

Bijlage D bij de statenvoordracht 800345-870460

Toelichting op de wijziging van de Provinciale Ruimtelijke Verordening

1. Inleiding

Met deze bijlage wordt een toelichting gegeven op de voorgestelde wijzigingen in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (verder: PRV). Het beoogt de bedoelingen van de wijzigingen te verduidelijken. NB: deze bijlage bevat dus niet de toelichting op de werking van de artikelen. Die toelichting maakt onderdeel uit van het ontwerpbesluit en zal ook als toelichting in de PRV worden opgenomen.

In de Structuurvisie Noord-Holland 2040 staat dat de provincie inspeelt op de ruimtelijke vraagstukken door mee te veranderen waar nodig, en door bestaande kwaliteiten verder te ontwikkelen. Noord-Holland moet aantrekkelijk blijven in wat het is: een diverse, internationaal concurrerende regio, in contact met het water en uitgaande van de kracht van het landschap. Deze visie is verder uitgewerkt langs drie provinciale hoofdbelangen: klimaatbestendigheid, ruimtelijke kwaliteit en duurzaam ruimtegebruik. In de PRV heeft de provincie regels gesteld om deze belangen juridisch te borgen. Gemeenten moeten bij het maken van ruimtelijke plannen deze regels in acht nemen. De PRV is daarmee een kaderstellend instrument van de provincie voor gemeenten.

De PRV is geen statisch document. Beleid van rijk en provincie kan veranderen om in te kunnen spelen op ontwikkelingen met ruimtelijke impact. Met het wijzigende beleid moet de PRV mee veranderen. De meest recente wijziging van de PRV is door Provinciale Staten op 27 juni 2016 vastgesteld. Deze wijziging had betrekking op regels voor opstellingen van zonne-energie in het landelijk gebied.

Nieuwe wijzigingen zijn wenselijk en noodzakelijk, om de PRV actueel, correct en eenduidig te houden. GS hebben op 10 en 17 mei 2016 een besloten over een ontwerpwijziging van de PRV voor drie onderwerpen:

- Ladder voor Duurzame Verstedelijking
- Wonen – vliegen (inclusief een nieuwe kaart 11: 20 Ke-contour)
- Jaarrond strandbebouwing

Daarnaast wordt voorgesteld om de kaarten 8 (Blauwe Ruimte) en 10 (Aardkundige waarden) te wijzigen.

2. Proces

Na de besluitvorming in mei is de ontwerpwijziging in de commissie RWW van 30 mei jl. besproken. Hierna heeft de ontwerpwijziging van 10 juni – 21 juli ter inzage gelegen. In deze periode zijn er 35 reacties binnengekomen. De gemaakte, unieke opmerkingen (precies 100 in totaal) zijn opgenomen in een concept Nota van Beantwoording, met daarbij een reactie van het college van GS, en een overzicht van voorgenomen wijzigingen naar aanleiding van de opmerkingen. GS hebben deze concept Nota van Beantwoording op 4 oktober vastgesteld. Bewust als concept, om nog overleg met de gemeenten en andere indieners van opmerkingen te kunnen hebben en om met de commissie RWW de voorgenomen reacties van GS te bespreken, voordat deze verwerkt worden in de statenvoordracht.

De volgende bestuurlijke overleggen hebben plaats gevonden:

- Noord-Holland Noord (regio's Kop, West-Friesland en Alkmaar) op 8 juli en 31 augustus. Naar aanleiding hiervan hebben deze regio's besloten hun brief formeel in te trekken. De intrekkingbrief is ter kennisname als bijlage toegevoegd.
- Zuid Kennemerland op 23 september
- Gooi en Vechtstreek op 29 september

- Amstelland-Meerlanden op 7 oktober
- IJmond op 24 oktober
- Zaanstreek-Waterland op 27 oktober

De gesprekken gingen over de bedoeling van de wijziging en de andere werkwijze die wordt voorgestaan. Dit leverde meer begrip en draagvlak op. De belangrijkste punten uit de overleggen zijn:

- Naar aanleiding van het bestuurlijk overleg Noord-Holland Noord is artikel 5 lid 1 van de Uitvoeringsregeling aangepast.
- Artikel 5c Kleinschalige ontwikkelingen is geheel anders geformuleerd, om gemeenten enige ruimte voor maatwerk te bieden.
- Artikel 5d Transformatie glastuinbouw is aangepast door toevoeging van een afwijkmogelijkheid
- Verduidelijking op wat voor wijze en op welke termijn transformatie van glas mogelijk wordt gemaakt in de transformatiegebieden voor glastuinbouw en binnen de 20 Ke-contour.
- Woningbouw in de 20 Ke-contour:
 - Verduidelijking van de samenhang van de PRV en het LIB als het gaat om 20 Ke-beleid
 - Verduidelijking van de samenhang van deze 20 Ke-aanpassing en de rest van de verordening t.a.v. kleinschalige ontwikkelingen
- Er heeft verder verheldering plaatsgevonden over de regels voor nieuwe stedelijke ontwikkeling (afstemming van de PRV met de Ladder). Het gaat dan om het feit dat regionale afspraken centraal staan, wat de afspraken inhouden en hoe de PRV zich verhoudt tot de Ladder.
- Er is gesproken over de vraag 'wat als de regio er niet uitkomt?'
- Er is daarnaast besproken dat de provincie geen kaart kan maken van BSG (het is immers een definitie van het Rijk), maar dat de provincie wel faciliterend kan zijn door een 'bevolkingskernenkaart' te leveren, die als basis voor een BSG-kaart kan worden gebruikt.
- De opname van meer eenduidige, vergelijkbare regels voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoren, detailhandel en overige stedelijke voorzieningen.
- De vraag is besproken hoe de regio met zo min mogelijk regels tot een goede visie en tot werkbare afspraken kan komen?
- Aan de orde is geweest dat voorkomen moet worden dat de provincie achteraf met aanvullende eisen komt m.b.t. regionale visies en afspraken (zorgen voor voorspelbaarheid) en dat provinciale regels de regionale afwegingsruimte onterecht beperken.
- Geprobeerd is de zorg van de regio's weg te nemen dat de nadere regels leiden tot extra regelgeving (dat is nl. niet de bedoeling).
- Ook is de zorg besproken dat er geen terinzagelegging is van de uitvoeringsregeling (en van de wijzigingen daarop). GS hebben de toezegging gedaan dat bij (het wijzigen van) de uitvoeringsregeling eerst de regio wordt geconsulteerd voordat vaststelling door GS plaatsvindt.

