

2008RGW41



Ontwerp

Beleidslijn nieuwe Wro

Beleidsneutrale omzetting van het Streekplan
(zoals vastgesteld door PS in december 2004)

Statencommissie nieuwe Wro

In samenwerking met projectteam invoering nieuwe Wro

(11 februari 2008)

Begrippenlijst

ABRS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Beleidsregel	Een algemene regel in de Handleiding Bestemmingsplannen 2006. Voor de beleidsneutrale omzetting van het Streekplan zijn de beleidsregels ingedeeld in drie categorieën.
Beleidsuitspraak	In de hoofdstukken 4 tot en met 8 van het Streekplan zijn in de tekst beleidsuitspraken afzonderlijk gemarkeerd, die onder de WRO richtinggevend zijn voor de wettelijke beoordeling van gemeentelijke plannen. Voor de beleidsneutrale omzetting van het Streekplan zijn de richtinggevende beleidsuitspraken ingedeeld in drie categorieën.
Bro	Besluit ruimtelijke ordening (nieuw)
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
Grex-wet	Grondexploitatiewet (onderdeel van de Wro)
GS	Gedeputeerde Staten
Integrale verordening	verordening waarin PS regels vastleggen voor alle provinciale beleidsthema's
Provinciaal belang	Het provinciaal belang bestaat uit de beleidsuitspraken en beleidsregels waarvoor PS het Wro-instrumentarium willen inzetten. Het provinciaal belang is een politiek-bestuurlijke keuze van PS.
PS	Provinciale Staten
RSP	Regionaal structuurplan
Streekplan	Streekplan Utrecht 2005-2015 (vastgesteld door PS op 13 december 2004)
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud)
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuw)
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 de inleiding: doel Beleidslijn	5
Hoofdstuk 2: De nieuwe Wet ruimtelijke ordening	6
Hoofdstuk 3: Uitgangspunten bij sturing	8
3.1 Sturing	8
3.2 Provinciale rollen	9
3.3 Inzet Wro-instrumenten.....	10
Hoofdstuk 4: Het provinciaal belang	11
Hoofdstuk 5: Grondbeleid en digitalisering	13
5.1 Naar een integraal Grondbeleid.....	13
5.2 Digitale aspecten Wro	15
Bijlage I: Beleidsuitspraken en provinciaal belang	16
Bijlage II: Wro-instrumenten	31
Inleiding	31
A Instrumenten voor beleidsontwikkeling	32
B Instrumenten gericht op beleidsdoorwerking	33
C Instrumenten gericht op beleidsuitvoering	36
C* Instrumenten grondbeleid.....	38
D Niet Wro-instrumenten.....	40

Leeswijzer:

- hoofdstuk 1 de inleiding gaat over het waarom van de provinciale beleidslijn bij de invoering van de Wro;
- hoofdstuk 2 gaat nader in op wat er verandert met de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro);
- Hoofdstuk 3 gaat in op de sturingsfilosofie en de rollen die het provinciaal bestuur kan vervullen. De provincie kan alleen gebruik maken van de Wro wanneer er sprake is van een 'provinciaal belang';
- hoofdstuk 4 geeft aan welk onderdeel van het huidige beleid voldoet aan het criterium 'provinciaal belang'. De beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van de richtinggevende beleidsuitspraken uit het Streekplan en de beleidsregels van de Handleiding Bestemmingsplannen;
- hoofdstuk 5 behandelt de grondexploitatiewet en de digitalisering;
- bijlage I geeft een overzicht van de provinciale belangen;
- bijlage II geeft een beschrijving van de instrumenten uit de Wro, onderverdeeld naar instrumenten voor beleidsontwikkeling, beleidsdoorwerking en beleidsuitvoering.

Hoofdstuk 1 de inleiding: doel Beleidslijn

Doel van deze Beleidslijn is om, ook na inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008, slagvaardig het Streekplan Utrecht 2005-2015 als beleidskader te kunnen blijven toepassen. De Beleidslijn maakt daarbij duidelijk wat de partners in de buitenwereld onder de nieuwe Wro van de provincie mogen verwachten: het provinciaal belang wordt gemarkeerd en wordt de inzet van de nieuwe Wro-instrumenten vastgelegd. Met nadruk geldt dat deze Beleidslijn géén nieuw beleid bevat: de **beleidsdoelen** zoals deze zijn vastgelegd in het Streekplan worden **niet gewijzigd!** Het vaststellen van de Beleidslijn is géén partiële herziening van het streekplan.

Samenwerking met gemeenten en waterschappen onder de nieuwe Wro

De Beleidslijn geeft ook antwoord op de vraag: wat kunnen gemeenten en waterschappen onder de nieuwe Wro van de provincie verwachten? Samenwerking en goed overleg zijn ook nu al kernnoties van het Streekplan. Door de nieuwe Wro verschuift de samenwerking naar de voorkant van het traject: proactief handelen is geboden. Goed overleg vooraf en het streven naar samenwerking vormen, binnen de mogelijkheden van een concrete situatie, altijd het uitgangspunt van ieder ruimtelijk proces. Dit vanuit de voor de Wro centrale gedachte "decentraal wat kan, centraal wat moet".

Wro-verordening

Bij één instrument van de Wro wordt in deze inleiding even apart stil gestaan in verband met de inspraak rond deze ontwerpbeleidslijn. De nieuwe Wro biedt de provincie onder meer de mogelijkheid een verordening vast te stellen wanneer zij haar provinciale belangen wil laten doorwerken richting gemeenten. De provincie wil ook dit Wro-instrument op geëigende wijze benutten, uiteraard in samenhang met de andere instrumenten van de Wro. De vraag voor de provincie is: hoe breed of hoe smal wordt de verordening? Wordt het een integrale verordening? Of wordt het een verordening voor enkele beleidsthema's? De provincie nodigt de Utrechtse gemeenten en waterschappen uit om mee te denken. Concreet is de vraag om beleidsthema's aan te dragen die voor de verordening in aanmerking komen. Op 21 februari is een bijeenkomst met de gemeenten en waterschappen gepland. Van 13 maart t/m 23 april is het mogelijk om in te spreken op het ontwerp van de Beleidslijn.

Overigens is een verordening op zich noodzakelijk, omdat het Rijk voor de doorwerking van het "nationaal ruimtelijk belang" uit de Nota Ruimte bezig is een behoorlijk aantal (instructie) AMvB's voor te bereiden. Op basis van een instructie AMvB worden de provincies vervolgens verplicht een verordening vast te stellen voor de doorwerking van een nationaal ruimtelijk belang richting gemeentelijke ruimtelijke plannen.

Hoofdstuk 2: De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Achtergrond Wro

Op 1 juli 2008 treedt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) inclusief de Grondexploitatiewet (Grex-wet) en het bijbehorende Besluit ruimtelijke ordening (Bro)¹ in werking. De nieuwe Wro voorziet in kortere en snellere procedures, in het oppakken van de verantwoordelijkheden op het juiste niveau en is meer uitvoeringsgericht.

In de Wro veranderen de taken en bevoegdheden zodanig ingrijpend, dat sprake is van een stelselwijziging. Met de Wro krijgt de provincie nieuwe instrumenten om haar ontwikkelings- en uitvoeringsgerichte rol beter uit te kunnen voeren. Tegelijkertijd vervallen instrumenten die minder goed bij deze nieuwe rol passen, maar die hun nut hebben bewezen voor de provincie als toezichthouder.

De stelselwijziging verloopt aan de hand van een drietal speerpunten:

- *vernieuwing van beleid*
In de beleidsnota Nota Ruimte is gekozen voor een koerswijziging in de sturingsfilosofie waarbij aansluiting bij de veranderende maatschappelijke en bestuurlijke verhoudingen is gezocht ('decentraal wat kan, centraal wat moet' en 'van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie').
- *vernieuwing van regelgeving*
Met het wetsvoorstel met betrekking tot nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening heeft het kabinet uitvoering gegeven aan het speerpunt 'vernieuwing van regelgeving'. In oktober 2006 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Wro.²
- *minder bureaucratie en regels*
Het aantal besluitmomenten is sterk teruggebracht. Dit betekent een flinke lastenverlichting voor gemeenten en een duidelijker procedure voor de burger.

Twee opvallende Wro-onderwerpen

Grondexploitatiewet

Nieuw in de Wro is dat de Grondexploitatiewet (Grex-wet) onderdeel is van de Wro. De Grex-wet legt een heldere basis voor contracten tussen de overheid en de grondbezittende marktpartijen op punten als exploitatiekosten, kostenverdeling en kwaliteitseisen. Hiermee krijgen gemeenten en provincies de mogelijkheden om een centrale regierol te vervullen bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld bouwlocaties op gronden van private partijen. De Grex-wet is op 24 mei 2007 door de Eerste Kamer aanvaard.³

Via de Invoeringswet Wro wordt de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) aangepast aan de Wro. In het wetsvoorstel wordt ook het rijks- en provinciaal voorkeursrecht geregeld. Hierdoor kunnen provincie of Rijk straks een voorkeursrecht vestigen wanneer ze een inpassingsplan of projectbesluit willen vaststellen en uitvoeren.⁴ Hoofdstuk 5.1 gaat uitgebreider in op het provinciale grondbeleid.

Digitalisering

Ook nieuw in de Wro is de digitaliseringsplicht voor het opstellen en beschikbaar stellen (inclusief het digitaal verbeelden volgens een standaardmodel IMRO) van ruimtelijke producten, als bedoeld in de Wro. Niet het analoge (papieren) product is rechtsgeldig, maar de digitale versie. De digitale verplichtingen van de Wro treden op 1 juli 2009 in werking. Zie verder hoofdstuk 5.2 Digitale aspecten Wro.

Invoeringswet Wro

Om de Wro, Grex-wet en het Bro in werking te laten treden, is een Invoeringswet Wro⁵ nodig. Deze wet regelt de bevoegdheden van de Wgr-plusregio's, de technische aanpassingen van een veertigtal

¹ Het Bro ligt nu bij de Eerste Kamer. Het Bro moet voor april in het Staatsblad worden gepubliceerd.

² De Wro is gepubliceerd in het Staatsblad 2006, nr. 566.

³ Het gaat om afdeling 6.4 grondexploitatie van de Wro. De Grex-wet is gepubliceerd in het Staatsblad 2007, nr. 271.

⁴ Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wvg moet nog door beide kamers behandeld worden (nog geen datum bekend). De gewijzigde Wvg treedt naar verwachting in de tweede helft van 2008 in werking.

⁵ De Invoeringswet Wro ligt nu bij de Eerste Kamer. Ook voor deze wet geldt dat het voor april in het Staatsblad moet worden gepubliceerd.

wetten en het overgangsrecht. Bij het overgangsrecht is uitgegaan van ‘eerbiedigende werking’: de regelingen en afspraken in ruimtelijke plannen op grond van de huidige WRO blijven gelden.

De Invoeringswet Wro heeft geen bevoegdheden gegeven aan de Wgr-plusregio’s. De Wgr-plusregio’s beschikken niet langer over een eigen ruimtelijk instrument (het regionaal structuurplan (RSP) uit de huidige wet). Wanneer de Wro in werking treedt, kunnen gemeentebesturen die deel uitmaken van een Wgr-plusregio nog wel op basis van vrijwilligheid een gezamenlijke intergemeentelijke structuurvisie vaststellen. Daarnaast maakt de Wro niet langer onderscheid tussen provinciale belangen en regionale belangen. Bestaande RSP’s worden van rechtswege aangemerkt als een provinciale structuurvisie⁶. Dit wordt geregeld in het overgangsrecht van de Invoeringswet Wro. Datzelfde overgangsrecht regelt ook dat de rechtsgevolgen van een bestaand RSP blijven gelden totdat de looptijd van dat plan is verstreken (dat is 10 jaar na planvaststelling). Dit geldt overigens ook voor planologische kernbeslissingen (bijvoorbeeld de Nota Ruimte) en streekplannen.

Van WRO Streekplan naar Wro Structuurvisie

Omzetting van rechtswege

Er is een overgangsregeling om de invoering van de Wro soepel te laten verlopen. Daar waar het Streekplan⁷ onder de huidige WRO het instrument is om het provinciale ruimtelijke beleid in vast te leggen, wordt deze rol onder de Wro overgenomen door de structuurvisie. Het Streekplan wordt op de datum van inwerkingtreding van de Wro van rechtswege aangemerkt als structuurvisie.

Het Streekplan is opgesteld voor de taken en bevoegdheden die het provinciaal bestuur onder de huidige WRO zijn toegekend. De provincie toetst onder de huidige WRO of wetgeving en beleid van hogere overheden op de juiste wijze zijn toegepast door de gemeenten. Deze rol vervalt onder de Wro hetgeen betekent dat delen van het huidige Streekplan kunnen komen te vervallen.

De omzetting van rechtswege naar structuurvisie behoeft nog een bewerking.

Provinciaal belang

Daarnaast is in de Wro de bevoegdheid tot het inzetten van de nieuwe instrumenten gekoppeld aan het wettelijke criterium dat “***provinciale belangen*** dat met het oog op een goede provinciale ordening noodzakelijk maken”. De Wro kent geen definitie van provinciale belangen. Dat kan ook niet omdat dit een politiek-bestuurlijke keuze betreft van het bestuursorgaan dat een provinciale structuurvisie moet vaststellen: PS. Wel is aangegeven dat dit begrip moet worden gezien in relatie tot de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Wro. Een belangrijk uitgangspunt is ‘*decentraal wat kan, centraal wat moet*’. Van een provinciaal belang zal dan ook pas sprake zijn indien het gaat om gemeentegrensoverschrijdende belangen. Uiteraard speelt dit probleem in afbakening van bevoegdheden ook in de relatie Rijk-provincie.

