Uitvoeringsregeling

‘regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen’

Voortgangsrapportage

15 januari 2019

Inhoudsopgave

1. Waarom deze voortgangsrapportage? 2

2. Wat is het doel en de essentie van de Uitvoeringsregeling? 3

3. Totaalbeeld regionale afspraken 6

   3.1 Zijn er regionale afspraken gemaakt? 6
   3.2 Voldoen de afspraken aan de PRV? 7
   3.3 Heeft er participatie plaatsgevonden? 8
   3.4 Is de provincie op de hoogte van de regionale afspraken? 8
   3.5 Hoe wordt er uitvoering gegeven aan de afspraken? 8

4. De regionale afspraken per stedelijke functie 8

   4.1 Woningbouw 8
   4.2 Bedrijventerreinen en kantoorlocaties 10
   4.3 Detailhandel 11
   4.4 Overige stedelijke voorzieningen 12

5. Samenvattend 14

Bijlage: Uitvoeringsregeling ‘regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017’

1. Waarom deze voortgangsrapportage?

Aanleiding
Op 12 december 2016 hebben PS een wijziging van de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) vastgesteld in verband met het aansluiten van de PRV op de wettelijk verplichte toepassing van de Rijksladder voor Duurzame Verstedelijking (Ladder), zoals vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Bij de wijziging van de PRV zijn eerdere regels over 1) 'het aantonen nut en noodzaak' en 2) 'het eerst benutten van binnenstedelijke mogelijkheden' uit de PRV gehaald, omdat het al door het Rijk is geregeld in artikel 3.1.6 van het Bro.

Door het uit de PRV halen van regels die samenvallen met de Ladderregels in het Bro is het accent in de PRV komen te liggen op datgene wat niet door het Rijk is vastgelegd: de regionale afstemming. In de PRV is vastgelegd dat regionale afspraken een voorwaarde zijn voor het vaststellen van bestemmingsplannen voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Aan de regionale afspraken worden eisen gesteld, zodanig dat de afspraken voldoende stevig en niet vrijblijvend zijn.
De eisen die GS stellen zijn opgenomen in de Uitvoeringsregeling 'regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017' (hierna te noemen 'Uitvoeringsregeling'), zie de bijlage.
De regionale afspraken betreffen de stedelijke functies:
- woningbouw
- bedrijventerreinen en kantoorlocaties
- detailhandel
- overige stedelijke voorzieningen[1]

Toezegging van GS aan PS op 12 december 2016
Tijdens de vergadering op 12 december hebben PS de zorg geuit of de gemeenten op een goede wijze tot regionale afspraken komen. Het gaat om de zorg dat de gemeenten 'het op een akkoord met elkaar gooien', maar ook over het democratisch gehalte en over de participatie van burgers, marktpartijen en maatschappelijke organisaties.

Vanwege de zorgen van PS hebben GS toegezegd om eind 2017 een evaluatie uit te voeren naar de werking van de regionale afspraken. Eind 2017 is door de betrokken portefeuillehouders geconstateerd dat een evaluatie niet zinvol was, onder andere vanwege de overgangsbepaling[2] detailhandel, die liep tot en met 31 december 2017. Daarbij waren regio's nog volop bezig met het proces om te komen tot afspraken. Omdat ook in2018 er nog niet voor alle stedelijke functies regionale afspraken beschikbaar zijn, is er gekozen voor een stand van zaken in de vorm van een voortgangsrapportage.

---

[1] Bij deze categorie gaat het om initiatieven zoals een ziekenhuis, crematorium, hotel, vakantiepark, bioscoop, zwembad, sporthal of school.

[2] Artikel 6 Overgangsbepaling van de Uitvoeringsregeling, zie de bijlage.

Inhoud en totstandkoming van deze rapportage
Deze rapportage geeft op beknopte wijze weer of en hoe de regio's invulling hebben gegeven aan het maken van regionale afspraken voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Met deze voortgangsrapportage geven GS een eerste invulling aan de toezegging om de werking van de regionale afspraken te evalueren. Deze rapportage beslaat de periode vanaf de inwerkingtreding op 1 maart 2017 tot en met december 2018.
De voortgangsrapportage gaat in op de volgende vragen:

- Zijn er regionale afspraken?
- Voldoen de afspraken aan de PRV?
- Heeft er participatie plaatsgevonden?
- Is de provincie op de hoogte van de regionale afspraken?
- Wordt er uitvoering gegeven aan de afspraken?

De rapportage is gebaseerd op informatie van de provinciale beleidsadviseurs die bij de regionale afspraken van de diverse stedelijke functies zijn betrokken. De voortgangsrapportage is in november 2018 voorgelegd aan de regio's voor een reactie. Op enkele punten heeft dat geleid tot een actualisatie van de stand van zaken van regionale afspraken.

2. Wat is het doel en de essentie van de Uitvoeringsregeling?

Regionale afstemming staat centraal
Zoals eerder is aangegeven zijn de onderdelen in de PRV die al bij wet zijn geregeld per 1 maart 2017 uit de PRV verdwenen. Het gaat om het aantonen van 1) nut en noodzaak (behoefte) en 2) het eerst benutten van binnenstedelijke mogelijkheden bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Wat niet door het Rijk is verankerd is de regionale afstemming. Om die reden is regionale afstemming gehandhaafd in de PRV. Daarover gaat artikel 5a van de PRV.

Artikel 5a Nieuwe stedelijke ontwikkeling
1. Een bestemmingsplan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als deze ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken.
2. Gedeputeerde staten stellen nadere regels aan de afspraken zoals bedoeld in het eerste lid.

De regionale afspraken betreffen nieuwe stedelijke ontwikkelingen van woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen.
Voor het borgen van het provinciale hoofdbelang van duurzaam ruimtegebruik worden aan de regionale afspraken via nadere regels inhoudelijke en procedurele voorwaarden gesteld. Het doel van deze regels is dat vooraf duidelijk is waaraan de regionale afspraken moeten voldoen.

GS hebben op basis van artikel 5a, lid 2 voorwaarden opgenomen in de Uitvoeringsregeling 'Regionale afspraken Nieuwe Stedelijke Ontwikkelingen 2017' die op 1 maart 2017 in werking is getreden.

'Ladderproof'
Er staan geen regels meer in de PRV over het aantonen van nut en noodzaak en het benutten van binnenstedelijke mogelijkheden. De regionale afspraken moeten wel, conform de Uitvoeringsregeling, nut en noodzaak aantonen en inzicht geven in de binnenstedelijke (on)mogelijkheden voordat uitleglocaties aan de orde kunnen komen. De regionale afspraken en de daaruit voortvloeiende bestemmingsplannen moeten namelijk voldoen aan de wet (in casu met name het Bro), dat wil zeggen 'Ladderproof' zijn. Overigens is op 1 juli 2017 artikel 3.1.6 van het Bro zodanig tekstueel gewijzigd dat er niet meer sprake is van treden. Het begrip Ladder wordt in de praktijk echter nog steeds gehanteerd.

Evenals de Ladder gaat de PRV uit van een 'ja, mits' voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

De uitvoeringsregeling raakt niet de bescherming van het landelijk gebied
De regionale afstemming betreft de (programmering van) nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Als blijkt dat er behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en er zijn binnenstedelijk in de (sub)regio geen mogelijkheden, dan kan worden gezocht naar een uitleglocatie, een locatie buiten bestaand stedelijk gebied.
De beschermingsregimes voor het landelijk gebied zijn hetzelfde gebleven. Waar voor de wijziging van de PRV geen uitleglocatie mogelijk was door beschermingsregimes, kan ook na de wijziging van de PRV geen uitleg plaatsvinden.

Het 'ja, mits' geldt voor de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Echter, een beschermingsregime van het landelijk gebied kan het realiseren van een nieuwe stedelijke ontwikkeling onmogelijk maken vanwege de onverenigbaarheid met de te beschermen waarden. Ondanks dat nut en noodzaak is aangetoond en er geen binnenstedelijke mogelijkheden zijn.
Bij alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied moet daarnaast worden voldaan aan de ruimtelijke kwaliteitseisen van artikel 15 van de PRV.

Doel van de Uitvoeringsregeling
De uitvoeringsregeling stelt eisen aan de regionale afstemming in de vorm van regionale afspraken. Het doel van het laten maken van regionale afspraken is dat gemeenten gezamenlijk werken aan een sterke(re) regio en dat wordt voorkomen dat gemeenten individueel een koers varen die de kracht van buurgemeenten en/of de regio niet ten goede komt of aantast.