De concept Nota van Beantwoording is op 27 oktober in de commissie RWW besproken. Daaraan vooraf zijn technische vragen gesteld door CDA, 50 Plus en D66.

De resultaten van de bestuurlijke overleggen en de bespreking in de commissie RWW zijn verwerkt in de definitieve Nota van Beantwoording. Hierin is een tabel opgenomen met 27 wijzigingsvoorstellen ten opzichte van de ontwerp wijziging die ter inzage lag. Hierbij gaat het om 8 voorstellen met betrekking tot de formulering van de artikelen in de PRV. Verder zijn het vooral wijzigingen die in de toelichting op de artikelen worden opgenomen. De Nota van Beantwoording vormt de onderlegger voor de statenvoordracht en het ontwerpbesluit voor de wijziging van de PRV. Deze worden besproken in de commissie RWW van 28 november. Hierna is besluitvorming in PS voorzien op 12 december as.

Na vaststelling door PS zullen GS de Uitvoeringsregeling "Regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen Noord-Holland" vast te stellen. Deze bevat de nadere regels waar de regionale afspraken

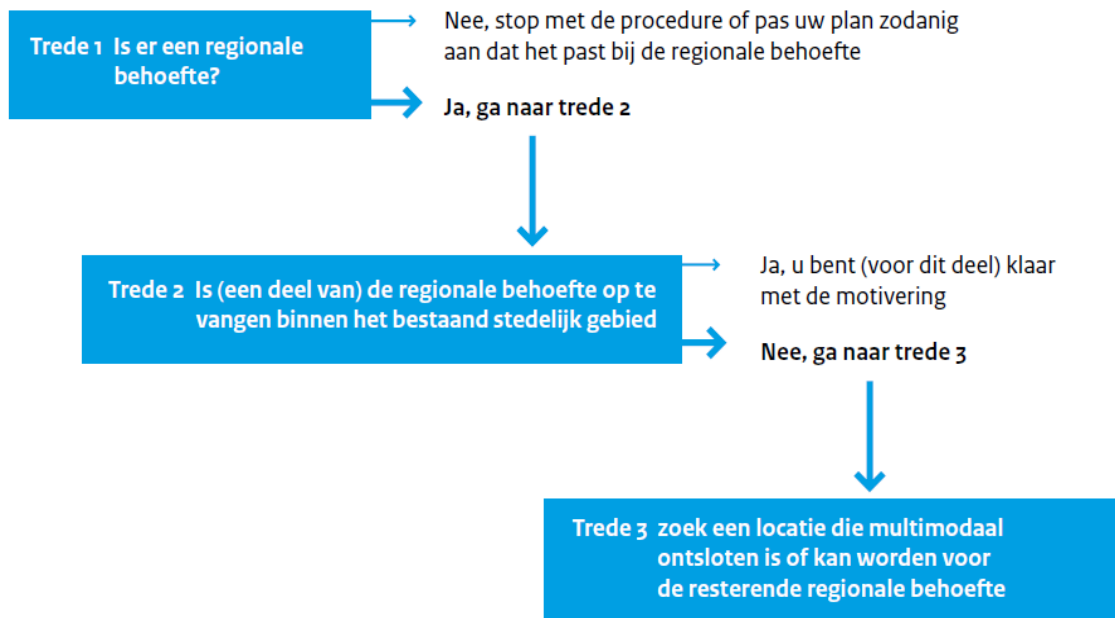
aan moeten voldoen. GS overleggen nog met de regio's over de nadere regels. Het streven is om deze in januari vast te stellen, waarna de PRV per 1 maart in werking kan treden, na publicatie in het provinciaal blad. Daarna worden belanghebbenden hierover formeel per brief geïnformeerd.

De PRV wordt gedrukt en digitaal op de website geplaatst. Hierbij worden ook links opgenomen naar het Bro, in verband met de definities van BSG en stedelijke ontwikkeling waar de PRV nu naar verwijst. Ook wordt hier een overzicht van jurisprudentie met betrekking tot BSG geplaatst en bijgehouden.

3. Toelichting op de overwegingen bij de verschillende wijzigingen

Ladder voor duurzame verstedelijking

Sinds oktober 2012 is de Ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening en hiermee een wettelijke verplichting. Voor alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen zoals woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel en andere stedelijke voorzieningen moeten de treden van de Ladder worden doorlopen, zie onderstaand schema.



Tegelijkertijd heeft de provincie een Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) die ook van toepassing is op deze nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Zowel de Ladder als de PRV hebben tot doel een duurzaam ruimtegebruik. 'Duurzaam ruimtegebruik' is een hoofdbelang en vastgelegd in onze Structuurvisie Noord-Holland 2040, naast de andere hoofdbelangen 'ruimtelijke kwaliteit' en 'klimaatbestendigheid'.

Bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen dienen aan de Ladder en de PRV te voldoen. De PRV bevat veel elementen van de Ladder, maar is iets anders opgebouwd. De PRV wordt in lijn gebracht met de Ladder om ruis, onduidelijkheden en tegenstrijdigheden te voorkomen en zo te zorgen voor eenduidige wetgeving. Een goede toepassing van de Ladder en de PRV is essentieel voor de realisatie van ruimtelijke plannen.

Zowel aanpassing van de PRV, als een andere manier van denken en doen

Het in lijn brengen van de PRV met de Ladder betekent niet alleen aanpassing van regels in de PRV. Naast aanpassingen in de PRV gaat het ook om:

- De accentverlegging van aandacht voor groei (met uitbreidingslocaties in het weiland) naar aandacht voor beheer (binnenstedelijke herstructurering en transformatie)
- Van kwantitatieve naar kwalitatieve ontwikkeling
- Nut en noodzaak op visie/programmaniveau onderbouwen en niet per plan
- Voorkomen van onderbouwingen achteraf in de bestemmingsplanfase

De andere werkwijze -meer werken aan de voorkant- wordt in een parallel spoor uitgewerkt door de provinciale regiocoördinatoren en planadviseurs. Het belang van vroegtijdig overleg over nut en noodzaak is van belang vanwege de directe relatie met de toepassing van de PRV.