In dit licht gezien, voldoet een deel van het in het Streekplan opgenomen beleid niet aan het criterium dat sprake is van een ‘provinciaal belang’. Daarmee is niet gezegd dat dit beleid niet belangrijk is voor de provincie maar slechts dat voor dit beleid geen Wro-instrumenten kunnen worden ingezet. Uiteraard kan de provincie voor dit beleidsdeel andere bestuursinstrumenten inzetten (stimuleren, faciliteren, adviseren, participeren en subsidiëren). Uit het voorgaande volgt dat het Streekplan aangepast moet worden aan de Wro. Hoofdstuk 4 gaat nader in op het provinciaal belang.

⁶ In deze Beleidslijn wordt verder niet ingegaan op het RSP. Door de uitspraak van de ABRS op 19 december 2007, (200607985/1) past het RSP binnen de beleidskaders van het Streekplan.

⁷ Wanneer gesproken wordt over Streekplan, worden de op dit moment geldende streekplannen bedoeld:

- het Streekplan 2005-2015 van de provincie Utrecht (hierna: Streekplan) en de daarbij behorende streekplanuitwerkingen: de Streekplanuitwerkingen Hart van de Heuvelrug I en II, de Handleiding Bestemmingsplannen en de Streekplanuitwerking Nationale Landschappen (na vaststelling);
- Tweede partiële herziening van het Streekplan (1999) voor zover het betrekking heeft op de aanwijzing van de baggerstortlocatie Zevenhuizen (gemeente Amersfoort).

Hoofdstuk 3: Uitgangspunten bij sturing

3.1 Sturing

De nieuwe Wro gaat uit van een heel ander sturingsconcept dan de huidige wet en biedt bovendien meer en nieuwe instrumenten. De sturing en de inzet van Wro-instrumenten is dus niet beleidsneutraal.

Essentieel voor het werken met de nieuwe Wro (regelgeving) en de Nota Ruimte (beleidsinhoud) is het adequaat vertalen van de achterliggende drijfveren om te komen tot een ruimtelijke ordening die doel- en uitvoeringsgericht is en waarbij iedere overheidslaag de eigen verantwoordelijkheid zelf invult. Ook de provincie moet haar regelgeving, samenwerking en beleid op de leest van deze nieuwe werkwijze schoeien.

Kernbegrip daarbij is het vanuit de eigen verantwoordelijkheid proactief handelen. Vertrekpunt voor dit ontwikkelingsgerichte handelen, is het beleid waarin de kwalitatieve doelen vastliggen. Voor realisering van dit beleid staan instrumenten ter beschikking en zijn partners nodig om door samenwerking tot resultaat te komen. Om dit handelen in te kunnen vullen, is het van belang om die drie bepalende factoren (beleid, samenwerking en instrumentarium) nader in te vullen. Daarbij gaat het om de volgende vragen:

1. Wat verandert er ten aanzien van het beleid bij de omslag naar proactief handelen?
2. Wat verandert er in de samenwerking met de belangrijkste partners van de provincie bij proactief handelen?
3. Wat verandert er wat betreft de inzet van het instrumentarium bij proactief handelen?

Overigens sluiten deze vragen nauw aan bij wat nu al het credo is van het Streekplan: kwaliteit, uitvoering en samenwerking.

Ad 1 Beleid

Het provinciaal belang bepaalt voortaan het ruimtelijk orderingsbeleid. Dit betekent dat de provincie geen medehoeder meer is van de gemeentelijk belangen en ook geen medehoeder van rijksbelangen. De provincie definieert zelf binnen de grenzen van de wet het eigen provinciaal belang scherp en handelt van daaruit naar de andere overheidslagen. Gelet op het uitgangspunt van proactief handelen, zal het provinciaal belang selectief, transparant en doelgericht omschreven moeten zijn. Bij de huidige beleidsneutrale omzetting wordt daarom al een opschoning gedaan van de huidige beleidsuitspraken in het Streekplan op basis van dit onderscheid. Wat niet des provincies is, komt niet in het provinciaal belang (zie hiervoor verder hoofdstuk 4 provinciaal belang).

In het provinciaal belang ligt vooral de thematische kant van het beleid vast. De vertaling daarvan naar concrete gebiedsgerichte ruimtelijke beleidsopgaven vindt zijn basis in de provinciale structuurvisie. Dit vereist in de toekomst eveneens een scherpe definiëring en prioritering van de ruimtelijk opgaven – thematisch en/of gebiedsgericht – die gebaseerd zijn op het provinciaal belang en de provinciale structuurvisie.

Ad 2 Samenwerking

De paradox van de Wro is dat iedere overheidslaag meer de eigen verantwoordelijkheid dient te nemen voor proactief handelen, maar dat tegelijk het resultaat daardoor meer afhankelijk wordt van een voorbeeldige samenwerking. Het goed managen van de onderlinge verwachtingen tussen de overheidslagen bepaalt het wederzijds vertrouwen in goede en gedragen ruimtelijke oplossingen. Samenwerking en goed overleg zijn ook nu al kernnoties in het Streekplan. Echter bij kanteling naar proactief handelen is ook de volgtijdelijkheid van handelen steeds belangrijker. Wanneer mogen partners – de gemeenten voorop – van de provincie welk optreden verwachten in het kader van het provinciaal belang en de provinciale structuurvisie?

Goed overleg vooraf en het streven naar samenwerking vormen – uiteraard binnen de mogelijkheden van de gegeven situatie – daarom altijd het uitgangspunt van ieder ruimtelijk ontwikkelingsproces, ongeacht de rol die de provincie daar in kiest.

Ad 3 Instrumentarium

De Wro bevat meer en nieuwe instrumenten ten dienste van het uitvoeren van het beleid zoals dat vastligt in het provinciaal belang en de gebiedsopgaven. In Bijlage II wordt daar uitgebreid op in gegaan. Bij proactief handelen geldt dat er de bereidheid moet zijn om actief gebruik te maken van alle ter beschikking staande wettelijke instrumenten. Uiteraard volgens bepaalde nader te omschrijven randvoorwaarden die passen bij de uitgangspunten rond kwalitatief beleid en goede samenwerking, en in verhouding tot de provinciale rollen. Transparantie bij het gebruik van het omvangrijke instrumentarium is daarbij van groot belang, omdat daarmee de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van het provinciaal ruimtelijk optreden voor partners kenbaar wordt. Dit verhoogt de kans op succesvolle uitvoering van gezamenlijke gebiedsopgaven.

Naast de wettelijke Wro-instrumenten kent de provincie uiteraard andere beleidsinstrumenten, variërend van financiële tot bestuurlijke, die zij uiteraard ook volop blijft benutten in het ruimtelijke ordeningsbeleid. In deze Beleidslijn gaat het echter specifiek om de bepaling van de inzet van de wettelijke Wro-instrumenten.

3.2 Provinciale rollen

De nieuwe provinciale rol is korthedshalve omschreven als proactief handelen. Dit is echter een abstracte paraplueterm. In de praktijk wordt juist van de provincie als flexibel middenbestuur een palet aan rolvarianten verwacht. Immers de verschillen in betrokkenheid bij, de verantwoordelijkheid voor en de schaalgrootte van de ruimtelijke opgaven, die direct of indirect op de agenda van de provincie terecht komen, is groot. Daar passen dus ook verschillende rolinvullingen van het proactief handelen bij. Hierna zijn drie kernrollen benoemd. Uiteraard zitten er geen waterdichte schotten tussen deze rollen en zijn mengvormen in de ruimtelijke praktijk aan de orde. Bij alle drie deze rollen zijn de uitgangspunten zoals hierboven geformuleerd met betrekking tot samenwerking, beleid en instrumentarium van kracht.

Ontwikkelen

Daar waar de provinciale verantwoordelijkheid (vanuit provinciaal belang en structuurvisie) groot is evenals het belang van de ruimtelijke opgave, zal het proactief handelen de rol van ontwikkelaar aannemen. Indien nodig passen daar ook de geëigende, wat robuustere ontwikkelinstrumenten bij zoals een inpassingsplan of een projectbesluit.

Beschermen

Daar waar provinciale belangen beschermd/geborgd moeten worden, zal het proactief handelen de rol van beschermen aannemen. Hierbij valt te denken aan de provincie als beschermer van het "buitengebied".

Deze rol zal ook vaak gecombineerd worden met de rol van ontwikkelaar. Bij gebiedsontwikkeling staat de kwaliteitsverbetering van een bepaald gebied centraal. De situatie kan zich voordoen dat het proces van visieontwikkeling voor een bepaald gebied nog in een zodanig pril stadium verkeert, dat de eerste jaren nog niet een planologisch besluit kan worden genomen waarin de beoogde gebiedsontwikkeling juridisch bindend wordt vastgelegd (vaststelling bestemmingsplan of projectbesluit). De rol van beschermer (zorgen dat er geen onomkeerbare ruimtelijke ingrepen kunnen plaatsvinden) is dan nodig om later te kunnen ontwikkelen. Indien nodig passen hier ook de geëigende, wat robuustere Wro-instrumenten bij zoals een verordening of een "conserverend" inpassingsplan.

Coördineren

Vaak zullen er ruimtelijke opgaven zijn, waarin het provinciaal belang een beperktere betekenis heeft of niet leidend is of afgewogen moet worden met andere (vaak gemeentelijke) belangen. In dit soort gevallen zal de provincie als middenbestuur in een coördinerende rol terechtkomen. Bij de inzet van het Wro-instrumentarium zal meer terughoudend betracht worden.

3.3 Inzet Wro-instrumenten

Wanneer er sprake is van een provinciaal belang, kan de provincie gebruik maken van de instrumenten die de nieuwe Wro haar biedt. Bij al het handelen van de provincie is het provinciaal belang leidend. In gevallen waarin de provincie het voortouw neemt, wordt van tevoren bepaald welk instrumentarium wordt ingezet. Dit wordt dan ook gecommuniceerd, zowel intern als extern. Dit houdt in dat de gekozen weg volledig zal worden gevolgd en dat hiervan tussentijds niet wordt afgeweken.

Op het moment dat de provincie wil dat een onderwerp binnen een bepaalde termijn wordt gerealiseerd dan wordt automatisch gesproken over de inzet van het instrumentarium. Dit maakt één van de uitgangspunten van de nieuwe Wro waar: uitvoeringsgerichtheid.

De sturingsfilosofie leidt tot de volgende uitgangspunten:

- A. Bij alle beleidsuitspraken die tot het provinciaal belang horen, wordt in beginsel proactief samengewerkt met gemeenten en waterschappen.
- B. Bij alle beleidsuitspraken die tot het provinciaal belang horen, wordt maximaal ingezet op doorwerking en uitvoering van het beleid. Dit betekent dat naast de structuurvisie ook andere Wro-instrumenten kunnen worden ingezet. Ook hierbij wordt altijd eerst overleg gevoerd met gemeenten en waterschappen.
- C. Voor een goede doorwerking van het provinciale beleid is de inzet van een verordening onmisbaar.
- D. Inzet van het provinciale Wro-instrumentarium past goed bij het streven van de provincie om actief deel te nemen bij gebiedsontwikkeling.
- E. PS delegeren in beginsel geen Wro-instrumenten aan GS.

Hoofdstuk 4: Het provinciaal belang

Het Wro-uitgangspunt ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ zorgt voor een scheiding in de belangensfeer. De provincie is bevoegd gezag voor die onderwerpen waarmee een provinciaal belang is gediend. Indien sprake is van belangen op gemeentelijk niveau, dan is de provincie niet langer het bevoegde gezag. Deze wijziging in taak en verantwoordelijkheid noodzaakt het huidige ruimtelijk kader tegen het licht te houden.

Het Streekplan is opgezet voor de taken en bevoegdheden die het provinciaal bestuur onder de huidige WRO heeft. Met de komst van de Wro vervallen sommige van deze taken. Het meest in het oog springend is de toezichthoudende rol richting gemeenten bij de verticale coördinatie van beleid en wet- en regelgeving. Het in het Streekplan opgenomen beleid dat betrekking heeft op deze toezichthoudende functie, kan dan ook komen te vervallen.

Daarnaast geldt dat de bevoegdheid tot het inzetten van de nieuwe instrumenten in de Wro is gekoppeld aan het begrip ‘provinciaal belang’. De provincie krijgt pas de bevoegdheid tot het inzetten van de instrumenten als er een ‘provinciaal belang’ in het geding is. De Wro geeft geen definitie van ‘provinciaal belang’. De invulling van het provinciaal belang is namelijk voorbehouden aan PS van de desbetreffende provincie.

Bij de beleidsneutrale omzetting van het Streekplan in deze beleidslijn is het ‘provinciaal belang’ ingevuld aan de hand van de beoordeling van de in het Streekplan opgenomen richtinggevende beleidsuitspraken (*vette en cursieve teksten*) en de in de Handleiding bestemmingsplannen 2006 opgenomen beleidsregels⁸.

Bij de beoordeling is in de eerste plaats gekeken of de beleidsuitspraak/beleidsregel is geënt op wet- of regelgeving (inclusief beleidsnota’s rijksoverheid). Alles wat wettelijk is verankerd, is niet aan te merken als provinciaal belang. Het gaat hier om Europese en/of rijksregelgeving. Het is niet zinvol om hetgeen wettelijk is vastgelegd, te herhalen. Dit heeft tot gevolg dat ook de aanscherping en/of aanvulling van wet- of regelgeving niet meer aan te merken is als provinciaal belang.

Aansluitend is beoordeeld of de beleidsuitspraak/beleidsregel gaat over een onderwerp dat wordt gerekend tot de uitgangspunten voor een goede ruimtelijke ordening. Deze uitgangspunten zullen gemeenten, ook los van specifieke beleidsuitspraken/beleidsregels van de provincie, mee moeten wegen bij de opstelling van een bestemmingsplan. Daarmee vervalt het provinciale belang op deze onderwerpen grotendeels. Er blijven echter altijd gevallen waarin naast dit gemeentelijke belang een provinciaal belang resteert.

