

Beleidsinhoudelijke toelichting op ontwerpwijziging PRV met betrekking tot NNN, strandzoning en kleinschalige ontwikkeling (kenmerk 1076408/10764116)

Inleiding

In oktober 2017 hebben Gedeputeerde Staten besloten de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) in een aparte ronde te wijzigen, in verband met de wijziging in artikel 19 ten behoeve van het project “NNN / recreatieschappen in balans”. Aan deze wijzigingsronde is tevens een wijziging van artikel 31 (Strandzoning) toegevoegd, in lijn met de afspraken zoals gemaakt in Toekomstperspectief Kust 2040 en Strandzoning 2025, vastgesteld in Provinciale Staten van 26 maart 2018. Daarnaast wordt een aanpassing van de artikelen 5c (kleinschalige ontwikkeling) en 17 (voormalige agrarische bouwpercelen) voorgesteld. Dit, om meer ruimte te bieden voor het transformeren van bedrijfslocaties in het landelijk gebied naar maximaal twee woningen.

Deze wijziging van de PRV betreft de laatste wijzigingsronde voorafgaand aan het vaststellen van de eerste tranche van de integrale Omgevingsverordening, waarin het provinciale beleid uit de Omgevingsvisie wordt verankerd. De voorliggende wijzigingen zijn opgesteld conform het gedachtegoed en de uitgangspunten die we straks ook voor de Omgevingsverordening willen hanteren.

Onderwerpen ter wijziging

1. Aanpassing artikel 19: Balans tussen natuur en recreatie binnen het Natuurnetwerk Nederland. Wezenlijke kenmerken en waarden als uitgangspunt

1.1 Inleiding

Mede op basis van een motie die Provinciale Staten in december 2016 hebben aangenomen over modernisering van de recreatieschappen, en een drietal zgn. ‘benen-op-tafel-overleggen’ met de betrokken Statencommissies, wordt dit artikel gewijzigd. Het initiatief om aan de slag te gaan met het wijzigen van artikel 19 van de PRV en het opstellen van goede beschrijvingen van de wezenlijke kenmerken en waarden (WKW) voor het gehele NNN is genomen om ruimtelijke initiatieven beter te kunnen beoordelen, ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en gewenste ontwikkelingen te ondersteunen. In de nieuwe werkwijze wordt meer maatwerk geleverd, terwijl de natuur altijd het uitgangspunt blijft, zowel vanuit juridisch als inhoudelijk perspectief.

Recreatie en natuur

Het beleid van de provincie is erop gericht dat het NNN een toegankelijke en beleefbare ecologische structuur is. De provincie moet voor het gehele NNN afwegingen kunnen maken welke ruimtelijke ontwikkelingen wel of niet mogelijk zijn. Een goede beschrijving van de WKW helpt ons daarbij te differentiëren per gebied. Overigens is het niet wenselijk om een onderscheid te maken tussen NNN-gebied dat *wél* recreatieschap is en NNN-gebied dat *niet* is. Artikel 19 PRV geldt immers voor het gehele NNN; zowel de recreatieschappen als de NNN-gebieden die geen recreatieschap zijn. Bijvoorbeeld het duingebied – geen onderdeel van een recreatieschap – heeft een grote aantrekkingskracht op bezoekers die er wandelen, fietsen en ontspannen, maar heeft ook een hoge ecologische waarde. Naast de duinen zijn ook andere gebieden onderdeel van het NNN, die niet behoren tot een recreatieschap, maar in het verleden wel zijn ingericht met een recreatiedoelstelling. Daar is veelal ook sprake van grote recreatiedruk en zij kennen daarom een vergelijkbare problematiek als de recrea-

tieschappen. Recreatie en natuur gaan dus niet alleen samen binnen de recreatieschappen, maar ook daarbuiten.