Prioriteit geven aan overleg in het voortraject

Als een bestemmingsplan sneuvelt op de Ladder of de PRV dan is dat voor de initiatiefnemer, de gemeente maar vaak ook voor de provincie frustrerend. Aan een bestemmingsplan gaat meestal een lang proces van overleg tussen de initiatiefnemer en de gemeente vooraf, waarbij verwachtingen kunnen zijn gewekt door de gemeente.

Als pas in de bestemmingsplanfase de nut en noodzaak onderbouwing plaatsvindt of blijkt dat binnenstedelijke bouw mogelijkheden niet zijn onderzocht door de gemeente, dan is dat veel te laat. Zeker als de onderbouwing tekortschiet of nut en noodzaak niet aantoonbaar is. Vroegtijdig overleg tussen de gemeente en provincie kan problemen achteraf voorkomen.

Er is onderscheid te maken in:

- Vroegtijdig overleg in het planproces van een bouwinitiatief voor een bepaalde locatie
- Vroegtijdig overleg bij regionale visievorming en programmering

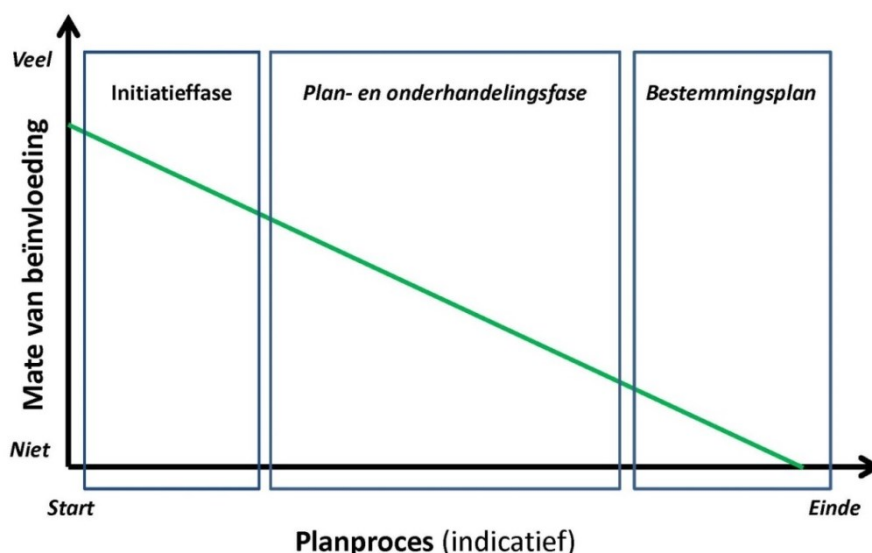
a. Planproces van een bouwinitiatief

Bij een individueel plan (locatieontwikkeling) is de initiatieffase de 'voorkant' en de vaststelling van het bestemmingsplan het einde van het planproces voor wat betreft de noodzaak van overeenstemming met de PRV.

Waarom meer naar de 'voorkant' bij het planproces van een locatieontwikkeling?

Aan de 'voorkant' van het planproces van een locatieontwikkeling is er meer ruimte voor beïnvloeding en aanpassing van het bouwinitiatief. De initiatieffase is hét moment om te bepalen of het initiatief in overeenstemming is of is te maken met de PRV. Als het initiatief niet past of passend is te maken binnen de regels van de PRV dan kan het planproces worden gestopt. Het bestemmingsplan dat moet voldoen aan de PRV is vaak het juridische overheidszasje in het laatste planstadium, als de initiatiefnemer en de gemeente het onderling eens zijn of gaan worden. Er zijn dan wederzijds verwachtingen gewekt en partijen hebben positie genomen.

In de bestemmingsplanfase is beïnvloeding (passend maken binnen de PRV) nog maar beperkt mogelijk. Zie onderstaande grafiek, waarbij de groene lijn de mate van beïnvloeding en daarmee de mogelijkheid tot planaanpassing weergeeft lopende het planproces.



Er gaat noodgedwongen nog steeds veel provinciale aandacht naar het laatste planstadium, wanneer al veel op gemeentelijk niveau is vastgelegd. De bestemmingsplanfase is veel te laat voor het starten van het overleg met de provincie en dit moet dus worden voorkomen. Een bouwinitiatief van een gemeente mag geen verrassing zijn, niet voor de buurgemeente, niet voor de regio en niet voor de provincie.

b. Regionale visievorming en programmering

In de PRV zijn voor nieuwe woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel al wel regels opgenomen over regionale afstemming. Toch kan het maken van regionale afspraken nog veel beter en sneller¹. De provincie faciliteert de regionale visievorming en programmering met prognoses en monitoringsgegevens. Het gebruik van provinciale basisgegevens beperkt de onderzoekslasten voor gemeenten en zorgt voor eenduidigheid van basisgegevens. Het voorkomt dat iedere gemeente of regio andere basisgegevens gebruiken, die tot andere uitkomsten kunnen leiden.

Als de regionale visies bij de programmering Laddertrede 1 'nut en noodzaak' en Laddertrede 2 'mogelijkheden binnen BSG' goed onderbouwen, dan kunnen gemeenten bij de hieruit voortvloeiende bestemmingsplannen voor de onderbouwing hiernaar verwijzen². In een dergelijke situatie is onderzoek voor trede 1 en 2 van de Ladder dus niet meer nodig. Met goede regionale afspraken houden plannen beter stand bij de Raad van State.

Wat is de regio?

In de Ladder is het begrip 'actuele regionale behoefte' geïntroduceerd. Dit begrip blijkt voor velerlei uitleg vatbaar. In de Ladder 2.0 wordt dit daarom zeer waarschijnlijk vervangen door het begrip 'nut en noodzaak', het begrip dat de provincie Noord-Holland al enkele jaren hanteert. Inmiddels is duidelijk geworden dat bij de Ladder onder regio moet worden verstaan 'marktgebied' of 'verzorgingsgebied' van de betreffende nieuwe stedelijke ontwikkeling. Ook dit komt waarschijnlijk in de nieuwe wettekst te staan.