Als voorbeeld wordt verwezen naar de beleidsuitspraak op bladzijde 79 van het Streekplan: “*Het toepassen van meervoudig ruimtegebruik is noodzakelijk*”. Deze beleidsuitspraak betreft een uitgangspunt voor goede ruimtelijke ordening. Primair betreft dit een gemeentelijk belang. Dit laat onverlet dat er op sommige onderdelen een provinciaal belang resteert. Bijvoorbeeld de aanwijzing van waterbergingsgebieden (als uitvloeisel van het meervoudig ruimtegebruik).

Ten slotte is gekeken naar de formulering van de beleidsuitspraken in het Streekplan: bij een dwingende formulering (woorden als ‘moeten’ en ‘dienen’) is eerder sprake van een provinciaal belang dan bij een vrijblijvende formulering (woorden als ‘streven’ en ‘wensen’).

Er is voor gekozen om de beleidsuitspraken/beleidsregels onder te verdelen in drie categorieën:

1. **Provinciaal belang.** Voor de beleidsuitspraken in deze categorie geldt dat zij vallen onder het wettelijke criterium ‘provinciaal belang’. Ter borging/realisering van dit beleid kan de provincie het instrumentarium uit de Wro inzetten.
2. **Vinden we als provincie belangrijk.** De beleidsuitspraken in deze categorie vallen niet onder het begrip ‘provinciaal belang’ en kunnen daarom niet worden geborgd/gerealiseerd met instrumenten uit de Wro. Om zeker te stellen/te bevorderen dat dit beleid wordt uitgevoerd, staan de provincie andere beleidsinstrumenten ter beschikking. Daarbij valt te denken aan stimuleren, faciliteren, adviseren, subsidiëren en bestuursafspraken maken.

⁸ Bij een aantal onderwerpen is in het Streekplan vermeld dat nadere toelichting en detaillering zal plaatsvinden in de Handleiding Bestemmingsplannen.

3. **Doen we niets meer aan via de RO-lijn.** De beleidsuitspraken in deze categorie liggen meer in de verantwoordelijkheidssfeer van het Rijk en de gemeenten. Dit kan onder andere zijn oorzaak vinden in het feit dat het hier herhaling of aanscherping van regelgeving betreft.

De beleidsuitspraken en beleidsregels die in categorie 1 zijn opgenomen vormen de kern van het provinciale ruimtelijke beleid na invoering van de Wro. Wanneer het streekplan structuurvisie wordt, blijven alle uitspraken en regels bestaan. De Beleidslijn markeert het provinciaal belang (categorie 1-uitspraken en regels). Het provinciaal beleid dat in structuurvisies is vastgelegd, leidt tot zelfbinding. Om het provinciale beleid (benoemd als provinciaal belang) door te laten werken in gemeentelijke plannen is derhalve inzet van andere instrumenten uit de Wro vereist.⁹ Welke dat zijn, hangt in sterke mate af van het ‘gewicht’ van de beleidsuitspraak.

Omdat een groot aantal van de beleidsuitspraken/beleidsregels betrekking heeft op eenzelfde onderwerp, is ervoor gekozen tien aandachtsgebieden te benoemen:

1. Een samenhangend stelstel van natuurgebieden (onder andere EHS).
2. Een goed waterhuishoudkundig systeem.
3. Een gedifferentieerde, duurzaam veilige en aantrekkelijke woonomgeving.
4. Een gedifferentieerde, duurzaam veilige en goed bereikbare werkomgeving.
5. Het behoud van cultuurhistorisch waardevolle gebieden (onder andere CHS).
6. Een vitaal platteland.
7. Het behoud van de landschappelijke variatie.
8. Een goede mobiliteit en bereikbaarheid.
9. Een aantrekkelijk aanbod aan recreatief-toeristische voorzieningen.
10. Thematisch aandachtsgebied.

Elke beleidsuitspraak en beleidsregel is ondergebracht bij één van deze tien aandachtsgebieden. Hierbij is de letterlijke tekst overgenomen. Voor een aantal beleidsuitspraken en beleidsregels geldt dat deze verwant zijn met meerdere aandachtsgebieden. Een voorbeeld is beleidsuitspraak op bladzijde 46 van het Streekplan: *“Om extra doorsnijdingen en versnippering van de (groene) ruimte te voorkomen, gaan wij zeer terughoudend om met het aanleggen van nieuwe infrastructuur voor de auto”*.

Deze beleidsuitspraak heeft een relatie met de aandachtsgebieden “Het behoud van de landschappelijke variatie” (7) en “Een goede mobiliteit en bereikbaarheid” (8). In dit soort gevallen is er voor gekozen de beleidsuitspraak onder te brengen bij slechts één aandachtsgebied.

Ten slotte dient vermeld dat omwille van de leesbaarheid er voor is gekozen de beleidsregels uit de Handleiding Bestemmingsplannen niet op te nemen in het overzicht. Voor de beleidsregels geldt namelijk dat deze de beleidsuitspraak waar zij betrekking op hebben, volgen.

In een enkel geval is een beleidsregel wél in het overzicht opgenomen. Dit is het geval waar het Streekplan expliciet verwijst naar een nadere uitwerking in de Handleiding Bestemmingsplannen, maar waaraan geen beleidsuitspraak van het Streekplan ten grondslag ligt. Het gaat hier om Groene Werklandschappen, nevenactiviteiten op agrarische bedrijven en permanente bewoning van recreatiewoningen

In Bijlage I is een overzicht opgenomen van de beleidsuitspraken/beleidsregels. Deze beleidsuitspraken/beleidsregels zijn onderverdeeld naar de tien aandachtsgebieden. Per beleidsuitspraak is met toelichting aangegeven tot welke categorie zij behoren.

⁹ In Bijlage II worden de Wro-instrumenten toegelicht.

Hoofdstuk 5: Grondbeleid en digitalisering

5.1 Naar een integraal Grondbeleid

De Wro bevat met de Grexwet nieuwe instrumenten voor grondbeleid. Ook wijzigt de Wro de Wet voorkeursrecht gemeenten met de opname van het provinciaal voorkeursrecht. Dit betekent dat herijking van het grondbeleid aan de orde is.

Grondbeleid beoogt ook bij te dragen aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting, aan een vergroting van de zeggenschap van burgers en aan een rechtvaardige verdeling van kosten en baten die ontstaan als gevolg van ruimtelijke interventies door de overheid. De provincie begeeft zich nu al op de grondmarkt om maatschappelijke beleidsdoelen te bereiken. Al tientallen jaren wordt grond verworven voor infrastructuur (voornamelijk provinciale wegen) en voor ontwikkelingen in het landelijk gebied (landinrichting, EHS, recreatief groen). Dit taakgebonden grondbeleid dient in het algemeen enkelvoudige doelstellingen, vastgelegd in Strategisch Mobiliteitsplan en Agenda Vitaal Platteland.

De provincie heeft mei 2005 besloten om ook anticiperend grondbeleid te voeren. Door tijdig grondposities in te nemen wordt invloed uitgeoefend op realisering én tempo van integrale regionale gebiedsontwikkeling. Hier is sprake van een meervoudige doelstelling, waarbij niet altijd op voorhand bekend is welke bestemming de grond in het gebied uiteindelijk zal verkrijgen. Ook anticiperend grondbeleid beweegt zich binnen vastgestelde kaders, zoals Agenda-2010-projecten en de uitvoeringsprojecten van het Streekplan. Overigens kan de provincie zich ook faciliterend opstellen naar partners bij gebiedsontwikkeling (m.n. gemeenten) via voorfinancieringsafspraken.

Over het algemeen wordt grond verworven ‘op minnelijke basis’, hoewel bij taakgebonden grondbeleid veelal een onteigeningstitel bestaat die druk op de verwerving kan uitoefenen. Financiële risico's die verbonden zijn aan grondverwerving worden tevoren ingeschat. Deze risico's zijn op voorhand afgedekt via budget dat via programmeringsafspraken, algemene voorziening dan wel op projectbasis beschikbaar zijn gesteld.

Naarmate de provincie actiever wordt bij integrale gebiedsontwikkeling mede als gevolg van de Wro, groeit de noodzaak van afstemming tussen taakgebonden en anticiperende aankopen. Één van de rode draden van de Nota Ruimte is gebiedsontwikkeling. Het accent verschuift hiermee van ‘het stellen van beperkingen’ naar het ‘stimuleren van ontwikkelingen’. De Nota Ruimte voorziet in een belangrijke rol voor de provincies bij de daadwerkelijke realisering van gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten op een schaalniveau groter dan één gemeente. De nieuwe Wro en de Grex-wet bieden daar straks instrumenten voor. Alleen wanneer er een provinciaal belang aan de orde is, kunnen de instrumenten uit de Wro en de Grex-wet worden ingezet.

Doelstelling van de Grex-wet is een goede regeling voor kostenverhaal en enkele locatie-eisen bij particuliere projectontwikkeling. Met de Grex-wet krijgen gemeenten en provincies de mogelijkheden om een centrale regierol te vervullen bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld bouwlocaties op gronden van private partijen. De Grex-wet legt een heldere basis voor contracten tussen de overheid en de grondbezittende marktpartijen op punten als exploitatiekosten, kostenverdeling en kwaliteitseisen.

De feitelijke verwezenlijking van een in een bestemmingsplan (of inpassingsplan of projectbesluit) beschreven ruimtelijke ontwikkeling gaat meestal gepaard met aanzienlijke kosten. Een substantieel deel van de kosten van locatieontwikkeling heeft betrekking op de exploitatie van de benodigde bouwgronden. De Grex-wet verschaft ruimere mogelijkheden om de door de overheid gemaakte exploitatiekosten te verhalen. De centrale gedachte van de Grex-wet is dat de kosten van door de overheid aangebrachte voorzieningen naar evenredigheid behoren te worden verdeeld over de belanghebbenden aan wie de baten toevallen. Dit wordt ook wel het aanpakken van de zgn. ‘free riders’ genoemd. Free riders zijn private partijen die wel profiteren van algemene voorzieningen die een overheid aanlegt, maar hieraan niet meebetalen.

De nieuwe bevoegdheden voor de provincie op het gebied van grondbeleid zijn: het voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaal en bovenplanse verevening. Verwezen wordt naar paragraaf 6.5. Schematisch ziet dat er als volgt uit:

Grond verwerven (kosten verdisconteren)	Grond niet verwerven, maar Grex-wet inzetten
<p>Voorkeursrecht vestigen</p> <p>Het voorkeursrecht is een grondbeleidinstrument voor de verwerving van gronden en opstallen door de overheid. De overheid kan het voorkeursrecht vestigen op gronden waarvan de toekomstige bestemming afwijkt van het huidige grondgebruik.</p>	<p>Kostenverhaal</p> <p>Kostenverhaal is het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren in het gebied.</p>
<p>Onteigenen</p> <p>Onteigening is een grondbeleidinstrument voor de verwerving van gronden en opstallen door de overheid. De Onteigeningswet dateert uit 1851. De wet biedt 10 grondslagen (titels) voor het gedwongen afstaan van grond aan de overheid, zoals de uitvoering van een bestemmingsplan en de aanleg van een rijksweg. Bij onteigening moet de overheid alle schade die een particuliere eigenaar lijdt, vergoeden. De onteigeningstitel wordt voor de provincie verbreed.</p>	<p>Bovenplanse kostenverevening</p> <p>Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.</p>

5.2 Digitale aspecten Wro

De Wro verplicht om alle ruimtelijke visies, plannen en gebiedsgerichte besluiten zo op te stellen, dat deze in digitale vorm bruikbaar en uitwisselbaar zijn¹⁰. Digitale ruimtelijke producten moeten het eenvoudiger maken om actuele en betrouwbare informatie te verstrekken, waardoor rechtsongelijkheid vermindert. Digitale plannen maken de ruimtelijke orderingsketen effectiever en efficiënter en duidelijker voor burgers en bedrijven.

De ruimtelijke producten moeten "beschikbaar" worden gesteld. De beschikbaarstelling moet ook een toegankelijke en begrijpelijke verbeelding van de visie, het plan, het besluit of de verordening en de daarbij behorende stukken bevatten.

In de praktijk betekenen de digitale aspecten van de Wro voor alle overheden een volledig nieuwe manier van plannen maken, publiceren (uitwisselen) en gebruiken. Het papieren plan verdwijnt en maakt plaats voor elektronische bestanden. Daarin zullen planteksten van ruimtelijke plannen nooit meer zelfstandig bestaan, maar altijd gekoppeld zijn aan een plangebied. Zelfs de bekrachtiging door het bevoegd gezag geschiedt door middel van een digitale handtekening. De regels¹¹ voor digitalisering zullen gelijktijdig met de invoering van de Wro en het Bro worden vastgesteld via een ministeriële regeling. De invoering zal om technische reden een overgangstermijn kennen: een periode waarin digitale en analoge plannen beide gemaakt, vastgesteld en gebruikt mogen worden. De digitale onderdelen van de nieuwe Wro worden op 1 juli 2009 definitief van kracht.

De volgende provinciale Wro-instrumenten zijn onderhevig aan de digitale verplichtingen van het Bro:

- structuurvisie;
- voorbereidingsbesluit;
- inpassingsplan (inclusief eventuele uitwerkingen of wijzigingen daarvan);
- projectbesluit;
- aanwijzing;
- provinciale Wro-verordening.

De provincie implementeert de digitale aspecten van de Wro via drie sporen:

1. het kunnen gebruiken van visies, plannen en gebiedsgerichte besluiten van anderen overheden;
2. het kunnen maken en vaststellen van provinciale visies, plannen en gebiedsgerichte besluiten;
3. het op de juiste wijze kunnen publiceren van eigen provinciale visies, plannen en gebiedsgerichte besluiten (ook tijdens inspraakrondes en ter visielegging) en afstemmen binnen de totale provinciale elektronische dienstverlening.

Hierbij spelen het aanleggen van de hiervoor benodigde ICT-infrastructuur, de communicatie (vooral met gemeenten) en de financiën een belangrijke rol. Tevens zal zondig worden aangesloten bij het programma Utrecht e-provincies.

