3. / 2.3.a.

4.6 **HANDHAVING**

Normaal gesproken zal de rol van de provincie in de handhaving beperkt zijn. Die rol is er wel wanneer het omgevingsplan een provinciaal plan is (blijft) en daar waar de provincie bevoegd gezag is voor de vergunningverlening aan bedrijven.

In alle andere situaties vervult de provincie geen actieve handhavingstaak. In gevallen waarin de provincie een handhavingstekort waarneemt, staan twee mogelijkheden ter beschikking. De provincie verzoekt B&W handhavend op te treden tegen overtredingen van het inpassingsplan. En de provincie kan B&W verzoeken een bouw- of sloopvergunning in te trekken. Voorwaarde daarvoor is wel dat de provincie de vinger aan de pols houdt in de uitvoering door gemeenten.

5

STRATEGIE

De wijze waarop de gezamenlijke provincies stelling kunnen nemen om de hiervoor beschreven aanpassingen in een nieuw omgevingsrechtstelsel en de positie van de provincie daarin te verwezenlijken, zetten we in dit hoofdstuk uiteen.

Allereerst zitten er veel aanknopingspunten in het Regeerakkoord. De provincies kunnen dus aansluiten op de ambities van het kabinet Rutte, door de insteek van dit rapport als een concrete uitwerking daarvan te presenteren. We zien verschillende aanknopingspunten.

Het Regeerakkoord van het nieuwe kabinet Rutte is duidelijk over de rol en positie van provincies: “De kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur”. Als het gaat om de ruimtelijke ordening, meldt het Regeerakkoord dat er “een integrale afweging moet plaatsvinden van verschillende belangen waarbij de besluitvorming zo transparant mogelijk gaat plaatsvinden en zo dicht mogelijk bij degenen die het direct aangaat”. Toezicht en regie op de ruimtelijke ordening gaat naar provincies. Het Regeerakkoord geeft ook aan dat het kabinet komt met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht, de milieuregelgeving te vereenvoudigen en te moderniseren en de Crisis- en Herstelwet permanent te maken. En verder meldt het Regeerakkoord ook nog dat de adviezen van de commissie Elverding (Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten) zullen worden uitgevoerd.

Deze opsomming uit het Regeerakkoord positioneert de provincie goed om een gelegitimeerde positie en rol in gebiedsontwikkeling verder te versterken. De provincies moeten nu de bijbehorende relevante positionering en instrumentering gewoonweg claimen. Als argument daarvoor kan vooral slagvaardigheid worden genoemd. De provincies stellen geen nieuwe ‘grand designs’ voor, maar ‘slimme en adequate’ aanpassingen waarmee snel een maximaal resultaat op snelheid in integrale planvorming, integrale besluitvorming en optimale omgevingskwaliteit kan worden gerealiseerd. Bestuurskrachtig optreden derhalve.

De provincies moeten met hun eisen insteken op de aansluiting op relevante bestaande kaders en recente aanpassingen in de wet- en regelgeving. Er liggen tal van goede bouwstenen, die met gerichte en snel in te voeren aanpassingen veel beter handelingsresultaat kunnen geven om tot een optimalere omgevingskwaliteit te komen. Voordeel van zo’n benadering is ook dat kan worden voortgebouwd op bestuurlijke en ambtelijke ervaringen die in de recente periode al zijn opgedaan. Het voortbouwen kan leiden tot verdere verfijning en optimalisering in proceskwaliteit, inhoud van de besluitvorming en snelheid van handelen. Daarmee kan de slagkracht van provincies op korte termijn worden vergroot, geheel in lijn met wat het nieuwe kabinet ook beoogt.

De provincies moeten insteken op de realisatie van de benoemde *drie kernbegrippen* (positionering provincies, integrale omgevingskwaliteit welk democratisch is gelegitimeerd in het provinciaal belang, met een adequaat bestuurskrachtig besluitvormingsproces) en de *tien ontwerpprincipes* voor een aangepast stelsel van omgevingsrecht bij gebiedsontwikkeling. Juist het werken met ontwerpprincipes geeft een constructieve basis voor overleg tussen Rijk en provincies. Soms kan je elkaar vinden op net een iets andere inhoudelijke instrumentering, mits het beoogde principe maar overeind blijft.

