

Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006: aanpassing procedures vanwege de invoering van de nieuwe Wro.

Paragraaf 7.3.1 Juridische doorwerking van het Omgevingsplan wordt voor een onderdeel gewijzigd.

De tekst op pagina 188:

“Maar de mate van binding varieert. De provincie is wat betreft haar besluiten op grond van de WRO strikt gebonden aan de zogenaamde essentiële elementen van het Omgevingsplan. De provincie
Criteria voor een mogelijke afwijking. Wanneer het Omgevingsplan concrete beleidsbeslissingen zou bevatten (wat niet het geval is), zouden deze strikt in acht moeten worden genomen door gemeenten.”

Wordt vervangen door:

“Maar de mate van binding varieert. De provincie heeft voor haar ruimtelijke beleid een aantal essentiële elementen van beleid geformuleerd. De essentiële elementen worden van wezenlijke betekenis geacht voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, voor het karakter van het Omgevingsplan en vanwege het bestuurlijke belang dat eraan wordt toegekend. Gelet op het belang dat aan de essentiële elementen wordt gehecht, zal de provincie niet lichtvaardig instemmen met ontwikkelingen die hier niet mee in overeenstemming zijn. Het accent van eventuele provinciale bemoeienis op het vlak van de ruimtelijke ordening ligt bij deze essentiële elementen.

Paragraaf 7.3.3 wordt geheel gewijzigd.

Een deel van paragraaf 7.3.4 vervalt. Binnen de overgebleven tekst wordt aangegeven dat de essentiële elementen in de zin van de Planwet Verkeer en Vervoer bindend zijn voor de gemeenten (i.p.v. essentieel), de essentiële elementen in de zin van de WRO worden nu aangeduid als essentiële elementen voor het ruimtelijke beleid.

De paragrafen 7.3.3 en 7.3.4 van het Omgevingsplan komen als volgt te luiden:

7.3.3 Flexibiliteit van het Omgevingsplan

Het Omgevingsplan bevat de hoofdlijnen van het provinciale ruimtelijke beleid voor de verschillende beleidsvelden.

Het is nodig om in dit plan een zekere flexibiliteit aan te brengen: verwachte ontwikkelingen kunnen uitblijven of op een andere wijze verlopen dan gedacht, dan wel in een ander tempo. Flexibiliteit is nodig om te kunnen inspelen op nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Ook zijn ontwikkelingen denkbaar waarin het plan nu nog niet voorziet.

Uitwerkingen

Het Omgevingsplan dient te worden uitgewerkt op de volgende punten:

1. programmatische uitwerking van de 7 speerpunten;
2. programmatische uitwerking nota Mobiliteit;
3. programmatische uitwerking nota Economie;
4. programmatische uitwerking Sociale Agenda;
5. inhoudelijke uitwerking saldobenadering;

6. ruimtelijke visie op de detailhandel (gezamenlijke richtlijnen provincies);
7. EHS: integrale gebiedsvisies die door het rijk worden getoetst;
8. visie duurzame economische ontwikkeling gebieden met geringe drooglegging;
9. masterplan aanpak vaarten en tochten;
10. gebiedsgerichte uitwerkingen soortenbeleid natuurwaardenkaarten;
11. landschapsontwikkelingsvisies of -plannen voor alle zeven speerpuntgebieden van het Omgevingsplan;
12. selecteren van de meest waardevolle elementen van het landschap die tot het landschappelijke casco behoren;
13. provinciaal grondbeleid;
14. doelen en maatregelen van de Europese Kaderrichtlijn Water;
15. nationaal Evenemententerrein.

In principe stellen Provinciale Staten een uitwerking van de ruimtelijke onderdelen van het Omgevingsplan vast.

De uit te werken punten 6, 7, 11, 12, 13 en 15 zullen in ieder geval ruimtelijk relevante onderdelen bevatten. Over de uitwerkingen van deze punten beslissen dus PS.

Voor de andere punten stellen in principe GS de uitwerkingen vast, tenzij tijdens de uitwerking blijkt dat de uitwerking ruimtelijk relevante onderdelen gaat bevatten, dan beslissen PS over de uitwerkingen.

De procedure voor een uitwerking van een ruimtelijk onderdeel is dezelfde als die voor een structuurvisie.

De procedure voor het vaststellen van een structuurvisie ziet er als volgt uit.

- GS bereiden het besluit van PS voor.
Hiertoe verrichten GS het benodigde onderzoek.
Hiertoe voeren GS overleg met andere betrokken overheden.
Overige belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld conform de Inspraakverordening Flevoland erop te reageren.
De Provinciale Omgevingscommissie Flevoland (POCF) wordt geraadpleegd.
Voordat een ontwerp ter inzage wordt gelegd en/of aan de POCF wordt voorgelegd, wordt de desbetreffende Statencommissie (doorgaans de commissie Ruimte) over het ontwerp gehoord. Bij het horen van de commissie gaat het om het vernemen van de verschillende standpunten en meningen die er leven. De commissie hoeft bij het horen niet tot een eensluidend oordeel te komen.
GS bereiden een antwoordnota voor.
- PS beslissen aan de hand van het ontwerp en de antwoordnota.
Het door PS genomen besluit wordt voor iedereen ter inzage gelegd.
- Een besluit van PS wordt geacht onderdeel uit te maken van het Omgevingsplan.

Ontwikkelingen die niet geheel binnen het Omgevingsplan passen

Er wordt erop toegezien dat ontwikkelingen binnen het provinciale beleid passen.