1.2. De werking van artikel 19 PRV

Behoud waarde, oppervlakte en samenhang van het NNN

In de ontwerpwijziging artikel 19 PRV wordt geregeld dat activiteiten die leiden tot een significante aantasting van de WKW, een significante vermindering van de oppervlakte van het NNN of van de samenhang tussen die gebieden, niet zijn toegestaan. Bij de beoordeling of een activiteit in het NNN is toegestaan, moeten de gemeente en de ontwikkelaar dit criterium hanteren. Als aannemelijk wordt gemaakt dat een activiteit niet leidt tot een significante aantasting van de WKW, significante vermindering van de oppervlakte en significante vermindering van de samenhang tussen de gebieden, kan de activiteit planologisch mogelijk worden gemaakt. Voor die beoordeling zal veelal een ecologische onderbouwing moeten worden opgesteld. Met de ontwerpwijziging artikel 19 wordt invulling gegeven aan de verplichting uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro; een algemene maatregel van bestuur van het Rijk) om bij provinciale verordening regels te stellen aan gemeentelijke bestemmingsplannen, ter bescherming van het NNN. De formulering van het nieuwe artikel 19 sluit aan bij de vereisten van het Barro. De recent beschreven WKW worden in de ontwerpwijziging als bijlage bij de PRV gevoegd.

Anticiperen op de Omgevingswet

De manier waarop deze wijziging vorm krijgt is geheel in de geest van de Omgevingsverordening en kan daarin als voorbeeld dienen. Deze manier van regelen leidt tot meer ruimte voor maatwerk en afwegingsruimte waar het kan, meer duidelijkheid en samenhang. Deze flexibiliteit, duidelijkheid en samenhang zijn ook de doelstellingen van de Omgevingswet en zijn terug te vinden in de sturingsfilosofie die in de concept-Omgevingsvisie is vastgesteld. Daarnaast biedt de uitwerking van de WKW meer handvatten om ons beleid ter plekke, per NNN-gebied, vorm te geven.

1.3. Bescherming

Bij elke ontwikkeling in het NNN geldt volgens artikel 19 PRV dat per saldo de wezenlijke kenmerken en waarden, de oppervlakte van en samenhang binnen het NNN niet significant mogen worden aangetast, ook als sprake is van 'lage WKW'. De beschrijving van de WKW per gebied maakt het beter mogelijk om aan te geven welke aantasting van de WKW door een ontwikkeling zal optreden en wat nodig is om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling per saldo niet zal leiden tot afname van de WKW.

Borging van onvervangbare natuurwaarden

Voor de grote NNN-gebieden met uitzonderlijke waarden (zoals bijvoorbeeld duingebieden, laagveenmoerassen en uitgestrekte veenpolders) wordt geconstateerd dat er geen lage waarden zijn. We werken daar niet op een detailniveau waarbij we losse percelen of kleine stukken natuurgebied apart beschouwen en onderdelen met lage waarden beschrijven, omdat *alle* delen belangrijk zijn voor de totaliteit van het gebied met uitzonderlijke waarden. In de beschrijving van de samenhang, de natuurwaarden en de vervangbaarheid wordt voor deze gebieden altijd beschreven dat er sprake is van *onvervangbare waarden*, in samenhang met het gebiedskarakter waaronder abiotische omstandigheden (omstandigheden die van belang zijn als basis voor de ecologische kwaliteit, zoals grondsoort, grondwaterstand en donkerte) en cultuurhistorie. De kaarten die bij deze gebieden behoren worden

ook vorm gegeven vanuit het perspectief van deze onvervangbare waarden. Daarmee bieden de WKW-beschrijvingen een solide basis om de gebieden te beschermen.

Voor de NNN-gebieden waar geen sprake is van grootschalige uitzonderlijke waarden (zoals de recreatieschappen) wordt uitgegaan van bescherming van de aanwezige meer lokale waarden. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen delen die hoge waarden hebben en delen waar deze waarden niet waargenomen zijn.

Significantie

Significantie is maatwerk. In een gebied met onvervangbare waarden kan een kleine ingreep significant zijn, terwijl in een gebied met lage waarden een grotere ingreep niet significant hoeft te zijn. Een ecologisch onderzoek zal altijd moeten aantonen wat het effect is op de waarden, om vervolgens een oordeel te vormen of dit effect significant is.