De voornaamste nieuwe elementen die de provincies moeten realiseren ten opzichte van de bestaande situatie zijn:

- Het integrale en gelijkstellende karakter van het stelsel. Nu heeft elk van de sectorale beleidsvelden eigen wettelijke stelsels met eigen normeringen en procedures; in een nieuwe situatie zijn deze geïntegreerd in één stelsel op basis van gelijkwaardigheid. Bouw daarbij voort op de Wro en integreer daarin de nieuwe elementen die nu nog in andere wetten zijn opgenomen.
- De provincies hebben een formele positie in gebiedsontwikkeling die zij zelf aanmerken als 'van provinciaal belang'. Het gaat dan om projecten met een (boven)regionale betekenis. In feite gaat het hier om het permanent maken van artikel 2.19a uit de Chw, maar nu met een bredere omschrijving (namelijk 'provinciaal belang' in plaats van 'ontwikkelingen van nationale betekenis').
- Er komt een permanente mogelijkheid om te zoeken naar creatieve en compenserende oplossingen, zoals tijdelijke overschrijding van milieunormen en een salderingsbenadering, voor het beslag op milieugebruiksruimte in gebiedsontwikkelingsprocessen. Daarnaast moet het mogelijk zijn om flankerende maatregelen te treffen, die ook op hun integraliteit in uitvoering worden bewaakt. In de Chw is dat de figuur van het gebiedsontwikkelingsplan. In feite gaat het hier om het permanent maken van artikel 2.3a uit de Chw.
- In een aangepast omgevingsrechtstelsel met betrekking tot gebiedsontwikkeling, vooraf de te doorlopen processtappen en het bijbehorende tijds kader bepaald. De provincie krijgt hiermee een formele positie bij gebiedsontwikkeling, gebaseerd op de adviezen van de Commissie Elverding.
- In het nieuwe omgevingsrechtstelsel wordt ten aanzien van gebiedsontwikkeling de figuur van 'voorkeursvariant' of 'richtinggevend gebiedsbesluit' ingevoerd (gebaseerd op het advies van de Commissie Elverding). De provincie is daarin de gebiedsregisseur.
- Provincies moeten daarbij inzetten op het behouden van de bevoegdheid voor vergunningverlening voor IPPC-bedrijven.

In praktische zin staat ons derhalve een combinatie van reeds bestaande elementen uit vigerende wetgeving voor ogen, die samengebracht meer regelt dan de optelsom van de nu vigerende afzonderlijke regelingen. De belangrijkste insteek van de strategie is dat de provincies hiermee ook een praktische invulling geven aan in het Regeerakkoord opgenomen ambities. Het gaat hierbij specifiek om het permanent maken van de Chw

en de opvolging van de adviezen van de Commissie Elverding. Samengepakt met en geïntegreerd in de reeds bestaande Wro, kan zo worden gepleit voor én verbetering van de inhoudelijke ambities in gebiedsontwikkeling, én vergroting van de bestuurskracht en snelheid in de realisatie van gebiedsontwikkelingsplannen.

Tot slot een laatste aanbeveling: zoek uit of een Europese lobby nodig is om meer flexibiliteit te verkrijgen in de toepassing van sectorale normen, in het geval dat met integrale gebiedsontwikkeling een betere omgevings- of leefkwaliteit kan worden verkregen dan met toepassing van afzonderlijke sectorale normen mogelijk is.

BIJLAGE 1: VERANTWOORDING

Relevante, geraadpleegde literatuur

- Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid (advies 075), VROM-raad, juli 2009
- Heroverwegingen omgevingsrecht, Royal Haskoning, juli 2010
- Profiel Provincies, IPO, maart 2010
- Ruimte, Regie en Rekenschap, Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Lodders), maart 2008
- Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling, F. de Zeeuw en H2Ruimte, februari 2009
- De tijd is rijp, Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Mans), juli 2008
- Essaybundel Bezinning Omgevingsrecht, diverse auteurs i.o.v. VROM, juli 2010 (concept)
- Sneller en beter, Advies van de Commissie Versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (commissie Elverding), april 2008.