In het verleden is reeds gebleken dat het in incidentele gevallen gewenst kan zijn toch medewerking te verlenen aan ontwikkelingen die niet geheel binnen het Omgevingsplan passen. De hiervoor te volgen

ruimtelijke procedure is mede afhankelijk van het feit wie de gewenste ontwikkeling planologisch-juridisch mogelijk maakt: de provincie door een inpassingsplan op te stellen, of de gemeente door een bestemmingsplan op te stellen.

- Provincie als initiatiefnemer, keuze of provincie dan ook planopsteller wordt

Als de provincie initiatiefnemer is van een ontwikkeling die niet (geheel) binnen het Omgevingsplan past, zal de provincie voor dat concrete geval ook moeten afwegen of zij zelf een inpassingsplan op gaat stellen, of het aan de gemeente over laat om een bestemmingsplan op te stellen.

Het ligt in de rede dat - als PS het inpassingsplan vaststellen – PS tevens zonodig een besluit tot aanpassing van het Omgevingsplan nemen.

In de Wro is een procedure voor het opstellen van inpassingsplannen voorgeschreven.

- Gemeente als planopsteller

De gemeente kan – al dan niet op verzoek van de provincie of een particulier - een bestemmingsplan opstellen voor een ontwikkeling die niet (geheel) binnen het Omgevingsplan past. GS zijn bevoegd om af te zien van corrigerend optreden. Er is dan geen ‘besluit’ van de provincie nodig om het desbetreffende bestemmingsplan doorgang te laten vinden. GS zullen PS informeren over een dergelijk plan (invulling actieve informatieplicht).

De procedure actieve informatieplicht voor het (incidentele) geval dat de gemeente het bestemmingsplan opstelt en overwogen wordt af te zien van correctief optreden, ziet er als volgt uit:

GS informeren PS over het voornemen om niet corrigerend op te treden	PS geeft meningen	GS neemt een nader standpunt in over hun voornemen, waarbij zij de meningen van PS meenemen in hun overwegingen	GS blijft bij haar voornemen om niet corrigerend op te treden	Geen zienswijzen en/of reactieve aanwijzing
			GS stelt haar standpunt bij en zal alsnog corrigerend gaan optreden	Wel zienswijzen en zonodig reactieve aanwijzing *

* als de gemeente geen (volledig) gehoor geeft aan de zienswijze, ligt het in de rede dat GS een reactieve aanwijzing zullen geven.

7.3.4 Essentiële elementen van dit Omgevingsplan

De essentiële onderdelen van het rijksbeleid, zoals die zijn verwoord in de Nota Mobiliteit (in werking getreden op 21 februari 2006), zijn integraal verwerkt in dit Omgevingsplan of zullen worden verwerkt in de programmatische uitwerking Nota Mobiliteit Flevoland. De essentiële onderdelen van het rijksbeleid

op het gebied van verkeer en vervoer zijn volgens de Planwet verkeer en vervoer bindend voor de provincie, gemeenten en het waterschap. Op een aantal punten is in het Omgevingsplan een verbijzondering gegeven van het rijksbeleid voor de Flevolandse situatie. Deze vormen de essentiële onderdelen van het provinciale beleid.

De essentiële onderdelen van het provinciale beleid staan in het onderstaande kader aangegeven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen essentiële elementen van het ruimtelijke beleid (die essentieel zijn voor de provincie) en essentiële onderdelen in de zin van de Planwet Verkeer & Vervoer (die bindend zijn voor onder meer gemeenten).”

Essentiële elementen van het ruimtelijke beleid:

1. Bij stedelijke uitbreiding moet worden aangesloten bij bestaande ruimtelijke structuren, zodat de vitaliteit van de steden en dorpen wordt ondersteund.
2. Nieuwe solitaire clusters van bebouwing buiten de in figuur 11 aangegeven stedelijke gebieden worden in principe uitgesloten. Op deze regel kan in het kader van verweving op experimentele basis een uitzondering worden gemaakt als in een tussen gebiedspartners overeengekomen integraal ruimtelijk ontwerp wordt aangetoond dat het nieuwe cluster een wezenlijk onderdeel uitmaakt van de beoogde integrale kwaliteitsimpuls voor het betreffende gebied.
3. De omvang van nieuwe ruimte voor wonen, werken en voorzieningen moet in verhouding staan tot de grootte van de kern en de positie ervan in de stedelijke en groen-blauwe hoofdstructuur.
4. Permanente bewoning van recreatiewoningen in het buitengebied wordt in principe uitgesloten.
5. Infrastructuur wordt zo gebundeld dat versnippering van ruimtelijke eenheden wordt voorkomen en geen omvangrijke barrières in stedelijke en ecologisch waardevolle gebieden ontstaan.
6. Bij de locatiekeuze en invulling van werklocaties dient rekening te worden gehouden met: versterking van de economische ontwikkeling van Flevoland; beheersing van de mobiliteit door een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer; efficiënt gebruik van infrastructuur en vervoermiddelen; verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid, waarbij het parkeerbeleid een belangrijk ondersteunend instrument is. Tevens moet rekening worden gehouden met de potenties van de gemeenten en de positie van de kernen in de stedelijke en groen-blauwe hoofdstructuur.
7. Voor de ontwikkeling van luchthaven Lelystad gelden de grenzen van de -PKB luchtvaartterreinen Maastricht en Lelystad-, te weten: verlenging van de huidige baan tot 2.100 meter met een breedte van 30 meter, vastgestelde indicatieve geluidsgrenzen en sluiting van de luchthaven tussen 23.00 uur en 06.00 uur met een extensieregeling van 23.00 tot 24.00 uur.
8. Nieuwe niet-agrarische functies mogen de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten van het gebied niet aantasten. Ook moet rekening gehouden worden met de landschappelijke en cultuurhistorische basiskwaliteiten. Vestiging in het buitengebied van activiteiten die thuishoren op een bedrijventerrein of in een woonkern is in principe niet toegestaan. Milieuhygiënisch, landschappelijk en verkeerstechnisch ongewenste effecten moeten worden voorkomen. Om gewenste integrale ontwikkelingen met wonen, recreatie en bedrijvigheid als economische dragers in een gebied mogelijk te maken kan op experimentele basis het planologische regime voor dat gebied worden verruimd. Voorwaarde is dan wel dat in een ruimtelijk ontwerp een integrale kwaliteitsimpuls voor het gebied wordt aangetoond.