Met de regio wordt in ieder geval niet standaard de bestuurlijke regio bedoeld. De bestuurlijke regio is vaak wel het platform waar bovenlokale of regionale stedelijke ontwikkelingen worden besproken en waar bestuurlijk afspraken kunnen worden gemaakt. Dat geldt zeker voor woningbouw en bedrijventerreinontwikkeling.

Voor stedelijke ontwikkelingen met een beperkter markt- of verzorgingsgebied, zoals bijvoorbeeld een crematorium, kunnen afspraken tussen enkele gemeenten volstaan. In de Handreiking van het Rijk staat dat ook kleinschalige ontwikkelingen door de regio als 'van regionaal belang' kunnen worden bestempeld. Er kan ook sprake zijn van een stedelijke ontwikkeling die de bestuurlijke regio overstijgt of die provinciegrens overstijgend is.

¹ Kamerbrief minister I&M 'Aanpassing Ladder voor duurzame verstedelijking' van 23 november 2015, blz. 6: Regionale afstemming en samenwerking zouden nog beter kunnen worden geborgd. Provincies spelen vaak al een belangrijke rol bij het faciliteren van het gesprek over afstemming tussen gemeenten, het opstellen van prognoses, het stimuleren van de ontwikkeling van regionale visies en het zorgen voor een platform voor het afstemmen van stedelijke voorzieningen. Ik ga nader in gesprek met provincies en gemeenten over de wijze waarop dit kan worden versterkt.

² Zie de Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking, versie 2: november 2013, blz. 20

Wat is de winst voor de gemeente om mee te gaan in overleg aan de 'voorkant'?

- Vroegtijdig duidelijkheid over de haalbaarheid in verband met de PRV
- Processnelheid bij goede initiatieven
- Voorkomen onnodige plankosten
- Voorkomen van onjuiste verwachtingen
- Voorkomen van overprogrammering

Wijzigingen PRV

De PRV zal op de volgende aspecten wijzigen:

1. Van BBG naar BSG
2. Regionale afspraken staan centraal in de PRV
3. De mogelijkheid van het stellen van nadere regels beter benutten
4. De Laddertreden 1 en 2 laten verankeren in de regionale afspraken
5. Algemene regels voor verstedelijking in het hoofdstuk 'Regels voor het gehele provinciale grondgebied' plaatsen

Wijziging 1 : Van BBG naar BSG

De huidige definitie BBG (zie in onderstaand kader) wordt door de Raad van State zeer strikt uitgelegd. Dat betekent dat bebouwing BBG is en de ruimte tussen de gebouwen niet. De definitie in de PRV van Landelijk Gebied is: 'het gebied, niet zijnde BBG'. Dit betekent dat de tuinen, openbare ruimte en open plekken in steden en dorpen volgens de PRV landelijk gebied is. Dat is niet zo bedoeld.

BSG geeft veel beter weer dat het gaat om het geheel van bebouwd gebied met stedelijke functies. Omdat een eigen provinciale definitie naast de definitie BSG van het Rijk ook onduidelijkheid in de hand werkt, is het voorstel om in de PRV in plaats van de definitie van BBG de definitie van BSG te hanteren, zoals opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening.

PRV: Bestaand Bebouwd Gebied (BBG)

Als bestaand bebouwd gebied wordt³ de bestaande of de bij een -op het moment van inwerkingtreding van de verordening- geldend bestemmingsplan toegelaten woon- of bedrijfsbebouwing, uitgezonderd bebouwing op agrarische bouwpercelen en kassen. Onder toegelaten woon- of bedrijfsbebouwing wordt mede begrepen de daarbij behorende bebouwing ten behoeve van openbare voorzieningen, verkeersinfrastructuur alsmede stedelijk water en stedelijk groen van een stad, dorp of kern.

Bro: Bestaand Stedelijk Gebied (BSG)

Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Harde plancapaciteit⁴ valt onder de definitie van BBG. Op basis van jurisprudentie is harde plancapaciteit ook als BSG te beschouwen. De problemen die er nu zijn met de strikte uitleg van de definitie BBG door de Raad van State vervallen als de definitie BSG wordt aangehouden.

Wijziging 2: Regionale afspraken staan centraal in de PRV

³ In deze zin mist een werkwoord: bijvoorbeeld 'aangewezen' of 'begrepen'.

⁴ Harde plancapaciteit betreft bouwmogelijkheden in een vastgesteld bestemmingsplan die nog niet zijn gerealiseerd. Het gaat dan vooral om 'weilandplannen' waar nog geen bebouwing staat.

Toepassing van Laddertrede 1 (actuele regionale behoefte of nut en noodzaak) en trede 2 (binnenstedelijke mogelijkheden) is in de wet verankerd.

Wat niet bij wet is geregeld is de regionale afstemming. De noodzaak tot regionale afstemming wordt wel in de Handreiking Ladder voor duurzame ontwikkeling genoemd. Ook in de Kamerbrief 'Aanpassing Ladder voor duurzame verstedelijking' komt de borging van regionale samenwerking aan de orde⁵.

Regionale afspraken zijn te maken op twee schaalniveaus:

a. Regionale visie en programmering

Een door de (bestuurlijke) regio vastgestelde regionale visie met een programmering kan als een regionale afspraak worden bestempeld. Voor bouwinitiatieven die in overeenstemming zijn met deze regionale afspraak is nut en noodzaak dan aangetoond.

Wat te doen met een geheel nieuw woningbouwplan?

Een nieuwe stedelijke ontwikkeling waarin het vast te stellen bestemmingsplan gaat voorzien, moet opgenomen zijn in de regionale afspraken en dus voldoen aan de eisen die de provincie stelt, waaronder het Ladderproof zijn. Wanneer bijvoorbeeld een nieuw woningbouwinitiatief nog niet is opgenomen, dan moeten de regionale afspraken eerst worden geactualiseerd om te borgen dat regionale afstemming daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en de regionale programmering nog steeds Ladderproof is.

b. Individueel plan

Indien het gaat om bijvoorbeeld een 'overige stedelijke voorziening' en daar is geen regionale visie voor noodzakelijk, dan kunnen de betrokken gemeenten hierover een regionale/intergemeentelijke afspraak maken. Het marktgebied of verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijk ontwikkeling is bepalend tussen welke gemeenten de afspraak wordt gemaakt.