Interviews

Dhr. E. v. Heijningen, gedeputeerde provincie Zuid-Holland

Dhr. N.S.J. Koeman, lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Dhr. H. Meijdam, voorzitter VROM-raad

Dhr. G.R. Teisman, hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. C. Verdaas, gedeputeerde provincie Gelderland

Input vanuit de provinciale SWMO (Strategische Werkgroep Milieu in Omgevingsbeleid) en IVRI (Interprovinciaal Vakberaad Ruimtelijk Instrumentarium)

Bijeenkomst 26 augustus 2010, Utrecht

Bijeenkomst 23 september 2010, Utrecht

Bijeenkomst 28 oktober 2010, Utrecht

Begeleidingsgroep vanuit IPO

John Arkes, IPO BOAG Milieu

Frank Puijn, IPO

André van Eijk, provincie Noord-Holland

Gerda Zijm, provincie Utrecht

Ragna Walraven-Kroes, provincie Noord-Holland

BIJLAGE 2: BEVOEGDHEDEN EN TAKEN PROVINCIES VOOR MILIEU

- Milieubeleidsplan
- Milieuverordening
- Vergunningverlening en handhaving 'grote' bedrijven

Specifieke taken per thema:

Afval

- Wettelijke taken provincie
 - o Toezicht afvalbeheer/transport afvalwater gemeenten en waterschappen
- Extra taken (eigen initiatief)
 - o Afvalbeleid
 - o Hergebruik, nuttige toepassing
 - o Afvalpreventie
 - o Draaiboek terugpompen olie
 - o Nazorg en herontwikkeling stortplaatsen/baggerdepots

Bodem

- Wettelijke taken provincie
 - o Programma sanering verontreinigde bodems
 - o Vaststellen terugsaneerwaarden
 - o Subsidieverstrekking Bedrijvenregeling Bodemsanering
 - o Verdelen bodemdeel uit ISV
- Extra taken (eigen initiatief)
 - o Bodem(beschermings)beleid
 - Aanwijzen bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden
 - Bodemenergiesystemen
 - Asbestsignaleringskaart
 - Grondwatersaneringsplan
 - Bestuursovereenkomst verdeling bodemtaken
 - Beschermen aardkundige monumenten en geomorfologie
 - Omgang diepe bodem
 - Stortplaatsen, baggerdepots
 - o Stimuleren hergebruik grond en baggerspecie
 - o Kennisoverdracht

Externe veiligheid

- Wettelijke taken provincie
 - o Saneringsprogramma provinciale inrichtingen (Bevi)
 - o Toetsen Brzo-maatregelen bedrijven

- Wro-besluiten toetsen aan normen vervoer/transportassen gevaarlijke stoffen (RNVGS)
- Risicokaart
- Extra taken (eigen initiatief)
 - Routing gevaarlijke stoffen (basisnet)
 - Uitvoeringsprogramma externe veiligheid
 - Regionale samenwerking uitvoering Brzo
 - Maatlat externe veiligheid

Geluid

- Wettelijke taken provincie
 - Provinciale wegen toetsen + geluidkaart + actieplan
 - Zonering industrie vaststellen, zonebeheersplan
- Extra taken (eigen initiatief)
 - Geluidbeleid + actieplan
 - Stil asfalt
 - Geluidschermen
 - Aanwijzen stiltegebieden
 - Lobby voor bronmaatregelen

Geur

- Wettelijke taken provincie
 - Toetsen bedrijven op geurhinder
 - Registreren geurklachten
- Extra taken (eigen initiatief)
 - Geurbeleid
 - Draaiboek geurhinder
 - Normen opstellen voor geurhinder (wet bevat alleen richtlijnen)