9. Nieuwe windmolens worden in principe alleen toegestaan indien deze windmolens gelijktijdig een equivalent aan windmolens vervangen. Gerekend over het gehele Flevolandse gebied zal het aantal windmolens in de periode tot 2015 geleidelijk met 50% dienen af te nemen. Bepalend daarvoor is de hoeveelheid geleverde energie van de te vervangen windmolens, het behoud van de daaruit verkregen inkomsten, het benodigde maatwerk per project en de vereiste structurele bijdrage uit de exploitatie aan gebiedsgebonden projecten.
10. Doel van de EHS is de realisatie van een robuust, samenhangend netwerk van natuurgebieden dat voldoende (leef-)ruimte biedt voor soorten en waarden die karakteristiek zijn voor de Flevolandse natuur. Voor de EHS geldt in beginsel een 'nee, tenzij'-regime, maar wanneer door toepassing van de saldobenadering de maatschappelijke en ecologische ontwikkelingen zodanig worden vormgegeven dat zij elkaar niet belemmeren maar versterken, en daarmee bijdragen aan het totale netwerk van de EHS, kan dit regime worden omgebogen in een 'ja, want'.
11. De ontsluiting en integrale instandhouding van de archeologische waarden in Provinciaal Archeologische Kerngebieden (PAK'en) in samenhang met aardkundige en landschappelijke waarden is een essentieel element.
12. De top-10 archeologische locaties vormen essentiële elementen.
13. De provincie wil de cultuurhistorische kernkwaliteiten en het landschappelijke casco behouden en inzetten als ruimtelijke kwaliteit ter versterking van nieuwe ontwikkelingen.
14. De landelijke routestructuren van het Basis Recreatie Toervaart Net (BRTN) worden gewaarborgd.

Essentiële onderdelen in de zin van de Planwet Verkeer & Vervoer:

15. Alle gemeenten bevorderen het fietsgebruik, vooral op afstanden tot 7,5 kilometer. Provincie en gemeenten zorgen voor promotie van fietsgebruik en kennisoverdracht.
16. Gemeenten stellen – aansluitend op het provinciale hoofd fietsnetwerk – lokale routes vast.
17. Bij aanleg en aanpassing van nieuwe infrastructuur worden vooraf de effecten op de fiets- en wandelroutes geïnventariseerd en worden deze routes zoveel mogelijk in stand gehouden of verbeterd.
18. Bij nieuwbouwwijken en nieuwe bedrijventerreinen dragen gemeenten zorg voor goede fietsverbindingen met het centrum van de betreffende gemeente en het buitengebied.
19. Bij belangrijke bestemmingen en overstappunten op het openbaar vervoer dragen provincie en gemeenten zorg voor kwalitatief goede fietsenstallingen met voldoende capaciteit.
20. Gemeenten werken met provincie, belangengroeperingen en politie mee aan een inzet om fietsdiefstal te halveren ten opzichte van 1999 (van 4,6 naar 2,3 diefstallen per 100 fietsen).
21. Aan gemeenten wordt gevraagd om in bestemmingsplannen, bouwvergunningen en milieuvergunningen bepalingen op te nemen over toepassing van mobiliteitsmanagement. Voor de gemeente Almere, als onderdeel van het stedelijk netwerk Noordvleugel, is dit volgens het rijksbeleid verplicht.
22. Het parkeerbeleid is primair een gemeentelijke taak. Gemeenten stemmen onderling de parkeernormen en tarieven af.
23. De doelstellingen voor verkeersveiligheid in 2010 en 2020 worden doorvertaald naar de gemeenten. Het uitgangspunt is dat de doelstelling per 100.000 inwoners ook voor gemeenten geldt.
24. Gemeenten zijn verplicht er zorg voor te dragen dat in 2010 de meest gebruikte verbindingen en haltes in 2010 volledig (rolstoel)toegankelijk zijn.

Toelichting

Partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006: aanpassing procedures vanwege de invoering van de nieuwe Wro

De wettelijke bepalingen voor de procedures en de mogelijkheden voor afwijken en uitwerken door GS van het Omgevingsplan wijzigen.

Hierna wordt ingegaan op:

1. Huidige en toekomstige wettelijke bepalingen voor uitwerkingen en afwijkingen
2. Verkenning en voorstellen
 - 2.1 Mogelijkheid tot delegatie bevoegdheid om een structuurvisie vast te stellen
 - 2.2 Meerwaarde van eventuele delegatie
 - 2.3 Betekenis van de essentiële elementen
 - 2.4 Betekenis van de aanduiding uit te werken onderdelen van het Omgevingsplan
 - 2.5 Gang van zaken bij plannen die niet binnen het Omgevingsplan passen
3. Samenvatting voorstellen van procedures

Bijgevoegd is een tekst voor het ontwerp van de partiële herziening Omgevingsplan Flevoland 2006: aanpassing procedures vanwege de invoering van de nieuwe Wro.