Met deze wijziging wordt de verplichting tot het maken van regionale afspraken over nieuwe stedelijke ontwikkelingen opgenomen in de PRV.

Wijziging 3: De mogelijkheid van het stellen van nadere regels wordt beter benut

In aansluiting op wijziging 2 is worden via nadere regels eisen gesteld aan de regionale afspraken. De mogelijkheid tot het stellen van nadere regels is in de huidige PRV bij alle vormen van verstedelijking opgenomen, maar er is alleen bij het artikel 16 'Ruimte voor Ruimte' gebruik van gemaakt. Voor de verplichte regionale detailhandelsvisies zijn al wel nadere regels geformuleerd, maar in het kader van de PRV nog niet door GS vastgesteld.

Nadere regels zijn uitvoeringsgericht en kunnen vooraf duidelijkheid geven waaraan de regionale afspraken moeten voldoen, zowel inhoudelijk, procesmatig als qua vaststelling.

⁵ Kamerbrief over de aanpassing Ladder duurzame verstedelijking van 23 november 2015, blz. 4: De Ladder bevordert regionale afstemming en visievorming. Er is bij partijen een brede overeenstemming dat regionale samenwerking sterker zou moeten worden geborgd. Provincies hebben een belangrijke rol bij het stimuleren van regionale samenwerking. Zij vullen die rol, mede afhankelijk van de provinciale situatie, verschillend in, variërend van het actief uitdragen van de Ladder als manier van werken tot het toetsen op regionale afspraken.

Indien aanpassing van nadere regels nodig is door bijvoorbeeld nieuwe inzichten of praktische uitvoerbaarheid, dan kan dit binnen 1-2 maanden via GS. Als de eisen worden opgenomen in de PRV dan duurt een wijziging door de procedure met terinzagelegging minimaal 10-12 maanden.

Wijziging 4: De Laddertreden 1 en 2 laten verankeren in de regionale afspraken

De huidige PRV bevat diverse regels die voortkomen uit de oorspronkelijke SER-Ladder. Deze SER-Ladder is ook de basis geweest voor de Ladder voor duurzame verstedelijking. Er zijn daardoor diverse PRV-regels die lijken op een trede van de Ladder.

Vanuit de provinciale juristen is aangegeven dat de Bro-ladder hogere regelgeving betreft, waardoor PS niet bevoegd zijn om hier iets aan te wijzigen. De Bro-ladder zal dus altijd minimaal gelden. De bepalingen in de PRV kunnen hier niets aan veranderen. De inhoud van de PRV mag dus niet in strijd zijn met hogere regelgeving, in dit geval het Bro. Met andere woorden, lagere regelgeving (de PRV) mag een hogere regeling (het Bro) niet doorkruisen. PS moeten zich er dus van bewust zijn dat zij bij het vaststellen van de algemene regels blijven binnen de bandbreedte van het Bro.

Op grond van de Circulaire van de Minister-President 'Aanwijzingen voor de regelgeving' wordt hogere regelgeving niet in lagere regelgeving opgenomen. Het is zelfs zo dat bepalingen van provinciale verordeningen van rechtswege vervallen, wanneer een AmvB in die bepalingen voorziet. Een ander argument voor het niet overnemen van de Bro-ladder in de PRV is dat wanneer op bepaalde punten net een andere formulering wordt gebruikt, er verschillende uitleg ontstaat, wat juist kan leiden tot verwarring.

De regels in de PRV die hetzelfde beogen als Laddertrede 1 'nut en noodzaak' en Laddertrede 2 'binnenstedelijke mogelijkheden benutten' zijn niet meer nodig, omdat ze via de nadere regels zijn geborgd en daarom kunnen ze uit de PRV worden gehaald. Hiermee wordt dan voldaan aan de Circulaire van de Minister-President 'Aanwijzingen voor de regelgeving'.

Nut en noodzaak

Uit het jurisprudentieonderzoek blijkt dat ook wanneer de Ladder niet van toepassing is, het nut en de noodzaak van een bepaalde ontwikkeling moeten worden gemotiveerd.

(Kamerbrief minister I&M 'Aanpassing Ladder voor duurzame verstedelijking', 23 november 2015, blz. 5)

In de Toelichting van de PRV en bij de nadere regels over de regionale afspraken zal op de koppeling tussen de PRV en de Ladder worden gewezen, zodanig dat er geen dubbel werk ontstaat, de regelgeving PRV-Ladder goed op elkaar aansluit en het op één plek vindbaar is.

Wijziging 5: Verstedelijking in een ander hoofdstuk plaatsen

Bij de analyse van de PRV op Ladder-regels valt op dat verstedelijkingsregels op verschillende plekken in de PRV staan. Bij een nadere beschouwing is dat ook niet altijd goed te volgen. Zo zijn alleen voor de verstedelijking met betrekking tot Detailhandel regels geplaatst in het hoofdstuk 'Regels voor het gehele provinciale grondgebied'. De regels voor verstedelijking voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties staan vooral in het hoofdstuk 'Regels voor het Landelijk Gebied'.

Een flink aantal afwijkingsregels lijkt op de treden van de Ladder en gaat over het niet onmogelijk maken van verstedelijking in het Landelijk Gebied. Door verstedelijking te plaatsen in het hoofdstuk 'Regels voor het gehele provinciale grondgebied' worden alle regels over nieuwe stedelijke ontwikkelingen hierin gebundeld, wordt de PRV gemakkelijker leesbaar en toepasbaar. Er

ontstaat zo ook een andere regelgevingssystematiek. De verbods- en afwijkingsregels van artikel 12, 13 en 14 komen hierdoor namelijk te vervallen⁶.

Bij deze aanpassing blijft het beschermingsniveau van het Landelijk Gebied hetzelfde.

Wat levert de aanpassing van de PRV en vroegtijdig overleg op?