De essentie van de uitvoeringsregeling
1) De te maken regionale afspraken voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties en detailhandel moeten zijn gebaseerd op de regionale visies, waarbij deze visies moeten zijn gebaseerd op het provinciaal beleid en op de door de provincie vastgestelde prognoses en behoefteramingen[3].
2) De regionale afspraken moeten expliciet minimaal de instemming hebben van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.

[3] In het bestuurlijk overleg Noord-Holland Noord hebben GS op 31 augustus 2016 toegezegd dat de regio's zelf in de gelegenheid worden gesteld om werkafspraken te maken over de wijze van regionale afstemming bij 'overige stedelijke voorzieningen'.

Verantwoordelijkheid en afwegingsruimte ligt bij de regio
De gemeenten in de regio moeten het gezamenlijk eens worden over de nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De verantwoordelijkheid en de afwegingsruimte liggen bij de regio. Dit is in lijn met de gedachte van de Omgevingswet, waarbij de verantwoordelijkheid zo decentraal mogelijk wordt belegd.
De regionale afspraken worden bij voorkeur op visie- en programmaniveau gemaakt, zodat wordt voorkomen dat pas in een laat planstadium, bijvoorbeeld bij het voorontwerp van een bestemmingsplan duidelijk wordt of wordt voldaan aan de wetgeving.

Geen instemming door GS
Bij het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid en de afwegingsruimte binnen het ruimtelijk spoor bij de regio ligt, past geen expliciete goedkeuring van, of instemming met, de uitkomsten van het proces in een vorm van een afrondend besluit door GS. De samenwerkende gemeenten zijn er zelf verantwoordelijk voor dat de regionale afspraken voldoen aan de inhoud en bedoelingen van de Ladder, PRV en Uitvoeringsregeling.

Het ontbreken van een juridisch besluit door GS over de regionale afspraken betekent uiteraard niet dat GS niet betrokken willen zijn op bestuurlijk en ambtelijk niveau bij de totstandkoming van de regionale afspraken. GS gaan er vanuit dat dergelijk overleg wordt gevoerd en dat door de betrokken medeoverheden de waarde van deze beleidsafstemming en samenwerking wordt ingezien.

De keuze om de regionale afspraken in het ruimtelijk spoor niet afhankelijk te maken van een instemmingsbesluit van GS laat onverlet:
- de positie van GS en PS in de diverse sectorale beleidssporen, zoals het woonbeleid;
- de bevoegdheden van GS om interventie instrumenten in te zetten op basis van de Wet ruimtelijke ordening (zienswijze en reactieve aanwijzing)

Kenbaarheid van gemaakte afspraken
Aandachtspunt is de kenbaarheid van gemaakte afspraken, ook voor derden. GS gaan ervan uit dat de gemeenten de gemaakte regionale afspraken beschikbaar zullen stellen op hun websites. Bij bestemmingsplannen waarbij gebruik wordt gemaakt van de regionale afspraken, zal in de toelichting inzicht moeten worden geboden in de inhoud en totstandkoming van deze afspraken.

Participatie
De betrokkenheid van burgers, ondernemers, belangengroepen, marktpartijen, woningbouwcorporaties en gemeenteraden is een belangrijk aspect bij het maken van de regionale afspraken. Dit is de verantwoordelijkheid van de betrokken colleges van burgemeester en wethouders, die hier door hun gemeenteraden zo nodig op kunnen worden aangesproken. De manier waarop deze betrokkenheid wordt vormgegeven, zal per situatie kunnen verschillen. Zonder deze betrokkenheid bestaat het risico dat de afspraken onvoldoende draagvlak hebben, hetgeen bijvoorbeeld bij de besluitvorming over concrete projecten tot discussies kan leiden.

Overgangsbepaling
Om de regio's voldoende tijd te geven om te komen tot regionale afspraken is in de Uitvoeringsregeling een overgangsbepaling opgenomen. Vanaf 1 januari 2018 kan er geen beroep meer worden gedaan op de overgangsbepaling. Dat betekent dat vanaf 1 januari 2018 voor elke nieuwe stedelijk ontwikkeling moet worden voldaan aan de vereisten van de Uitvoeringsregeling.

Handreiking en voorlichtingsbijeenkomsten
Als hulpmiddel voor een goede toepassing van de Uitvoeringsregeling is vanaf 1 juni 2017 een Handreiking[4] beschikbaar op de provinciale website. De Handreiking sluit naadloos aan bij de Handreiking van het Rijk over de Ladder voor duurzame ontwikkeling. Zo kan vanuit de provinciale Handreiking per item worden doorgeklikt naar de Handreiking van het Rijk.
In de periode mei-september 2017 heeft de provincie voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor medewerkers RO, Wonen en Economie bij de gemeenten. Doelstelling was om de gemeenten te informeren over de Uitvoeringsregeling en de bijbehorende Handreiking.
Voor de stedelijke functie Wonen is een info graphic[5] opgesteld, waarin de regels stapsgewijs beeldend zijn weergegeven.

3. Totaaloverzicht regionale afspraken

3.1 Zijn er regionale afspraken gemaakt?
In de tabel op de volgende pagina is beknopt weergegeven wat de stand van zaken is per regio en per stedelijke functie.

Een belangrijk deel in het overzicht is 'groen'. Daar waar de afspraken nog niet tot stand zijn gekomen komt dat omdat er nog wordt gewerkt aan actualisering of het compleet maken van de afspraken. In hoofdstuk 4 is per stedelijke functie meer informatie te vinden over de stand van zaken.

Alle regio's hebben voor bedrijventerreinen en kantoorlocaties bestuurlijk vastgestelde regionale afspraken.
Voor detailhandel zijn er enkele regio's die de regionale detailhandelsvisies op dit moment actualiseren, zodanig dat ze kunnen worden aangemerkt als regionale afspraken conform de PRV.
Voor woningbouw is de kwantitatieve opgave bij de regio's inmiddels goed in beeld, maar moet het kwalitatieve aspect en de programmering bij enkele regio's nog worden afgerond.
Een aantal regio's heeft werkafspraken gemaakt voor de overige stedelijke voorzieningen. Als er geen werkafspraken zijn en er dient zich een nieuwe stedelijke ontwikkeling aan, bijvoorbeeld een bioscoop, dan moet de gemeente het initiatief aan de colleges van alle gemeenten in de regio ter instemming voorleggen.

---

[4] Link naar de Handreiking: http://nota.noord-holland.nl/handreiking/home-2/

[5] Link naar de info graphic Woningbouw: *(klik op de kavels voor meer informatie)* https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Bouwen_wonen/Woonbeleid

Regio	Woningbouw	Bedrijventerreinen en kantoorlocaties	Detailhandel	Overige stedelijke voorzieningen
De Kop	V	V		V
Westfriesland		V	V	
Regio Alkmaar		V	V	V
IJmond		V	V	
Zuid-Kennemerland			V	
Zaanstreek-Waterland	V		V	
Amsterdam			V	n.v.t.
Amstelland-Meerlanden			V	
Gooi en Vechtstreek	V			V

Regionale afspraken conform de PRV en Uitvoeringsregeling

Nog in voorbereiding, met het vertrouwen dat de regio er uit komt

Geen werkafspraken

V Door de colleges van B&W vastgesteld

Stand per december 2018

Tabel 1: Totaaloverzicht van de regionale afspraken per regio, per stedelijke functie

Er zijn geen signalen dat ontwikkelingen stagneren, omdat er in een aantal regio's voor een bepaalde stedelijke functie nog geen regionale afspraken zijn gemaakt. Dat komt omdat er voor de korte en middellange termijn voldoende harde plancapaciteit is, voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties. In de Regio Alkmaar dreigde dat wel te gebeuren voor woningbouw, maar daar is een tussenoplossing voor gevonden, zie paragraaf 4.1.

In diverse regio's gaan de regionale afspraken over woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties niet over extra plancapaciteit, maar over deprogrammeren in verband met overaanbod. Dat overaanbod kan kwalitatief en/of kwantitatief zijn. In die regio's zijn afspraken gemaakt om locaties in het geheel niet meer of veel later te ontwikkelen.

