

Bijlage bij statenvoorstel 13/12; proactieve aanwijzing

Inleiding

De wetgever heeft de provincies verschillende instrumenten in handen gegeven die zij kunnen inzetten om hun belangen te dienen en te beschermen. Een van deze instrumenten is de zogenaamde proactieve aanwijzing. De proactieve aanwijzing kan voor verschillende doelen worden ingezet; enerzijds om ontwikkelingen, die op grond van een bestemmingsplan zijn toegestaan maar die in strijd zijn met het provinciaal belang, tegen te gaan, anderzijds om ontwikkelingen, die provinciale belangen dienen, mogelijk te maken. Tot nu toe hebben wij van onze bevoegdheid om een proactieve aanwijzing te geven geen gebruik gemaakt.

Het karakter van de proactieve aanwijzing

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) voorziet in de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om een gemeenteraad door middel van een proactieve aanwijzing te verplichten binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan. De Wro voorziet in deze bevoegdheid omdat zich situaties kunnen voordoen waarbij de provincie heeft vastgesteld dat in een specifiek gebied een ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk is, terwijl een of meer geldende bestemmingsplannen die ontwikkeling hinderen. Omgekeerd zijn ook situaties denkbaar dat een bestemmingsplan bepaalde ontwikkelingen mogelijk maakt die op gespannen voet staan met provinciale ruimtelijke belangen. Hoewel het denkbaar is dat de provincie zelf een inpassingsplan vaststelt, kunnen zich omstandigheden voordoen waarin het gebruik van die bevoegdheid niet direct is aangewezen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een gewenste ontwikkeling weliswaar mogelijk moet worden gemaakt, maar aan de gemeente een zekere beleidsvrijheid kan worden gelaten voor de lokale ruimtelijke inpassing van de gewenste ontwikkeling. Indien bij de aanwijzing aan de gemeenteraad geen beleidsvrijheid meer toekomt, is het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid niet meer geëigend. Dan moet worden vastgesteld dat de provincie als hogere overheid de inhoudelijke verantwoordelijkheid geheel aan zich heeft getrokken. In dat geval zal de provincie zelf in de materie moeten voorzien met gebruik van de bevoegdheid die daarbij hoort: een inpassingsplan.

De proactieve aanwijzing is een regulier instrument dat is bedoeld voor kaderstelling voor gemeentelijke besluitvorming. De proactieve aanwijzing is bedoeld voor concrete gevallen en heeft zeker niet het karakter van ultimum remedium. Gedeputeerde Staten geven bij de aanwijzing voorschriften omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. Bij het aanwijzingsbesluit wordt de termijn bepaald binnen welke de gemeente het bestemmingsplan overeenkomstig de aanwijzing moet vaststellen. Ook is het mogelijk dat Gedeputeerde Staten, ter voorbescherming van het door de gemeente overeenkomstig hun aanwijzing vast te stellen plan, een voorbereidingsbesluit nemen op vergelijkbare wijze als bij bestemmingsplannen.

De proactieve aanwijzing als zodanig kan slechts bij de bestuursrechter (Raad van State) worden aangevochten, indien deze betrekking heeft op een concreet aangegeven locatie waarvan geen afwijking mogelijk is en waarbij als dus aan de gemeente geen beleidsruimte meer toekomt. Uiteraard kunnen in het kader van de procedure van het bestemmingsplan, waarin de aanwijzing is uitgevoerd, zienswijzen kenbaar worden gemaakt die betrekking hebben op het desbetreffende plan of plangedeelte, waarop de aanwijzing betrekking heeft. Indien de gemeente zelf zich niet met de inhoud van de aanwijzing kan verenigen, zal zij deze naar verwachting niet uitvoeren. De provincie zal dan zelf haar verantwoordelijkheid moeten nemen en een inpassingsplan maken.

Gemeentelijk initiatief

In de Verordening ruimte is nu een voorrangregeling opgenomen ten aanzien van de proactieve aanwijzing. Dit betekent dat, ingeval van strijdigheid is tussen een bestemmingsplan, dat is gebaseerd op een proactieve aanwijzing en de algemene regels van de Verordening ruimte, de voorschriften bij de proactieve aanwijzing voorrang hebben boven de algemene regels van de Verordening ruimte. Deze bepaling maakt het dus mogelijk dat een bestemmingsplan in afwijking van de Verordening ruimte kan worden vastgesteld. De situatie is immers denkbaar dat een gewenste ontwikkeling in strijd is met de algemene regels uit de Verordening ruimte terwijl in dit specifieke geval provinciale belangen juist met deze ontwikkeling gediend zijn. De proactieve aanwijzing kan dan een aangewezen instrument zijn. Uiteraard dient de ontwikkeling niet in strijd te zijn met de provinciale structuurvisie en daarin verwoorde provinciale ruimtelijke belangen.