- Vroegtijdig duidelijkheid voor gemeenten over de haalbaarheid van bouwinitiatieven
 - Ladderproof blijkt in het voortraject, meestal al op visieniveau
 - Daarmee worden onnodige plankosten in een later stadium voorkomen
 - Bij een bestemmingsplan kan naar de regionale afspraken worden verwezen, waardoor onderzoekslasten worden beperkt
- Gemeenten maken gebruik van provinciale prognoses en monitoring
 - Duidelijkheid vooraf voor gemeenten over de te hanteren basisgegevens
 - Eenduidigheid, voorkomt dat gemeenten of regio's verschillende basiscijfers gebruiken
 - De Raad van State accepteert eerder de juistheid van provinciale basisgegevens
 - De provincie is de partij die de basisgegevens op orde moet hebben en houden
 - Capaciteit- en kostenbesparend voor gemeenten

Ladder 2.0

Het rijk heeft een wijziging van de Ladder in procedure. De Ladder wordt teruggebracht naar de essentie, namelijk de noodzaak om aan te geven dat de voorgenomen nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte plus een motivering indien de stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Daarbij is, ter voorkoming van nieuwe definitiekwesties en jurisprudentie, nauw aangesloten bij de voorgaande laddertekst.

De provincie is vanaf het begin nauw betrokken geweest bij de voorgestelde Ladderwijziging. De wijziging van de PRV is geheel in lijn met het wijzigingsvoorstel van het rijk voor de Ladder. Bij een voorspoedige besluitvorming kan de Ladder in juli 2017 inwerking treden.

Transformatiegebieden

De afstemming van de ladder met de PRV heeft ook consequenties voor de transformatiegebieden. Deze gebieden zijn in de Structuurvisie 2040 aangewezen. In de PRV wordt een transformatiegebied gedefinieerd als een zoekgebied voor verstedelijking waarin meerdere opgaven, waaronder mede begrepen wonen, water, recreatie, natuur en bedrijvigheid, in samenhang worden ontwikkeld met inachtneming van de ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid en duurzaam bouwen. In de PRV zijn bestemmingsplannen voor de transformatiegebieden uitgesloten van de plicht om nut en noodzaak van verschillende vormen van verstedelijking aan te tonen. Ook hoeven er geen alternatieven voor verstedelijking binnen BBG gezocht te worden. Het gaat daarbij om verstedelijking zoals beschreven in de artikelen 12, 13 en 14. Volgens de Structuurvisie is nut en noodzaak van bouwen buiten BBG al onderbouwd, bijvoorbeeld in de prognoses voor woningbouw in de Metropoolregio Amsterdam. Het betreft op dit moment nog de volgende locaties:

- Crailo
- Bloemendalerpolder (inclusief Bredius) en De Krijgsman (voorheen: KNSF-terrein, inclusief buitenhaven Muiden)
- Haarlemmermeer-West (voorheen Westflank) en Park 21ste eeuw

⁶ Artikel 12: Verbod tot de aanleg van bedrijventerreinen en kantoorlocaties

Artikel 13: Nieuwe woningbouw

Artikel 14: Overige vormen van verstedelijking

De juridische status van transformatiegebieden in de Structuurvisie en PRV is door de inwerkingtreding van de Ladder inhoudsloos geworden. Als de provincie een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt (aanduiding transformatiegebied) dan moet daarvoor de Ladder worden doorlopen⁷. Dat is niet gebeurd bij het aanwijzen van de transformatiegebieden in de PRV. Het ligt niet voor de hand dat de provincie dit alsnog gaat doen; het is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Om die reden moet de aanduiding transformatiegebieden uit de PRV verwijderd worden. Met de voorgestelde regel 5a voor nieuwe stedelijke ontwikkeling vervallen in de PRV ook de regels 12, 13 en 14 waarin de transformatiegebieden zijn opgenomen. De definitie 'Transformatiegebied' zal ook uit de PRV geschrapt worden.

De provincie is al jaren betrokken bij de ontwikkeling van de transformatiegebieden. Ze is grondeigenaar van Crailo en heeft op verschillende manieren de planvorming voor Haarlemmermeer-West en Bloemendalerpolder/Bredius gefaciliteerd. Dat de transformatiegebieden nu uit de PRV worden verwijderd betekent niet dat de provincie de ontwikkeling in deze locaties niet meer steunt. De projecten die ontwikkelingen in deze gebieden beogen, zijn alle opgenomen in het Uitvoeringsprogramma bij de Structuurvisie. Voor Crailo en Bloemendalerpolder zijn bestemmingsplannen in de maak; voor Haarlemmermeer-West nog niet. Actief wordt gecommuniceerd aan de betrokken gemeenten dat ze de Ladder moeten doorlopen (los van deze wijziging van de PRV). Desgewenst kan de provincie helpen bij de cijfermatige onderbouwing van Laddertrede 1.

Nieuwe artikelen ivm afstemming van de PRV op de Ladder voor Duurzame Verstedelijking

Bovenstaande heeft geleid tot het schrappen van artikelen uit de PRV en het toevoegen of wijzigen van nieuwe artikelen. In het ontwerpbesluit bij de statenvoordracht, in bijlage 6 en in werkdocument bijlage 7a zijn deze wijzigingen exact opgenomen. In deze paragraaf wordt de bedoeling van enkele artikelen nog kort toegelicht. De werking van de artikelen is toegelicht in het ontwerp-besluit en zal ook in de toelichting in de PRV zelf worden opgenomen.

- Artikel 5c Kleinschalige ontwikkeling

Dit artikel regelt nieuwe stedelijke ontwikkelingen die zodanig beperkt van omvang zijn dat ze niet Ladderplichtig zijn. De gedachte achter artikel 5c is dat voor kleinschalige ontwikkelingen, zoals enkele woningen, altijd ruimte is binnen BSG of binnen bestemmingsvlakken in het landelijk gebied waar al wordt voorzien in stedelijk functies. Artikel 5c gaat niet over agrarische bouwpercelen; dit is geregeld in artikel 17 en 26.

Het doel blijft het voorkomen dat weiland wordt opgeofferd door kleinschalige ontwikkelingen die ook binnen BSG kunnen worden gerealiseerd. Het is in lijn met de toepassing van artikel 17 waar bij de beëindiging van een agrarisch bedrijf het mogelijk wordt gemaakt de bedrijfswoning om te zetten naar een burgerwoning en stallen e.d. naar bijzondere vormen van huisvesting. Nieuwbouw is niet toegestaan. In de huidige PRV Toelichting op blz.31 staat daarover : 'het mag niet sluipenderwijs leiden tot nieuwe burgerwoning'.

