



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## GS brief aan Provinciale Staten

Contact:  
Dhr. E.J. Molenwijk  
070 - 441 74 15  
ej.molenwijk@pzh.nl

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

Datum  
Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk  
DOS-2012-0006876  
PZH-2018-642342137

Bijlagen  
-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp  
Flexibiliteit in de Verordening ruimte.

Geachte Statenleden,

Met onze brief van 19 december 2017 zijn wij onder meer ingegaan op de toezeggingen die zijn gedaan bij de behandeling van de Ontwerp wijziging 2018 van de Visie ruimte en mobiliteit, het Programma ruimte en de Verordening ruimte. In deze brief gaan wij nader in op flexibiliteit en ruimte voor maatwerk in de Verordening ruimte, met het oog op een gesprek dat de commissie Ruimte en Leefomgeving hierover wil voeren. In de vergadering van de commissie Ruimte Leefomgeving van 29 november 2017 is gevraagd om nader in te gaan op de achtergronden en mogelijke consequenties van het hanteren van meer flexibiliteit in de Verordening ruimte. Deze brief kan dienen als achtergrondinformatie voor het gesprek in de commissie. Een datum voor het gesprek is nog niet bepaald.

### **Omgevingswet: vertrouwen en afwegingsruimte**

Een van de doelstellingen van de Omgevingswet is om vaker te werken op basis van vertrouwen en om meer ruimte te bieden aan initiatiefnemers, alsmede meer afwegingsruimte voor decentrale overheden. Vertrouwen is een begrip dat zich niet eenvoudig laat definiëren en inkaderen en dat maakt het minder eenvoudig om het juridisch te normeren. Dit is een van de redenen waarom de Omgevingswet naast de technisch juridische veranderingen ook een cultuurverandering behelst waarbinnen flexibiliteit een belangrijk aspect is.

### **Op welke wijze kan afwegingsruimte worden geboden?**

Afwegingsruimte en flexibiliteit kan op verschillende manieren worden geboden:

- beleid en regels loslaten en overlaten aan gemeenten;
  - voorbeeld: weren reclameborden buitengebied uit de Verordening bescherming landschap en natuur;
- wel provinciaal beleid formuleren in de visie, maar hieraan geen regels koppelen in de verordening;
  - voorbeeld: beleid zonnevelden;

- doelvoorschriften hanteren in plaats van verbodsbepalingen in de verordening;
  - voorbeeld: regels voor ruimtelijke kwaliteit (artikel 2.2.1 Verordening ruimte);
- specifieke afwijkingsmogelijkheden bij specifieke regels in de verordening;
  - voorbeeld: afwijkingsmogelijkheid voor andere bedrijven binnen glastuinbouwgebied (artikel 2.1.5, tweede lid, Verordening ruimte);
- algemene afwijkingsmogelijkheden in de verordening;
  - artikel 3.3 Verordening ruimte;
- algemene ontheffingsmogelijkheid in de verordening;
  - Artikel 3.2 Verordening ruimte.

Deze mogelijkheden kunnen naast elkaar worden toegepast. Per onderwerp kan worden gezien of het nodig is beleid te formuleren, of hieraan regels moeten worden verbonden en hoeveel ruimte die regels kunnen laten. Het gaat om het vinden van een goede balans tussen het borgen van de provinciale belangen en het bieden van voldoende ruimte voor maatwerk bij ontwikkelingen. Waar mogelijk zou de provincie moeten streven naar doelvoorschriften in plaats van verbodsbepalingen, zodat voldoende afwegingsruimte overblijft voor de gemeente. De mate van vertrouwen die de provincie wil bieden hangt samen met de gehanteerde sturingsfilosofie.

Het bieden van afwegingsruimte wil niet zeggen dat het provinciaal belang wordt losgelaten. Het gaat dus niet om decentralisatie. Op sommige terreinen is sprake van een duidelijk provinciaal belang, maar dat wil niet zeggen dat dan geen ruimte kan worden geboden voor maatwerk.