Een van de uitgangspunten van het recentelijk vastgestelde koersdocument “De transitie van het Brabantse stad en platteland – een nieuwe koers” is participatie en betrokkenheid waarbij het denken en handelen van burgers en ondernemers het vertrekpunt is. Vanuit een veranderende maatschappij wordt er meer ruimte gegeven aan particulier initiatief en bedrijfsleven. De inzet van de proactieve aanwijzing kan daaraan een bijdrage leveren. Er moet dan wel aan bepaalde randvoorwaarden worden voldaan. Dit is in de toelichting op de Verordening ruimte nader uitgewerkt. Het moet gaan om initiatieven die aantoonbaar bijdragen aan het leveren van maatschappelijke meerwaarde. Deze bestaat in ieder geval uit één of meer van de volgende onderdelen:

- de bijdrage aan de ecologische kwaliteit van een gebied (landschap, inrichting en beheer natuur etc);
- de bijdrage aan de leefbaarheid en/of cultuur van de lokale gemeenschap;
- de maatschappelijk inbedding van een ontwikkeling;
- de bijdrage aan een gezonde leefomgeving.

Wij vragen aan gemeenten of initiatiefnemers om in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met de provincie om in een gezamenlijk traject de meerwaarde van een initiatief (verder) vorm te geven. Een onafhankelijk oordeel van externe deskundigen kan deel uitmaken van zo’n traject.

Wij vinden het van belang dat ook het gemeentebestuur met het initiatief instemt en bereid is om het geldende bestemmingsplan aan te passen. Dit zal moeten blijken uit een concept - ontwerp bestemmingsplan waarop wij het voornemen om een proactieve aanwijzing te geven, kunnen baseren. Bijkomend voordeel hiervan is dat indien er sprake is van een mer-(beoordelings)plichtige activiteit, deze plicht in het kader van het concept ontwerp bestemmingsplan wordt doorlopen. Afhankelijk van de concrete situatie betreft dit een plan-MER en/of een besluit-MER. Hierdoor kan van het eventueel opgestelde plan- en/of besluit-MER gebruik gemaakt worden bij de voorbereiding van de proactieve aanwijzing.

Procedure

In artikel 4.2, lid 2, Wro is onder meer bepaald dat Gedeputeerde Staten niet eerder over gaan tot het geven van een proactieve aanwijzing dan vier weken nadat Provinciale Staten in kennis zijn gesteld van het voornemen tot het nemen van een dergelijk besluit. Om in de praktijk op een adequate manier invulling te geven aan dit wettelijk vereiste is het wenselijk de bevoegdheid om van het voornemen omtrent de proactieve aanwijzing kennis te nemen, over te dragen aan de commissie voor Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen.

In dit verband stellen wij voor dat wij in voorkomende gevallen de commissie rechtstreeks over ons voornemen omtrent de proactieve aanwijzing informeren waarna bespreking ervan in de vergadering van de commissie zal plaatsvinden, indien de commissie dit via de griffie binnen vier weken kenbaar heeft gemaakt.

Op de voorbereiding van de proactieve aanwijzing is voorts de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat belanghebbenden tegen het voornemen zienswijzen bij ons kunnen indienen. Om de bestuurslasten te beperken, willen wij de procedure van de proactieve aanwijzing waar mogelijk koppelen aan de procedure tot vaststelling van een bestemmingsplan.

Wij zullen de kennisgeving van ons voornemen tot het geven van een proactieve aanwijzing in principe gelijktijdig bekend maken met het ontwerp bestemmingsplan. Daarbij streven wij ernaar om de tervisielegging van de ontwerp-aanwijzing en het ontwerp-bestemmingsplan tezamen met de betrokken gemeente te doen plaatsvinden. Met de desbetreffende gemeente spreken wij af dat zij de ingekomen zienswijzen aan ons zullen doorzenden. Nadat wij de eventueel ingekomen zienswijzen hebben beoordeeld, nemen wij het besluit omtrent het al dan niet geven van de aanwijzing. De raad van de gemeente kan het bestemmingsplan eerst vaststellen nadat de aanwijzing is gegeven.

Verwachtingen

Tot nu toe hebben wij van onze bevoegdheid om een proactieve aanwijzing te geven geen gebruik gemaakt. Nu de mogelijkheid ontstaat om met gebruikmaking van de proactieve aanwijzing in afwijking van de Verordening ruimte gemeentelijke initiatieven mogelijk te maken, is de verwachting dat er jaarlijks een tiental van deze procedures worden gevolgd.

Indien blijkt dat voor een bepaald onderwerp regelmatig de proactieve aanwijzing wordt ingezet, leidt dit tot aanpassing van de Verordening ruimte door het stellen van instructieregels. Hierbij worden de voorwaarden afgeleid uit de ervaringen die zijn opgedaan met de inzet van de proactieve aanwijzing.