Het bestaande bouwblok (bestaande rechten) is uitgangspunt bij dit artikel. Om maatwerk mogelijk te maken is een afwijkingsmogelijkheid opgenomen, waardoor op het perceel buiten het bestaande bouwblok kan worden gebouwd, mits het bouwoppervlak niet toeneemt.

- Artikel 5d Transformatie glastuinbouw

In deze wijziging van de PRV wordt het landelijke BSG begrip geïntroduceerd in de verordening. De jurisprudentie over dit begrip leidt ertoe dat glastuinbouw in bepaalde situaties als BSG moet worden beschouwd. Om te voorkomen dat hierdoor, ook vanwege de verruimde mogelijkheden voor

⁷ Artikel 3.1.6 lid 3 Bro (toepassing Ladder) is van overeenkomstige toepassing op een provinciale verordening die een locatie voor stedelijke ontwikkeling aanwijst.

woningbouw binnen BSG in de 20 Ke-contour (artikel 5e), een onbedoelde inhoudelijke wijziging van de verordening ontstaat, is in deze bepaling geregeld dat transformatie van glastuinbouwbedrijven alleen mogelijk is als toepassing kan worden gegeven van al bestaande mogelijkheden in de PRV. Bij de eerstvolgende wijziging van de PRV zullen de regelingen ten aanzien van landbouw worden geactualiseerd. In dat kader zal ook de regeling voor glastuinbouw worden herijkt, op basis van de Greenportvisie Aalsmeer en de bijbehorende Uitvoeringsagenda. De nu opgenomen regeling is dus bedoeld om ten aanzien van glastuinbouw een beleidsneutrale overgang te bewerkstelligen.

Naar aanleiding van reacties van en nader overleg met de regio Amstelland-Meerlanden wordt er een afwijkingsmogelijkheid voorgesteld. De provinciale insteek is oplossingsgericht. Immers, wij hebben ons bij het Rijk sterk gemaakt voor meer binnenstedelijke woningbouwmogelijkheden. Met de PRV-wijziging PRV met betrekking tot de 20 Ke-contour (artikel 5e) ontstaat er verruiming voor woningbouw. Echter, om ongewenste korte termijn ontwikkelingen tegen te gaan hebben we door het artikel 5d over glas een 'on hold' systeem ingebouwd, omdat de Greenportvisie nog moet worden afgerond. Dat is het kader voor eventuele transformatie en concentratie van glas. Gebleken is dat dit 'on hold' zetten tot bezwaren in de regio leidt. Daarom stellen we nu voor dat er een afwijkingsmogelijkheid (sluis) wordt ingebouwd, namelijk dat als de nieuwe bebouwing of functieverandering past binnen de door de gemaakte schriftelijke afspraken, wordt deze toegestaan.

Dit is dan een regionale afspraak die in lijn is met de algehele systematiek van de wijziging PRV voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen (zoals neergelegd in artikel 5a). En dit is in lijn met de aanpak zoals is ingezet door de partijen die betrokken zijn bij de Greenportvisie en het uitvoeringsprogramma.

Artikel 5e Woningbouw in de 20 Ke-contour

De voorgestelde wijzigingen van de PRV over "wonen en vliegen" passen in een groter geheel van afspraken die met het Rijk zijn gemaakt en die ook de instemming hebben van betrokken gemeenten. Daarbij gaat het om een pakket van afspraken om – onder voorwaarden – ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken die op basis van het Rijksbeleid (Nota Ruimte, Luchthavenindelingbesluit), convenantsafspraken tussen Rijk, regionale overheden en luchtvaartsector in het kader van de Alderstafel en het beleid van de Nota Ruimte zoals overgenomen in de Structuurvisie Noord-Holland tot nu toe niet mogelijk waren. Uitgangspunt blijft terughoudendheid bij het realiseren van woningbouw etc. in de directe nabijheid van vliegroutes: "hoe dichter het gebied ligt bij de start en landingsbanen, hoe minder er mogelijk is".

Dit pakket bestaat uit de volgende elementen:

- Op basis van een inventarisatie van de provincie samen met de betrokken gemeenten past het Rijk de regels van het Luchthavenindelingbesluit aan. Daardoor zijn er meer ruimtelijke ontwikkelingen (woningbouw en andere geluidgevoelige bestemmingen) in het gebied direct rond de start- en landingsbanen van Schiphol mogelijk (het zogenaamde LIB 4 gebied).
- Het verbod in de Nota Ruimte voor het gebied verder weg van de luchthaven (20 Ke geluidscontour), tot het – binnen BSG – transformeren van niet-geluidgevoelige bestemmingen (bijvoorbeeld bedrijfs- of kantoorgebouwen) naar woningbouw vervalt.
- Het niet-toestaan van uitleglocaties ten behoeve van woningbouw buiten BSG (zoals verankerd in de Nota Ruimte, de Aldersafspraken en de Structuurvisie) blijft bestaan behoudens een ontheffing van het Rijk.
- In de 20 Ke geluidscontour en buiten BSG worden in de PRV wel mogelijk gemaakt een aantal kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen (woningbouw) namelijk Ruimte voor Ruimte en Vrijkomende Agrarische Bebouwing.

- Nadrukkelijk onderdeel van het pakket is de afspraak dat gemeenten zich in hun planvorming, juist vanwege de negatieve effecten van het vliegverkeer in dit gebied, expliciet rekenschap geven van hun afwegingen ten gunste van woningbouw e.d.. Bovendien is expliciet afgesproken dat gemeenten zorg dragen voor het in een zo vroeg mogelijk stadium informeren van (toekomstige) bewoners en dat zij hun verantwoordelijkheid nemen voor de eventuele klachten van bewoners over het vliegen die het gevolg zijn van de gemeentelijke keuze op die locatie te bouwen.

