

In: "Continuïteit en vernieuwing"  
Bijdragen opstellen aanproden aan dars.  
1976 Rano, dec. '96

**Mr W.C.T.F. de Zeeuw**

## **Het (provinciale) bestemmingsplan Buitengebied**

### **Inleiding**

*Mijn bijdrage richt zich op het bestemmingsplan landelijk gebied en op de problemen daarmee. Deze problemen hebben onder meer betrekking op gebiedsoverschrijdende aspecten, samenwerking, handhaving, draagvlak. Als aanzet voor discussie zal ik enkele mogelijke oplossingen aanreiken bestaande kaders, zowel als daarbuiten.*

### **Omvang van het probleem**

#### *Hoofdpijn*

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) verplicht de gemeenten te stellen van een bestemmingsplan voor het gebied dat niet tot een bebouwing behoort: het landelijke gebied. Deze verplichting blijkt sedert de zestiger jaren geleid tot het opstellen van voornamelijk conserverende bestemmingsplannen. De bestaande situatie wordt vastgelegd; van richting geven aan ontwikkelingen welijks sprake. Deze plannen zijn mijns inziens te star en te weinig flexibel op maatschappelijke ontwikkelingen. Er vinden dan ook steeds meer ontwikkelingen plaats niet gehinderd door naleving en handhaving, die niet meer i

stemming zijn met het vigerende bestemmingsplan. Daarbij komt de geld en menskracht, maar mijns inziens ook door gebrek aan politiek vermogen actuele, toekomstgerichte planvorming niet of nauwelijks v

Dit leidde bij rijk en provincies tot het onderkennen van een snelle herziening van veel bestemmingsplannen landelijk gebied, bescherming en bevordering van de ruimtelijke en milieukwaliteit van de omgeving, urgent werd. Uiteindelijk leidde deze notie tot het per provincie van een 'actieplan landelijk gebied'.

Uit de 'Voortgangsrapportage' blijkt dat 60% van de gemeenten in het land hun bestemmingsplannen landelijk gebied nu aan het actualiseren is, ook voor Noord-Holland. Ik heb overigens gereede twijfel of de nu in gebruik zijnde bestemmingsplannen meer toekomstgericht zullen zijn dan de bestaande van de vorige generatie; mijn vrees is dat ook deze weer uitsluitend 'beheer'. De doorwerking van actueel rijks- en provinciaal beleid vindt mijns inziens onvoldoende plaats. Ik acht dit zorgelijk. Een ieder die woont in het landelijke gebied, evenals de ideëel betrokkene, is er op de hoogte van gebaat dat duidelijkheid bestaat over wat wel en niet (meer) in het gebied te vinden.

Als belangrijk knelpunt bij de actualisering ervaar ik de gebrekkige terughoudendheid om bestemmingsplannen landelijk gebied in samenhang met de gemeenten op te stellen. Hoewel dit goed verklaarbaar is, gezien de lokale verantwoordelijkheid voor het lokaal ruimtelijk beleid, meen ik dat ook van deze tijd vragen meer rekening te houden met gemeentegereguleer aspecten. Waar met deze aspecten geen rekening wordt gehouden op regionale schaal sprake is van een uiteenlopend beleid, in plaats van probleemgericht en duurzaam ruimtelijk beleid. Dat is geen verwijt aan de gemeente. Ik constateer slechts dat beleid voor het landelijke gebied op regionaal beleid is.

De aanwijzing van milieubeschermingsgebieden, natuurgebieden, historische cultuurlandschappen en van agrarische kerngebieden vindt plaats op initiatief van de provincie. Zij ziet behoud, en waar nodig ontwikkeling en verbetering van het landelijke gebied als een belangrijke kerntaak. Ik vind dat te

nele vertaling hiervan, de noodzakelijke integratie ook van ruimtelijke en water- en sectorale belangen vragen mijns inziens om een beleid op bovenlok

Een regionale, in plaats van een lokale benadering van de pro van het landelijke gebied is mijns inziens noodzakelijk, wil althans sprake k van een bestuurlijk en inhoudelijk afgestemd en samenhangend beleid. Int telijke coördinatie via de WGR-organen is hiervoor, ook om redenen van sche legitimatie, mijns inziens minder geschikt.