De provincie zal afspraken maken met alle gemeenten en waterschappen over de communicatie over digitaal vervaardigde Wro-instrumenten. Daarnaast zal de provincie in de periode tot 1 juli 2009 ervaring opdoen met de digitale aspecten tijdens zogenaamde pilots. Op deze manier maakt de provincie zich naast 'Wro-proof' ook 'digi-proof'.

¹⁰ In het nieuwe Bro is bij bijna alle Wro-instrumenten bepaald dat:

- zij een geometrische plaatsbepaling moeten bevatten van het gebied waarop de visie betrekking heeft;
- bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden omtrent de bij de opstelling van een structuurvisie te hanteren standaard voor de geometrische plaatsbepaling en;
- bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden omtrent de vormgeving en de inrichting van structuurvisies, en nadere regels omtrent de beschikbaarstelling daarvan langs elektronische weg.

¹¹ Het gaat bij deze regels om het Informatie Model Ruimtelijke Ordening (IMRO) en verschillende Praktijkrichtlijnen, die speciaal voor het opstellen van boven genoemde digitale 'producten' zijn ontwikkeld.

Bijlage I: Beleidsuitspraken en provinciaal belang

Op dit moment zijn er twee streekplannen van kracht. Eerst volgt een weergave van de concrete beleidsbeslissing uit de Tweede partiële herziening van het Streekplan (1999). Daarna volgt een overzicht van de beleidsuitspraken uit het Streekplan 2005-2015 van de provincie Utrecht En waar relevant worden de beleidsregels uit de Handleiding Bestemmingsplannen (2006) weergegeven.

Deze beleidsuitspraken/beleidsregels zijn onderverdeeld naar **tien aandachtsgebieden**.

1. Een samenhangend stelstel van natuurgebieden (onder andere EHS).
2. Een goed waterhuishoudkundig systeem.
3. Een gedifferentieerde, duurzaam veilige en aantrekkelijke woonomgeving.
4. Een gedifferentieerde, duurzaam veilige en goed bereikbare werkomgeving.
5. Het behoud van cultuurhistorisch waardevolle gebieden (onder andere CHS).
6. Een vitaal platteland.
7. Het behoud van de landschappelijke variatie.
8. Een goede mobiliteit en bereikbaarheid.
9. Een aantrekkelijk aanbod aan recreatief-toeristische voorzieningen.
10. Thematisch aandachtsgebied.

Per beleidsuitspraak is aangegeven tot welke categorie zij behoren. Per beleidsuitspraak/beleidsregel is (*cursief*) toegelicht waarom ze in categorie 1, 2 of 3 zijn geplaatst. De drie categorieën zijn:

1. **Provinciaal belang.** Voor de beleidsuitspraken in deze categorie geldt dat zij vallen onder het wettelijke criterium ‘provinciaal belang’. Ter borging/realisering van dit beleid kan de provincie het instrumentarium uit de Wro inzetten.
2. **Vinden we als provincie belangrijk.** De beleidsuitspraken in deze categorie vallen niet onder het begrip ‘provinciaal belang’ en kunnen daarom niet worden geborgd/gerealiseerd met instrumenten uit de Wro. Om zeker te stellen/te bevorderen dat dit beleid wordt uitgevoerd, staan de provincie andere beleidsinstrumenten ter beschikking. Daarbij valt te denken aan stimuleren, faciliteren, adviseren, subsidiëren en bestuursafspraken maken.
3. **Doen we niets meer aan via de RO-lijn.** De beleidsuitspraken die in deze categorie vallen, liggen meer in de verantwoordelijkheidssfeer van het Rijk en de gemeenten. Dit kan onder andere zijn oorzaak vinden in het feit dat het hier herhaling of aanscherping van regelgeving betreft.

De beleidsuitspraken en beleidsregels die in categorie 1 zijn opgenomen vormen de kern van het provinciale ruimtelijke beleid na invoering van de Wro. Zoals eerder aangegeven wordt het Streekplan van rechtswege omgezet in een structuurvisie. Alle uitspraken en regels blijven bestaan. De uitspraken en regels die in categorie 1 zijn opgenomen, worden door het vaststellen van deze Beleidslijn (beleidsneutraal: de beleidsdoelen blijven ongewijzigd) gemarkeerd als ‘provinciaal belang’

De beleidsuitspraken zijn letterlijk overgetypt uit het Streekplan. Dit betekent dat er inhoudelijk niets aan het Streekplan wijzigt. Doordat deze beleidsuitspraken gerubriceerd zijn naar categorieën zijn ze uit hun context gelicht. De beleidsuitspraken en beleidsregels moeten altijd in hun context waarin zij staan, gelezen en toegepast worden!

Na verwerking van de inspraakreacties worden alle categorie 1-uitspraken in het Streekplan letterlijk gemarkeerd (gevisualiseerd), zodat het Streekplan/Structuurvisie zelfstandig leesbaar blijft.

Tweede partiële herziening Streekplan (vastgesteld door PS op 13 september 1999)

1. p.13 Op grond van het 'Baggerbergingsplan Provincie Utrecht 1997-2001' en het locatie-milieu-effectrapport 'Baggerberging Utrecht' heeft de provincie in 1997 gekozen voor het gebied Zevenhuizen (gelegen tussen Amersfoort-Noord en Bunschoten) in de gemeente Amersfoort ten behoeve van baggerstortactiviteiten. De overwegingen die geleid hebben tot deze keuze zijn in deze documenten neergelegd, terwijl in het baggerbergingsplan ook de concrete gebiedsbegrenzing van Zevenhuizen is aangegeven. Deze overwegingen maken integraal onderdeel uit van deze partiële streekplanherziening. Binnen het gebied Zevenhuizen vinden stortactiviteiten plaats ten behoeve van de berging van baggerspecie. Zodra een concreet initiatief voor het ontwikkelen van de stortplaats realiseerbaar is in het licht van een inrichtings-MER treft de gemeente de voor realisering van de baggerstortactiviteiten noodzakelijke planologische maatregelen.

Categorie 1

1. Een samenhangend stelsel van natuurgebieden (o.a. EHS)

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

- | | |
|-----|---|
| 1. | p.89 Onomkeerbare ingrepen en processen in de nog niet tot de EHS behorende robuuste ecologische verbindingzones, zoals grootschalige verstedelijking, die het realiseren van deze zones frustreren, zullen wij voorkomen.
Categorie 1 |
| 2a. | p. 89/90 De Ecologische Hoofdstructuur (inclusief gebieden die vallen onder de Natuurbeschermingswet en de Vogel- en Habitat-richtlijngebieden hebben wij begrensd met een zogenoemde groene contour. Binnen de groene contour geldt het "nee, tenzij"-regime en kan op gebiedsniveau de saldobenadering worden toegepast. |
| 2b. | p.90 Nieuwe plannen, projecten of handelingen binnen en in de nabijheid van deze gebieden zijn niet toegestaan indien deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er sprake is van redenen van groot openbaar belang (het "nee, tenzij"-regime). |
| 2c. | p. 90 Om een meer ontwikkelingsgerichte aanpak te bevorderen kan - onder voorwaarden - op gebiedsniveau een "nee, tenzij"-afweging worden gemaakt (saldobenadering).
Categorie 1 |
| 3. | p. 107 Het compensatiebeginsel is van toepassing op de op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen gebieden, de Ecologische Hoofdstructuur, Natuurbeschermingswetgebieden en de gebieden waarvoor de Boswet geldt. Wij verklaren het compensatiebeginsel ook van toepassing op grootschalige openbare recreatiegebieden, zoals het Henschotermeer en de Maarsseveense Plassen.
Categorie 1 |
| 4. | p. 91 Wij willen met name in gebieden buiten de EHS, waar sprake is van geconcentreerde actuele natuurwaarden de actuele natuurwaarden in stand houden en waar mogelijk versterken.
Categorie 1 |
| 5. | p. 91 Ons uitgangspunt is dat natuurwaarden die buiten de EHS door agrarisch natuurbeheer of op een andere wijze binnen agrarisch grondgebruik zijn ontstaan, niet leiden tot extra planologische regelgeving.
Categorie 2 |
| 6. | p. 91 Vanuit het natuurbeleid is er wet- en regelgeving die ruimtelijke consequenties heeft. Het gaat hierbij om de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet en de Vogel- en habitatrichtlijn.
Categorie 3 |
| 7. | p.118 Het voor de EHS gebruikelijke 'nee, tenzij'-regime (zie paragraaf 7.12) passen wij niet toe bij ingrepen die noodzakelijk zijn voor het militaire gebruik van deze terreinen.
Categorie 3 |

2. Een goed waterhuishoudkundig systeem

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

- | | |
|-----|---|
| 1. | p.36 Binnen de waterbergingsgebieden staan wij geen ontwikkelingen toe die in strijd zijn met de waterbergingsfunctie.
Categorie 1 |
| 2. | p.37 Wij reserveren buiten de bebouwde kom een strook van 100 meter binnendijs langs de Nederrijn en de Lek, die wij vrijwaren van nieuwe functies (verstedelijking, nieuwe vestiging van bedrijven en woningen) die een eventueel versterken/verleggen van de dijken bemoeilijken.
Categorie 1 |
| 3. | p.38 Bij functiewijzigingen in gebieden die van belang zijn voor de waterwinning (100-jaarszones, waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden) moet rekening worden gehouden met het waterwinbelang. Toegelicht moet worden hoe de bescherming gestalte krijgt. |
| 3a. | p. 104 Op de hele Heuvelrug mogen, vanwege het grote belang van schoon water voor drinkwater en natuur, in beginsel geen ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die een bedreiging vormen voor de grondwaterkwaliteit. |
| 3b. | p. 104 Als op basis van een integrale afweging toch voor een functie wordt gekozen die risico's met zich meebrengt voor de grondwaterkwaliteit, moeten maatregelen worden genomen om emissie naar grondwater te voorkomen.
Categorie 1 |
| 4. | p. 100 In de veenweidegebieden is geen ruimte voor grootschalige woningbouw- en bedrijventerreinlocaties.
Categorie 1 |
| 5. | p. 104 Grootschalige ontgrondingen staan wij op de Heuvelrug niet toe.
Categorie 1 |
| 6a. | p.113 Het is noodzakelijk om voor het gebied Amersfoort/Baarn maatregelen te treffen om overstroming van deze delen van de kern te voorkomen. |
| 6b. | p.113 Wij houden bij het opstellen van deze veiligheidsvisie rekening met de geplande woningbouw en het geplande bedrijventerrein in de Noordschil Baarn.
Categorie 2 |
| 7. | p.37 Er geldt langs de primaire waterkeringen in Eemland een vrijwaringszone van 175 meter buitendijs en 100 meter binnendijs.
Categorie 3 |
| 8. | p.38/39 Duurzaam waterbeheer moet een rol spelen bij de locatiekeuze en inrichting van stedelijke uitbreidingen en van herinrichtingen van bestaand stedelijk gebied.
Categorie 3 |
| 9. | p. 39 Ook op nieuwe bestemmingsplannen, structuurplannen etc. dient de watertoets te worden toegepast.
Categorie 3 |

3. Een gedifferentieerd, duurzaam veilig en aantrekkelijke woonomgeving

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

- | | |
|-----|--|
| 1. | p.57 De verstedelijkingsambities moeten plaatsvinden binnen de rode contouren
Categorie 1 |
| 2. | p.58 Voor kleine bebouwingsenclaves zonder contour geldt in beginsel het beleid voor het omringende landelijk gebied. Verdichting op zeer beperkte schaal kan evenwel ook hier worden toegestaan, als bestaande kwaliteiten zich daartegen niet verzetten en een goede ruimtelijke inpassing mogelijk is. Ook het beleid voor lintbebouwing buiten de rode contour wordt primair afgestemd op de belangen van het omringende landelijk gebied. Behoud van de huidige kwaliteiten, van zowel het landelijk gebied als van het lint, staat daarbij voorop.
Categorie 1 |
| 3a. | p.60 De rode contouren worden in beginsel strikt gebruikt om het landelijk gebied zo min mogelijk aan te tasten. Om te kunnen inspelen op nieuwe kansen en ontwikkelingen zijn twee vormen van flexibiliteit mogelijk: de zogenoemde touwtjesmethode en de afwijkingsbevoegdheid. |
| 3b. | p.60 Zowel de touwtjesmethode als de afwijkingsbevoegdheid kan slechts worden toegepast op plaatsen waar de bebouwingskern niet grenst aan landelijk gebied met bodem-, ecologische, landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten van bovenlokaal belang of aan harde begrenzingen als waterplassen en waterbergingslocaties.
Categorie 1 |
| 4. | p.62 Als blijkt dat er geen mogelijkheden voor verantwoorde inbreiding en herstructurering/renovatie van bestaande stedelijke gebieden (meer) aanwezig zijn, dan zullen wij in overleg en op basis van een gemeentelijke visie, bekijken of een beperkte oprekking van de rode contour mogelijk is.
Categorie 1 |
| 5. | p.68 Uit oogpunt van keuzevrijheid en kansen voor woningzoekenden binnen het stadsgewest is het niet gewenst dat duurdere woningen en groenstedelijke woonmilieus vooral in de regiogemeenten worden gerealiseerd en dat de stad vooral een taak vervult in het huisvesten van lagere inkomens
Categorie 1 |
| 6. | p.56 Om een verantwoorde leefomgevingskwaliteit te bereiken of in stand te houden en kansen voor duurzaamheid te optimaliseren, is het gebruik van het instrument van gebiedsgerichte milieukwaliteitsprofielen gewenst.
Categorie 2 |
| 7. | p.59 De aantallen woningen en het ruimtebeslag die in bestemmingsplannen zijn opgenomen voor nieuwe uitbreidingslocaties zullen wij vooral toetsen aan de bestuurlijke afspraken over woonmilieudifferentiatie die regionaal worden gemaakt
Categorie 2 |
| 8. | p.97 Om het tijdig realiseren van recreatieve groenvoorzieningen voor nieuwe woningbouwlocaties zeker te stellen, vinden wij het noodzakelijk de uitvoering en financiering van beide ontwikkelingen zoveel mogelijk te koppelen. Recreatieve voorzieningen kunnen dan (voor een deel) worden gefinancierd vanuit de exploitatie van de stedelijke ontwikkeling.
Categorie 2 |
| 9. | p.57 Bij nieuwe bouwlocaties is het uitgangspunt dat wordt voldaan aan de voorkeurswaarde van de Wet geluidhinder.
Categorie 3 |