Potentie

Voor alle gebieden leggen wij de ecologische potenties in de vorm van ambities vast. Wij werken met realistische ambities door deze te koppelen aan de ambitiekaart van de provincie. Er is dus geen sprake van het openhouden van alle (theoretische) ecologische mogelijkheden.

Signaleringslijst

Er is met grote ecologische inzet gewerkt aan de beschrijvingen van de WKW. Ecologen hebben de gebieden onder de loep genomen en door deze gedetailleerde observatie gezien dat er kansen en mogelijkheden liggen om de natuur te verbeteren. Wij hebben hen gevraagd om deze observaties in een zgn. 'signaleringslijst' samen te brengen, inclusief een advies voor verbetering. Op basis van deze signaleringslijst treffen wij maatregelen om deze kansen tot wasdom te brengen. Te denken valt aan kansen zoals verbetering van de NNN-begrenzing, natuurambities vastleggen of het starten van concrete projecten. De signaleringslijst koppelen wij aan het Programma Natuurontwikkeling (PNO; het gecombineerde document van voorheen Provinciaal Meerjarenprogramma Groen en Natuurbeheerplan). Naar verwachting vindt op 29 oktober 2018 de behandeling plaats van dit PNO in de Statencommissie Natuur, Water Landbouw & Milieu. In het PNO zal de signaleringslijst, inclusief een voorstel hoe wij met de aanbevelingen en actiepunten omgaan, worden opgenomen.

1.4. Bevoegdheden en sturing gemeente en provincie

Door de wijziging van artikel 19 PRV met de beschrijving van de WKW's verandert er niets in de werkwijze of in de rolverdeling tussen de provincie en gemeenten: de gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor de bestemmingsplannen binnen hun gemeentegrenzen. Het is een vereiste dat het bestemmingsplan past binnen de PRV. Wat wel verandert, is dat gemeenten en initiatiefnemers beter weten waar de provincie op toetst en wat er wel en niet mogelijk is. Wij zullen komend jaar de gemeenten actief informeren over de wijze waarop artikel 19 PRV werkt en hoe zij met de WKW kunnen omgaan.

Gemeenten wordt niet langer opgedragen om in hun bestemmingsplannen de bestemming 'natuur' op te nemen. In plaats van die verplichte bestemming is nu, in aansluiting op het Barro, opgenomen dat een bestemmingsplan regels moet stellen in het belang van de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN-gebieden. Op die manier wordt voor gemeenten meer maatwerk mogelijk, zolang de wezenlijke kenmerken en waarden van het

desbetreffende gebied niet significant worden aangetast. Door het expliciet in de PRV benoemen dat het bestemmingsplan regels moet stellen in het belang van de bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de NNN-gebieden borgen wij vanuit de provincie de natuurbescherming.

Het loslaten van de enkelbestemming natuur biedt niet méér planologische ruimte op die locaties waar de waarde hoog zijn of het gebied uniek. De WKW blijven een 'volumeknop' die bepaalt welke ruimte er is om ontwikkelingen mogelijk te maken. Als de WKW hoog zijn, zal er vrijwel niets mogelijk zijn zonder dat de WKW significant aangetast worden. Als de WKW laag zijn is er meer ruimte om initiatieven te ontplooien zonder de WKW significant aan te tasten.

Stappen vaststelling bestemmingsplan (momenten waarop de provincie betrokken is)

Er zijn verschillende momenten waarop de planadviseurs van de provincie betrokken zijn bij bestemmingsplannen. Dit is de huidige situatie en die verandert niet.