Een minstens zo grote bedreiging voor het landelijke gebied vo de gebrekkige handhaving. Ook deze vraagt mijns inziens om samenwerk tussen gemeenten. Verlegging van de bevoegdheid tot het opstellen en hanc bestemmingsplannen voor het landelijke gebied naar het hogere, dus provinci niveau, zie ik dan ook als een reële mogelijkheid om voor het landelijke g effectief, toekomstgericht beleid te kunnen voeren en te handhaven. Het z geen verbazing wekken, dat ik mij goed kan vinden in het advies van de Ra ruimtelijke ordening<sup>2</sup> aan de minister van VROM om een studie te laten verri 'de mogelijkheden tot vergroting van de effectiviteit van bestemmingsplann gebieden buiten de bebouwde kom, waarbij tevens wordt gezien of prov stemmingsplannen aanbeveling verdienen'.

### *De oorzaken in perspectief*

- In artikel 10 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening I wordt aangegeven dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan bur en wethouders waar nodig overleg plegen met de besturen van de geme belangen rechtstreeks in het geding zijn. Twee zaken zijn hierbij opvallenc 'waar nodig' en 'gemeentelijke belangen moeten rechtstreeks in het gedi vrijwel alle gevallen vindt dit 'overleg' met de nabuurgemeenten ook plaa artikel-10-overleg blijkt evenwel dat dit niet meer inhoudt dan dat een plaa mentaar wordt toegezonden.

Uit de praktijk van alle dag blijkt dat de reacties zich veelal be opmerkingen over woningbouwlocaties en bedrijventerreinen, en dat het p geen bedenkingen ontmoet. Ik ben nog geen reacties van nabuurgemeen

gekomen met opmerkingen of voorstellen met betrekking tot de 'rurale' en 'agrarische plus' bestemmingen om op die manier een bijdrage te krijgen met het eigen bestemmingsplan landelijk gebied. Veel van dit landelijk gebied van de andere gemeente aan de orde zijn, worden gemeentelijk niet gezien als 'een gemeentelijk belang dat rechtstreeks in

- Telkenmale moeten wij ons er rekenschap van maken op gemeentelijk niveau het best is geëquipeerd om een probleem op te lossen en of het eenmaal gekozen schaalniveau nog steeds het best voldoet om het landelijke gebied aan de orde zijn, overstijgen het gemeentelijk doel hierbij op de nieuwe strategie voor de agrarische sector, na de transitie van een productiegerichte naar een marktgerichte en milieubewuste strategie, om tot indringende maatregelen voor bollenteelt (extensivering) en productieconcentratie en gesloten productiesystemen). Verder noem ik een sartheilich-recreatieve ontwikkeling waarbij de draagkracht van het landelijk gebied een belangrijke factor is.

Als laatste noem ik het veiligstellen van plantsoenlandschappelijke waarden en ecosystemen door middel van de versterking van de landschappelijke hoofdstructuur. Zo kan louter een afweging op gemeentelijk niveau niet opnemen van een verbindingszone waardoor in een groter gebied (grensoverschrijdend) een ecosysteem aangetast of teniet gedaan is.

Al deze ontwikkelingen overstijgen mijns inziens duidelijk gemeentelijk niveau.

- Bestuurlijk moet niet uit het oog worden verloren dat het provinciale beleid, met name het natuur- en landschapsbeleid, leidt tot een verlies van het optimaal (voor de korte termijn) agrarische gebruik van het land. Met name in gemeenteraden waar de agrarische belangen sterk vertegenwoordigd zijn, blijkt het dan ook moeilijk het rijks- en provinciaal beleid adequaat te implementeren; hetzij door middel van een aangepaste landbouwplannen vast te leggen; hetzij door middel van een aanlegvergunningensysteem. Dit illustreert dat op gemeentelijk niveau te weinig bestuurlijk draagvlak aanwezig is om strategisch beleid te implementeren naar het bestemmingsplan.