3.2 Voldoen de afspraken aan de PRV[6]?

Ja. De door de gemeenten bestuurlijk vastgestelde regionale afspraken voldoen aan de Ladder, PRV en Uitvoeringsregeling.
Bij enkele locaties is er sprake van strijdigheid met de PRV op het punt van beschermingsregimes en een aantal locaties word niet voldaan aan de Ladder, zoals het aantonen van nut en noodzaak. Dit is wel als zodanig door de regio's benoemd bij de betreffende regionale afspraken. Het is niet duidelijk waarom deze locaties toch zijn opgenomen in de regionale afspraken.

[6] Dit is alleen toegespitst op de PRV. Uiteraard is ook andere provinciale regelgeving van toepassing.

In paragraaf 4.1 Woningbouw en 4.2 Bedrijventerreinen en kantoorlocaties is aangegeven om welke locaties het gaat en op welke wijze de locaties onderdeel zijn van de regionale afspraken.

3.3 Heeft er participatie plaatsgevonden?
Ja, waarbij de participatie in verschillende vormen plaatsvindt. De regio's vragen aan de adviesbureaus, die de regionale visies of plannen opstellen, om met hun aanpak te voorzien in het betrekken van de belanghebbende stakeholders. Zo zijn in de regio De Kop ondernemers(verenigingen) uitgenodigd om gezamenlijk met de gemeenten in een busrit de diverse bedrijventerreinen te bezoeken en kwalitatief te beoordelen.

De Uitvoeringsregeling geeft de verplichting dat de regionale afspraken door de colleges van B&W worden vastgesteld. Bij alle stedelijke functies is het de ervaring dat de regionale visies en afspraken door de gemeenteraden worden vastgesteld.
Alleen voor de 'overige stedelijke voorzieningen' geldt dit niet. Voor de regionale afstemming voor dit type nieuwe stedelijke ontwikkelingen volstaan werkafspraken tussen gemeenten in de regio. Per initiatief beoordeelt de regio of, en zo ja hoe, een initiatief doorgang kan vinden. Participatie vindt dan plaats tijdens het planproces voor realisatie van dat initiatief.

3.4 Is de provincie op de hoogte van de regionale afspraken?
Ja, de provincie is altijd betrokken bij het traject om te komen tot regionale afspraken Voor de stedelijke functies wonen, bedrijventerreinen en kantoorlocaties en detailhandel worden de regionale visies en plannen door de gemeenteraden vastgesteld. Daarmee zijn de regionale afspraken vindbaar op de gemeentelijke websites.
Voor de werkafspraken 'overige stedelijke voorzieningen' is de betrokkenheid van de provincie minder vanzelfsprekend, gezien de aard van de afspraken. Ambtelijk zijn de regio's daarom verzocht om de provincie op de hoogte te stellen over de werkafspraken en wijzigingen daarvan.

3.5 Hoe wordt er uitvoering gegeven aan de afspraken?
Met het uitvoering geven aan de afspraken is nog onvoldoende praktijkervaring. Inmiddels worden er bestemmingsplannen door gemeenteraden vastgesteld die gebaseerd zijn op de regionale afspraken.

Er zijn regionale afspraken waarbij de acties minder gericht zijn op het realiseren van nieuwe ontwikkelingen, maar bijvoorbeeld op deprogrammeren vanwege een overaanbod van harde plancapaciteit. Voorbeelden van regionale afspraken waarbij het gaat om het uit de markt halen van harde plancapaciteit is het convenant bedrijventerreinen van de Regio Alkmaar en het convenant over de woningbouwafspraken van De Kop.

Een aantal regio's heeft voor bepaalde stedelijke functies afspraken over evaluatie en/of monitoring van de regionale afspraken.

4. De regionale afspraken per stedelijke functie

4.1 Woningbouw

Bij de woningbouw zijn de regionale afspraken gebaseerd op de Regionale Actie Programma's woningbouw (RAP) en de afspraken gaan over kwantiteit, kwaliteit en tijdsfasering van de te bouwen woningen.
Indien er sprake is van locaties buiten Bestaand Stedelijk Gebied (BSG) dan dienen deze op kaart te worden aangegeven. Uiteraard mogen deze locaties niet conflicteren met beschermingsregimes, zoals opgenomen in de PRV.

Woningbouw	
Regio	**Stand van zaken**
De Kop	RAP Kop NH 2.0 is op 12 juni 2017 vastgesteld en het Regionaal Kwalitatief Woningbouwprogramma Kop van NH op 15 oktober 2015. Op verzoek van de regio hebben GS gereageerd op 6 door de regio aangedragen locaties buiten BSG. GS hebben daarbij aangegeven dat 3 van de locaties strijdig zijn met de PRV.
Westfriesland	Het RAP 2017-2020 en de regionale woonvisie Westfriesland zijn vastgesteld medio 2017. GS hebben op 11 juli 2018 positief besloten over het RAP en kennis genomen van de kwantitatieve programmering. De regionale kwantitatieve woningbouwprogrammering is vastgesteld in de gemeentelijke colleges en raden. Er wordt gewerkt aan de kwalitatieve programmering en deze is volgens planning eind 2018 gereed.
Regio Alkmaar	Het RAP Regio Alkmaar is vastgesteld in juni 2017. Oplevering van de kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwprogrammering wordt verwacht eind 2018.
IJmond	In november 2016 hebben de gemeenten van Zuid-Kennemerland en de IJmond het RAP 2.0 vastgesteld. Hierin is de kwantitatieve woningopgave in kaart gebracht. Regionale afspraken zijn in februari 2018 vastgesteld. Een BSG-kaart is bijgevoegd, maar vooralsnog zijn er geen locaties buiten BSG in de programmering opgenomen. In een tweede slag (tweede helft 2018) werkt de regio de programmering kwalitatief verder uit. Bestuurlijke besluitvorming is voorzien in februari 2019
Zuid-Kennemerland	
Zaanstreek-Waterland	De gemeenten van deze drie regio's (de voormalige SRA) hebben een RAP vastgesteld medio 2017. Daarmee zijn afspraken gemaakt over de kwalitatieve woningbouwprogrammering. Daarnaast zijn de uitgangspunten bepaald voor het proces om tot een kwalitatieve woningbouwprogrammering te komen en om deze programmering up-to-date te houden. Gelijktijdig zijn, conform de uitgangspunten van de PRV/Uitvoeringsregeling en het RAP, de regionale kwantitatieve woningbouwafspraken door de regio vastgesteld.
Amsterdam	
Amstelland Meerlanden	

Gooi en Vechtstreek	Het RAP Gooi en Vechtstreek 2,0 (2016 -2020) is in augustus 2017 vastgesteld. Een kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwprogrammering maakt hier onderdeel van uit. Het RAP is gebaseerd op de regionale woonvisie en maakt onderdeel uit van de regionale afspraken. Regionale afspraken en een kaart van het stedelijk gebied (incl. een lijst met locaties) zijn in mei 2018 door alle colleges vastgesteld.

Tabel 2: Overzicht stand van zaken regionale afspraken 'Woningbouw'

Er zijn drie punten die opvallen bij de regionale afspraken over woningbouw.

Woningbouwafspraken De Kop
Op verzoek van de regio hebben GS op 22 september 2016 gereageerd op 6 door de regio aangedragen locaties buiten BSG. GS hebben daarbij aangegeven dat 3 van de locaties strijdig zijn met de PRV. De gemeente Schagen heeft desondanks één van deze drie locaties, de locatie Buitenvaert / Grote Sloot (USP gronden) bij Schagerbrug, in procedure gebracht. Deze locatie is strijdig met de PRV vanwege de ligging in weidevogelleefgebied en bollenconcentratiegebied. GS hebben daarom op 13 augustus 2018 een zienswijze ingediend op het ontwerp-bestemmingsplan.

Woningbouwafspraken Regio Alkmaar
Het is de Regio Alkmaar nog niet gelukt om te komen tot regionale afspraken. Dit is wel nodig omdat alle gemeenten voor nieuwe woningbouwlocaties bestemmingsplannen willen vaststellen. Om binnenstedelijke woningbouwlocaties niet onnodig te laten stagneren, heeft de regio in afstemming met de provincie een tussenoplossing bedacht voor plannen binnen BSG die bij het beëindiging van de overgangsregeling voor woningbouw op 1 juli 2017 al urgent waren. Deze plannen zijn als bundel in het Portefeuille Overleg Regio Alkmaar (PORA) besproken en vastgesteld in alle colleges. De regio heeft nu opdracht gegeven aan een adviesbureau om eind 2018 een kwalitatief/kwantitatief woningbouwprogramma op te leveren. Voor de zomer is afgesproken dat er nog een keer, in het kader van de tussenoplossing, een verzamellijst met urgente plannen binnen BSG wordt opgesteld voor besluitvorming in het PORA en de colleges. Deze verzamellijst is op 9 november 2018besproken in een bestuurlijk overleg met de provincie.