### **Onderscheid doelvoorschriften en verbodsbepalingen**

Een doelvoorschrift richt zich op het te bereiken doel of het te beschermen belang, zonder precies voor te schrijven wat wel mag en niet mag. Een doelvoorschrift bevat dus afwegingsruimte. Een verbodsbepaling geeft precies aan wat wel mag en wat niet mag en bevat dus nauwelijks afwegingsruimte. In de Verordening ruimte komen beide typen voor. Ook komen mengvormen voor. Duidelijk voorbeelden van verbodsbepalingen zijn de regels voor kantoren, windenergie en molenbiotopen. Hierin is exact aangegeven wat wel mag en niet mag.

#### *Voorbeeld molenbiotop*

Voor de bescherming van de molenbiotop is in artikel 2.3.3 exact aangegeven wat de omvang van de molenbiotop is en tot hoe hoog bebouwing binnen die biotop mag zijn. In vergelijking met andere artikelen in de Verordening ruimte, gaat het om een zeer gedetailleerde regeling. Als dit artikel omgezet zou worden naar een doelvoorschrift zou dit bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden:

“Een bestemmingsplan voor gronden binnen de molenbiotop van traditionele windmolens houdt rekening met het in stand houden van de vrije windvang en het zicht op de molen”.

### **Toepasbaarheid ontheffingsmogelijkheid**

De algemene ontheffingsmogelijkheid volgt thans uit de Wet ruimtelijke ordening en straks uit de Omgevingswet. De huidige ontheffingsmogelijkheid is door de wetgever beperkt tot bijzondere omstandigheden. In de jurisprudentie kent dit begrip een beperkte uitleg, waardoor de ontheffingsmogelijkheid weinig toepasbaar is. De regels zelf moeten dus voldoende ruimte bieden voor voorzienbare ontwikkelingen die geen onevenredige afbreuk doen aan de provinciale

belangen. Zoals hierboven aangegeven, kunnen provinciale regels die ruimte bieden door gebruik te maken van doelbepalingen en specifieke of algemene afwijkingsmogelijkheden.

#### **Voor- en nadelen van flexibiliteit**

Een voordeel van meer afwegingsruimte kan zijn dat bepaalde ontwikkelingen, die nu nog een ontheffingsprocedure vergen maar wel medewerking krijgen vanwege de beperkte gevolgen voor het provinciale belang, op een snellere manier voortgang vinden en de provincie minder vaak een formele partij is in mogelijke procedures. Vanuit de provincie kan hiermee ook geïllustreerd worden dat de spreekwoordelijke uitgestoken hand vorm krijgt in de verordening. Het past ook in ons staatsbestel en in de sturingsfilosofie van de Omgevingswet, om bevoegdheden op het laagst mogelijke niveau neer te leggen.

Een ander voordeel is dat de provincie zelf ook meer speelruimte en afwegingsruimte krijgt bij deelname in gebiedsprocessen met meerdere partijen. Als per saldo de provinciale belangen gebaat zijn bij een gebiedsontwikkeling, zou dit soms een (beperkte) aantasting van een enkel provinciaal belang kunnen rechtvaardigen. Dit stimuleert het zoeken naar de beste oplossing voor de ontwikkeling van een gebied (maatwerk).

Een nadeel van meer flexibiliteit en interpretatieruimte is dat dit ten koste gaat van de duidelijkheid en van de rechtszekerheid. De aanvaardbaarheid van minder duidelijkheid en minder rechtszekerheid is gelegen in procedurele waarborgen die er voor alle belanghebbenden onverminderd zijn en in de mogelijkheid om bij te sturen. Zo nodig zijn regels ook weer strikter te formuleren.

#### **Experimenteren**

Naast de hiervoor genoemde algemene mogelijkheden voor flexibilisering, is het ook mogelijk om in bepaalde gebieden of bepaalde perioden te experimenteren met flexibilisering. Zo kan worden gezien of dit wel of niet tot gewenste of ongewenste effecten leidt.

#### **Voorbeeld van afwegingsruimte: beleid ruimtelijke kwaliteit**

Bij de vaststelling van de Visie ruimte en mobiliteit in 2014 zijn de harde bebouwingscontouren rondom het stads- en dorpsgebied komen te vervallen. De bijbehorende regels gaven exact aan welke bebouwing en welke functies toelaatbaar waren buiten de bebouwingscontouren. Dit resulteerde niet altijd in de beste oplossing voor ruimtelijke kwaliteit. Het beleid stimuleerde vooral het tot stand komen van abrupte overgangen tussen stedelijk gebied en buitengebied.