1. Huidige en toekomstige wettelijke bepalingen voor uitwerkingen en afwijkingen

De huidige WRO schrijft (in artikel 4a lid 8) voor dat in het streekplan aangegeven moet worden ‘in hoeverre Gedeputeerde Staten volgens bij het plan aan te geven regelen het plan moeten uitwerken en binnen bij het plan te bepalen grenzen van het plan mogen afwijken. De uitwerking of afwijking kan geen concrete beleidsbeslissing inhouden.’

Hieraan is in de paragrafen 7.3.1, 7.3.3 en 7.3.4 van het Omgevingsplan invulling gegeven.

Aangegeven is welke onderdelen van het Omgevingsplan uitwerking door GS behoeven.

Verder is aangegeven dat de mogelijkheden voor GS om het ruimtelijke deel van het Omgevingsplan uit te werken of ervan af te wijken worden begrensd door de zogenoemde “essentiële elementen in de zin van de WRO”. Van deze essentiële elementen mag niet worden afgeweken zonder herziening van het Omgevingsplan. Anders geformuleerd: als de essentiële elementen worden aangetast zijn PS bevoegd, anders GS.

De huidige regeling voor uitwerken en afwijken behoeft nadere beschouwing.

Onder de nieuwe Wro wordt het streekplan aangemerkt als structuurvisie. Een structuurvisie wordt vastgesteld door PS. In de Wro is niet meer bepaald dat in de structuurvisie moet worden aangegeven binnen welke grenzen (de essentiële elementen) GS ervan mogen afwijken en/of het plan mogen uitwerken. Het is dus niet noodzakelijk om in het Omgevingsplan procedures voor uitwerking, afwijking en partiële herziening aan te geven.

Verder is in de nieuwe Wro geen expliciete delegatiemogelijkheid opgenomen op grond waarvan GS een structuurvisie (-uitwerking of -afwijking) kunnen vaststellen. Daarom moet nagegaan worden in hoeverre het mogelijk (en wenselijk) is dat GS het ruimtelijk deel van het Omgevingsplan nog kunnen uitwerken of ervan kunnen afwijken.

Gelet hierop wordt bezien in welke zin de huidige procedures voor afwijken en uitwerken van het ruimtelijke deel van het Omgevingsplan aanpassing of zelfs intrekking behoeven.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- Verkenning mogelijke opties (paragraaf 2)
- Voorstellen voor de procedures (paragraaf 3)

Huidige regeling voor uitwerking, afwijking en partiële herziening van het ruimtelijke deel van het Omgevingsplan Flevoland 2006

Uitwerkingen:

In het Omgevingsplan is aangegeven dat het plan voor 15 onderdelen moet worden uitgewerkt.

In principe stellen GS een uitwerking vast. (Voor OostvaardersWold is bepaald dat besluitvorming over de definitieve uitwerking en inrichting van het OostvaardersWold aan PS wordt voorgelegd.)

. Uitwerkingen mogen niet leiden tot aantasting van de essentiële elementen.

. Alvorens GS tot uitwerking besluiten, wordt over het voornemen daartoe overleg gevoerd met andere betrokken overheden. *Overige belanghebbenden* worden in de gelegenheid gesteld conform de Inspraakverordening Flevoland erop te reageren. De POCF alsmede *PS* worden geraadpleegd (noot: in het OPF 2000 was de Statencommissie genoemd i.p.v. PS).

Daarnaast is een bepaling opgenomen dat: indien m.b.t. de beoogde ontwikkeling anderszins geen mogelijkheden voor indiening van zienswijzen of bedenkingen zijn geboden, bovendien *iedereen* conform de Inspraak verordening in de gelegenheid wordt gesteld op het voornemen te reageren. (noot: in het OPF 2000 gold deze bepaling alleen voor afwijken. Afwijken gebeurde naar aanleiding van een plan van de gemeente waarvoor de gemeente doorgaans al de mogelijkheid voor indiening van zienswijzen of bedenkingen had geboden. Een uitwerking wordt door de provincie zelf opgesteld, zodat bij uitwerkingen nooit 'anderszins mogelijkheden voor indiening van zienswijzen of bedenkingen worden geboden'. Vanwege de redactie in het OPF 2006 moet bij een uitwerking dus altijd voor *iedereen* de mogelijkheid van inspraak worden geboden.).

. GS stellen een uitwerking vast.

. Een besluit tot uitwerking wordt aan PS meegedeeld en voor iedereen ter inzage gelegd.

. Een uitwerking wordt na vaststelling geacht onderdeel uit te maken van het Omgevingsplan

Afwijkingen:

In principe stellen GS een afwijking vast.

. Afwijkingen mogen niet leiden tot aantasting van de essentiële elementen.

Indien m.b.t. de beoogde ontwikkeling anderszins geen mogelijkheden voor indiening van zienswijzen of bedenkingen zijn geboden, wordt zo mogelijk over het voornemen tevens overleg gevoerd met andere betrokken overheden en overige belanghebbenden. In dat geval wordt bovendien iedereen conform de Inspraakverordening Flevoland in de gelegenheid gesteld op het voornemen te reageren.

. GS nemen een besluit tot afwijking.

. Het besluit tot afwijking wordt aan PS meegedeeld en voor een ieder ter inzage gelegd.

(noot: in het OPF 2000 moest de Statencommissie nog worden geraadpleegd over de afwijking)

Partiële herziening:

Als een essentieel element wordt aangetast, kan niet worden volstaan met de procedure van een afwijking door GS. Het gaat dan om een partiële herziening die wordt vastgesteld door PS.