Woningbouwafspraken (voormalige) SRA
In de woningbouwprogrammering van de SRA staan de locaties Kwadijk en Middelie genoemd die, vanwege de ligging in weidevogelleefgebied, strijdig zijn met de PRV. In de programmering staat vermeld dat er over deze locaties een dispuut is met de provincie. Het is niet duidelijk waarom deze locaties in de programmering zijn opgenomen, omdat op voorhand duidelijk is dat deze woningbouwlocaties op grond van de PRV niet kunnen worden gerealiseerd. Daar is de gemeente al een aantal keren op gewezen.

4.2 Bedrijventerreinen en kantoorlocaties
GS hebben besloten een convenant met elk van de drie regio's in Noord-Holland Noord aan te gaan en deze te beschouwen als regionale planningsopgave. De afspraken in het convenant beschouwen GS als de regionale afspraken conform de Uitvoeringsregeling. De geldigheid is 10 jaar.

Bedrijventerreinen en kantoorlocaties	
Regio	**Stand van zaken**
De Kop	Regionaal convenant Bedrijventerreinenvisie, juli 2016.
Westfriesland	Regionaal convenant bedrijventerreinen, juni 2018.
Regio Alkmaar	Regionaal convenant werklocaties Regio Alkmaar, 2016
IJmond	GS hebben op 20 juni 2018 kennis genomen van Plabeka 3.0 en vastgesteld dat de bestuurlijke afspraken uit dit document kunnen worden aangemerkt als regionale afspraken.
Zuid-Kennemerland	
Zaanstreek-Waterland	
Amsterdam	
Amstelland-Meerlanden	
Gooi en Vechtstreek	

Tabel 3: Overzicht stand van zaken regionale afspraken 'Bedrijventerreinen en kantoorlocaties'

Voor Noord-Holland Zuid is op basis van een recent uitgevoerde behoefteraming een regionale vertaalslag gemaakt in het kader van Plabeka 3.0.
GS hebben op 20 juni 2018 kennis genomen van Plabeka 3.0 en vastgesteld dat de bestuurlijke afspraken uit dit document kunnen worden aangemerkt als regionale afspraken.
GS hebben de gemeenten per brief laten weten dat zij Plabeka 3.0 onderschrijven. In die brief hebben GS de gemeenten er op gewezen dat in het rapport, ondanks het overaanbod van harde plancapaciteit, vier zachte plannen voor bedrijventerreinen zijn genoemd. Dit zijn Uitbreiding Oosthuizerweg (Edam-Volendam), Crailo (Hilversum), Amstelveen Zuid (Amstelveen) en Amstel Business Park/De nieuwe Kern (Ouder-Amstel). Om deze zachte plannen als bestemmingsplan te kunnen vaststellen dienen deze plannen niet alleen de procedure te doorlopen zoals in het rapport is aangegeven, ook dienen zij te voldoen aan de vereisten van de PRV en de Uitvoeringsregeling. Omdat nog niet is aangetoond dat deze plannen voldoen aan de vereisten van de PRV en Uitvoeringsregeling kan door de gemeenten daarom geen enkel recht worden ontleend aan de vermelding van de vier zachte plannen in het rapport Plabeka 3.0.

4.3 Detailhandel

De regionale afspraken voor detailhandel komen in de vorm van regionale visies. Hierin beschrijft de regio de gewenste detailhandelsstructuur in de regio en de marktruimte, maar ook een leegstandsanalyse en het beleid ten aanzien van herstructurering en transformatie.
Alle regio's beschikken over een regionale detailhandelsvisie. Enkele regio's actualiseren hun visie of zijn van plan dit te gaan doen.

Detailhandel	
Regio	**Stand van zaken**
De Kop	Regionale detailhandelsvisie Kop NH, 2011. Een geactualiseerde regionale detailhandelsvisie is in concept af en gaat nu de besluitvorming in. De planning is om deze visie in het 4e kwartaal 2018 te laten vaststellen door de gemeenteraden.
Westfriesland	Regionale detailhandelsvisie Westfriesland, 30 september 2015. De visie is nog geldig t/m 2020. De visie wordt door GS gezien als regionale afspraken conform de Uitvoeringsregeling.
Regio Alkmaar	Detailhandelsvisie regio Alkmaar 2016. De regionale detailhandelsvisie is vastgesteld door alle gemeenteraden, met uitzondering van Castricum. Dit laatste betekent dat Castricum niet voldoet aan de nadere regels in de PRV voor regionale afspraken m.b.t. detailhandel. Voor elke nieuwe ontwikkeling moet de gemeente Castricum nu haar ontwikkeling voorleggen aan de regio.
IJmond	De IJmond heeft in 2016 een detailhandelsvisie vastgesteld. De visie wordt door GS gezien als regionale afspraken conform de Uitvoeringsregeling.
Zuid-Kennemerland	Detailhandelsbeleid Regio Zuid-Kennemerland 2018-2023 voldoet aan de nadere regels.
Zaanstreek-Waterland	Detailhandelsvisie SRA (d.d. 15 maart 2016). Voldoet aan de nadere regels. De regio overweegt een MRA brede regionale detailhandelsvisie in de toekomst.
Amsterdam	
Amstelland-Meerlanden	
Gooi en Vechtstreek	Retailvisie Gooi & Vechtstreek 2013. De huidige regionale visie van de Gooi- en Vechtstreek voldoet nog niet volledig aan de nadere regels. De regio is bezig met een nieuwe visie die in 2019 gereed zal zijn.

Tabel 4: Overzicht stand van zaken regionale afspraken 'Detailhandel'

4.4 Overige stedelijke voorzieningen

Werkafspraken
Het gaat hierbij om stedelijke voorzieningen, niet zijnde woningbouw, bedrijventerreinen, kantoorlocaties of detailhandel, zoals een ziekenhuis, crematorium, hotel, vakantiepark, bioscoop, zwembad, sporthal of school. Het is een categorie van ruimtelijke ontwikkelingen waar geen visies op voorhand nodig worden geacht en die de regio elk apart beoordeelt of en zo ja, waar ze kunnen worden gefaciliteerd.

De uitvoering van de werkafspraken hebben de colleges van B&W in enkele regio's belegd bij het regionale portefeuille overleg.

Overige stedelijke voorzieningen	
Regio	**Stand van zaken**
De Kop	De werkafspraken zijn door de colleges vastgesteld.
Westfriesland	De werkafspraken zijn vastgesteld door de portefeuillehouders VVRE.
Regio Alkmaar	De werkafspraken door de colleges vastgesteld.
IJmond	Er zijn geen werkafspraken.
Zuid-Kennemerland	Er zijn geen werkafspraken.
Zaanstreek-Waterland	Er zijn geen werkafspraken.
Amsterdam	Niet van toepassing, omdat de gemeente als een regio wordt gezien. Wanneer nodig stemmen regio's onderling af.
Amstelland-Meerlanden	Er is een ambtelijk voorstel.
Gooi en Vechtstreek	Er zijn werkafspraken gemaakt als onderdeel van de regionale afspraken die door de colleges zijn vastgesteld.

Tabel 5: Overzicht stand van zaken werkafspraken 'Overige stedelijke voorzieningen'

Verblijfsrecreatie

Naar aanleiding van de 'regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen' zijn de regio's zelfstandig aan de slag gegaan om de ontwikkelingen rond de verblijfsrecreatie (vakantieparken, hotels, ect) in goede banen te leiden. Los van de werkafspraken rond 'overige stedelijke voorzieningen' zijn de gemeenten in zowel Noord-Holland Noord (NHN) als de Metropool Regio Amsterdam (MRA) een traject ingegaan om tot een visie te komen, inclusief ontwikkelkader. NHN en de MRA willen daarbij regionale afspraken om tot een goede, regionale afweging te komen waar nieuwe ontwikkelingen in de regio worden gefaciliteerd en waar niet. In NHN is dit traject al bijna volledig afgerond, waarbij in bijna alle gemeenten de stukken inmiddels zijn vastgesteld in de colleges en gemeenteraden. In de MRA wordt binnenkort gestart met de bestuurlijke besluitvorming.
Vanwege de ruimtelijke impact van de ontwikkelingen in de verblijfsrecreatie en aansluitend op het proces dat reeds door de gemeenten is gestart, volstaan algemene werkafspraken niet meer en is een apart artikel in de Uitvoeringsregeling noodzakelijk.