- Ten slotte; de handhaving en in het verlengde daarvan de afbrekingsrecht. Ik heb de indruk dat indien een bestemmingsplan éénmaal na de procedure van jaren rechtskracht heeft gekregen, het gemeentebestuur niet veel meer heeft actief met een dergelijk plan bezig te zijn. Weinig gemeentebesturen beseffen over een plan van aanpak voor de naleving en handhaving van al dat mooie wat zij in hun bestemmingsplan hebben vastgelegd. Duidelijk is dat er geen systematische controles worden uitgevoerd; er bestaat veelal geen adequate handhaving. Dit betekent dat pas bij een integrale herziening, in het gunstigste geval niet geconstateerd wordt welke ontwikkelingen in strijd zijn met het vigerende bestemmingsplan.

- Bij de gebruikers van het landelijk gebied lijkt weinig aanwezig om het vastgelegde beleid na te leven. Zo blijkt uit onderzoek in het land<sup>4</sup> dat de helft van de geconstateerde overtredingen in het landelijke gebied voortvloeit uit activiteiten die onder het vereiste van een aanlegvergunning vallen. Dit blijkt echter simpelweg nooit te zijn aangevraagd. Wisten de gebruikers wel van deze verplichting af? Ik denk dat het merendeel van de gebruikers/agrarische organisaties wel degelijk op de hoogte is van de inhoud van bestemmingsplannen, maar dat zij vinden dat voor dergelijke activiteiten geen vergunning behoort te zijn. En ze gaan dus ook als zodanig handelen!

Als er al een aanlegvergunning wordt aangevraagd, leidt dit, uitgaande van de vraag inzake het al dan niet verlenen. Verlenen kan alleen indien de te verrichten activiteit de te beschermen waarden niet in onevenredige mate aantast, de mogelijkheden voor het behoud en/of herstel van die waarden niet onevenredig verkleint. Agrarische activiteiten kunnen worden uitgedrukt in geld. Het aantasten van de leefomstandigheden van een bepaalde plaats wordt niet in geld uitgedrukt en dat - weging van agrarische versus natuuractiviteit leidt bij aanvragers en bij gemeenten niet snel tot de conclusie dat er sprake is van onevenredige schade; zeker niet als het gebied van de aantasting onderdeel is van een groter geheel. Hieruit vloeit ook voort dat voor continuering van de bestemde gebruik met succes een beroep kan en zal worden gedaan op het overgangsbepaling.

Natuurlijk heeft de provincie de bevoegdheid de vaststelling van een bestemmingsplan af te dwingen (artikel 37, leden 4 en 5 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Ordering). Formeel ja, maar zo simpel is het niet. Wat is het geeft in het algemeen de toekomstige ontwikkeling in hoofdlijnen, meer globale karakter kan het streekplan minder gedetailleerd dan als toetsingskader voor bestemmingsplannen. Het in hoofdlijnen zich echter moeilijk met het toepassen van artikel 37, lid 5 WRO door Gedeputeerde Staten geven van aanwijzingen omtrent de stemmingsplan. De ervaringen met de - overigens geringe - toepassing zijn niet onverdeeld positief. Ik heb het dan nog niet eens over de gaat, met alle bestuurlijke, bezwaar- en beroepsprocedures.

## **Op weg naar mogelijke oplossingen**

### *Binnen de bestaande wettelijke kaders*

Een behoorlijk aantal gemeenten is nog niet aan het werk. Dit kan verbeteren door gerichte acties van Gedeputeerde Staten te overtuigen van de noodzaak hun plannen aan te passen. Van toepassing van artikel 37 lid 5 WRO verwacht ik, zoals al opgemerkt, weinig heil.

Meer zie ik in stimulering van intergemeentelijke samenwerking in gevallen waar het gebied daartoe aanleiding geeft. Aanleiding wordt gegeven in het grote risico van aantasting van kwetsbare landschappelijke waarden bij onvoldoende gemeentelijke sturing. Ik denk dan aan veenweidegebieden, de droogmakerijen, de duinen en de binnendijkse gebieden. In dergelijke gevallen kan het zinvol zijn de gemeenten een financiële prikkel te geven om gezamenlijk tot inhoudelijk afgestemde bestemmingsplannen te komen. Dat kan en mag uiteraard nooit leiden tot een premie op naleving.