Afwijken en uitwerken van de milieu- en wateronderdelen van het Omgevingsplan Flevoland 2006

In de Wet milieubeheer en de Wet op de waterhuishouding is niet vastgelegd in hoeverre GS in het plan moeten aangeven binnen welke grenzen ervan mag worden afgeweken. Voor de milieu- en wateronderdelen van het Omgevingsplan gelden de algemene wettelijke lijnen/juridische opvattingen. Deze houden in dat GS het plan nader mogen uitwerken. Op basis van de toepasselijke regelgeving zijn GS in beginsel gebonden aan het plan. Op basis van een draagkrachtige motivering mogen zij in individuele gevallen van het plan afwijken. Gezien het feit dat de hoofdzaken van het te voeren milieu- respectievelijk waterhuishoudingsbeleid in het plan moeten zijn opgenomen, geeft het meer dan incidenteel afwijken van de hoofdzaken van het plan aanleiding tot een formele herziening van het plan op dat onderdeel. Een herziening wordt vastgesteld door PS.

2. Verkenning en voorstellen

2.1 Mogelijkheid tot delegatie bevoegdheid om een structuurvisie vast te stellen

Zoals hiervoor al is aangegeven, wordt een structuurvisie vastgesteld door PS. Daarbij is bepaald dat een structuurvisie de hoofdlijnen voor de ontwikkeling alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid bevat.

Onder de nieuwe Wro kunnen ook PS uitwerkingen vaststellen. Bijvoorbeeld als PS zelf een voor hen belangrijk item nader willen concretiseren. Deze nadere concretisering worden dan aangemerkt als structuurvisies. De procedure voor een uitwerking door PS is dezelfde als die voor een gewone structuurvisie. In de Wro zijn geen aparte vorm- of procedurevereisten opgenomen. Dat houdt in dat voor het vaststellen van een structuurvisie de wettelijke onderzoeksvereisten (zoals milieu-effectrapportages) en de procedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing zijn.

(Noot: Onder de oude WRO konden PS ook nadere concretisering van het Omgevingsplan vaststellen, maar dan werden deze aangeduid als partiële herzieningen.)

In de nieuwe Wro is *niet* meer bepaald dat GS een uitwerking kunnen vaststellen of dat GS kunnen afwijken. Er is in de nieuwe Wro ook niet bepaald (zoals bij een projectbesluit) dat PS de bevoegdheid om een structuurvisie vast te stellen, aan GS kunnen delegeren. Daarom is eventuele delegatie alleen op grond van de Provinciewet mogelijk.

Criteria voor delegatie op grond van de Provinciewet

Op grond van artikel 152 Provinciewet kunnen Provinciale Staten aan Gedeputeerde Staten bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Delegatie kan alleen plaatsvinden door een expliciet besluit daartoe door PS.

Uit de jurisprudentie rondom delegatie, zijn de volgende criteria te ontleen aan de hand waarvan kan worden bepaald of de aard van de bevoegdheid (het vaststellen van een structuurvisie) zich tegen delegatie verzet:

- specifieke functie van de bevoegde provinciale organen ten opzichte van de organen waaraan de bevoegdheid zou worden overgedragen;
- samenhang met andere provinciale bevoegdheden;
- de schaal waarop de bevoegdheid moet worden uitgeoefend;
- de technische kennis die nodig is om de bevoegdheid op verantwoorde wijze te kunnen uitoefenen.

De kaderstelling (hoofdpijnen en hoofdzaken) van het ruimtelijke beleid is in de nieuwe Wro specifiek aan PS gelaten. Gelet op de criteria voor delegatie, ligt het niet in de rede deze kaderstelling te delegeren. Delegatie zal eerder de nadere detaillering en uitvoering betreffen. Een eventueel besluit van GS op grond van delegatie, wordt aangemerkt als een reguliere structuurvisie.

2.2 Meerwaarde van eventuele delegatie

Een aantal jaren geleden moest een uitgebreide procedure worden doorlopen voor vaststelling door PS. Deze procedure omvatte twee momenten dat er op de voorstellen gereageerd kon worden voordat een plan werd vastgesteld: eerst inspraak, dan de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen en vervolgens vaststelling. Deze procedure is korter geworden; er hoeft nog maar één maal de mogelijkheid voor reactie te worden gegeven. Daarom is het de vraag of er nog een "lichtere procedure met vaststelling door GS" nodig is.

Bij zowel een vaststelling door PS als door GS moet aan dezelfde onderzoeksvereisten en dezelfde inspraakvereisten worden voldaan. Het enige onderscheid ligt nog in de handelswijze bij de vaststelling zelf.

Het blijft in de rede liggen dat GS niet eerder een besluit tot vaststellen nemen, dan nadat de Statencommissie is gehoord. Het duurt 1 á 2 weken om een voorstel na behandeling in de Statencommissie in een vergadering van GS te brengen. Een commissievergadering wordt doorgaans na 2 á 3 weken gevolgd door een vergadering van PS. Dat houdt in dat het verschil in proceduretijd o tot 2 weken bedraagt.

Het verschil in proceduretijd is zo gering dat het uit oogpunt van efficiënte besluitvorming weinig zinvol lijkt om de bevoegdheid om een structuurvisie vast te stellen te delegeren.

De aanduidingen van de uit te werken onderdelen en de essentiële elementen in de zin van de WRO waren vereist vanwege de oude WRO. Ze zijn onder de nieuwe Wro niet meer vereist. Echter, deze aanduidingen hebben ook onder de nieuwe Wro betekenis.

2.3 Betekenis van de essentiële elementen

Over de huidige betekenis van de essentiële elementen is in het Omgevingsplan gesteld dat de essentiële elementen van wezenlijke betekenis worden geacht voor de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied, voor het karakter van het Omgevingsplan en vanwege het bestuurlijk belang dat eraan wordt toegekend. Van deze essentiële elementen mag niet worden afgeweken zonder herziening van het Omgevingsplan volgens de daarvoor vereiste procedure.