5. Samenvattend

Zijn er regionale afspraken?
Alle regionale afspraken zijn of komen op orde.

Voldoen de regionale afspraken aan de Ladder/PRV/Uitvoeringsregeling?
Ja. In een enkel geval worden locaties genoemd die niet voldoen aan de PRV. Dit wordt wel als zodanig benoemd, maar het is onduidelijk waarom deze locaties toch in de programmering zijn opgenomen.

Heeft er participatie plaatsgevonden?
Ja. De regio's zorgen er voor dat belanghebbende stakeholders worden meegenomen in het proces dat leidt tot de regionale afspraken. Hoewel de Uitvoeringsregeling alleen besluitvorming van de colleges van B&W vereist, worden regionale visies en afspraken ook besproken en/of vastgesteld in de gemeenteraden.

Is de provincie op de hoogte van de gemaakte afspraken?
Ja. De provincie is bij alle stedelijke functies op de hoogte van de regionale afspraken. De provincie is betrokken bij het proces dat de regio's doorlopen om te komen tot regionale afspraken.

Hoe wordt er uitvoering gegeven aan de afspraken?
Met het uitvoering geven aan de afspraken is nog onvoldoende ervaring om er zinvol over te kunnen rapporteren.
Een aantal regio's heeft voor bepaalde stedelijke functies afspraken gemaakt over evaluatie en/of monitoring van de regionale afspraken.

Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 28 februari 2017, nr. 800345-912532, tot vaststelling van de Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

Overwegende dat artikel 5a, tweede lid, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening de opdracht bevat om nadere regels te stellen aan de binnen regio's te maken afspraken over nieuwe stedelijke ontwikkelingen;

Besluiten vast te stellen de navolgende regeling:

Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

a. bedrijventerrein: een bedrijventerrein als bedoeld in artikel 2, onder i, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening;
b. bestaand stedelijk gebied: gebied als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening;
c. kantoorlocatie: een kantoorlocatie als bedoeld in artikel 2, onder x, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening;
d. regionale adviescommissie: adviescommissie als bedoeld in artikel 2, onder mm, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening;
e. regio: een aantal gemeenten binnen de provincie Noord-Holland waartussen regionale afspraken worden gemaakt;
f. regionale afspraken: schriftelijke afspraken als bedoeld in artikel 5a, tweede lid, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Noord-Holland;
g. stedelijke ontwikkeling: ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening;
h. winkelgebied; winkelgebied als bedoeld in artikel 2 onder ww van de Provinciale Ruimtelijke Verordening;
i. winkelvloeroppervlak: winkelvloeroppervlak als bedoeld in artikel 2, onder xx, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening.

Artikel 2 Woningbouw

1. Regionale afspraken kunnen worden gemaakt over de ontwikkeling, transformatie en herstructurering van woningbouwlocaties.

2. Regionale afspraken als bedoeld in het eerste lid:
   a. betreffen in ieder geval de te ontwikkelen, transformeren en herstructureren woningbouwlocaties in kwantiteit, kwaliteit en tijdsfasering per gemeente;
   b. geven op een kaart de locaties buiten bestaand stedelijk gebied aan;
   c. worden overeengekomen door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio;
   d. zijn onderwerp van monitoring, en;
   e. kunnen worden bijgesteld wanneer daar aanleiding voor is.

3. Regionale afspraken, als bedoeld in het eerste lid, zijn gebaseerd op een regionaal actieprogramma dat:
   a. de uitgangspunten weergeeft van het regionaal woningbouwbeleid;
   b. in overeenstemming is met het provinciale woonbeleid;
   c. is gebaseerd op de door de provincie vastgestelde woningbouwprognose;
   d. geldt voor minimaal 5 jaar met de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen en;
   e. is vastgesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.

Artikel 3 Bedrijventerreinen en kantoorlocaties

1. Regionale afspraken kunnen worden gemaakt over de ontwikkeling, transformatie en herstructurering van bedrijventerreinen en kantoorlocaties.

2. Regionale afspraken als bedoeld in het eerste lid:
   a. betreffen in ieder geval de te ontwikkelen, transformeren en herstructureren terreinen en locaties in kwantiteit, kwaliteit en tijdsfasering per gemeente;
   b. maken op kaart duidelijk om welke terreinen en locaties het gaat;
   c. worden overeengekomen door de colleges van burgemeester en wethouders de gemeenten in de regio;
   d. zijn onderwerp van monitoring, en;
   e. kunnen worden bijgesteld wanneer daar aanleiding voor is.

3. Regionale afspraken, als bedoeld in het eerste lid, zijn gebaseerd op een visie van de regio die:
   a. de uitgangspunten weergeeft van het regionaal bedrijventerreinen- en kantorenbeleid;
   b. in overeenstemming is met het provinciale bedrijventerreinen- en kantorenbeleid;
   c. is gebaseerd op de door de provincie vastgestelde behoefteraming;
   d. in het geval dat er sprake is van transformatie van bedrijventerreinen een verantwoording geeft over de wijze waarop in het verlies aan bedrijventerrein wordt voorzien zowel wat betreft oppervlakte als beschikbaarheid van voldoende terrein voor specifieke milieubelastende bedrijvensoorten;

e. aangeeft op welke wijze de regio de herstructurering en/of transformatie mogelijk wil maken;
f. geldt voor minimaal 5 jaar met de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen, en;
g. is vastgesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.

Artikel 4 Detailhandel

1. Regionale afspraken kunnen worden gemaakt over te ontwikkelen, transformeren en herstructureren detailhandelslocaties.

2. Regionale afspraken als bedoeld in het eerste lid zijn:
   a. in overeenstemming met een regionale detailhandelsvisie;
   b. voorzien van een advies van de regionale adviescommissie
      I. als het gaat om nieuwe detailhandel groter dan 1500 m2 winkelvloeroppervlak (wvo), of;
      II. als het gaat om winkelgebieden die groter zijn dan 25.000 m2 wvo en de nieuwe detailhandel groter dan 3.000 m2 wvo moet zijn.

3. Een regionale detailhandelsvisie, zoals genoemd in het eerste lid onder a:
   a. geeft de uitgangspunten weer van het regionaal detailhandelsbeleid;
   b. is in overeenstemming met het provinciale detailhandelsbeleid;
   c. is gebaseerd op het in opdracht van de provincie uitgevoerde marktruimte- en koopstromenonderzoek;
   d. wordt ter advisering voorgelegd aan de regionale adviescommissie;
   c. geldt voor minimaal 5 jaar met de mogelijkheid om tussentijds bij te stellen, en;
   d. is vastgesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.

4. Een regionale detailhandelsvisie, zoals genoemd in het eerste lid onder a, beschrijft:
   a. de bestaande detailhandelsstructuur in de regio;
   b. de demografische ontwikkeling van de regio;
   c. de marktruimte in de regio;
   d. een analyse van de leegstand, waaronder ontwikkeling van leegstand en specifieke probleemlocaties;
   e. het beleid ten aanzien van herstructurering en eventueel transformatie van bestaande winkelcentra;
   f. de aanwezige planvoorraad;
   g. de gewenste detailhandelsstructuur in de regio;
   h. de uitbreidingen die de regio de komende vijf jaar binnen de bestaande marktruimte wil mogelijk maken;
   i. hoe de regiogemeenten de planvoorraad en leegstand gaan monitoren, en;
   j. het beleid ten aanzien van volumineuze detailhandel, grootschalige detailhandel en afhaalpunten voor internetaankopen.

Artikel 5 Overige stedelijke voorzieningen

Regionale afspraken tussen de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in een regio over overige stedelijke voorzieningen, niet zijnde woningbouw, bedrijventerreinen, kantorenlocaties of detailhandel, kunnen worden beperkt tot werkafspraken over de wijze van afstemming bij overige stedelijke voorzieningen.