-
10. p.57 Om gevoelige bestemmingen als woningen te beschermen tegen een onaanvaardbare belasting met luchtverontreiniging, dient bij ruimtelijke ontwikkelingen het Besluit luchtkwaliteit in acht te worden genomen.
Categorie 3
-
11. p.59 Binnen de rode contour sturen wij niet op aantallen.
Categorie 3
-
12. p.65 Wij kiezen voor een eenduidige benadering voor de hele provincie bij woonruimteverdeling, met zo weinig mogelijk binnengrenzen. Dit laat wel de mogelijkheid open voor een beperkt aantal regionale woningmarkten.
Categorie 3
-
13. p.111 Als binnen of nabij een plangebied risicovolle activiteiten worden ontplooid of risicovolle stoffen worden getransporteerd, moeten gemeenten, bij het opstellen van bestemmingsplannen, in een aparte veiligheidsparagraaf informatie geven over de risico's.
Categorie 3
-

4. Een gedifferentieerde, duurzaam veilige en goed bereikbare werkomgeving

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

1. p.51 Herstructurering van Lage Weide als het multimodale bedrijventerrein is noodzakelijk. Tevens willen wij met de gemeente Utrecht het multimodale karakter van het terrein versterken. In aanvulling hierop achten wij het noodzakelijk dat het toekomstige bedrijventerrein Het Klooster in Nieuwegein mede wordt ingericht als overslaglocatie voor water/weg-goedertransport.
Categorie 1
2. p.53 Bij nieuwbouw van woningen en bij bedrijventerreinen geven wij prioriteit aan herstructurering en revitalisering. Vervolgens komen inbreiding en intensivering in beeld. Pas daarna kan worden gekozen voor uitbreiding.
Categorie 1
3. p.57 De verstedelijkingsambities moeten plaatsvinden binnen de rode contouren
Categorie 1
4. p.58 Voor kleine bebouwingsenclaves zonder contour geldt in beginsel het beleid voor het omringende landelijk gebied. Verdichting op zeer beperkte schaal kan evenwel ook hier worden toegestaan, als bestaande kwaliteiten zich daartegen niet verzetten en een goede ruimtelijke inpassing mogelijk is. Ook het beleid voor lintbebouwing buiten de rode contour wordt primair afgestemd op de belangen van het omringende landelijk gebied. Behoud van de huidige kwaliteiten, van zowel het landelijk gebied als van het lint, staat daarbij voorop.
Categorie 1
- 5a. p.60 De rode contouren worden in beginsel strikt gebruikt om het landelijk gebied zo min mogelijk aan te tasten. Om te kunnen inspelen op nieuwe kansen en ontwikkelingen zijn twee vormen van flexibiliteit mogelijk: de zogenoemde touwtjesmethode en de afwijkingsbevoegdheid.
- 5b. p.60 Zowel de touwtjesmethode als de afwijkingsbevoegdheid kan slechts worden toegepast op plaatsen waar de bebouwingskern niet grenst aan landelijk gebied met bodem-, ecologische, landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten van bovenlokaal belang of aan harde begrenzingen als waterplassen en waterbergingslocaties.
Categorie 1
6. p.62 Als blijkt dat er geen mogelijkheden voor verantwoorde inbreiding en herstructurering/renovatie van bestaande stedelijke gebieden (meer) aanwezig zijn, dan zullen wij in overleg en op basis van een gemeentelijke visie, bekijken of een beperkte oprekking van de rode contour mogelijk is.
Categorie 1

Beleidsregel Handleiding Bestemmingsplannen (2006)

7. p.35 Uit een ontwikkelingsplan voor een groen werklandschap (GWL) blijkt dat:
 - met de vestiging van hoogwaardige bedrijvigheid een bijdrage wordt geleverd aan de versterking van de economische structuur;
 - een substantiële verrijking voor de groene functies ecologie en landschap zal optreden;
 - cultuurhistorische en recreatieve kwaliteiten worden gerespecteerd en zo mogelijk versterkt;
 - de financiële haalbaarheid, tijdige realisering en duurzame instandhouding van de groene functies is verzekerd;
 - de aard en schaal van de te vestigen bedrijvigheid voldoen aan de streekplandoelstelling en voor langere termijn zijn verzekerd;
 - ruimtelijke inpassing goed mogelijk is.**Categorie 1**

- | | |
|------|---|
| 8. | p.71 Wij vinden het belangrijk dat er ruimte is voor de eigen Utrechtse groei en voor nieuwe bedrijven met een duidelijke meerwaarde voor de regio (kennisintensieve bedrijven, ICT, life science, dienstverlening).
Categorie 2 |
| 9. | p.72 Wij vinden het belangrijk dat bedrijventerreinen die voor uitplaatsing zijn gereserveerd, ook daadwerkelijk hiervoor gebruikt worden.
Categorie 2 |
| 10. | p.72 Het op grotere schaal transformeren van kantoren naar bijvoorbeeld woningen (appartementen) is ongewenst.
Categorie 2 |
| 11. | p.73 Wij streven naar een volledige en tijdige realisatie van het programma in de streekplanperiode.
Categorie 2 |
| 12a. | p.74 Wij stimuleren zorgvuldig ruimtegebruik op zowel bestaande (herstructurerings)locaties als op nieuwe locaties. |
| 12b. | p.74 Wij achten voor nieuwe terreinen een ruimtewinst van (maximaal) vijftien procent haalbaar. |
| 12c. | p.74 Als blijkt dat de ambitie onhaalbaar is zal dit in samenhang met de monitoring van de realisatie van het totale programma aan bedrijventerreinen, worden gezien.
Categorie 2 |
| 13. | p.76 Wij willen de bewegingen in vraag en aanbod beheersbaar houden.
Categorie 2 |
| 14. | p.53 Bij de vraag of uitbreiden verantwoord is, zijn bodem en water, infrastructuur, stedelijke structuur, landschap, natuur en cultuurhistorie belangrijke aandachtspunten.
Categorie 3 |
| 15. | p.57 Het systeem van geluidszoneringen van industrieterreinen gaat ervan uit dat in principe geen nieuwbouw van geluidsgevoelige bestemmingen binnen de geluidszone wordt toegestaan.
Categorie 3 |
| 16. | p.111 Als binnen of nabij een plangebied risicovolle activiteiten worden ontplooid of risicovolle stoffen worden getransporteerd, moeten gemeenten, bij het opstellen van bestemmingsplannen, in een aparte veiligheidsparagraaf informatie geven over de risico's.
Categorie 3 |

5. Het behoud van cultuurhistorisch waardevolle gebieden (o.a. CHS)

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

1. p.41 In de gebieden met de aanduiding “veiligstellen” willen we vanuit cultuurhistorie gezien grootschalige transformaties voorkomen. Het veranderen van beeld en karakteristiek is in principe niet gewenst, tenzij aantoonbaar is dat de draagkracht van de cultuurhistorische samenhang niet in het geding is.
Categorie 1
2. p.41 Aan het veranderingsproces binnen gebieden met de aanduiding “eisen stellen” willen wij vanuit cultuurhistorie voorwaarden verbinden, als kader bij het opstellen van ruimtelijke plannen en programma’s van eisen voor ontwerpen en inrichtingsplannen.
Categorie 1
3. p.42 In beginsel is in het gebied van de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) “behoud door ontwikkeling” van de NHW het uitgangspunt; alle ruimtelijke initiatieven moeten hier rekening houden met de NHW.
Categorie 1
4. p.43 Vooruitlopend op de implementatie door het Rijk (van het verdrag van Valetta) hanteren wij als beleidsuitgangspunt dat ruimtelijke plannen die het bodemarchief kunnen aantasten zo veel mogelijk rekening moeten houden met bekende en te verwachten archeologische waarden.
Categorie 1

6. Een vitaal platteland

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

- | | |
|-----|---|
| 1a. | p.105 Ons beleid voor vrijkomende bebouwing is primair gericht op kwaliteitswinst door ontstening van het landelijk gebied via (gedeeltelijke) sloop van voormalige bedrijfsbebouwing, in combinatie met vervangende woningbouw (ruimte voor ruimte) of vestiging van niet-agrarische bedrijfsvormen. |
| 1b. | p.105 Bij sloop van alle voormalige (cultuurhistorisch niet waardevolle) bedrijfsgebouwen, met een ondergrens van 1000 m ² , is de bouw van één extra woning mogelijk (ruimte voor ruimte). Ook beëindigende glastuinbouwbedrijven buiten de concentratiegebieden komen, bij sloop van ten minste 5000 m ² kassen, in aanmerking voor een vervangende woning. |
| 1c. | p. 105 Een alternatief voor de compensatie van sloop van agrarische bedrijfsgebouwen is een niet-agrarische bedrijfsvorm in bestaande of te vernieuwen bedrijfsbebouwing (functieverandering). Wij denken hierbij aan opslag, ambachtelijke bedrijvigheid, kleinschalige handel of dienstverlening en recreatie van beperkte omvang. |
- Categorie 1**

Beleidsregel Handleiding bestemmingsplannen (2006)

- | | |
|----|---|
| 2. | p. 42 Niet-agrarische nevenactiviteiten die qua aard voldoen aan de voorwaarden die gelden voor functieverandering bij bedrijfsbeëindiging zijn in een beperkt deel van de bestaande bedrijfsgebouwen aanvaardbaar. |
|----|---|
- Categorie 1**

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

- | | |
|----|--|
| 3. | p. 84 De veenbodem en de bijbehorende waterhuishouding hebben een grote invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw. Voor de landbouw gelden hier (waterhuishoudkundige) beperkingen, maar ook kansen: wij stimuleren de verdieping en verbreding van de landbouw en de productie van groene diensten. |
|----|--|
- Categorie 2**
- | | |
|----|--|
| 4. | p. 93 Met name in de landbouwkerngebieden staan de ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw centraal. Wij stimuleren dat de inrichting op een doelmatige landbouwkundige functie is afgestemd, met inachtneming van de specifieke situatie in de veenweidegebieden. |
|----|--|
- Categorie 2**
- | | |
|----|---|
| 5. | p. 93 Wij bieden zo veel mogelijk ruimte aan agrarische bedrijven om groene diensten, zowel private als publieke, te leveren. |
|----|---|
- Categorie 2**

7. Het behoud van de landschappelijke variatie

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

1. p.34 Aardkundige waarden stellen wij waar mogelijk veilig via het instrumentarium van de ruimtelijke ordening. Als voorgestelde ruimtelijke ingrepen botsen met de aardkundige waarden van een gebied zullen wij een gedegen afweging maken tussen de ruimtelijke ingreep en het behoud van de aardkundige waarden.
Categorie 1
2. p.46 Om extra doorsnijdingen en versnippering van de (groene) ruimte te voorkomen, gaan wij zeer terughoudend om met het aanleggen van nieuwe infrastructuur voor de auto
Categorie 1
3. p.69 Voor woonschepen in het landelijk gebied voeren wij een terughoudend beleid. Nieuwe ligplaatsen in het landelijk gebied vinden wij niet aanvaardbaar.
Categorie 1
4. p. 79 Wij willen deze landschappelijke kernkwaliteiten verder ontwikkelen en versterken en richtinggevend laten zijn bij de verdere ontwikkeling van de provincie.
Categorie 1
5. p. 80 De zonering is een belangrijk middel om inhoud te geven aan de ontwikkelingsgerichtheid van het streekplan. Daarom is de zonering niet alleen belangrijk bij het beoordelen van gemeentelijke beleidsvoornemens (toetsingsfunctie), maar biedt zij ook een kader voor nieuwe ontwikkelingen (ontwikkelingsfunctie). De zonering sluit dus niet alleen aan op de feitelijke situatie; zij geeft ook en juist aan welke ontwikkelingsrichting wij voor een gebied voor ogen hebben.
Categorie 1
6. p. 81 Om eventuele verwarring hierover te voorkomen, werken deze drie punten direct door in het streekplan. Deze directe doorwerking is ook opgenomen in het Reconstructieplan zelf. Het gaat hierbij om:
 - de Reconstructiezonering: dit betekent dat de bepalingen in relatie tot de intensieve veehouderij uit het Reconstructieplan prevaleren boven de bepalingen uit de streekplanzonering;
 - functieverandering van vrijkomende (agrarische) bedrijfsgebouwen;
 - nieuwe landgoederen.**Categorie 1**
7. p. 86 Onze doelen voor het landschap zijn:
 - het behouden en versterken van de identiteit van de verschillende landschapstypen;
 - het vernieuwen van het landschap, met herkenning van het verleden.**Categorie 1**
8. p. 94 Wij staan zeer terughoudend tegenover nieuwvestiging van land- en tuinbouwbedrijven en werken hieraan alleen mee bij een duidelijk aantoonbare meerwaarde.
Categorie 1
9. p. 95 Voor verplaatsing van solitaire bedrijven in De Ronde Venen en omgeving vinden wij enige uitbreiding van het concentratiegebied in de Derde Bedijking aanvaardbaar. Voor de elders gevestigde solitaire bedrijven bestaan vestigingsmogelijkheden in de Harmelerwaard tussen de spoorverbinding Utrecht-Woerden en de Leidsche Rijn.
Categorie 1

