

Protocolafspraken met betrekking tot de WRO bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten 2021

A. Inleiding en reikwijdte afspraken

De Wet ruimtelijke ordening geeft de provincie een aantal specifieke instrumenten om ruimtelijk beleid te kunnen voeren. Provinciale Staten bepalen daarbij de inhoudelijke kaders en beschikken tevens over een aantal meer uitvoeringsgerichte instrumenten.

Gedeputeerde Staten oefenen een aantal aan hen in de wet toegekende bevoegdheden uit binnen de door Provinciale Staten gegeven kaders.

De in de wet genoemde instrumenten zijn:

- a) (Provinciale) structuurvisie (thans: Omgevingsvisie) en (provinciale) verordening (1 april 2019 is de Omgevingsverordening in werking getreden) (kaderstelling, PS);
- b) (Provinciaal) inpassingsplan en coördinatie-regeling (uitvoering, PS/GS).
- c) Rijksinpassingsplannen (uitvoering GS)
- d) Vooroverleg, zienswijze en reactieve aanwijzing met betrekking tot gemeentelijke bestemmingsplannen en beroep tegen bestemmingsplannen, hieronder vallen ook bestemmingsplannen 'met verbrede reikwijdte' ogv de Crisis-en herstelwet (omgevingsplannen) (uitvoering, GS).
- e) Proactieve aanwijzing (uitvoering, GS).
- f) Ontheffingen van de verordening (uitvoering, GS).

Ten behoeve van de provinciale praktijk zijn tussen PS en GS protocolafspraken gemaakt met als doel om, rekening houdend met de verschillende verantwoordelijkheden en passend binnen de wettelijke kaders, procedures slagvaardig en snel te kunnen voeren.

De afspraken onder de punten a, b en f en zijn voor het laatst in PS op 9 juli 2014 besproken. De actualisatie omvat daarmee enkele nieuwe onderwerpen en is voor een aantal onderdelen van bestaande afspraken up-to-date gebracht. Omwille van de overzichtelijkheid is alles in dit huidige document opgenomen.

Op 1 april 2019 is het nieuwe Omgevingsbeleid (Omgevingsvisie inclusief het Programma Ruimte en de Omgevingsverordening) vastgesteld. Hiermee is gekozen om in aanloop naar de komst van de Omgevingswet twee belangrijke kerninstrumenten van deze wet – de omgevingsvisie en de omgevingsverordening – op basis van het huidig recht vast te stellen.

NB 1: Met betrekking tot de inzet van de onder c genoemde sturingsinstrumenten geldt dat monitoring van de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen wordt verschaft via de Staat van Zuid-Holland,

NB 2: Het onder d genoemde instrument van de proactieve aanwijzing is tot september 2020 in Zuid-Holland nog nooit ingezet, omdat de juridische meerwaarde daarvan niet groot leek.

Op de wettelijke verplichting om binnen een door GS aan te geven termijn een bestemmingsplan met een bepaalde inhoud op te stellen staat geen sanctie, zodat bij niet medewerking door een gemeente na afloop van die termijn alsnog naar een ander instrument moet worden omgezien.

Vanwege het te verwachten bestuurlijke effect van de inzet van dit instrument kan dit instrument meer geregeld worden ingezet bij kwesties die het provinciaal betreffen en waarvoor dit een geëigend instrumenten lijkt te zijn om de benodigde "druk" uit te oefenen, waarbij kan worden gedacht aan de gewenste categorieën woningbouwdifferentiaties in bestemmingsplannen (sociaal-midden-vrije sector huur/koop) Tot nu toe hebben wij het instrument één keer ingezet. PS worden door GS over het voornemen tot het geven van een proactieve aanwijzing geïnformeerd overeenkomstig artikel 4.2 Wro.

NB 3: een aantal begrippen en beschrijvingen van de instrumenten inmiddels zijn verouderd. (enkele voorbeelden: *oud*, Structuurvisies, Visie Ruimte en mobiliteit Verordening Ruimte en *nieuw*, Omgevingsvisie, Omgevingsverordening) het protocol is hierop aangepast.