Licht en Donkerte

- Wettelijke taken provincie
 - Geen (behalve vergunningverlening)
- Extra taken (eigen initiatief)
 - Licht- en donkertebeleid
 - Verlichtingsplan provinciale wegen
 - Voorbeeldgedrag

Lucht

- Wettelijke taken provincie
 - Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (RSL)
- Extra taken (eigen initiatief)
 - Luchtmeetnet
 - SO₂-convenant
 - Mede-uitvoering actieplan Fijn stof en Industrie (VROM)
 - Kwaliteit binnenmilieu scholen

Klimaat en energie

- Wettelijke taken provincie
 - Klimaat en Energie akkoord (bijdrage aan nationaal programma Schoon en Zuinig)
 - Productie windenergie
- Extra taken (eigen initiatief)
 - Stimuleren duurzaamheid, energiebesparing, klimaatadaptatie
 - Actieplan klimaat
 - Klimaatkansenkaart
 - Biomassavisie
 - CO2-servicepunt
 - Voorbeeldgedrag

BIJLAGE 3: BEVOEGDHEDEN EN TAKEN PROVINCIES VOOR RO, WATER EN NATUUR

Bevoegdheden provincies voor RO

- Wettelijke taken provincie
 - Opstellen structuurvisie
 - Toezicht op gemeenten en waterschappen
- Extra taken (optioneel)
 - Opstellen verordening
 - Inpassingsplan/projectbesluit regionale (gebieds)ontwikkeling
 - Ontwikkelingen stimuleren (subsidies, 'verplichte' verdeling over gemeenten van rijks gelden)

Bevoegdheden provincies voor water

(de provincies zijn formeel geen waterbeheerder)

Wettelijke taken provincie

- Opstellen regionaal waterplan
- Toezicht op waterschappen en gemeenten
- Bevoegd gezag voor bepaalde grondwateronttrekkingen en infiltraties:
 - de openbare drinkwaterwinning
 - ondergrondse energieopslag
 - industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ per jaar
- Vijfjaarlijks verslag waterstaatkundige toestand
- Toezicht op primaire waterkeringen en goedkeuring projectprocedure belangrijke waterstaatkundige werken + gecoördineerde aanpak
- Implementatie KRW-maatregelen (waterkwaliteit)
- Vaarwegbeheer
- Uitvoering Europese Zwemwaterrichtlijn: aanwijzen, controleren zwemwaterplekken
- Optie: grondwaterheffing

Bevoegdheden provincies voor natuur

Wettelijke taken provincie

- Opstellen natuurbeheerplan
- Realisatie EHS
- Opstellen beheerplannen Natura 2000-gebieden
- Vergunningverlening vanuit Natuurbeschermingswet

BIJLAGE 4: OVERZICHT WETGEVING

Overzicht Interim-wet stad- en milieubenadering

- Doelmatig ruimtegebruik, optimale leefomgevingskwaliteit gericht op woningbouw en kleinschalige bedrijvigheid
- Stappenbenadering
 - Samen knelpunten oplossen door bronmaatregelen
 - Creatieve oplossingen binnen bestaande wetgeving/normen
 - Afwijken milieunormen onder voorwaarden
- Provinciale goedkeuring stap 3-besluiten

Overzicht Crisis- en herstelwet

- Behoud werkgelegenheid korte termijn, stimuleren duurzame, innovatieve ontwikkelingen
- Aanvragen bij VROM voor amvb
- Mogelijkheden tijdelijk
 - Minder en snellere beroepsprocedures
 - Verlichting m.e.r.-procedure
 - Creatief omgaan met milieuruimte, tijdelijke overschrijding milieunormen (exp. Ontwikkelingsgebieden)
 - Bijdragen aan duurzaamheid (innovatieve experimenten)
 - Één projectbesluit woningbouwprojecten
 - Versnelling proces voor project van nationale betekenis
- Mogelijkheden permanent (geen amvb)
 - Provinciale rol aanleg windmolenparken
 - Onteigening door Kroon
 - Reductie stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden
 - Serie kleinere mogelijkheden, waaronder:
 - Vergunning industriezones kan met overschrijding geluidsnormen indien geluidsreductieplan.