Artikel 6 Overgangsbepaling

Tot het moment dat sprake is van regionale afspraken zoals bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5 wordt een nieuwe stedelijke ontwikkeling geacht in overeenstemming te zijn met deze regeling, indien:

a. de colleges van burgemeester en wethouders in de betrokken regio schriftelijk instemmen met de betreffende nieuwe stedelijke ontwikkeling, en;
b. het bestemmingsplan dat de genoemde ontwikkeling mogelijk maakt uiterlijk als ontwerp ter inzage is gelegd op:
    I. 30 juni 2017 voor zover de nieuwe stedelijke ontwikkeling zich richt op woningbouw en overige stedelijke voorzieningen;
    II. 30 september 2017 voor zover de nieuwe stedelijke ontwikkeling zich richt op bedrijventerreinen en kantoorlocaties;
    III. 31 december 2017 voor zover de nieuwe stedelijke ontwikkeling zich richt op detailhandel.

Artikel 7 Slotbepaling en citeertitel

1. Deze uitvoeringsregeling treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 maart 2017.
2. Deze regeling wordt aangehaald als: Uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen 2017.

Haarlem, 28 februari 2017.
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

J.W. Remkes, voorzitter

R.M. Bergkamp, provinciesecretaris

TOELICHTING

Algemene toelichting
Deze uitvoeringsregeling is vastgesteld ter uitvoering van artikel 5a, tweede lid, van de Provinciale Ruimtelijke Verordening om nadere regels te stellen aan de binnen de regio's door gemeenten te maken afspraken inzake nieuwe stedelijke ontwikkelingen zoals bedoeld in het Besluit ruimtelijke ordening.

Ladder voor duurzame verstedelijking
Op 12 december 2016 hebben provinciale staten (PS) de wijziging van de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) vastgesteld waardoor de PRV is afgestemd op de Ladder voor duurzame verstedelijking (Ladder), zoals is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De datum van inwerkingtreding van deze wijziging van de PRV is 1 maart 2017.

Wijziging van de PRV
De onderdelen in de PRV die al bij wet zijn geregeld in artikel 3.1.6 lid 2a en 2b van het Bro zijn met de wijziging per 1 maart 2017 uit de PRV verdwenen. Het gaat om het aantonen van 1) nut en noodzaak (behoefte) en 2) het eerst benutten van binnenstedelijke mogelijkheden bij een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Regionale afstemming staat centraal
Wat niet in de wet is verankerd is de regionale afstemming. Om die reden is regionale afstemming gehandhaafd in de PRV. Daarover gaat artikel 5a van de PRV.

Artikel 5a Nieuwe stedelijke ontwikkeling
1. Een bestemmingsplan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als deze ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken.
2. Gedeputeerde staten stellen nadere regels aan de afspraken zoals bedoeld in het eerste lid.

De regionale afspraken betreffen nieuwe stedelijke ontwikkelingen van woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen.
Voor het borgen van het provinciale hoofdbelang van duurzaam ruimtegebruik worden aan de regionale afspraken via nadere regels inhoudelijke en procedurele voorwaarden gesteld. Deze regels zorgen er voor dat vooraf duidelijk is waaraan de regionale afspraken moeten voldoen.

Doel van de uitvoeringsregeling regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen
De uitvoeringsregeling stelt eisen aan de regionale afstemming in de vorm van regionale afspraken. Het doel van het laten maken van regionale afspraken is dat gemeenten gezamenlijk werken aan een sterke(re) regio en dat wordt voorkomen dat gemeenten individueel een koers varen die de kracht van buurgemeenten en/of de regio niet ten goede komt of aantast.

De essentie van de uitvoeringsregeling

1) De te maken regionale afspraken voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoren en detailhandel moeten zijn gebaseerd op de regionale visies en waarbij deze visies moeten zijn gebaseerd op het provinciaal beleid en op de door de provincie vastgestelde prognoses en behoefteramingen.
2) De regionale afspraken moeten expliciet minimaal de instemming hebben van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in de regio.

'Ladderproof'

Er staan geen regels meer in de PRV over het aantonen van nut en noodzaak en het benutten van binnenstedelijke mogelijkheden. De regionale afspraken moeten wel nut en noodzaak aantonen en inzicht geven in de binnenstedelijke (on)mogelijkheden voordat uitleglocaties aan de orde kunnen komen. De regionale afspraken en de daaruit voortvloeiende bestemmingsplannen moeten namelijk voldoen aan de wet (in casu met name het Besluit ruimtelijke ordening), dat wil zeggen 'Ladderproof' zijn.

Evenals de Ladder gaat de PRV uit van een 'ja, mits' voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Verantwoordelijkheid en afwegingsruimte ligt bij de regio

De gemeenten in de regio moeten het gezamenlijk eens worden over de gemeentegrens overschrijdende nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De verantwoordelijkheid en de afwegingsruimte liggen bij de regio. Dit is in lijn met de gedachte van de Omgevingswet, waarbij de verantwoordelijkheid zo decentraal mogelijk wordt belegd.
De regionale afspraken worden bij voorkeur op visie- en programmaniveau gemaakt, zodat wordt voorkomen dat pas in een laat planstadium, bijvoorbeeld bij het voorontwerp van een bestemmingsplan duidelijk wordt of wordt voldaan aan de wetgeving.

Geen instemming door GS

Bij het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid en de afwegingsruimte binnen het ruimtelijk spoor bij de regio ligt, past geen expliciete goedkeuring van, of instemming met, de uitkomsten van het proces in een vorm van een afrondend besluit door GS. De samenwerkende gemeenten zijn er zelf verantwoordelijk voor dat de regionale afspraken voldoen aan de inhoud en bedoelingen van het Bro, de PRV en nadere regels. GS gaan er vanuit dat gemeenten op een zorgvuldige manier de afspraken tot stand laten komen, daarbij de provinciale regels in acht nemen en rekening houden met het provinciale beleid. De betrokken gemeenten hebben hier ook belang bij, omdat afspraken die niet voldoen aan de PRV of andere provinciale regelgeving leiden tot een afbreukrisico bij de projecten die worden gebaseerd op die afspraken. GS willen de verantwoordelijkheid voor de afspraken ook bij de gemeenten laten en niet overnemen door het nemen van een instemmingsbesluit. Een dergelijke manier van werken past goed in het stelsel van de Omgevingswet.

Het ontbreken van een juridisch besluit door GS over de regionale afspraken betekent uiteraard niet dat GS niet betrokken wil zijn op bestuurlijk en ambtelijk niveau bij de totstandkoming van de regionale afspraken. GS gaan er vanuit dat dergelijk overleg wordt gevoerd en door de betrokken medeoverheden de waarde van deze beleidsafstemming en samenwerking wordt ingezien.

De keuze om de regionale afspraken in het ruimtelijk spoor niet afhankelijk te maken van een instemmingsbesluit van GS , laat onverlet de positie van GS en PS in de diverse sectorale beleidssporen zoals het woonbeleid.

Aandachtspunt is de kenbaarheid van gemaakte afspraken, ook voor derden. GS gaan ervan uit dat de gemeenten gemaakte regionale afspraken beschikbaar zullen stellen op hun websites. Bij bestemmingsplannen waarbij gebruik wordt gemaakt van de regionale afspraken, zal in de toelichting ook inzicht moeten worden geboden in de inhoud en totstandkoming van deze afspraken.

Ook de betrokkenheid van burgers (ondernemers, omwonenden, belangengroepen) en de gemeenteraden is een belangrijk aspect bij het maken van de regionale afspraken. Dit is de verantwoordelijkheid van de betrokken colleges van burgemeester en wethouders, die hier door hun gemeenteraden zo nodig op kunnen worden aangesproken. De manier waarop deze betrokkenheid wordt vormgegeven, zal per situatie kunnen verschillen. Zonder deze betrokkenheid bestaat het risico dat de afspraken onvoldoende draagvlak hebben, hetgeen bijvoorbeeld bij de besluitvorming over concrete projecten tot discussies kan leiden.

Bij de evaluatie van de PRV-wijziging en deze uitvoeringsregeling in de tweede helft van 2017 zullen bovengenoemde onderwerpen aan de orde komen.