Ter aanvulling op het protocol zijn nadere afspraken gemaakt tussen PS en GS over de werkwijze planbeoordeling en over het informeren van PS in situaties waarbij politiek bestuurlijk gevoelige locaties zijn aangewezen.

Hieronder wordt een overzicht van de actuele protocolafspraken als volgt weergegeven.

- 1.Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.**
- 2.Provinciaal inpassingsplan en coördinatierегeling**
- 3.Rijksinpassingsplan**
- 4.Ontheffingen van de Omgevingsverordening**
- 5.Beoordeling regionale visies**

B. Inhoud protocolafspraken

1. Vaststelling en herziening van Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

Algemeen

Vaststelling en herziening van de Omgevingsvisie, en de Verordening zijn bevoegdheden van PS. De rol van GS is het opstellen van het ontwerp en het reageren op zienswijzen. Voorafgaand aan een ontwerp kan een startnotitie, brief of anderszins worden opgesteld om te beschrijven welke verandering wordt beoogd. Planning van aanpassingen is voor PS te volgen via de lange termijn agenda (LTA) Omgevingsbeleid.

De Omgevingsvisie bevat het strategische beleid van de provincie. Dit document is zelfbindend. De Omgevingsverordening tenslotte geeft voor een aantal ruimtelijke provinciale belangen regels waaraan gemeentelijke bestemmingsplannen moeten voldoen.

Procedure

Voor deze instrumenten is de hierna beschreven (standaard)procedure in beginsel hetzelfde.

	Wat	Wie	Opmerkingen
1	Start planning Lange termijn agenda (LTA)	GS/PS	PS geven aan in het kader van lange termijn agenda (LTA) of startnotitie (op onderdelen) benodigd is.
2	Opstellen ontwerp en indien nodig opstellen PlanMER	GS	
3	Bespreken ontwerp	Cie.	De vraag die aan de orde is, is of het ontwerp ter inzage kan worden gelegd. Tevens kunnen procedurele zaken aan de orde komen, zoals het al dan niet houden van een hoorzitting.
4	Ter inzage leggen ontwerp	GS	Terinzagelegging vindt plaats gedurende 6 weken, rekening houdend met vakantieperiodes.
5	Advies PAL, PPC en Commissie MER	GS	(indien van toepassing)
6	Nota van beantwoording/ wijziging opstellen	GS	
7	Vaststellen gewijzigd ontwerp	GS	
8	Hoorzitting	Cie.	Optioneel (zie 3).
9	Bespreken Nota van beantwoording/	Cie.	Als een eventuele hoorzitting heeft plaatsgevonden dan worden voor deze bespreking geen insprekers uitgenodigd.

	wijziging		
10	Vaststellen herziening inclusief wijzigingen/ amendementen	PS	Bij wijzigingen die naar voren komen na de ter inzagelegging van het ontwerp en die zeer ingrijpend zijn zullen GS aan PS een voorstel doen omtrent het al dan niet opnieuw ter visie leggen van het ontwerp.

2. Provinciaal Inpassingsplan, en coördinatie-regeling.

Algemeen

Vaststelling van een provinciaal inpassingsplan (Pip) is een bevoegdheid van PS. De rol van GS is het opstellen van een ontwerp en het reageren op zienswijzen.

Provinciale Staten kunnen verder bepalen dat alle besluiten die nodig zijn voor de realisering van een provinciaal ruimtelijk belang worden gecoördineerd (coördinatie-regeling), waarbij tevens bepaald kan worden dat Gedeputeerde Staten niet alleen coördineren maar ook in plaats van de oorspronkelijk bevoegde gezagen zelf de besluiten nemen.