- Stap 1* Zo vroeg mogelijk, bijvoorbeeld op basis van een principe-verzoek van een initiatiefnemer, neemt de gemeente contact op voor overleg. Dat kan in een zogenaamd Goede Diensten Overleg (GDO) of via een apart overleg.
- Stap 2* Daarna is er sprake van wettelijk vooroverleg op basis waarvan de gemeente aan een aantal partijen, waaronder de provincie, reacties vraagt op het voorontwerp-bestemmingsplan. De provincie kan reageren als zij hier aanleiding toe ziet.
- Stap 3* Vervolgens stelt de gemeente een ontwerpbestemmingsplan op. Wij gaan dan na of onze eventuele opmerkingen verwerkt zijn. Zo niet, overwegen we een zienswijze te geven. De zienswijze kan al dan niet verwerkt worden door de gemeente.
- Stap 4* Daarna stelt de gemeente het bestemmingsplan definitief vast. Wij kunnen dan een reactieve aanwijzing geven of beroep instellen. Als de provincie daar aanleiding toe ziet kan dit leiden tot een juridische procedure. De nieuwe WKW en artikel 19 zijn daarbij behulpzaam voor de onderbouwing.

Zie verder ook de schema's die als bijlage bij deze toelichting zijn gevoegd.

Heldere instrumenten als basis voor een kwalitatieve beoordeling

Ook wat betreft de bevoegdheden en mogelijkheden om als provincie ontwikkelingen tegen te houden of te faciliteren, verschilt de nieuwe situatie niet van de huidige. Activiteiten moeten zich altijd verhouden tot de bescherming van het NNN. Wel krijgen de provinciale plantoetsers hiermee heldere instrumenten in handen om de bestemmingsplannen te beoordelen.

Een ruimtelijke ontwikkeling moet altijd worden getoetst op de eventuele aantasting van de WKW. In de nieuwe situatie is door de nauwkeurige WKW-beschrijving mogelijk aantoonbaar te maken of er bij een ontwikkeling sprake is van aantasting. Als er geen aantasting is, kan de ontwikkeling doorgang vinden. Als er wél aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, kan de gemeente, in zowel de oude als de nieuwe situatie, een ontwikkeling mogelijk maken die leidt tot een significante aantasting van de WKW, indien zij kan aantonen dat:

- er sprake is van een groot openbaar belang¹;
- er geen reële alternatieven zijn, en;
- er wordt gecompenseerd.

Dat betekent dat de gemeente in een bestemmingsplan een ontwikkeling in het NNN mogelijk kan maken, als deze van groot openbaar belang is, er geen reële alternatieven zijn en negatieve effecten op het NNN worden gecompenseerd, dan wel als het gaat om een ontwikkeling die onderdeel vormt van een combinatie van activiteiten die per saldo niet leiden tot een significante aantasting van de kwaliteit of de kwantiteit van het NNN. Dat is op grond van het huidige artikel 19 PRV ook al het geval.

Na aanpassing van artikel 19 willen Gedeputeerde Staten in 2019 ook de beleidsregel natuurcompensatie actualiseren. In het najaar van 2018 zal hiervoor een extra benen-op-tafel-overleg worden georganiseerd om de Statencommissie op een gelijke wijze te betrekken als bij de aanpassing van de PRV en de WKW.

Evaluatie

Het jaar 2019 beschouwen wij als een overgangsjaar voor de werking van het nieuwe artikel 19 en de WKW. In het derde kwartaal van 2020 vindt, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, een evaluatie plaats, die aan de Staten wordt toegezonden. Wij gaan, los van de evaluatie, met enige regelmaat de WKW-beschrijvingen tegen het licht houden en waar nodig actualiseren.

2. Aanpassing Strandzoning artikel 31

2.1 Inleiding

Dit artikel bevat op dit moment de regelingen met betrekking tot jaarrond bouwwerken op het strand, te weten strandpaviljoens, sportpaviljoens en reddingsbrigades.

Met de vaststelling van de Strandzoning 2025 door PS op 26 maart 2018 is het beleid voor het strand geactualiseerd. De wijziging van artikel 31 van de PRV is de vervolgstap. Voor een goede borging van balans tussen natuur en recreatieve bebouwing wordt daarom dit artikel aangepast.