In plaats daarvan hanteert de provincie nu de ladder voor duurzame verstedelijking en het beleid voor ruimtelijke kwaliteit. Er is niet meer vooraf exact aangegeven welke bebouwing en functies toelaatbaar zijn. Het komt nu aan op een goede motivering door de gemeente, waarbij onderbouwd moet worden in hoeverre een ontwikkeling passend is in een gebied. De provincie geeft sturing met de richtpunten ruimtelijke kwaliteit. Bij twijfel is er veelal overleg tussen provincie en gemeente. In het uiterste geval behoudt de provincie de mogelijkheid om een zienswijze of reactieve aanwijzing in te dienen. Toepassing van de regels voor ruimtelijke kwaliteit heeft de samenwerking tussen gemeenten en de provincie gestimuleerd. Het hanteren van algemene regels (zoals de regels voor ruimtelijke kwaliteit) waarbij er afwegingsruimte is en concrete

omstandigheden mee kunnen wegen, past in de stijl van normstelling die de Omgevingswet voorstaat.

### **Wijziging 2018 Visie ruimte en mobiliteit**

In het kader van het opstellen van de Ontwerp Wijziging 2018 VRM is bezien op welke wijze de flexibiliteit van de Verordening ruimte op eenvoudige wijze kan worden verruimd. Er is voor gekozen de toepasbaarheid van de bestaande afwijkingmogelijkheid voor maatwerk in artikel 3.3 te vergroten door enerzijds een andere formulering en anderzijds het artikel meer onder de aandacht te brengen.

Met deze bepaling wordt het voor gemeenten en initiatiefnemers eenvoudiger om ontwikkelingen mogelijk te maken die raken aan een provinciaal belang en die soms pas mogelijk werden nadat een ontheffingsprocedure was doorlopen. De vernieuwde maatwerkbepaling verlangt evenals de oude een evenredigheidstoetsing en de uitkomst van die toets is niet op voorhand meetbaar. Concrete gevallen zullen een lijn te zien geven in de bruikbaarheid van de bepaling. Goede samenwerking tussen gemeente en provincie is voorwaarde en basis voor het vaker benutten van deze regel.

### *Kassen*

In de Ontwerp Wijziging 2018 VRM is ook de bepaling geschrapt die functiewijziging van kassen in het buitengebied geheel uitsloot. Deze bepaling was eigenlijk een overblijfsel van de regels die hoorde bij de inmiddels vervallen bebouwingscontouren. Daarom is ervoor gekozen die regel te vervangen door een nieuw richtpunt ruimtelijke kwaliteit. In het richtpunt is aangegeven dat verspreide kassen die geen tuinbouwfunctie meer hebben worden gesaneerd. Ook is aangegeven dat hergebruik voor andere functies is uitgesloten. Een uitzondering is alleen mogelijk als sanering geen verbetering van de ruimtelijke kwaliteit oplevert. Bij de bespreking van het Ontwerp in de commissie Ruimte en Leefomgeving van 29 november 2017 is gevraagd om hierbij concrete voorbeelden te geven. Omdat het daarbij gaat om concrete bedrijven, kan dit ontwikkelingen uitlokken en ongewenste precedentwerking geven. In deze notitie staan daarom geen concrete voorbeelden. Wel kunnen we bezien in hoeverre het wenselijk is in de bespreking dergelijke voorbeelden aan de orde te stellen.

### **Vertrouwen, maar wel grip houden**

Met het bieden van afwegingsruimte geeft de provincie blijk van vertrouwen in gemeenten. Overleg bij de toepassing van die afwegingsruimte kan wenselijk zijn. In de toelichting bij de gewijzigde maatwerkregeling, zoals opgenomen in de Wijziging 2018 VRM, is daarom nadrukkelijk aangegeven: 'de provincie vertrouwt erop dat de maatwerkbepaling wordt toegepast in overleg met de provincie'. De tegenhanger hiervan is dat, indien een gemeente zonder overleg een al te ruime uitleg geeft aan de maatwerkbepaling, de instrumenten zienswijze en reactieve aanwijzing onverkort openstaan. De provincie behoudt dus de mogelijkheid om in te grijpen en een ontwikkeling alsnog tegen te houden door inzet van het reactieve instrumentarium.



Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

voorzitter,

drs. J.H. de Baas

drs. J. Smit