Uitvoeringsregeling raakt niet de bescherming van het landelijk gebied
De regionale afstemming betreft de (programmering van) nieuwe stedelijk ontwikkelingen. De Ladder draagt bij aan een duurzaam ruimtegebruik. Als blijkt dat er behoefte is aan de nieuwe stedelijke ontwikkeling en er zijn binnenstedelijk in de regio geen mogelijkheden, dan kan worden gezocht naar een uitleglocatie, een locatie buiten bestaand stedelijk gebied.

De beschermingsregimes voor het landelijk gebied zijn hetzelfde gebleven. Waar voor de wijziging van de PRV geen uitleglocatie mogelijk was, kan ook na deze wijziging van de PRV geen uitleg plaatsvinden.
Het ‘ja, mits’ geldt voor de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Echter, een beschermingsregime van het landelijk gebied kan het realiseren van een nieuwe stedelijke ontwikkeling onmogelijk maken vanwege de onverenigbaarheid met de te beschermen waarden. Ondanks dat nut en noodzaak is aangetoond en er geen binnenstedelijke mogelijkheden zijn.
Bij alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied moet daarnaast worden voldaan aan de ruimtelijke kwaliteitseisen van artikel 15 van de PRV.

Handreiking
Ter bevordering van een goede toepassing van de uitvoeringsregeling is vanaf 1 juni 2017 een Handreiking beschikbaar op de provinciale website.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

Voor zover definities al in het Bro of de PRV zijn opgenomen dan worden deze definities aangehouden. Voor een aantal kernbegrippen is dit nog specifiek aangegeven door ze te noemen en te verwijzen naar de plek in het Bro of de PRV waar het begrip wordt omschreven.

Regio
Bij de Ladder wordt onder de regio verstaan het 'marktgebied' of 'verzorgingsgebied' van de betreffende nieuwe stedelijke ontwikkeling. Voor het bepalen van de behoefte waarin een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet is de marktregio van belang. De inhoudelijke onderbouwing van nieuwe stedelijke ontwikkelingen moet zich dus richten op het markt- of verzorgingsgebied.
De marktregio kan echter per stedelijke ontwikkeling verschillen. Om te voorkomen dat voor elk individueel ruimtelijk plan dat gemeentegrensoverschrijdende effecten heeft een overleg moet worden ingesteld tussen de betrokken gemeenten kunnen gemeenten al bestaande regionale overlegverbanden hiervoor benutten.

Bij de regio indeling is het vooral een zoeken van een balans tussen een goede inhoudelijk gerichte indeling van marktgebieden en het zoveel mogelijk aansluiten op efficiënte (bestaande) bestuurlijke overlegverbanden. Zie de bijlage op blz. 12 voor een overzicht van een al bestaande regio indeling.

Regio- en provinciegrensoverschrijdende nieuwe stedelijke ontwikkelingen
Bij nieuwe stedelijk ontwikkelingen die de grens van een regio overschrijden heeft de provincie de rol van intermediair tussen de regio's. Dat geldt ook voor provinciegrensoverschrijdende nieuwe stedelijke ontwikkelingen.

Artikel 2 Woningbouw

Het artikel is geformuleerd als een 'kunnen' bepaling, om aan te geven dat het maken van de regionale afspraken een verantwoordelijkheid is van de gemeenten in de regio zelf. Het maken van regionale afspraken is geen verplichting, maar dergelijke afspraken zijn wel nodig om nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Regionale afspraken over woningbouw kunnen in meerdere documenten worden vastgelegd. In de praktijk ontwikkelen gemeenten in regioverband doorgaans de volgende producten die op elkaar aansluiten:

1. een regionale woonvisie voor 10 jaar met een doorkijk;
2. een regionaal actieprogramma wonen (RAP) als uitvoeringsagenda voor 5 jaar;
3. en een regionale woningbouwprogrammering voor 5 tot 10 jaar met een methodiek om nieuwbouw en transformatieplannen af te wegen en een projectenlijst.

De woningbouwprogrammering kan al dan niet onderdeel uitmaken van het RAP. De producten worden indien gewenst tussentijds bijgesteld en zijn onderwerp van monitoring.

Regionale actieprogramma's wonen
De regio's in Noord-Holland stellen als uitwerking van het provinciaal woonbeleid regionale actieprogramma's wonen (RAP's) op. Een RAP bevat regionale afspraken over kwantitatieve en kwalitatieve woningbouw voor de komende 5 jaar met een doorkijk naar 10 jaar.

Vanuit het provinciaal woonbeleid hebben GS vooraf aan de regio's thema's meegegeven om uit te werken in de RAP's 2016-2020. Dit zijn: vraaggestuurd bouwen, binnenstedelijk bouwen en transformeren, sociale woningbouw, wonen, zorg, welzijn en voorzieningen, duurzaam bouwen, zelfbouw, statistieken en ov-knooppunten.

Prognoses
De regionale woningbouwprogrammering is gebaseerd op de regionale indicatieve woningbehoefte uit de door de provincie vastgestelde bevolkingsprognose. Er kan gemotiveerd worden afgeweken van de prognoses, als bijvoorbeeld de uitkomst van de monitoring daarvoor aanleiding geeft.

Programmering
De programmering moet inzicht geven in de te ontwikkelen, transformeren en herstructureren locaties in kwantiteit, kwaliteit en tijdsfasering per gemeente (oftewel een projectenlijst). Op een kaart worden in ieder geval de locaties buiten BSG aangegeven. Bij locaties buiten BSG is getoetst of realisatie binnen BSG mogelijk is en of er provinciale ruimtelijke beschermingsregimes op de locatie aan de orde zijn.

Artikel 3 Bedrijventerreinen en kantoorlocaties

Het artikel is geformuleerd als een 'kunnen' bepaling, om aan te geven dat het maken van de regionale afspraken een verantwoordelijkheid is van de gemeenten in de regio zelf. Het maken van regionale afspraken is geen verplichting, maar dergelijke afspraken zijn wel nodig om nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

De markt van bedrijventerreinen en kantoorlocaties is een regionale markt. Daarom staat regionale samenwerking en afstemming centraal in het provinciaal bedrijventerreinen- en kantorenbeleid.

Hoewel in artikel 3 onderscheid wordt gemaakt in enerzijds regionale afspraken over ontwikkeling, transformatie en herstructurering en anderzijds het opstellen van een regionale visie, kunnen beide onderdelen samengevoegd zijn in één document.

Basis voor zowel de visie als de afspraken is de door provincie in samenwerking met gemeenten en bedrijfsleven opgestelde behoefteraming. Daarin worden vraag en aanbod aan bedrijventerreinen en kantoorlocaties in kaart gebracht. Daarbij gaat het niet alleen om omvang in hectaren, dan wel vloeroppervlakte, maar ook om kwalitatief te onderscheiden locaties die invulling geven aan de vraag van bepaalde marktsegmenten.

Transformatie biedt mogelijkheden om overaanbod aan bedrijventerreinen en kantorenlocaties te verminderen. Echter, voorkomen moet worden dat daardoor bedrijven in problemen komen doordat zij gedwongen worden zich te verplaatsen terwijl er voor deze bedrijven onvoldoende alternatieve vestigingsmogelijkheden zijn, dan wel dat er onvoldoende uitbreidingsmogelijkheden zijn. Regionale afstemming over transformatieplannen is dan ook essentieel.

De herstructurering van verouderde bedrijventerreinen en kantorenlocaties is een middel om efficiënter gebruik van bestaande terreinen te maken en de toekomstvastheid en kwaliteit van bedrijventerreinen te behouden. Daarom is het ook onderdeel van een regionaal bedrijventerreinen- en kantorenbeleid.

Artikel 4 Detailhandel

Het artikel is geformuleerd als een 'kunnen' bepaling, om aan te geven dat het maken van de regionale afspraken een verantwoordelijkheid is van de gemeenten in de regio zelf. Het maken van regionale afspraken is geen verplichting, maar dergelijke afspraken zijn wel nodig om nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Bij detailhandel zijn de regionale afspraken gebaseerd op regionale detailhandelsvisies. Bestemmingsplannen die voorzien in detailhandel met een regionale impact (> 1500 m2), evenals de regionale detailhandelsvisies, worden voorgelegd aan de regionale adviescommissie detailhandel (RAC). Er zijn twee RAC's ingesteld, het RAC Noord-Holland Noord en de Adviescommissie Detailhandel Zuid (ADZ).
In de bestemmingsplannen moet worden toegelicht of advies van een RAC is ingewonnen en hoe dit advies luidde. De RAC brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan gedeputeerde staten.