Onze ambitie is dat we enerzijds in het kustgebied de natuur en het landschap willen beschermen middels rust, stilte en leegte. Anderzijds willen we ruimte geven aan intensieve recreatie en voorzieningen op het strand door het verlengen van het toeristische seizoen en de verbreding van het toeristische product.

Drie strand typen

In de strandzoning 2025 zijn drie typen stranden en twee aanvullende aanduidingen opgenomen. Op deze typen stranden (recreatiestrand, seizoenstrand en natuurstrand) komt er in principe geen nieuwe recreatieve bebouwing meer bij. Slechts op enkele plekken, aangeduid een rode ster, is

¹ Volgens de toelichting bij het Barro kan bij openbare belangen in elk geval worden gedacht aan: veiligheid, hoofdinfrastructuur, de drinkwatervoorziening, de plaatsing van installaties voor de opwekking van elektriciteit met behulp van windenergie of van installaties voor de opsporing, winning, opslag of het transport van olie en gas.

nieuwe investering mogelijk. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor bestaande recreatieve bebouwing om een kwaliteitsslag te maken. De aanduiding van een groene ster geeft kansen voor natuur weer.

2.2 Wat gaan we regelen?

De sturingsfilosofie en de Omgevingswet indachtig stellen wij met deze wijziging voor zo min mogelijk regels te stellen. In ieder geval geen provinciale regels ten aanzien van de recreatiestranden. De recreatiestranden in de nieuwe Strandzoning betreffen locaties die in het huidige artikel 31 PRV al waren aangewezen voor jaarrondexploitatie. Tot op heden hadden wij geen bemoeienis met de transformatie van seizoen- naar jaarrondpaviljoens in deze zone. Wij hebben, gelet op de goede samenwerking met onze partners, er vertrouwen in dat zij – net als nu – zorgvuldig omgaan met deze recreatiestranden. Het in standhouden van karakteristieke kernkwaliteiten en collectieve waarden van de kust is immers ook in hun belang. Daarnaast gelden als randvoorwaarden altijd de regels van de waterbeheerder, evenals de eisen vanuit drinkwaterwinning en natuurbescherming. Wij blijven met de partners in gesprek en zetten de samenwerking in het kustgebied de komende jaren voort. De partners hebben daarover op 22 februari 2018 het convenant Noord-Hollandse Kust ondertekend.

Voor de borging van de rust en de beleving van de openheid van het Noord-Hollands strand stellen wij voor wél regels op te nemen in de PRV. Natuurwaarden, de openheid van het strand (belevingswaarde landschap) en het economisch gebruik van het strand liggen in elkaars verlengde en kunnen elkaar versterken. Zodoende bevat de voorliggende wijziging regels voor de natuurstranden en de seizoenstranden. Voor de natuurstranden betekent dit 12 maanden per jaar gegarandeerde openheid (onbebouwd, geen recreatieve bebouwing). Voor de seizoenstranden geldt dat het strand 3 à 4 maanden (conform de eisen van de verschillende waterbeheerders) per jaar onbebouwd en leeg is.

Ten aanzien van de recreatieve seizoenbebouwing gaan wij uit, net als bij de recreatiestranden, van de afspraken die zijn gemaakt met de betrokken partners in het convenant. Om die reden stellen wij geen regels ten aanzien van de recreatiestranden. In geval er sprake is van herontwikkeling van bestaande recreatieve bebouwing met mogelijk beperkte uitbreiding, noodzakelijk met het oog op duurzame bedrijfsvoering en kwaliteitsverbetering, dan gaan wij ervanuit dat de betrokken partners conform de afspraken handelen en dit in ieder geval ter sprake brengen in de Samenwerkingsagenda. Wij merken daarbij op dat deze ontwikkeling met eventuele uitbreidingen verder ook gehouden zijn aan de vereisten die voortvloeien uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de Waterwet/de Keuren van de desbetreffende waterschappen (watervergunning).