Gedeputeerde Staten zullen 'de boer' op moeten zetten. Het gesprek is een beter middel dan juridische dwang. Dat 'de boer' op te zetten kan worden beperken tot overtuigen van gemeenten. Nadrukkelijk zal worden aan het creëren van draagvlak bij direct betrokkenen als landbouwers, natuurbeschermers. Helderheid verschaffen, hoe confronterend op dat moment ook. Het is bij mijns inziens beter dan verhullend taalgebruik en meerkleurige beelden. Aan de gebruiker kan dan scherp worden aangegeven welke werken of werkzaamheden niet zomaar kunnen worden verricht.

Het formuleren van een handhavingsbeleid is verder essentieel. Om de grensoverschrijdende problemen is ook hierbij regionale of intergemeentel menwerking gewenst. Mogelijk kan hierbij gebruik worden gemaakt van de structuur die in het milieuhandhavingsveld aanwezig is. Een inhoudelijk argument, name steeds meer 'milieu' in een bestemmingsplan wordt opgenomen, pleit hier voor indien qua gemeentelijke planvorming en handhaving hard wordt gewerkt, lijkt realistisch er van uit te gaan dat het in rijks- en provinciale nota's neergelegd slechts moeizaam geëffectueerd wordt. Gelet op het tempo en intensiteit van de tastings van het landelijke gebied lijkt mij dat slecht.

### *Buiten de bestaande wettelijke kaders*

Het belang van het landelijke gebied vraagt mijns inziens dan om het leveren van een onorthodoxe beleidsinzet, waarvoor rasbestuurders die het bestuur een warm hart toedragen zoals Roel de Wit, in eerste instantie niet zullen voelen; toch zullen ook zij moeten kijken of gezien de problemen zo'n onorthodoxe aanpak geen aanbeveling verdient. Hieronder doe ik hiervoor qua instrumenten een aantal suggesties.

#### *Leefmilieuverordening*

De eerste suggestie doe ik met grote aarzeling omdat het een voorstel voor extra regulering betreft. Louter ter voorkoming van ongewenste ontwikkelingen is gedacht worden aan het opstellen van een provinciale leefmilieuverordening voor het landelijke gebied (à la de leefmilieuverordening in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing). Een dergelijke verordening kan strekken tot wering van dreigende verstoring van de stuiting van reeds ingetreden achteruitgang van het betreffende gebied, met het behoud van behorende aanzien. Alleen die gebieden zouden in aanmerking moeten komen in hoofdzaak worden gebezigd voor agrarische plus bestemmingen, dus met in het oog landschapswaarden. Ook bestemmingen waarbij natuur- en landschapswaarden centraal staan zouden onder een dergelijk regime dienen te vallen.

Het aanwijzen van gebieden voor toepassing van een leefmilieuverordening zou moeten geschieden door Provinciale Staten. Voor zover vigerende gemeentelijke planologische regelingen niet in strijd zijn met de leefmilieuverordening blijven van kracht.

Voor de goede orde: dit instrument is een soort nog geschikt voor uitzonderlijke situaties en dan nog tijdelijk.

#### Provinciale projectprocedure

In het streekplan Noord-Holland Noord is voor het gebied een consolideringsbeleid vastgelegd. Dit heeft tot doel land te behouden, dat anders ten onder gaat aan de expansie teelt. In het geval de betrokken gemeenten, na een proces van provincie in de rol van regisseur - niet bereid of in staat blijken bestemmingsplannen landelijk gebied dit beleid op relatief korten, zal de provincie in deze haar verantwoordelijkheid moeten n toepassing geven aan artikel 37 lid 5 WRO. Reeds eerder heb ik be te verwachten.

Vorstelbaar is dat Provinciale Staten in het streekplan palen dat - wanneer de gemeente(n) niet binnen een bepaalde te een adequaat bestemmingsplan opstellen - deze bevoegdheid over teerde Staten.