-
10. p. 95 Aan nieuwvestiging van glastuinbouwbedrijven buiten de concentratiegebieden werken wij niet mee.
Categorie 1
-
11. p. 106 Wij willen aan rood voor groen buiten de EHS in landelijk gebied 1 en 3 medewerking verlenen, mits het initiatief daadwerkelijk leidt tot een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit (in het bijzonder de kernkwaliteiten van natuur en landschap), de hoeveelheid toe te voegen bebouwing in verhouding staat tot de hoeveelheid extra groen en omliggende (agrarische) bedrijven niet in hun bedrijfsvoering worden belemmerd.
Categorie 1
-
- 12a. p.106 Landelijk gebied 1 en grote delen van landelijk gebied 3 zijn zoekgebied voor nieuwe
12b. landgoederen.
p.106 Nieuwe landgoederen worden in beginsel niet toegestaan in gebieden met landbouw als hoofdfunctie (landelijk gebied 2) en evenmin in de EHS.
Categorie 1
-
- 13 p.35 Wij betrekken de gebiedsspecifieke bodemkwaliteiten (onder meer draagkracht en risico's voorverontreiniging) bij ruimtelijke keuzes, waarbij functies zoveel mogelijk worden gepland op daarvoor geschikte bodems.
Categorie 2
-

8. Een goede mobiliteit en bereikbaarheid

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

- | | |
|-----|--|
| 1. | p.46 Nieuwe woon- en werkgebieden dienen goed bereikbaar en ontsloten te zijn per openbaar vervoer en fiets. Goede voorzieningen voor openbaar vervoer en fiets moeten tijdig beschikbaar zijn.
Categorie 1 |
| 2. | p.50 Realisering van de zogeheten Stichtse Lijn achten wij noodzakelijk bij substantiële verdere verstedelijking van Almere, zeker gelet op de samenhang van het stadsgewest Utrecht met het Gooi en Almere.
Categorie 1 |
| 3. | p.75 Het is gewenst dat in bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen het locatiebeleid wordt geïmplementeerd.
Categorie 1 |
| 4. | p.75/76 Door het bereikbaarheidsprofiel van bedrijven te combineren met de specifieke bereikbaarheidsprofielen van de vestigingsmilieus (bedrijvenlocaties) willen we bedrijven via maatwerk op de juiste plek krijgen.
Categorie 1 |
| 5. | p.112 Als daarvoor aanleiding is, leggen wij beperkingen op aan de toegestane bebouwingsdichtheid in deze zone.
Categorie 1 |
| 6. | p.48 Ruimtelijke ontwikkelingen, zoals uitbreiding of aanleg van woonwijken, bedrijventerreinen of wegen, kunnen leiden tot een toenemende verkeersdruk elders in de regio. Ook de effecten daarvan op de leefomgeving vragen aandacht bij ruimtelijke planvorming.
Categorie 2 |
| 7a. | p.111 Om nieuwe onveilige situaties te voorkomen, reduceren wij risico's zo veel mogelijk bij de bron. |
| 7b. | p.112 Ruimtelijke plannen die betrekking hebben op gronden langs transportassen (weg, spoor, water en buisleidingen) toetsen wij aan de normen voor externe veiligheid. Binnen de veiligheidscontour, die de grenswaarde van het PR aangeeft, zijn gevoelige bestemmingen niet toegestaan.
Categorie 2 |
| 8a. | p.49 Wij gaan ervan uit dat langs alle hoofdinfrastructuur (naast autosnelwegen ook bijvoorbeeld vaarwegen als het Amsterdam-Rijnkanaal) vrijwaringszones nodig zijn |
| 8b. | p.49 Wij zullen de vrijwaringszones zo veel mogelijk in acht nemen. We zijn echter van mening dat een vrijstellingsbeleid noodzakelijk is voor situaties waarin vrijwaringszones zorgvuldig ruimtegebruik te zeer in de weg staan.
Categorie 2 |

9. Een aantrekkelijk aanbod aan recreatief-toeristische voorzieningen

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

1. p. 98 In landelijk gebied 4 vinden wij nieuwvestiging van verblijfsrecreatie niet aanvaardbaar (zie paragraaf 7.2 Zonering van het landelijk gebied). Om te voorkomen dat de basiskwaliteit voor dagrecreatie wordt aangetast, geldt dit ook voor de Vinkeveense Plassen en de Utrechtse Heuvelrug.
Categorie 1
2. p. 98 Om recreatiewoningen beschikbaar te houden voor verblijfsrecreatie, is permanente bewoning ongewenst.
Categorie 1
3. P. 99 Golfbanen worden bij voorkeur aangelegd in de directe nabijheid van de vraag, dus in landelijk gebied 1. In bijzondere omstandigheden is de aanleg buiten de EHS in landelijk gebied 3 aanvaardbaar.
Categorie 1

Beleidsregels Handleiding Bestemmingsplannen (2006)

- 4a. p. 44/45 1. Bestemmingswijziging naar wonen voor recreatiewoningen gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur, in een Vogel- of Habitat-richtlijngebied of in een Natuurbeschermingswetgebied wordt niet goedgekeurd.
Categorie 1
- 4b. 2. Met betrekking tot recreatiewoningen gelegen in een nationaal landschap, wordt geen bestemmingswijziging naar wonen beoordeeld voordat de beschrijving van dat landschap gereed is.
Categorie 1
- 4c. 3. Met betrekking tot een recreatiewoning als bedoeld onder 2 wordt na de totstandkoming van de beschrijving geen bestemmingswijziging naar wonen goedgekeurd als de woning gelegen is in een in de beschrijving aangegeven kwetsbaar gebied in dat landschap.
Categorie 1
- 4d. 4. Een bestemmingswijziging kan slechts worden goedgekeurd indien de permanente bewoning voor of op 31 oktober 2003 is begonnen.
Categorie 3
- 4e. 5. Een bestemmingswijziging kan slechts worden goedgekeurd indien de recreatiewoning voldoet aan de bouwtechnische vereisten voor woningen uit het Bouwbesluit 2003 voorbestaande bouw.
Categorie 3
- 4f. 6. Bestemmingswijziging naar wonen wordt alleen goedgekeurd als aangetoond is dat aan alle relevante milieuregelgeving kan worden voldaan.
Categorie 3
- 4g. 7. Geen bestemmingswijziging naar wonen wordt goedgekeurd indien daardoor behoefte zou ontstaan aan nieuwe recreatiewoningen.
Categorie 1
- 4h. 8. Goedkeuring van een bestemmingswijziging naar wonen voor recreatiewoningen die deel uitmaken van een als eenheid te beschouwen complex, wordt voor alle tot dat complex behorende recreatiewoningen tegelijk gegeven als met betrekking tot elk van die woningen afzonderlijk aan de hiervoor gestelde voorwaarden wordt voldaan. Is dit laatste niet het geval, dan wordt de goedkeuring met betrekking tot geen enkele van de tot het complex behorende recreatiewoningen gegeven.
Categorie 1
- 4i. 9. Goedkeuring van een bestemmingswijziging naar wonen voor recreatie woningen zoals bedoeld onder 8 wordt daarnaast alleen gegeven als het complex niet bedrijfsmatig geëxploiteerd.
Categorie 1

10. Thematisch aandachtsgebied

Richtinggevende beleidsuitspraken Streekplan 2005-2015

- | | |
|-----|---|
| 1. | p. 85 Activiteiten die de geluidsbelasting negatief beïnvloeden, zijn niet meer mogelijk in een gebied dat als stiltegebied is aangewezen.
Categorie 1 |
| 2. | p. 117 Het in exploitatie nemen van de baggerstortlocatie Zevenhuizen voor baggerstort vinden wij erg belangrijk.
Categorie 1 |
| 3. | p. 118 Binnen het zoekgebied zijn grote winningen in principe mogelijk. Of grootschalige winningen aanvaardbaar zijn, moet uiteraard per locatie worden beoordeeld op basis van een ruimtelijke afweging. Vanzelfsprekend wordt de lagenbenadering hierbij toegepast. Buiten dit zoekgebied staan wij grootschalige winningen niet toe.
Categorie 1 |
| 4. | p. 114 Wij zullen, in verband met onze taakstelling, bevorderen dat finale planologische besluitvorming op gemeentelijk niveau plaatsvindt vóór 31 december 2005.
Categorie 2 |
| 5. | p. 120 Bij plaatsbepaling van antenne-installaties die hoger zijn dan vijf meter is behoud van ruimtelijke kwaliteit het vertrekpunt.
Categorie 2 |
| 6a. | p.119 Vooral om onderhoud aan hoogspanningsleidingen mogelijk te maken, geldt een zone van dertig meter waarbinnen zo min mogelijk mag worden gebouwd |
| 6b. | p.119 Totdat duidelijk is wat de effecten van elektromagnetische velden zijn en hierover nieuw rijksbeleid is vastgesteld, hanteren wij ook het voorzorgprincipe.
Categorie 2 |
| 7. | p.119 Binnen een leidingenstrook mag niet worden gebouwd. De minimale breedte van een leidingenstrook voor het landelijke net is zeventig meter. Voor regionale leidingenstroken geldt een minimale breedte van 35 meter. Daarnaast kent een leidingenstrook een veiligheidszone en een toetsingsgebied.
Categorie 3 |

Bijlage II: Wro-instrumenten

Inleiding

In de Wro is een groot aantal instrumenten opgenomen die het provinciaal bestuur ten dienste staan bij het vormgeven en uitvoeren van haar ruimtelijk beleid. Deze instrumenten worden in deze bijlage behandeld. In een aantal gevallen wordt in deze bijlage de (juridische) mogelijkheid van delegatie aangegeven. Dit doet niets af aan het in paragraaf 3.3 genoemde uitgangspunt dat PS in beginsel geen Wro-instrumenten delegeren aan GS.

De instrumenten in de Wro sluiten goed aan bij de rollen die het provinciaal bestuur kan vervullen. Voor haar taak als vormgever van het provinciaal beleid is de structuurvisie opgenomen. In paragraaf A wordt een toelichting op de structuurvisie gegeven.

Omdat de structuurvisie slechts zelfbinding heeft, zijn in de Wro verschillende instrumenten opgenomen waarmee PS en GS kunnen bewerkstelligen dat het provinciale beleid doorwerkt in de gemeentelijke plannen. Deze instrumenten van beleidsdoorwerking worden behandeld in paragraaf B.

Naast uitvoering van het provinciale beleid door inzet van instrumenten van beleidsdoorwerking via gemeentelijke plannen, is in de Wro ook een aantal instrumenten opgenomen die PS in staat stellen haar beleid zelf uit te voeren (dus zonder tussenschakeling van de gemeente). Deze instrumenten van beleidsuitvoering worden behandeld in paragraaf C en C*.

Naast de Wro-instrumenten kan de provincie ook niet Wro-instrumenten inzetten. In paragraaf D wordt hier kort op ingegaan.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende Wro-instrumenten die de provincie kan inzetten ter borging/realisering van haar provinciaal belang.

A Beleidsontwikkeling	B Beleidsdoorwerking	C Beleidsuitvoering
Structuurvisie (PS): <ul style="list-style-type: none">○ provinciaal belang○ uitvoeringsparagraaf○ zelfbinding	<i>vooraf:</i> <ol style="list-style-type: none">1. vooroverleg (GS)2. verordening (PS)3. proactieve aanwijzing (GS)	7 inpassingsplan (PS) met of zonder coördinatieregeling 8 projectbesluit (PS) met of zonder coördinatieregeling
	<i>achteraf:</i> <ol style="list-style-type: none">4. zienswijze (GS)5. reactieve aanwijzing (GS)6. beroep (GS)	C* grondbeleid: 9 provinciaal voorkeursrecht 10 onteigening 11 kostenverhaal 12 bovenplanse verevening

A Instrumenten voor beleidsontwikkeling

Het enige instrument voor het voeren van provinciaal ruimtelijk beleid is de structuurvisie. De structuurvisie komt er op zowel landelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau. De structuurvisie is een verplichte planfiguur. Om snel in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen is de structuurvisie zoveel mogelijk vorm- en procedurevrij¹² gehouden.¹³ De in de Wro opgenomen eisen ten aanzien van het op digitale wijze opstellen en beschikbaar stellen van ruimtelijke plannen, gelden uiteraard ook voor de structuurvisie. Toch worden enkele inhoudelijke eisen aan een structuurvisie¹⁴ gesteld:

- de structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het plangebied;
- de structuurvisie geeft de hoofdzaken van het door de provincie te voeren beleid;
- de structuurvisie geeft tevens aan hoe de provincie zich voorstelt de voorgenomen ontwikkeling te verwezenlijken (=uitvoeringsstrategie);

Naast deze verplichte vorm van structuurvisie, kent de wet ook een facultatieve vorm van de structuurvisie en wel de structuurvisie voor aspecten van het provinciaal ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld het detailhandelsbeleid of een structuurvisie op aspecten voor de EHS.

De eisen die nu gelden voor het Streekplan, zullen straks ook gelden voor de provinciale structuurvisie. Zo zal, indien in een structuurvisie wordt voorzien in de realisatie van een mer-plichtige activiteit, voldaan moeten worden aan de verplichting tot het opstellen van planMER (de zgn. Strategische Milieubeoordeling). Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de verplichtingen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998.

De afbakening in bevoegdheid tussen bijvoorbeeld Rijk en provincie wordt gevonden in het niveau van het ruimtelijk belang. Het Rijk is bevoegd indien het gaat om een goede *nationale* ruimtelijke ordening, de provincie indien het gaat om een goede *provinciale* ruimtelijke ordening en de gemeente indien het gaat om een goede *gemeentelijke* ruimtelijke ordening. Hiermee heeft de wetgever beoogd dat het Rijk en de provincies zich niet zullen inlaten met puur lokale aangelegenheden.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat de structuurvisie primair een politiek-bestuurlijk instrument is dat geen juridische werking heeft naar andere overheden of de burgers. Er is slechts sprake van zelfbinding van het vaststellende orgaan (i.c. PS). Hiervoor werd echter al opgemerkt dat PS in de structuurvisie tevens een uitvoeringsstrategie dienen vast te stellen. Daarbij dienen PS dus aan te geven welke Wro-instrumenten zij daarvoor inzetten (daarnaast kunnen zij ook andere instrumenten inzetten, bijvoorbeeld financiële middelen).