Optimalisatie van de zoning

Met de vastgestelde Strandzoning 2025 en de verwerking in de PRV is de ontwikkeling van het strand geregeld. Echter, door omstandigheden, bijvoorbeeld vanuit waterveiligheid, kan het voorkomen dat de zoning moet worden aangepast. Een eventuele aanpassing of optimalisatie van de zoning wordt in het samenwerkingsoverleg met de betrokken partijen besproken, vanuit het totaalbeeld van de Noord-Hollandse Kust en de goede balans ervan. Wanneer van het voorgaande sprake is en de belanghebbende partners kunnen zich vinden in een maatwerkoplossing (voorafgaand aan de evaluatie van de Strandzoning in 2025) dan zou dit mogelijk moeten zijn. De verwachting is dat als dit al zal voorkomen het van beperkte omvang zal zijn. Om die reden zijn Gedeputeerde Staten,

gehoord de commissie van Provinciale Staten, bevoegd om de zoneringskaart van de PRV in voorkomend geval te actualiseren.

Het eventueel toevoegen van (delen) natuurstrand aan NNN volgt een eigen traject en is in deze wijziging niet opgenomen.

Toekomstbestendig

Met deze PRV-wijziging wordt voorgesorteerd op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit betekent dat het artikel is opgesteld in de geest van de Omgevingswet (eenvoudiger, ruimte voor maatwerk, decentraal tenzij). Ook is de wijziging in lijn met de Koers NH2050 (Provinciale Staten december 2017), waarin de sturingsfilosofie 'lokaal wat kan, regionaal wat moet' is opgenomen.

3. Aanpassing Kleinschalige ontwikkelingen artikel 5c

Artikel 5c biedt op dit moment geen ruimte voor het omzetten van bijvoorbeeld een perceel met een bedrijfsbestemming naar een woonbestemming. Terwijl dat in de praktijk wel als wenselijk wordt gezien zowel door gemeenten als de provincie.

Met aanpassing van artikel 5c, onder voorwaarden onder andere door sloop bedrijfsbebouwing, kan dit mogelijk worden gemaakt.

4. Aanpassing Voormalige agrarische bouwpercelen artikel 17

Het huidige artikel 17 is nog strenger dan artikel 5c. Artikel 17 geeft alleen mogelijkheden binnen de bestaande bebouwing. Nieuwbouw is niet mogelijk. Vandaar aanpassing van lid 2, zodanig dat dit zoveel mogelijk overeenkomt met artikel 5c lid 4.

Mogelijk dat sloop van agrarische bebouwing (stallen/bedrijfswoning) aantrekkelijk wordt als nieuwbouw van 1-2 woningen mogelijk wordt gemaakt.