Deze laatste functie van de essentiële elementen (begrenzing van de mogelijkheid dat GS een structuurvisie kunnen vaststellen) komt dus te vervallen, maar de zwaarte en het belang dat aan de essentiële elementen wordt gehecht, blijft echter ook onder nieuwe Wro bestaan.

Gelet op het belang dat aan de essentiële elementen wordt gehecht, mag verwacht worden dat de provincie niet lichtvaardig zal instemmen met ontwikkelingen die hier niet mee in overeenstemming zijn. Het accent van eventuele provinciale bemoeienis op het vlak van de ruimtelijke ordening ligt dus bij deze essentiële elementen.

Noot: essentiële elementen als bedoeld in de Planwet Verkeer en Vervoer

Het Omgevingsplan kent naast essentiële elementen in de zin van de oude WRO, ook essentiële elementen in de zin van de Planwet Verkeer en Vervoer.

Vanwege de Planwet Verkeer en Vervoer moeten er nu én in de toekomst essentiële elementen van beleid worden benoemd. Deze elementen zijn bindend voor de gemeenten.

Hier gaat het om de essentiële elementen in de zin van de oude WRO.

2.4 Betekenis van de aanduiding uit te werken punten van het Omgevingsplan

Het Omgevingsplan geeft de hoofdlijnen van het provinciale beleid voor de diverse beleidsvelden. Aangegeven is dat het plan voor 15 onderdelen moet worden uitgewerkt.

Het aanduiden van de uit te werken onderdelen van het Omgevingsplan, geeft meer helderheid over de punten waar in de nabije toekomst nog nader provinciaal beleid geformuleerd wordt. Het benoemen van de uit te werken punten, blijft deze programmatische betekenis ook onder de nieuwe Wro behouden.

Op dit moment is bepaald dat GS deze uitwerkingen kunnen opstellen en dat een uitwerking na vaststelling onderdeel uitmaakt van het Omgevingsplan. Gelet op de geringe meerwaarde van delegatie aan GS zullen onder de nieuwe Wro niet GS maar PS de uitwerkingen voor het ruimtelijke beleid vaststellen.

De punten die in de lijst van uit te werken onderdelen staan, zijn echter niet alle ruimtelijk relevant. Voor een aantal uit te werken punten is nog onduidelijk of deze ruimtelijk relevante onderdelen gaan bevatten.

De volgende uit te werken punten zullen in ieder geval ruimtelijk relevante onderdelen bevatten. Over de uitwerkingen van deze punten beslissen dus PS:

- punt 6. ruimtelijke visie op de detailhandel (gezamenlijke richtlijnen provincies)
- punt 7. EHS: integrale gebiedsvisies die door het rijk worden getoetst
- punt 11. landschapsontwikkelingsvisies of –plannen voor alle zeven speerpuntgebieden van het Omgevingsplan
- punt 12. selecteren van de meest waardevolle elementen van het landschap die tot het landschappelijk casco behoren.
- punt 13. provinciaal grondbeleid
- punt 15. nationaal Evenemententerrein

Voor de volgende punten blijven in principe GS de uitwerkingen vaststellen, tenzij tijdens de uitwerking blijkt dat de uitwerking toch ruimtelijk relevante onderdelen gaat bevatten, dan beslissen PS over de uitwerkingen:

- punt 1. programmatische uitwerking van de 7 speerpunten
- punt 2. programmatische uitwerking nota Mobiliteit
- punt 3. programmatische uitwerking nota Economie
- punt 4. programmatische uitwerking Sociale Agenda
- punt 5. inhoudelijke uitwerking saldobenadering
- punt 8. visie duurzame economische ontwikkeling gebieden met geringe drooglegging
- punt 9. masterplan aanpak vaarten en tochten
- punt 10. gebiedsgerichte uitwerkingen soortenbeleid natuurwaardenkaarten
- punt 14. doelen en maatregelen van de Europese kaderrichtlijn Water.

Noot: beleidsregels van GS

GS kunnen het Omgevingsplan nader concretiseren met beleidsregels. GS hebben immers eigen bevoegdheden waarvoor zij beleidsregels kunnen opstellen.

Op dit moment is het Omgevingsplan nader geconcretiseerd in een aantal beleidsregels die gekoppeld zijn aan de bevoegdheid van GS om bestemmingsplannen goed te keuren en de bevoegdheid om verklaringen van geen bezwaar te verlenen. De beleidsregels vormen doorgaans concretisering van essentiële elementen:

- a. Beleidsregels kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied (essentieel element 8)
- b. Beleidsregels locatiebeleid stedelijk gebied (essentieel element 6)
- c. Beleidsregels archeologie (essentieel element 11 en 12)
- d. Beleidsregels windenergie (essentieel element 9)

In de redeneerlijn/het afwegingskader wordt nader ingegaan op hetgeen met de bestaande beleidsregels gaat gebeuren.

2.5 Gang van zaken bij plannen die niet binnen het Omgevingsplan passen

Normaal gesproken wordt erop toegezien dat ontwikkelingen binnen het provinciale beleid passen. Echter, in het verleden heeft de provincie in incidentele gevallen toch medewerking verleend aan plannen die niet geheel binnen het provinciale beleid pasten.

Dit incidenteel afwijken van het Omgevingsplan vindt alleen plaats naar aanleiding van een concreet geval. Het initiatief voor een plan om de desbetreffende ontwikkeling mogelijk te maken kan bij de provincie liggen, maar het kan ook zijn dat gemeenten het initiatief voor een dergelijk plan nemen (vaak op verzoek van derden).