Een besluit over het al dan niet toepassen van de verschillende vormen van de coördinatie-regeling kunnen PS, al dan niet op voorstel van GS, in combinatie met de startnotitie voor een inpassingsplan nemen. Het is echter ook mogelijk om in een later stadium van de procedure alsnog een dergelijk besluit te nemen. Een voorbeeld van een provinciaal inpassingsplan is de procedure voor de Warmteleiding Vlaardingen-Den Haag.

Procedure

Voor de procedure van het inpassingsplan geldt het volgende:

- GS bereidt een PS voorstel voor waarin besloten wordt tot opstellen van een Pip.
- Behandeling vindt in principe plaats in de Statencommissie waar volgens PS het inhoudelijke thema thuishoort.
- Als GS inschatten dat het ontwerp niet omstreden of spoedeisend is, kunnen zij dit ambtelijk alvast laten voorbereiden en ter kennisname bij het PS besluit tot opstellen van het Pip voegen. Als de Statencommissie besluit een versnelde procedure te volgen, kan het ontwerp daarna direct de inspraak in.
- Bij het besluit tot voorbereiden van een inpassingsplan of projectbesluit wordt ingegaan op de vraag of het nodig is om de coördinatie-regeling van toepassing te verklaren en zo ja of aan GS ook de bevoegdheid moet worden toegekend zelf over de te coördineren besluiten te beslissen.

NB 1: Een provinciaal projectbesluit kan door PS alleen worden genomen ter verwezenlijking van een project van provinciaal ruimtelijk belang. Zo'n besluit zal niet vaak voorkomen (bijvoorbeeld het realiseren van regionale verbindingroutes of grote havens). Door de invoering van de Wabo is een provinciaal projectbesluit opgegaan in een omgevingsvergunning op provinciaal niveau. GS zijn het bevoegde gezag voor deze toestemming (artikel 3.1 Bor). GS moeten verplicht advies vragen aan B&W (artikel 6.1, eerste lid, Bor). GS kunnen gemotiveerd van het advies van B&W afwijken. Voor deze omgevingsvergunning geldt dat PS een verklaring van geen bedenkingen moeten verlenen in plaats van de gemeenteraad (artikel 6.5, vierde lid, Bor). PS kunnen kan categorieën van gevallen aanwijzen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet nodig is (artikel 6.5, derde en vierde lid, Bor).

NB 2: In de nieuwe Omgevingswet zal het projectbesluit weer zijn herintrede doen. In het projectbesluit staat beschreven op welke manier het bevoegd gezag een bepaald project zal uitvoeren.

3. Rijksinpassingsplannen

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is voor zowel het Rijk als de Provincie de mogelijkheid opgenomen om zelf zaken ruimtelijk vast te leggen in zogenoemde inpassingsplannen.

In artikel 3.28 Wro is opgenomen, dat de Minister, indien sprake is van nationale belangen, de gemeenteraad en provinciale staten gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan kan vaststellen. Hieraan is toegevoegd dat dit horen van de gemeenteraad en provinciale staten gecombineerd kan worden met het in artikel 3.1.1. van het Besluit ruimtelijke ordening genoemde vooroverleg. Een voorbeeld hiervan is het voorontwerp inpassingsplan project Porthos Transport opslag van CO₂ van 9 juni 2020.

In de praktijk blijkt dit in te houden dat er door het Rijk, tenminste voor zover het om grootschalige projecten gaat, ambtelijke werkgroepen in het leven geroepen worden waarin de inhoud van het betreffende plan en de te volgen procedure met alle betrokkenen wordt besproken. Vervolgens wordt het voorontwerp bestemmingsplan ófwel naar zowel GS als naar PS, dan wel alleen naar PS gezonden, met het verzoek er binnen een termijn van meestal zes weken op te reageren. Deze termijn is niet wettelijk vastgelegd. Er is dus geen sprake van een fatale termijn, maar het is evident dat de voortgang van het betrokken project het noodzakelijk maakt om ernaar te streven binnen niet al te lange tijd te reageren. Immers alleen als er zo veel mogelijk binnen de gestelde termijn wordt gebleven zullen er voor het Rijk mogelijkheden zijn om de provinciale reactie optimaal door te laten werken in het inpassingsplan.