De detailhandelsstructuur is één geheel en uitbreidingen kunnen niet los van elkaar worden gezien. Alle plannen groter dan 1.500 m2 moeten worden afgestemd (lid 1b I) met uitzondering van plannen voor ontwikkelingen in winkelgebieden die reeds groter zijn dan 25.000 m2 wvo (lid 1b II). Voor deze grote winkelcentra moeten detailhandelsplannen groter dan 3.000 m2 voor advisering aan de regionale adviescommissies worden voorgelegd.
Deze grote winkelcentra zijn alle hoofdwinkelcentra, te weten de binnenstadcentra van Alkmaar, Amstelveen, Amsterdam, Beverwijk, Bussum, Den Helder, Haarlem, Heerhugowaard, Hilversum, Hoofddorp, Hoorn, Purmerend, Schagen en Zaandam en de grote ondersteunende centra welke ook groter zijn dan 25.000 m2 wvo, te weten Amsterdam Buikslotermeerplein en Amsterdam Amsterdamse Poort.
De genoemde grootte van winkelplannen (1.500 m2 en 3.000 m2) geldt voor de totale ontwikkeling in een winkelgebied (en dus niet per winkel) en voor een tijdsperiode van twee jaar. Deze periode is gekozen om te voorkomen dat grote plannen in kleinere delen worden opgeknipt om verplichte advisering te omzeilen.

Artikel 5 Overige stedelijke voorzieningen

In het bestuurlijk overleg Noord-Holland Noord hebben gedeputeerde staten op 31 augustus 2016 toegezegd dat de regio's zelf in de gelegenheid worden gesteld om werkafspraken te maken over de wijze van regionale afstemming bij 'overige stedelijke voorzieningen', zoals bijvoorbeeld een crematorium, bioscoop of theater. Het gaat hierbij dus om stedelijke voorzieningen, niet zijnde woningbouw, bedrijventerreinen, kantoorlocaties of detailhandel.

Het artikel is geformuleerd als een 'kunnen' bepaling, om aan te geven dat het maken van de regionale afspraken een verantwoordelijkheid is van de gemeenten in de regio zelf. Het maken van regionale afspraken is geen verplichting, maar dergelijke afspraken zijn wel nodig om nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Artikel 6 Overgangsbepaling

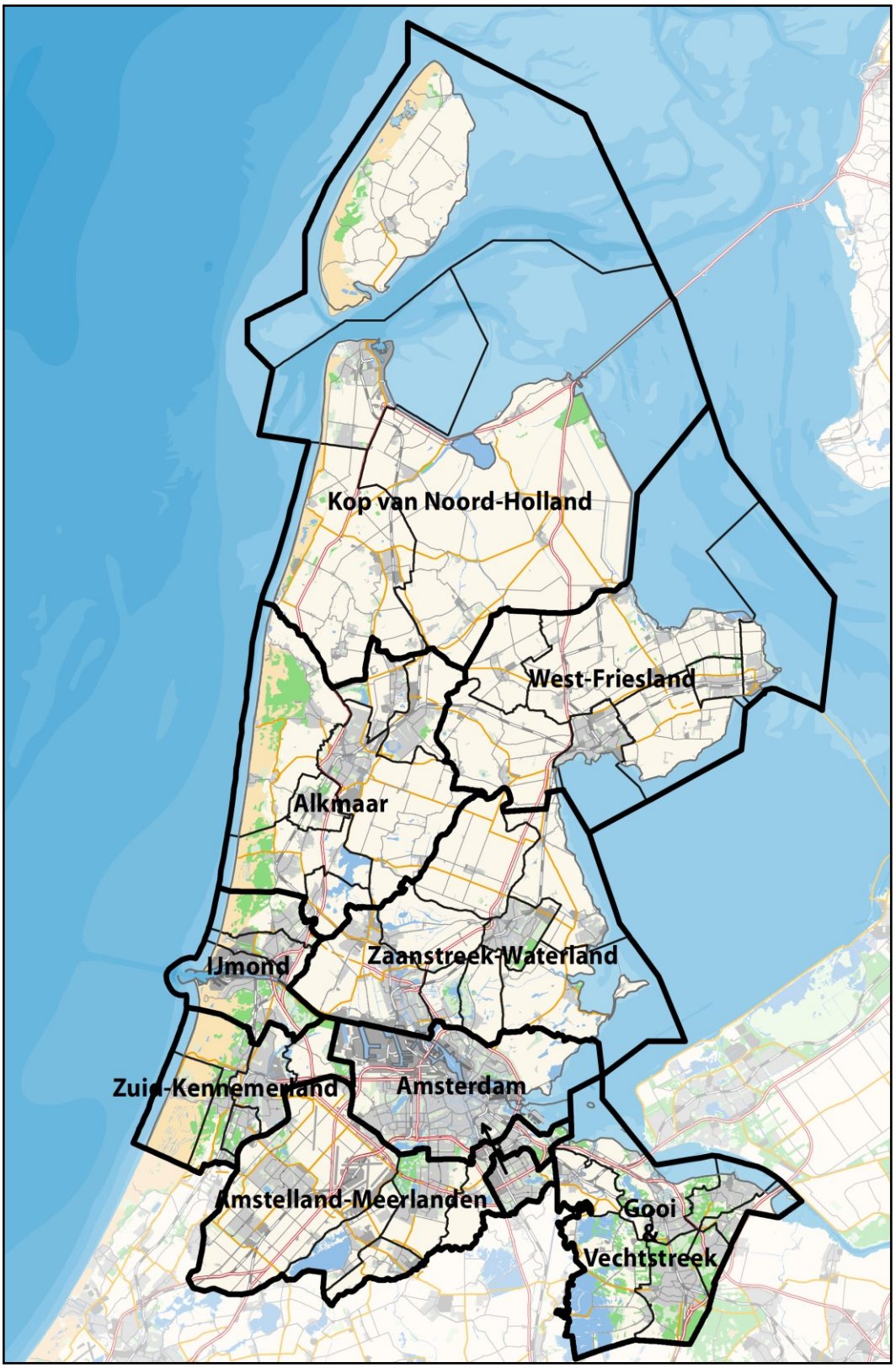
Uit een inventarisatie is gebleken dat nog niet elke regio voor elk onderdeel (woningbouw, bedrijventerrein en kantoorlocaties, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen) kan voldoen aan de vereiste van deze uitvoeringsregeling. Om die reden is een overgangsbepaling opgenomen, om te voorkomen dat een reeds ingezet planproces van een goed onderbouwde en gewenste nieuwe stedelijke ontwikkeling stagneert omdat de regionale afspraken nog niet rond zijn. Het is de verwachting dat voor het eind van 2017 alle regionale afspraken op orde kunnen zijn.

Artikel 7 Slotbepaling en citeertitel

Inwerkingtreding met terugwerkende kracht
Deze uitvoeringsregeling treedt tezamen met de wijziging van de PRV in werking op 1 maart 2017. Omdat de regeling kort na 1 maart zal worden bekend gemaakt (vaststelling is voorzien op 28 februari), is er formeel sprake van terugwerkende kracht. In het recht wordt terughoudend omgegaan met het toekennen van terugwerkende kracht aan regelingen. In dit geval achten wij terughoudende kracht aanvaardbaar en zelfs wenselijk.
De PRV treedt namelijk per 1 maart 2017 in werking en zonder deze uitvoeringsregeling is sprake van een incomplete regeling. Dit achten wij onwenselijk.
De periode dat sprake zal zijn van terugwerkende kracht is zeer kort, waarschijnlijk een week of minder. De inhoud van de uitvoeringsregeling is bovendien al uitvoerig gecommuniceerd, onder andere bij de behandeling van de PRV in PS van 12 december 2016 heeft een eerder concept bij de stukken gezeten. Terugwerkende kracht leidt daarom niet tot onaanvaardbare rechtsonzekerheid.

In de citeertitel is een jaartal opgenomen, omdat is afgesproken de uitvoeringsregeling ongeveer een half jaar na inwerkingtreding voor de eerste keer te evalueren. Indien uit de praktijk volgt dat de regeling aanpassing behoeft, zal de regeling worden aangepast. Een jaartal in de citeertitel maakt daarbij het versiebeheer overzichtelijker.

Bijlage: regio-indeling



Uitgegeven op 10 maart 2017

Namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

R.M. Bergkamp, provinciesecretaris