Onder de nieuwe Wro is de handelwijze bij een bepaald plan dat niet geheel binnen het Omgevingsplan past, verschillend voor het geval de provincie planopsteller is, danwel de gemeente.

Als de provincie zelf initiatiefnemer is, keuze of provincie ook planopsteller is

Als de provincie initiatiefnemer is van een ontwikkeling die niet (geheel) binnen het Omgevingsplan past, zal de provincie voor dat concrete geval ook moeten afwegen in hoeverre zij betrokken wil zijn bij de planologisch-juridische vertaling ervan.

De provincie kan immers zelf een inpassingsplan opstellen om de gewenste ontwikkeling mogelijk te maken, maar de provincie kan het opstellen van een bestemmingsplan ook aan de gemeente over laten of daartoe een proactieve aanwijzing geven..

Een inpassingsplan vaststellen is een bevoegdheid van PS. Het vaststellen van een inpassingsplan kan niet gedelegeerd worden aan GS. In de Wro is een procedure voor het opstellen van inpassingsplannen voorgeschreven.

Kortom, PS kunnen desgewenst een inpassingsplan vaststellen.

Het ligt in de rede dat - als PS het inpassingsplan vaststellen – PS tevens zonedig een besluit tot aanpassing van het Omgevingsplan nemen. De procedures voor het inpassingsplan en de aanpassing van het Omgevingsplan kunnen geheel gelijk op lopen.

Als het aan de gemeente wordt overgelaten om een bestemmingsplan op te stellen, gaat het in feite om de vraag of de provincie corrigerend richting de gemeente gaat optreden, of daar juist van afziet. Daarop wordt hierna ingegaan.

Als het plan door de gemeente wordt opgesteld, uit eigen initiatief en/of op verzoek van een derde of de provincie

Onder de huidige WRO moeten de bestemmingsplannen door GS worden goedgekeurd om rechtskracht te krijgen. Voor het goedkeuren van bestemmingsplannen die niet geheel binnen het provinciale beleid passen, moet voorafgaand aan de goedkeuring eerst een afwijkingsprocedure of een procedure voor partiële herziening van het Omgevingsplan (als een essentieel element in het geding was) worden doorlopen.

(noot: Onder de oude WRO kon ook aan een dergelijk plan medewerking worden verleend door de termijn van goedkeuring te laten verlopen. Alleen was dat “not done” en bestond er grote kans dat een dergelijk besluit bij de rechter zou sneuvelen.)

Onder de nieuwe Wro behoeven de plannen geen goedkeuring meer.

Als een plan afwijkt van het Omgevingsplan en de provincie is het *niet* met dat plan eens, kan de provincie (GS) alleen *actief corrigeren* door zienswijzen en een reactieve aanwijzing te geven. Zonder reactieve aanwijzing vindt het plan gewoon doorgang.

Voor het (incidentele) geval dat een plan afwijkt van het Omgevingsplan en de provincie dat plan *wel* doorgang wil laten vinden, kunnen GS er simpelweg voor kiezen om de ontwikkeling niet tegen te houden door *geen* reactieve aanwijzing te geven; kortom door *niets te doen* richting gemeente. Er is geen ‘besluit’ van GS (of PS) nodig om een dergelijke ontwikkeling toch door te laten gaan.

Het al dan niet geven van een reactieve aanwijzing is een bevoegdheid van GS. Als GS bij het toepassen van die bevoegdheid afwijken van het provinciale beleid zoals dat is neergelegd in het Omgevingsplan, is het wenselijk dat PS hiervan op de hoogte worden gebracht. Dat op de hoogte stellen is onder de nieuwe Wro niet gebonden aan een wettelijk voorgeschreven procedure.

Volstaan kan worden met afspraken over de wijze waarop GS PS over deze gevallen informeren. Het gaat hier dus om de invulling van een deel van de informatieplicht die GS aan PS hebben.

Gelet op het voorgaande kan het volgende worden gesteld:

Als een plan van een gemeente:

- a. een provinciaal belang raakt (waaronder de essentiële elementen),
- b. tevens de passendheid binnen het omgevingsbeleid in het geding is,
- c. maar desondanks de provincie overweegt het initiatief niet tegen te houden,

dienen PS van dat initiatief op de hoogte te worden gesteld. PS kunnen GS dan hun standpunt(en) meegeven over het al dan niet tegenwerken van het initiatief. Aan de hand van deze standpunten kunnen GS nader overwegen om zonodig toch actie te ondernemen, d.w.z. corrigerend op te treden.

GS kunnen alleen corrigerend optreden met een reactieve aanwijzing als zij daaraan voorafgaand een zienswijze hebben ingediend. Omdat de reactietermijnen voor GS in de fase van zienswijzen en reactieve aanwijzing kort zijn (bij beide 6 weken), is het gewenst dat PS nog vóór de fase van zienswijzen geïnformeerd worden over een voornemen om niet correctief op te treden.

Daartoe moeten GS zelf ook zeer vroeg van het desbetreffende initiatief op de hoogte worden gesteld.

Dit wordt met afspraken met de gemeenten en de Handreiking provinciaal belang ingevuld.

Het is gewenst dat PS naast het voornemen, ook worden geïnformeerd over het uiteindelijke plan en de afwijking ervan van het Omgevingsplan.