Gezien de voor het opstellen van een reactie op een voorontwerp van een inpassingsplan noodzakelijke (procedure)tijd is het vrijwel onmogelijk om deze ter vaststelling aan PS voor te leggen zonder de termijn van zes weken al te zeer te overschrijden. GS zullen in komende gevallen bij het Rijk een reactie indienen waarin zij uiteraard binnen de door de Provinciale Omgevingsvisie en mogelijk andere door PS vastgestelde beleidsstukken gestelde kaders blijven. Tevens zullen GS in deze reacties opnemen dat wij deze onder voorbehoud van het door PS in te nemen standpunt bij de Minister indienen. GS zullen een afschrift van deze reactie toezenden aan PS, waarbij de Staten zelf kunnen bepalen of deze bespreking behoeft. Op deze wijze zal het voor PS mogelijk zijn om de door GS ingediende reactie aan te scherpen, te preciseren en/of te nuanceren. Bespreking vlak na ontvangst van de reactie is in die gevallen wel wenselijk opdat het Rijk zo snel mogelijk over de aanscherpingen en/of aanpassingen beschikt.

Hoewel het zinvol is om vooral op het voorontwerp van het rijksinpassingsplan te reageren omdat er dan voor het Rijk nog voldoende mogelijkheden zijn om het plan in de gewenste zin aan te passen, kan het ook noodzakelijk en/of gewenst zijn om een zienswijze in te dienen met betrekking tot het ontwerp van een rijksinpassingsplan. Hierbij is wel sprake van een wettelijk vastgelegde termijn, en wel van een termijn van zes weken. Zienswijzen die na afloop van deze termijn worden ingediend worden niet in behandeling genomen.

Tot slot, de Provinciale omgevingsverordening is niet van toepassing op rijksinpassingsplannen aangezien deze gericht is op gemeentelijke bestemmingsplannen en dat het voor de Provincie op grond van de Crisis en Herstelwet niet mogelijk is om bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State beroep aan te tekenen tegen een rijksinpassingsplan.

4. Ontheffingen van de Omgevingsverordening

Algemeen

Het verlenen van ontheffingen van de verordening is een bevoegdheid van GS, waarbij PS in de verordening de ontheffingsvoorwaarden (kunnen) formuleren. Die voorwaarden worden op zich ingeperkt door de wettelijke bepaling dat er sprake moet zijn van een situatie waarbij de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen

In de Omgevingsverordening is die wettelijke beperking expliciet als randvoorwaarde voor het verlenen van ontheffingen geformuleerd in artikel 6.29. Uit de rechtspraak volgt bovendien dat de bijzondere omstandigheden gelet op de wetsgeschiedenis moeten zijn gelegen in de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling waarvoor de ontheffing is aangevraagd. Er is dus slechts beperkte ruimte voor het verlenen van een ontheffing.

Daarnaast zijn voor situaties waarin een ontheffingsverzoek dat betrekking heeft op een gebied binnen Natuurnetwerk Nederland nog aanvullende voorwaarden geformuleerd. Deze voorwaarden zijn afkomstig uit het Barro (algemene regels ter bescherming van ruimtelijke belangen). Voor ontheffing van detailhandelsbeleid geldt dat in het kader van een richtlijnconforme interpretatie van artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening, onderzocht moet worden of het weigeren van de ontheffingen een zinvolle bijdrage levert aan de provinciale beleidsdoelen.

Rol GS en PS

De wettelijke rol van PS is op zich controlerend (zijn GS binnen de door PS gestelde kaders gebleven). Gelet echter op het gegeven dat een verzoek om ontheffing in de nieuwe situatie vrijwel altijd zal moeten gaan om een zeer bijzondere onvoorziene situatie is het de wens van PS om in die situaties vooraf inzicht te krijgen in de voorgenomen besluitvorming van GS in de situatie dat GS van plan zijn een ontheffing te verlenen. In de bestaande protocolafspraken is op grond van een motie van PS daarvoor reeds een (interne) voorhangprocedure ontworpen.