¹² Memorie van Antwoord, Eerste Kamer 28916, 28916C, blz. 47

¹³ Wel kan de provinciale inspraakverordening van toepassing zijn op de totstandkoming van een provinciale structuurvisie. In dat geval is Afdeling 3.4 Awb van toepassing, tenzij in de inspraakverordening anders is bepaald (art. 147, lid 2 Provinciewet).

¹⁴ Volgens de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer (EK 2005-2006, 28916C, blz. 5), ligt het voor de hand dat in de rijks- of provinciale structuurvisie wordt verwoord welke ruimtelijke kwesties van nationaal dan wel provinciaal belang worden geoordeeld en op welke wijze het Rijk of de desbetreffende provincie de verantwoordelijkheid daarvoor wil effectueren.

B Instrumenten gericht op beleidsdoorwerking

In de Wro zijn vijf instrumenten opgenomen die zijn gericht op de juridische doorwerking van het provinciale beleid zoals dat is/wordt vastgelegd in de structuurvisie. De inzet van deze instrumenten is aan de orde in die situaties waarin PS van oordeel zijn dat haar beleid juridisch dient door te werken in gemeentelijke plannen. Daarbij wordt een tweedeling aangebracht tussen instrumenten die vooraf (proactief) kunnen worden ingezet en instrumenten waarbij achteraf op gemeentelijke plannen wordt gereageerd (reactief).

Vooraf: instrumenten gericht op proactieve doorwerking

1 (Voor)overleg

De Wro en het Bro verplicht op verschillende plekken tot (voor)overleg. De nieuwe Wro gaat uit van samenwerking vooraf.

2 De provinciale verordening

Artikel 4.1, eerste lid Wro¹⁵: indien *provinciale belangen* dat in het belang van een goede RO noodzakelijk maken, zijn regels mogelijk omtrent inhoud van bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordening. Op rijksniveau kunnen algemene regels worden gesteld bij of krachtens AMvB.

Deze algemene regels zijn algemeen verbindende voorschriften. Een verordening is daarmee een geschikt instrument om de ‘harde’ onderdelen uit het Streekplan (straks structuurvisie) op te nemen, die de kern vormen van het provinciale beleid. Indicatieve uitspraken uit het Streekplan, waarvan het kenmerk is dat zij de gemeente een grote mate van ruimte laten, lenen zich veel minder voor opname in een verordening. Met de vaststelling van een verordening krijgen gemeenten en burgers meer duidelijkheid (en daarmee rechtszekerheid) over de concrete inhoud van provinciale beleidsnormen waaraan zij zich moeten houden.

Binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening, of een nader te bepalen termijn, dient de gemeenteraad het bestemmingsplan of beheersverordening aan te passen aan de verordening. Zolang de gemeente dit niet heeft gedaan, worden bouw- en aanlegvergunningen rechtstreeks getoetst aan de verordening. Wanneer de aanvraag in strijd is met de verordening, moeten burgemeester en wethouders de bouw- of aanlegvergunning weigeren (artikelen 3.9 en 3.13 Wro). De Woningwet wordt op dit punt aangepast via de Invoeringswet Wro.

Wanneer PS verklaren dat een verordening wordt voorbereid, geldt dat als een voorbereidingsbesluit met de daaruit voortvloeiende voorbereidingsbescherming ter voorkoming van ongewenste ontwikkelingen.

Het is mogelijk om een verordening te maken voor een specifiek beleidsthema (bijvoorbeeld EHS), maar in een verordening kunnen ook regels gesteld worden voor alle provinciale beleidsthema's. Dit noemt men ook wel de integrale verordening.

Wanneer provinciale belangen verankerd zijn in een verordening is in beginsel geen uitvoering door de provincie nodig. De provinciale belangen werken namelijk, via de verordening, door naar de gemeenten.

Delegatie van “nadere regels” aan GS is mogelijk. Hiermee wordt niet bedoeld dat GS ‘beleidsregels’ kunnen opstellen op grond van de verordening. De nadere regels zijn te beschouwen als uitwerkingsregels van de verordening. Dit is min of meer vergelijkbaar met de situatie waarbij PS het Streekplan vaststellen en GS het binnen de streekplankader het streekplan kunnen uitwerken. De nadere regels hebben het karakter van algemeen verbindende voorschriften.

Verhouding Beleidslijn en de Wro-verordening

De beleidsuitspraken en regels die in categorie 1 zijn opgenomen, worden door het vaststellen van deze Beleidslijn gemarkeerd als ‘provinciaal belang’. PS kunnen alleen algemene regels stellen voorzover deze betrekking hebben op het 'provinciaal belang'. De Wro-verordening kan derhalve alleen betrekking hebben op categorie 1 beleidsuitspraken. Zie verder de Bijlage I.

¹⁵ De nummering van de artikelen is nog niet definitief. Pas wanneer de Invoeringswet Wro in het Staatsblad wordt geplaatst, zal de nummering definitief zijn.

3 De proactieve aanwijzing

Op grond van artikel 4.2 Wro kunnen GS de gemeenteraad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen. In de aanwijzing kunnen eveneens aanwijzingen omtrent de inhoud van het bestemmingsplan zijn opgenomen. Dit instrument zal doorgaans worden ingezet bij onderwerpen met een incidenteel karakter. Te denken valt aan de situatie waarin vanuit provinciale optiek in een specifiek gebied een ruimtelijke ontwikkeling of een planologische bescherming noodzakelijk is terwijl het vigerende bestemmingsplan die ontwikkeling hindert of die beschermende werking mist.

Achteraf: instrumenten gericht op reactieve doorwerking

Naast de in de vorige paragraaf beschreven instrumenten voor een proactieve doorwerking van het provinciaal beleid, zijn er in de Wro ook drie instrumenten opgenomen die zijn gericht op reactieve doorwerking van het provinciaal beleid.

4 Zienswijze

Wanneer provinciale belangen niet genoegzaam zijn geregeld in een ontwerpbestemmingsplan of een ontwerpprojectbesluit, kunnen GS daartegen een zienswijze indienen (artikel 3.8 Wro). Wanneer een ongegrondverklaring van deze zienswijze door het gemeentebestuur een zodanig provinciaal belang schaadt, kunnen GS maatregelen treffen om de inwerkingtreding van het bestemmingsplan of projectbesluit te voorkomen. GS kunnen een reactieve aanwijzing geven of beroep instellen.

5 Reactieve aanwijzing

Door middel van een reactieve aanwijzing geven GS de gemeenteraad een aanwijzing die ertoe strekt dat een bepaald onderdeel van een vastgesteld bestemmingsplan niet in werking treedt. Deze aanwijzing kan alleen worden gegeven indien GS in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedure een zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan hebben ingebracht. Een dergelijke aanwijzing is dus een blokkeringsbesluit dat verhindert dat een bestemmingsplan (of een deel daarvan) in werking treedt omdat het in strijd is met een provinciaal belang (of belangen).

De wetgever ziet de reactieve aanwijzing als vangnet- of noodrembevoegdheid voor onvoorziene omstandigheden. Bij het gebruikmaken van deze reactieve aanwijzing geldt een dubbele motiveringsplicht. In de eerste plaats moeten GS motiveren waarom sprake is van een 'provinciaal belang (of belangen)'. Als aanvulling daarop wordt van GS geëist dat zij in hun motivering vermelden "*de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die hen beletten het betrokken provinciale belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen*". GS moeten dus motiveren waarom ter bescherming van het provinciaal belang géén gebruik is gemaakt van de proactieve aanwijzing, de verordening en het inpassingsplan. Ratio van deze aanvullende motiveringseis is dat de Wro ervan uitgaat dat de provincie in beginsel proactief optreedt. Dit betekent dat de reactieve aanwijzing waarschijnlijk alleen maar in de volgende gevallen kan worden gegeven:

1. wanneer voorafgaand daaraan GS een proactieve aanwijzing hebben gegeven;
2. wanneer de reactieve aanwijzing is gebaseerd op een Wro-verordening;
3. wanneer het gaat om volstrekt onvoorziene omstandigheden.

De minister van VROM heeft duidelijk verwoord dat de reactieve aanwijzing niet de functie kan vervullen van een permanent inzetbaar handhavinginstrument voor het naleven van bestuurlijke afspraken of afdwingen van beleidsopvattingen. Seriële aanwending van de reactieve aanwijzing voor borging van bestuurlijke afspraken of beleid of beleidsregels, vastgelegd in nota's of visies past niet in het stelsel van de Wro.¹⁶

6 Beroep

In artikel 8.2 Wro is bepaald dat een belanghebbende beroep kan instellen bij de Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State (ABRS) tegen een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan of inpassingsplan. Een aantal artikelen van de Wro wordt op de zogenaamde

¹⁶ EK, 30938 C, Invoeringswet Wro, Memorie van Antwoord, p.21-22.

negatieve lijst van de Awb geplaatst: hiertegen kan géén beroep worden ingesteld. Zo kan er bijvoorbeeld geen beroep (en dus geen bezwaar) ingesteld worden tegen structuurvisies.

Indien een gemeente met een bestemmingsplan (of projectbesluit) een ontwikkeling faciliteert die niet past binnen het door PS vastgestelde beleid, en de zienswijze van GS niet heeft gehonoreerd, kunnen GS beroep instellen bij de Raad van State tegen het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad. GS zijn in deze situatie als belanghebbende aan te merken aangezien de gemeente in strijd handelt met een als provinciaal belang aangemerkt belang in de structuurvisie.

Reactieve aanwijzing of beroep?

Een reactieve aanwijzing is het meest effectieve instrument om te voorkomen dat er onwenselijke onomkeerbare ruimtelijke ingrepen mogelijk worden gemaakt op gemeentelijk niveau. Het gemeentelijke plan komt immers door de reactieve aanwijzing niet tot stand! De gemeente moet voor het onderdeel dat ‘geblokkeerd’ wordt een nieuw bestemmingsplan vaststellen.

Wanneer op gemeentelijk niveau ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt die

a) wel strijdig zijn met een provinciaal belang, maar die

b) niet leiden tot onomkeerbare ruimtelijke ingrepen, kunnen GS beroep instellen tegen het gemeentelijke plan. Door beroep in te stellen, wordt de werking van een besluit (bijvoorbeeld bestemmingsplan of projectbesluit) *niet* geschorst. Er kan een voorlopige voorziening worden gevraagd. De werking van het besluit wordt in dat geval opgeschort totdat op het verzoek is beslist. De ABRS moet binnen 12 maanden, na afloop beroepstermijn, een beslissing nemen. Bij het instellen van beroep geeft de provincie de regie uit handen: de rechter toetst en doet uitspraak. Bij het geven van een reactieve aanwijzing houdt de provincie zelf de regie in handen.

C Instrumenten gericht op beleidsuitvoering

Eén van de uitgangspunten van de Wro is dat de provincie meer ontwikkelingsgericht en uitvoeringsgericht gaat werken. Voor dit doel staan de provincie enkele instrumenten ter beschikking.

7 Inpassingsplan

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorzien in drie planniveaus, te weten gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau ten behoeve van respectievelijk, gemeentelijke, provinciale en nationale ruimtelijke belangen.

Door het amendement Van Bochove, Verdaas en Lenards (nr. 28) is dat teruggebracht tot één bestemmingsplanniveau, dat wil zeggen het gemeentelijke bestemmingsplan. Het amendement was voorzien van de volgende toelichting:

“Het bestemmingsplan blijft het exclusieve instrument van de gemeenten. Dit neemt niet weg dat Rijk en provincie hun verantwoordelijkheid moeten kunnen nemen tot en met de uitvoering van hun projecten. De mogelijkheden van het bestemmingsplan zijn daarom gekoppeld aan de procedure van het inpassingsplan. Op het moment dat het inpassingsplan echter tot stand is gekomen, treedt de beheersfase in en is niet langer sprake van een Rijks- of provinciaal belang. Op dat moment daalt het inpassingsplan in c.q. wordt omgezet in een gemeentelijk bestemmingsplan. Dit verhoogt de eenduidigheid voor burgers en bedrijven”.

Wanneer vanuit provinciaal belang het noodzakelijk is dat de provincie zelf een project wil uitvoeren, kan zij daarvoor een inpassingsplan vaststellen. Het inpassingsplan is geen interventiebevoegdheid. Het is provinciale bevoegdheid om zelf actief ontwikkelingen te realiseren. Op het inpassingsplan zijn alle wettelijke bepalingen inzake bestemmingsplannen van overeenkomstige toepassing. Belangrijk om te melden is dat alvorens PS tot vaststelling van het inpassingsplan overgaan, zij de gemeenteraad moeten horen.

Bij de vaststelling van een inpassingsplan kan de provincie bepalen dat zij de bevoegdheden en verplichtingen met betrekking tot de uitvoering van het inpassingsplan zelf uitoefent. Daarbij moet de provincie aangeven tot welk tijdstip zij dat zal doen. Een inpassingsplan wordt wanneer het wordt vastgesteld (van rechtswege) onderdeel van het gemeentelijk bestemmingsplan.