Bijlage bij beleidsinhoudelijke toelichting op ontwerpwijziging PRV-artikel 19

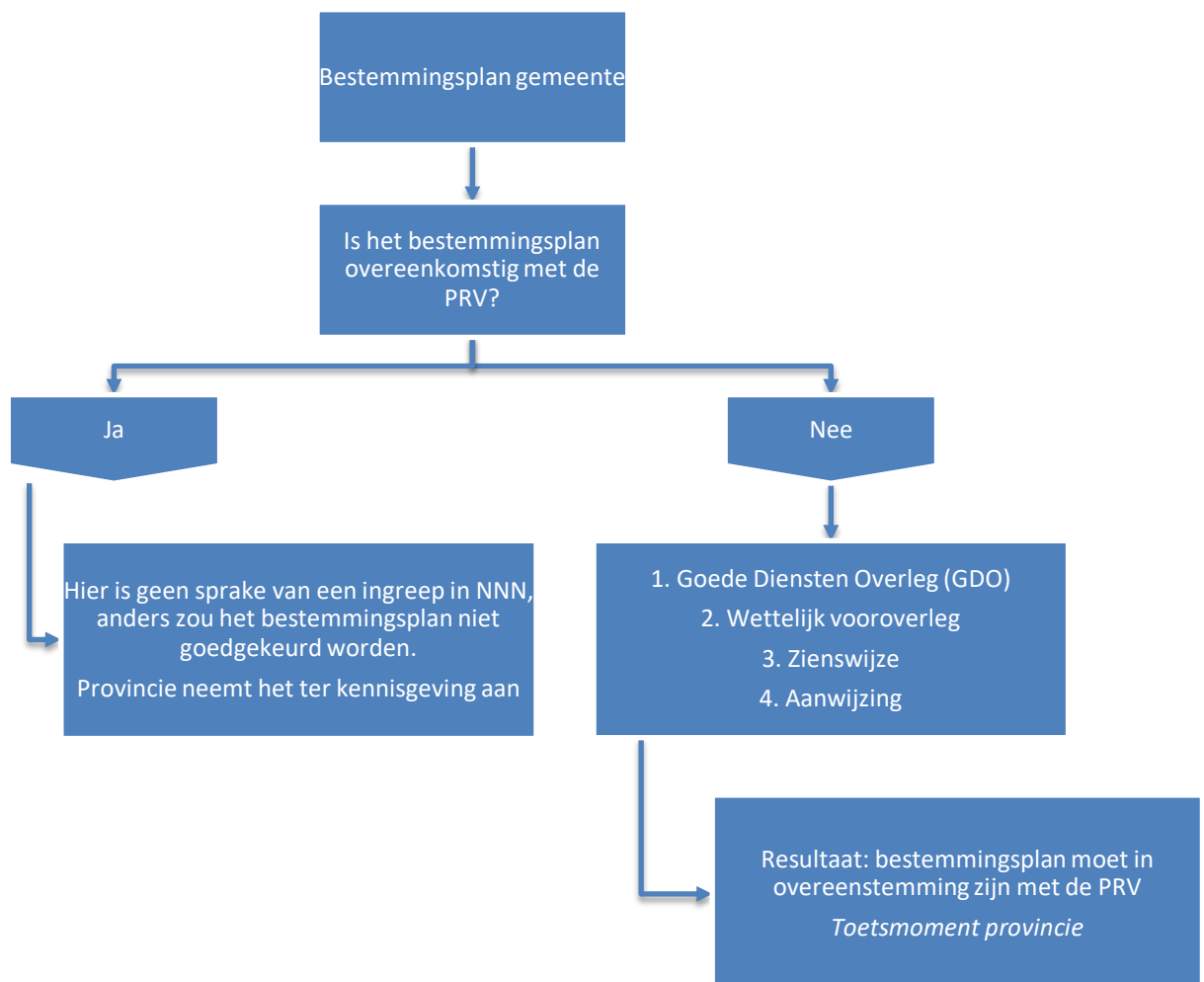
SCHEMA 1: Wijziging bestemmingsplan (later omgevingsplan) waarbij ruimte wordt gegeven voor initiatieven die in strijd (kunnen) zijn met de PRV

Art 19 van de PRV regelt de planologische bescherming van de NNN gebieden in bestemmingsplannen. Er zijn diverse momenten waarop er contact is tussen de gemeente en de provincie over de inhoud van de bestemmingsplannen. De werkwijze in de nieuwe situatie (gewijzigd art. 19 en toevoeging WKW aan PRV) wijkt niet af van de huidige werkwijze.

De provincie kan op vier momenten ingrijpen op de inhoud van het bestemmingsplan, als dat plan in strijd is met de PRV.

1. Voorafgaand aan de formele bestemmingsplanprocedure, in het Goede Diensten Overleg.
2. In het wettelijk vooroverleg, op grond van 3.1.1. BRO/6.18 BOR.
3. In de vorm van een zienswijze tegen het ontwerp-bestemmingsplan.
4. Als reactieve aanwijzing na vaststelling van het bestemmingsplan, waarmee (het met de PRV strijdige deel van) het bestemmingsplan niet in werking treedt.

Wel wordt voorzien in een transitiejaar waarbij in het overleg tussen gemeenten en provincie de vertaling van het nieuwe artikel 19 in de bestemmingsplannen extra aandacht krijgt.



SCHEMA 2 Initiatief waarvoor wijziging bestemmingsplan of omgevingsvergunning voor afwijking bestemmingsplan (later omgevingsplan) nodig is