De inhoud van die voorhangprocedure is als volgt:

1. GS stellen een voornemen vast om een ontheffing te verlenen.
2. GS informeren de dag na het GS besluit de Statencommissie over dit voornemen.
3. Op verzoek van minimaal 2 partijen (minimaal 1 lid van een afzonderlijke partij) kan het voornemen worden geagendeerd als bespreekstuk in de Statencommissie die het thema ruimte behandelt. Dit dient binnen 10 werkdagen na ontvangst van het voornemen van GS kenbaar te worden gemaakt. GS houden daarbij rekening met de recesperiodes van PS.
4. a) Indien bespreking gevraagd: bespreking in de Statencommissie.
b) Indien geen bespreking gevraagd: GS besluit wordt aan de gemeente toegezonden.
5. GS nemen, zo snel mogelijk na bespreking in de Statencommissie, een definitief besluit over de ontheffing.

Nb: Naar aanleiding van motie 940 heeft GS PS per brief geïnformeerd over het vervolgproces naar een RES 1.0. Nieuwe locaties voor energieopwekking door middel van wind en zon op land komen in het kader van de Ressen aan de orde. Na vaststelling van de RES 1.0 zal naar verwachting de herziening van de module energietransitie van het omgevingsbeleid starten.

5. Beoordeling van regionale visies

Algemeen

In de Omgevingsvisie wordt groot belang gehecht aan de aanwezigheid van een actuele, regionaal afgestemde programmering van (o.m.) plannen voor wonen en werken, neergelegd in (sub-)regionale visies, voor wonen en kantoren en regionale bedrijventerreinvisies. Hierin staan o.a. behoefte-ramingen als basis voor die op te stellen visies.

Indien GS met een visie kunnen instemmen zullen zij deze visie formeel aanvaarden en daarbij aangeven in hoeverre in het kader van die visie (al) is voldaan aan de verschillende treden van de in de Verordening opgenomen ladder voor duurzame verstedelijking. Indien in de reactie van GS te kennen wordt gegeven dat aan 1 of meer treden van de ladder is voldaan behoeft bij de bestemmingsplannen waarin de regionale visie verder wordt verwerkt niet opnieuw die toets plaats te vinden en is aan de desbetreffende onderdelen van de ladderbepaling uit de Omgevingsverordening voldaan.

In de Omgevingsverordening is een en ander ook formeel vastgelegd, waarbij de beoordeling van een regionale visie als een bevoegdheid van GS is geformuleerd.

Rol GS en PS

Op zich is de wettelijke rol van PS ook hier controlerend (zijn GS gebleven binnen de door PS gegeven kaders). Vanwege het belang van de regionale visies hebben PS echter nadrukkelijk de wens uitgesproken om reeds vooraf betrokken te worden bij het oordeel van GS met betrekking tot een voorgelegde regionale visie. Daartoe wordt ook voor de brieven waarin GS hun reactie ten aanzien van een regionale visie geven een (interne) voorhangprocedure gevoerd.

De inhoud van die voorhangprocedure is als volgt:

1. GS stellen hun (voorgenomen) reactie vast met betrekking tot een regionale visie. Het streven is daarbij om de reacties op de verschillende visies te bundelen met het oog op het totaalbeeld.
2. GS informeren de dag na het GS besluit de Statencommissie over hun (voorgenomen) reactie(s) en doen de commissie daarbij ook de betreffende visie(s) toekomen.
3. De commissie agendeert het voornemen /de voornemens van GS ter bespreking in de eerstvolgende commissievergadering.
4. GS beslissen zo spoedig mogelijk na bespreking in de commissie definitief over de voorgelegde regionale visie(s).