8 Het projectbesluit

Artikel 3.26 Wro ziet op het provinciale projectbesluit. Voorafgaand aan het inpassingsplan kan de provincie een projectbesluit vaststellen. Een projectbesluit moet **altijd** worden gevolgd door een inpassingsplan. Met het projectbesluit kunnen PS afwijken van een vigerend bestemmingsplan wanneer dat aan de realisatie van een provinciaal project in de weg staat. Binnen één jaar nadat het projectbesluit onherroepelijk geworden is, leggen GS een ontwerp-inpassingsplan, waarin het project is ingepast, ter inzage. Het betreft dan een (ontwerp)inpassingsplan voor het grondgebied waarop het projectbesluit betrekking heeft. Bij het projectbesluit kan worden bepaald dat de termijn van één jaar, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, wordt verlengd tot maximaal twee jaar dan wel vier jaar. Tegen het ontwerp-inpassingsplan kunnen **géén** zienswijzen¹⁷ ingediend worden voor zover het ontwerp-inpassingsplan zijn grondslag vindt in een projectbesluit! Het projectbesluit bevat een goede ruimtelijke onderbouwing van het project. PS kunnen de bevoegdheid tot het nemen van een projectbesluit delegeren aan GS.¹⁸

Aan het inpassingsplan en het projectbesluit kunnen de instrumenten van het grondbeleid worden gekoppeld.¹⁹ Daarnaast kan de coördinatieregeling van toepassing worden verklaard op het inpassingsplan of het projectbesluit.

¹⁷ Artikel 3.27 Wro. Doordat een projectbesluit altijd gevolgd moet worden door een inpassingsplan en het feit dat er tegen het ontwerp-inpassingsplan geen zienswijzen kunnen worden ingediend, is het projectbesluit een beduidend minder aantrekkelijk instrument dan bijv. het inpassingsplan. Dit is ook de bedoeling van de wetgever. Zolang het projectbesluit nog niet is omgezet in een inpassingsplan (dat door vaststelling een bestemmingsplan wordt), kunnen er géén leges worden geheven voor vergunningaanvragen die worden gedaan op basis van dat projectbesluit.

¹⁸ Artikel 3.27, tweede lid juncto artikel 3.10, vierde lid Wro.

¹⁹ Zie verder paragraaf 5.1 en paragraaf 6.5.

De coördinatieregeling

De provinciale coördinatieregeling is opgenomen in de artikelen 3.33 en 3.34 Wro. Op grond van deze artikelen kan bij besluit van PS worden bepaald dat op de besluitvorming over de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid de coördinatieregeling van toepassing is. Dit betekent dat de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden vergunningen en andere besluiten worden gecoördineerd. De coördinatieregeling is geen zelfstandig instrument: het kan niet 'los' worden ingezet. Het kan alleen aan een inpassingsplan of projectbesluit worden gekoppeld.

Één van de doelen van de nieuwe Wro is het verbeteren van de uitvoeringsgerichtheid. Een nieuwe coördinatieregeling voorziet hierin. Wanneer naast een besluit tot wijziging van een bestemmingsplan ook andere besluiten moeten worden genomen of procedures moeten worden doorlopen om tot de verwezenlijking van bestemmingsplanonderdelen te komen, kan de coördinatieregeling worden ingezet. Voorwaarde is dat GS of PS als bevoegde instantie op vergunningverleningniveau betrokken zijn. Wanneer alleen de gemeente betrokken is bij de vergunningverlening, kan de coördinatieregeling niet worden ingezet door de provincie. Besluiten die gemeentelijk niveau gecoördineerd kunnen worden, zijn: bouwvergunningen, sloopvergunningen, kapvergunningen, in- en uitritvergunningen en overige ontheffingen voor verschillende doeleinden. De huidige WRO bevat ook een (vergelijkbare) coördinatieregeling neergelegd in de artikelen 41c t/m 41e.

Het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) introduceert de zogeheten omgevingsvergunning. In de omgevingsvergunning wordt een groot aantal vergunningen en ontheffingen uit verschillende wetten gecombineerd. Als zodanig heeft de Wabo al een coördinerend karakter. De coördinatieregeling van de Wro lijkt op de omgevingsvergunning van de Wabo. Er zijn twee verschillen. Ten eerste zorgt de coördinatieregeling ervoor dat verschillende besluiten worden gebundeld in één *procedure*. Doordat inspraak en rechtsbescherming op één plaats/moment worden geconcentreerd in plaats van allemaal afzonderlijke momenten, kan een versnelling worden aangebracht in de procedure. De omgevingsvergunning daarentegen bundelt de verschillende besluiten in één *besluit*, met één bevoegd gezag, één aanvraag en één procedure.

Een tweede verschil is het *verplichte* karakter van de omgevingsvergunning tegenover het *facultatieve* van de coördinatieregeling.

De Wabo zal een aantal figuren uit de nieuwe Wro halen. Het gaat hierbij om het projectbesluit, de aanleg- en sloopvergunning en de ontheffingen. Deze worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Als de omgevingsvergunning eenmaal bestaat, kan het nog altijd nodig zijn de coördinatieregeling uit de Wro te gebruiken. Dit zal vooral het geval zijn indien een initiatief aan de orde is waarin naast een omgevingsvergunning tevens een wijziging van het bestemmingsplan nodig is.

C* Instrumenten grondbeleid

Ten behoeve van de beleidsuitvoering krijgt de provincie aanvullende bevoegdheden met betrekking tot het voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaal en bovenplanse verevening. Het gebruik van deze instrumenten is gekoppeld aan het inzetten van een structuurvisie, projectbesluit of inpassingsplan.

Grond verwerven (kosten verdisconteren)	Grond niet verwerven, maar Grex-wet inzetten
Voorkeursrecht vestigen Het voorkeursrecht is een grondbeleidinstrument voor de verwerving van gronden en opstallen door de overheid. De overheid kan het voorkeursrecht vestigen op gronden waarvan de toekomstige bestemming afwijkt van het huidige grondgebruik.	Kostenverhaal Kostenverhaal is het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren in het gebied.
Onteigenen Onteigening is een grondbeleidinstrument voor de verwerving van gronden en opstallen door de overheid. De Onteigeningswet dateert uit 1851. De wet biedt 10 grondslagen (titels) voor het gedwongen afstaan van grond aan de overheid, zoals de uitvoering van een bestemmingsplan en de aanleg van een rijksweg. Bij onteigening moet de overheid alle schade die een particuliere eigenaar lijdt, vergoeden. De onteigeningstitel wordt voor de provincie verbreed.	Bovenplanse kostenverevening Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

9 Provinciaal voorkeursrecht: wat betekent het?

- Grondeigenaar is niet verplicht tot verkoop;
- bij vrijwillige verkoop eerst aanbieden aan de provincie;
- versterking regierol provincie uitvoering ruimtelijk beleid;
- betere uitgangspositie op de grondmarkt;
- prijsopdrijving door speculatie kan worden voorkomen;
- bouw mogelijkheden worden niet aangetast.

Een voorkeursrecht kan worden gevestigd om gronden en opstallen te verwerven door een overheid. De provincie kan straks een voorkeursrecht vestigen op gronden waarvan de toekomstige bestemming afwijkt van het huidige grondgebruik. Het gevestigde voorkeursrecht houdt in dat een particuliere eigenaar die gronden vrijwillig wil verkopen, verplicht is die eerst aan de overheid te koop aan te bieden. Wanneer de overheid geen interesse heeft is de particuliere eigenaar vrij de grond te verkopen aan wie hij maar wil.

Aanwijzen van gronden waarop het voorkeursrecht gevestigd wordt:

- voor aanwijzing komen in aanmerking gronden waaraan bij het inpassingsplan of provinciaal projectbesluit een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan of besluit.
- voorts komen de volgende gronden in aanmerking voor aanwijzing: gronden die zijn begrepen in een provinciale structuurvisie, waarbij aanwijzingen zijn gegeven voor de bestemming en waaraan bij de structuurvisie een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van de toegedachte bestemming.
- gronden die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie, maar waarbij in het besluit tot aanwijzing aan de betrokken gronden een niet-agrarische bestemming wordt toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie.

10 **Onteigening**

- niet mogelijk bij zelfrealisatierecht (in staat en bereid...)!
- alleen mogelijk als daarmee het algemeen belang is gediend;
- volledige schadeloosstelling;
- provincie kan nu al onteigenen voor wegen en natuur;
- straks ook o.g.v. een inpassingsplan/projectbesluit.

Wanneer het niet lukt om grond vrijwillig in handen te krijgen, kan grond worden verkregen door te onteigenen. De onteigeningstitel voor provincies wordt verbreed. De provincie kan nu al onteigenen ten behoeve van provinciale wegen en natuur.

Voor grote nieuwbouwprojecten of de aanleg van wegen en kanalen heeft de overheid grond nodig. Die grond is vaak in handen van particulieren of bedrijven. Soms kan de overheid de grond gewoon kopen, soms lukt dat niet. Als de eigenaar van de grond en de overheid het niet eens worden, kan de overheid een onteigeningsprocedure inzetten. Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang, onder bepaalde voorwaarden en in overeenstemming met nationaal en internationaal recht. Mogelijk geldt ook de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Die geeft eigenaren de plicht om in bepaalde gevallen bij verkoop de grond eerst aan de gemeente aan te bieden. Als grond wordt onteigend, wordt alles wat daar vast op staat eigendom van de overheid. Onteigening kan alleen plaatsvinden wanneer het algemeen belang daarmee aantoonbaar gediend is.

Wanneer een grondeigenaar aannemelijk kan maken dat hij een nieuwe, door de overheid gewenste bestemming zelf wil en kan realiseren (zelfrealisatierecht), kan hij niet onteigend worden door de overheid. Als de plannen van de grondeigenaar echter te veel afwijken van hetgeen de overheid wil, kan die de rechter toch vragen om te onteigenen.

De (volledige) schadeloosstelling wordt altijd bepaald in geld. De overheid kan de eigenaar eventueel vervangende grond aanbieden. De schadeloosstelling is in ieder geval zo groot als de waarde van het bezit. Daarnaast bestaat een vergoeding voor waardevermindering van ander bezit en voor bijkomende kosten als verhuiskosten en inkomensschade.

11 **Kostenverhaal**

Hieronder wordt verstaan: het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Alle kosten van de grondexploitatie van een locatie komen voor kostenverhaal in aanmerking. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via vrijwillige overeenkomsten (privaatrechtelijk) of via de bouwvergunning (publiekrechtelijk).

Voor het kostenverhaal wordt in het Besluit ruimtelijke ordening een *kostensoortenlijst* opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.

Om aan de onduidelijkheid over de door de overheid te verhalen kostensoorten een einde te maken komt er een lijst van kostensoorten die in de exploitatieopzet mogen worden opgenomen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk (afdwingbaar) verhaald worden. De lijst wordt in het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening vastgelegd. Hiermee wordt een einde gemaakt aan de al veertig jaar bestaande rechtsonzekerheid over de te verhalen kostensoorten.

Bij een locatie kunnen in beginsel alle kosten die op de lijst staan verhaald worden, maar voor ze echt in rekening gebracht kunnen worden moeten ze nog twee toetsen doorstaan.

In de eerste plaats moeten ze voldoen aan de drie in de wet opgenomen toetsingscriteria:

1. **Profijt:** de locatie moet er wat aan hebben
2. **Toerekenbaarheid:** is er andere financiering? Zouden de kosten ook gemaakt zijn zonder de locatie?. Wegen die toch al in de planning zaten mogen dus niet worden verhaald.
3. **Proportionaliteit:** de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over iedereen die ervan profiteert.

In de tweede plaats wordt gekeken of de locatie de kosten kan 'dragen'. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, kunnen de totale kosten verhaald worden. De winst die een plan oplevert valt toe aan de betreffende eigenaren. De overheid mag die winst niet afroemen. Als de totale kosten hoger zijn dan de opbrengsten mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden

verhaald op gronden in het exploitatiegebied en moet de gemeente zorgen voor dekking van het tekort. Eigenaren kunnen daardoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is.

12 Bovenplanse verevening bij gebiedsontwikkeling

Bovenplanse verevening kan worden ingezet bij gebiedsontwikkeling. Als de gebiedsontwikkeling niet in één exploitatieplan kan worden gevat, is binnenplanse verevening niet toereikend. Bovenplanse verevening kan dan uitkomst bieden. Winstgevende locaties worden, op vrijwillige basis, ingezet voor kosten op verliesgevende locaties, zodat die ook gerealiseerd kunnen worden. Wanneer alle onderdelen van de gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd, levert dat de beste ruimtelijke kwaliteit.

Bovenplanse verevening is alleen mogelijk via overeenkomsten. In een overeenkomst over grond-exploitatie mogen afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan groen- en recreatiegebieden. Dergelijke afspraken zijn binnen het huidige wettelijk kader veelal niet rechtsgeldig omdat een wettelijke grondslag ontbreekt. De Grex-wet voorziet in de wettelijke grondslag.

Eis voor afspraken over bovenplanse verevening: ze moeten passen in een ruimtelijke structuurvisie. Een dergelijke structuurvisie zal aangeven tussen welke locaties verevening zal plaats vinden. Door het in procedure brengen van een structuurvisie worden nog onbekende locaties bekend. Met aanvaarding van het amendement Irrgang c.s. door de Tweede Kamer²⁰ is aan artikel 6.13 toegevoegd: *“Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen”*.

Bovenplanse verevening vindt nu op vrijwillige basis plaats in het programma Hart van de Heuvelrug. Daar worden de groene projecten gefinancierd met het toestaan van rode projecten.

D Niet Wro-instrumenten

Naast de specifieke Wro-instrumenten zijn er nog meer manieren om provinciaal beleid te realiseren. De provincie kan stimuleren, faciliteren, adviseren, participeren en subsidiëren. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld stimuleringsfondsen, aanjaagteam Wonen, kennisteam bedrijventerreinen, bestuursconvenanten, subsidieregelingen, stimuleringsfondsen en andere financiële middelen.

Deze niet Wro-instrumenten kunnen naast de Wro-instrumenten ingezet worden om provinciaal beleid door te laten werken op gemeentelijk niveau en om het provinciaal beleid te realiseren. Echter, de Wro-instrumenten kunnen niet ingezet worden om naleving van bestuursconvenanten af te dwingen!

²⁰ TK 30 218, nr. 20 (Amendement Irrgang van 29 juni 2006).