Over dit pakket van afspraken is lang met het Rijk onderhandeld in het zogeheten SMASH traject waarbij alle betrokken gemeenten zijn aangesloten. Met twee achtereenvolgende staatssecretarissen van IenM en ook met de minister van BZK hebben er bestuurlijke overleggen plaatsgevonden door met name de provincie en Amsterdam. Met dit pakket aan afspraken, dat ook door de luchtvaartsector wordt onderschreven, is een jarenlange patstelling in het “wonen en vliegen” dossier doorbroken. Daardoor waren in kleinere woonkernen rond de luchthaven (het LIB 4 gebied) nauwelijks ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk waardoor de vitaliteit en de leefbaarheid van deze kernen in het gedrang kwam. Binnen deze woonkernen is nu als gevolg van het nieuwe beleid op bescheiden schaal en rekening houdend met de nabijheid van Schiphol woningbouw mogelijk (in totaliteit enkele honderden woningen). In het gebied daarbuiten (20 Ke geluidscontour) is buiten BSG kleinschalige woningbouw mogelijk (Ruimte voor Ruimte en Vrijkomende Agrarische Bestemming). Het in de PRV hanteren van het begrip BSG in tegenstelling tot het tot nu toe gebruikte begrip BBG maakt dat gemeenten de mogelijkheid krijgen kleinschalige woningbouw te realiseren aansluitend op en ter afronding van bestaand stedelijk woongebied.

Tenslotte is door nu gemaakte afspraken het onderscheid binnen BSG tussen het intensiveren, het herstructureren van geluidgevoelige functies als woningbouw en (het verbod tot) het transformeren van niet- geluidgevoelige bestemmingen naar bijvoorbeeld woningbouw vervallen. Als gevolg daarvan kunnen nu binnen BSG kantoren en bedrijvenlocaties worden getransformeerd ten behoeve van het realiseren van de woningbouwopgaven binnen de metropoolregio Amsterdam. Bovendien kan door deze ontwikkeling een bijdrage worden geleverd aan de leegstand van kantoren en de verpaupering van bedrijventerreinen binnen Bestaand Stedelijk Gebied. In totaal gaat in dit gebied hierbij om het realiseren van duizenden woningen.

In de periode van onderhandelen over de voorstellen met het Rijk is de regionale inzet bij de betrokken gemeente getoetst in het kader van SMASH en in het overleg van de Bestuurlijke Regie Schiphol (BRS). Het pakket is met de betrokken gemeenten besproken in de vergadering van de BRS van 15 februari 2016. In de vergadering is geconstateerd “dat de gekozen aanpak en de voorstellen op consensus en hiermee op een groot bestuurlijk draagvlak binnen de BRS kunnen rekenen”.

Op de nieuwe kaart 11 is de 20 Ke-contour weergegeven. Zie ook : http://maps.noord-holland.nl/PRV_ontwerp_2016

Artikel 31 Strandzoning

In de PRV is een strandzoning opgenomen waarin jaarrondstrandpaviljoens niet mogelijk worden gemaakt (Artikel 31 en kaart 8 PRV). Er komen echter steeds meer initiatieven die een ander karakter hebben, waardoor gemeentelijke plannen, op basis van onze PRV, niet goed getoetst kunnen worden. Het gaat bijvoorbeeld om jaarrondsportaccommodaties, reddingsbrigades en verblijfsaccommodaties. Hiermee wordt duidelijker welk jaarrond-gebruik waar op het strand is toegestaan. Wij stellen daarom voor om de tekst van artikel 31 van de PRV aan te passen en definities van de begrippen jaarrond

strandpaviljoen, jaarrond sportaccommodatie en jaarrond reddingsbrigade in artikel 2 van de PRV op te nemen. Hiermee wordt duidelijk welk jaarrond gebruik, waar op het strand is toegestaan en waar niet.

Wat onder jaarrondstrandpaviljoen wordt verstaan, is gedefinieerd in artikel 2. Indien daarbij in een opsomming van gevallen "of" wordt gebruikt, valt daar ook de situatie onder dat meer dan een van de genoemde gevallen zich tegelijk voordoet. In de definities wordt onder bijbehorende voorzieningen ook verstaan: ondergeschikte watersport gerelateerde detailhandel. Met "dagrecreatief medegebruik" wordt bedoeld dat het jaarrond strandpaviljoen ook (ondergeschikt) gecombineerd mag worden met bijv. wind- of watersport verhuur of andere vormen van strandrecreatie (verhuur parasols, surflessen). De gebouwen en bouwwerken die binnen de jaarrondstandzonering worden geplaatst moeten uiteraard voldoen aan alle eisen die gesteld worden vanuit relevante regelgeving, onder meer vanuit het Rijk (bouwbesluit en Barro) en Hoogheemraadschap. Er zal veelal geëist worden dat gebouwen semi-permanent zijn.

Het aangepaste voorstel is beleidsneutraal. De begrenzing van de strandzonering op kaart 8 wijzigt niet, alleen de kleuren en bijbehorende legenda (bijlage C). De zones waar jaarrond exploitatie verboden is, zijn in de huidige PRV gezoneerd en zijn groen aangegeven. Groen suggereert dat het daar juist mag. Ten opzichte van de terinzagelegging van de ontwerpwijziging is de legenda gewijzigd, zodat deze beter aansluit op de tekst van het artikel.

Zie: http://maps.noord-holland.nl/PRV_ontwerp_2016.

Kaart 10 Aardkundige waarden

In 2015 is deze kaart gewijzigd in de Provinciale Milieuverordening. Het ging om enkele technische wijzigingen: kennelijke fouten en onlogische begrenzingen (bijvoorbeeld grenzen die door woningen liepen) zijn gecorrigeerd. De meest actuele kaart wordt nu ook in de PRV verwerkt. Zie ook:

http://maps.noord-holland.nl/PRV_ontwerp_2016.

4. Juridische toelichting

Het ontwerp-besluit tot wijziging van de PRV is tot stand gekomen in samenspraak met juristen van JZ. Met betrekking tot de ladderwijzigingen in het bijzonder is de huisadvocaat daarnaast gevraagd te bezien of het is toegestaan om een gedeelte van het toetsingskader neer te leggen in door GS vast te stellen nadere regels. Die vraag is bevestigend beantwoord. Artikel 4.1 Wro maakt het mogelijk dat PS hun verordenende bevoegdheid delegeren aan GS. Hierdoor is een constructie waarbij een gedeelte van het toetsingskader niet in de PRV zelf, maar in nadere regels wordt opgenomen juridisch houdbaar.