Het informeren via de reguliere aanlevertermijnen duurt waarschijnlijk te lang om nog tijdig te overleggen met GS. Daarom wordt voorgesteld om de leden van PS met een apart mededelingsformulier te informeren over een voornemen om – in afwijking van het Omgevingsplan - af te zien van corrigerend optreden. Hierbij zal worden aangegeven van welk provinciaal belang – waaronder eventueel een essentieel element - het plan afwijkt. In een eerstvolgende vergadering van de commissie Ruimte of PS kan op deze mededeling worden gereageerd. Met hetzelfde soort mededelingsformulier worden PS geïnformeerd over het uiteindelijke plan en afwijking van het Omgevingsplan.

Kortom, GS zijn bevoegd om af te zien van corrigerend optreden.

De procedure actieve informatieplicht voor het (incidentele) geval dat de gemeente het bestemmingsplan opstelt en overwogen wordt af te zien van correctief optreden, ziet er als volgt uit:

GS informeren PS over het voornemen om niet corrigerend op te treden	PS geeft meningen	GS neemt een nader standpunt in over hun voornemen, waarbij zij de meningen van PS meenemen in hun overwegingen	GS blijft bij haar voornemen om niet corrigerend op te treden	Geen zienswijzen en/of reactieve aanwijzing
			GS stelt haar standpunt bij en zal alsnog corrigerend gaan optreden	Wel zienswijzen en zonodig reactieve aanwijzing *

* als de gemeente geen (volledig) gehoor geeft aan de zienswijze, ligt het in de rede dat GS een reactieve aanwijzing zullen geven.

3. Samenvatting voorstellen procedures

Onder de nieuwe Wro stellen Provinciale Staten een structuurvisie vast. Daarbij kan het ook gaan over nadere concretisering van het huidige Omgevingsplan.

Als aangesloten wordt bij de huidige praktijk, ziet de procedure voor het vaststellen van een structuurvisie er als volgt uit.

- GS bereiden het besluit van PS voor.
Hiertoe verrichten GS het benodigde onderzoek.
Hiertoe voeren GS overleg met andere betrokken overheden.
Overige belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld conform de Inspraakverordening Flevoland erop te reageren.
De Provinciale Omgevingscommissie Flevoland (POCF) wordt geraadpleegd.
Voordat een ontwerp ter inzage wordt gelegd en/of aan de POCF wordt voorgelegd, wordt de desbetreffende Statencommissie (doorgaans de commissie Ruimte) over het ontwerp gehoord. Bij het horen van de commissie gaat het om het vernemen van de verschillende standpunten en meningen die er leven. De commissie hoeft bij het horen niet tot een eensluidend oordeel te komen.
GS bereiden een antwoordnota voor.
- PS beslissen aan de hand van het ontwerp en de antwoordnota.
Het door PS genomen besluit wordt voor iedereen ter inzage gelegd.
- Een besluit van PS wordt geacht onderdeel uit te maken van het Omgevingsplan.

Voor het (incidentele) geval dat de provincie medewerking wil verlenen aan een concrete ontwikkeling die niet (geheel) binnen het Omgevingsplan past, is de te volgen procedure mede afhankelijk van het feit wie de gewenste ontwikkeling planologisch-juridisch mogelijk maakt: de provincie door een inpassingsplan op te stellen, of de gemeente door een bestemmingsplan op te stellen.

Provincie als initiatiefnemer, keuze of provincie dan ook planopsteller wordt

Als de provincie initiatiefnemer is van een ontwikkeling die niet (geheel) binnen het Omgevingsplan past, zal de provincie voor dat concrete geval ook moeten afwegen of zij zelf een inpassingsplan op gaat stellen, of het aan de gemeente over laat om een bestemmingsplan op te stellen.

Het ligt in de rede dat - als PS het inpassingsplan vaststellen – PS tevens zonodig een besluit tot aanpassing van het Omgevingsplan nemen.

In de Wro is een procedure voor het opstellen van inpassingsplannen voorgeschreven.

Gemeente als planopsteller

De gemeente kan – al dan niet op verzoek van de provincie of een particulier - een bestemmingsplan opstellen voor een ontwikkeling die niet (geheel) binnen het Omgevingsplan past.

Er is dan geen ‘besluit’ van de provincie nodig om het desbetreffende bestemmingsplan doorgang te laten vinden. Wel zal over een dergelijk plan informatie door GS aan PS worden verstrekt (invulling actieve informatieplicht).

GS zijn bevoegd om af te zien van corrigerend optreden.

De procedure actieve informatieplicht voor het (incidentele) geval dat de gemeente het bestemmingsplan opstelt en overwogen wordt af te zien van correctief optreden, ziet er als volgt uit:

GS informeren PS over het voornemen om niet corrigerend op te treden	PS geeft meningen	GS neemt een nader standpunt in over hun voornemen, waarbij zij de meningen van PS meenemen in hun overwegingen	GS blijft bij haar voornemen om niet corrigerend op te treden	Geen zienswijzen en/of reactieve aanwijzing
			GS stelt haar standpunt bij en zal alsnog corrigerend gaan optreden	Wel zienswijzen en zonodig reactieve aanwijzing *

* als de gemeente geen (volledig) gehoor geeft aan de zienswijze, ligt het in de rede dat GS een reactieve aanwijzing zullen geven.

Zoals eerder aangegeven is het niet verplicht om procedureregels in het Omgevingsplan op te nemen. Echter, om toch de gewenste duidelijkheid over de procedures te geven, wordt voorgesteld de procedures op te nemen in het Omgevingsplan.

Het Omgevingsplan moet daarvoor worden aangepast. Het gaat dan vooral om paragraaf 7.3.3 'Uitwerkingen en afwijken van het Omgevingsplan' en paragraaf 7.3.4 'Essentiële elementen van dit Omgevingsplan'. Daarnaast gaat het ook om paragraaf 7.3.1 'Juridische doorwerking van het Omgevingsplan'.