

Soerendonk, 5 september 2016

LS,

1. In het kader van de consultatie Ontwerpbesluit (AMVB Omgevingswet) neem ik de vrijheid, als voormalig medewerker Ruimtelijke Ordening en inmiddels ook ervaringsdeskundige, het volgende naar voren te brengen.
2. Een fameuze uitspraak, die mij is bijgebleven, van een Provincieambtenaar Ruimtelijke Ordening naar aanleiding van de vraag naar zijn taakhoud was: “hier schrijf je je eigen oefening”, en hoe! Ook het huidige voorstel biedt de mogelijkheid aan de Provincie om zich bevoegdheden toe te eigenen. Bovendien zijn Provincies met hun verordeningen een stagnerende factor van formaat voor ontwikkelingen in met name het Buitengebied.
3. Ondanks dat voor de huidige herziening “decentraal tenzij” uitgangspunt blijft en dat een integrale afweging wordt nagestreefd, en flexibiliteit en vertrouwen de boventoon voeren geeft het huidige ontwerp de ruimte om de stagnerende Provinciale verordeningopraktijk voort te zetten buiten het takenpakket van de Provincie. Deze voor sommige gevallen onrechtmatige praktijk (een inherent risico indien beleid via een verordening wordt vorm gegeven) mag niet worden voortgezet.

RO-taak Provincie

4. Het recht van GS op advies en instemming is in het huidige ontwerp gehandhaafd –zie Artikel 3.15 (Advies en instemming Gedeputeerde Staten) onder e.-“voor een activiteit waarvoor in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden”.
5. Reikwijdte. De reikwijdte van de omgevingsverordening is door de Omgevingswet aan de beperkte Provinciale taken op RO-gebied gekoppeld (en daardoor ook die van de instructiebevoegdheid). Eerst wordt gesteld (Art. 2.6 omgevingsverordening): “Provinciale Staten stellen één omgevingsverordening vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.” Waarna een afbakening volgt in 2.18 (Provinciale taken voor de fysieke leefomgeving) “Bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken”:

- het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden;
- het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwater-beschermingsgebieden, met het oog op de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water;
- op het gebied van het beheer van watersystemen en het zwemwaterbeheer:
- het behoeven van de staat en werking van de volgende infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur:1°.

burgerluchthavens van regionale betekenis, 2°. lokale spoorweginfrastructuur, 3°. wegen in beheer bij de provincie.

- Bovendien kunnen bij of krachtens omgevingsverordening gronden binnen regionale wateren worden aangewezen als drogere oevergebieden.

6. Verder geldt decentraal tenzij. In de Omgevingswet Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden) wordt de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. Ten aanzien van de Provincie is vervolgens gesteld: “Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is: a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, “(Artikel 3.2. Omgevingswet, lid 2).

7. Deze verticale beperking wordt aangehaald in Artikel 2.18 onder : a. door te stellen (provinciale taken voor de fysieke leefomgeving): “met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid: de gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen,”

8. Daarmee zouden de scheidlijnen voor de Provincie voor wat betreft de in de omgevingsverordening te behartigen belangen helder moeten zijn.

9. Dat het Ministerie, echter, ook weet waar de schoen wringt blijkt uit de toelichting op artikel 3.15 van het Omgevingsbesluit (Artikel 3.15 advies en instemming door gedeputeerde staten). Volgens de artikelgewijze toelichting is één van de doelen van artikel 3.15 lid 4 te voorkomen dat Provinciebesturen zich via hun verordeningen adviesrecht en instemming toe kunnen eigenen over allerlei activiteiten buiten hun wettelijke taakgebieden. De in de verordening geregelde activiteit zou slechts onderwerpen moeten betreffen waarvoor de Provincie op grond van de Omgevingswet toegeedeelde taak voor de fysieke leefomgeving heeft. Dit komt in de tekst van het besluit niet terug. Daar gaat het slechts over “een onderwerp waarvoor het provinciebestuur een toegeedeelde taak voor de fysieke leefomgeving heeft”. “Deze aanzet tot het vastleggen van reikwijdte is goed, maar de beperking tot bij wet opgedragen taken dient niet in de toelichting, maar in het artikel te worden opgenomen.

Eerste Wijziging (reikwijdte Provinciale taken).

10. Teneinde te voorkomen dat de Provincie zich taken toe-eigent dient derhalve in Art. 3.15 in paragraaf e. de beperking te worden opgenomen dat dit slechts een activiteit kan betreffen op grond van een bij wet toegeedeelde taak.

Rol Provincie.

11. Het voorliggend ontwerp Omgevingsbesluit brengt ook geen verbetering in de Provinciale rol in de ruimtelijke ordening van het Buitengebied. Een rol welke via het dubieuze middel van een Verordening Ruimte en de Toelichting daarop ten koste gaat van iedere maatschappelijke ontwikkeling in het Buitengebied (een goed negatief voorbeeld op dit gebied is Noord-Brabant), door middel van reactieve aanwijzingen gebaseerd op de Verordening Ruimte en aanverwante regelgeving.


12. Nadat de Provinciale toetsing was afgeschaft bij de vorige RO stelselherziening, is aan de Provincies het instrument van de Provinciale Verordening Ruimte aangereikt. Met deze verordening hebben Provincies kans gezien om in een klein land als Nederland per Provincie onverklaarbare verschillen te creëren door middel van een rigide juridisch regime, waarbij de toelichting op de verordening niet wordt gebruikt om de achtergrond van de totstandkoming van de bepalingen te schetsen, maar wordt aangegrepen om de opgenomen verboden en beperkingen verder in detail uit te werken, opdat geen enkele flexibiliteit overblijft. Hardheidsclausules zijn in dit regime al helemaal uit den boze. Het op deze wijze hanteren van wat een beleidsinstrument zou moeten zijn gaat in tegen de belangen van andere overheden, maar zeker tegen die van de burger. Over herstel van vertrouwen van de burger, zoals beoogd met de Omgevingswet, gesproken. De verstarring door deze bestuurslaag moet worden tegengegaan teneinde maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Tweede wijziging

13. Ten aanzien van de stagnatie moet de volgende maatregel worden genomen teneinde zeker te stellen dat altijd een afweging van belangen kan plaats vinden. In Art. 3.15 dient te worden zeker gesteld dat te allen tijde een ontheffing kan worden verleend”

Conclusie.

14. Daarmee zou Art. 3.15 onder e. komen te luiden :”Behoudens ontheffing, een activiteit waarvoor op grond van een bij wet toegedeelde taak in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden”.



Mr. J.Raats,
Bospad 3A,
6027 RH Soerendonk