Deze bevoegdheid moet dan uiteraard wel effectief van het huidige instrumentarium. Gedacht kan worden aan gebruik op te nemen provinciale projectprocedure. Dit voorstel is, hoewel niet nieuw<sup>5</sup>. Hoewel primair bedoeld voor een adequate besluitstandkoming van nieuwe projecten, zou een dergelijke procedure moeten kunnen zijn voor de bescherming van bestaande waardering van bestaande waarden zou deze procedure dan inhoudende Staten een, op het streekplan gebaseerd, uitvoeringsbesluit neder plaats treedt van het gemeentelijk bestemmingsplan.

Het streekplan is derhalve (op dit onderdeel) bindend voor het uitvoeringsbesluit vast. Het uitvoeringsbesluit zal een beslissing betreffen. Deze zal zich echter kunnen beperken tot specifieke aspecten waar de principiële beslissingen voor dit gebied reeds in het streekplan.

Ik pleit ervoor dat het rijk, in het kader van de algemene projectbesluitvorming niet alleen alsnog meeneemt het onderdeel 'provinciale projectprocedure', maar deze ook beziet op haar mogelijkheden voor de uitvoering van projecten én de bescherming van waardevolle gebieden.



## Het provinciale bestemmingsplan

Als handreiking voor verdere studie en discussie onderstaand  
wijs en vragenderwijs, een eerste benadering over het provinciaal bestemmingsplan

- Wat is een provinciaal bestemmingsplan?

Dit is een bestemmingsplan voor een gebied dat niet aangemerkt als bebouwd komt en dat zich veelal uitstrekt over meerdere gemeenten. Het gebied in aanmerking komt voor een provinciaal bestemmingsplan wordt vastgesteld in het streekplan, danwel via de weg van een beleidsnotitie vast te stellen door de Provinciale Staten. Zo kan de begrenzing bijvoorbeeld gebaseerd worden op geografische kenmerken van problemen gerelateerd aan gebiedskenmerken. Dat kan bijvoorbeeld dat een provinciaal bestemmingsplan geldt voor een gebied gelegen binnen één gemeente, doch veelal zal voor een groter gebied (bijvoorbeeld het hele veenweidegebied van Waterland, één provinciaal bestemmingsplan worden opgesteld.

- Welke criteria moeten ten grondslag liggen aan de keuze voor een provinciaal bestemmingsplan?

Ik noem:

- . Er moet sprake zijn van een bovengemeentelijk belang, vloeidend uit het strategisch omgevingsbeleid.
- . Er moeten één of meer bestemmingsplannen vigeren die aangepast aan recent beleid. Daarbij moet bij Gedeputeerde Staten, na intensief overleg met de gemeenten, de overtuiging ontstaan dat de gemeenten niet bereid zijn binnen (korte) termijn bestemmingsplannen aan te passen.

Hantering van deze criteria moet er niet toe kunnen leiden dat gemeenten om opportunistische redenen afzien van hun bestemmingsplan-verplichting.

Ook moet dit niet leiden tot een premie op nalatigheid. Het is immers derhalve evident dat gemeenten een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een provinciaal bestemmingsplan, waarvan de bijdrage gerelateerd is aan de omvang van het gemeentelijke grondgebied dat deel gaat uitmaken van een provinciaal bestemmingsplan.

De contramutatie van deze redenering is uiteraard dat een adequaat gemeentelijk bestemmingsplan dat ingesloten wordt door een provinciaal bestemmingsplan

opgenomen wordt in een provinciaal bestemmingsplan. Uit berekening van kosten. Een premie op initiatief.

Het zich uitstrekken van een provinciaal bestemmingsplan tot meerdere gemeenten impliceert dat het ook mogelijk is per streek provinciaal bestemmingsplan te laten vigeren. Een dergelijk provinciaal bestemmingsplan zou dan gelijktijdig met het streekplan de procedure kunnen vaststellen. Voor meer landelijke provincies dan Noord-Holland zou het mogelijk zijn dat voor het hele grondgebied van de provincie slechts een provinciaal bestemmingsplan zou gaan vigeren.

- Wie stelt een dergelijk bestemmingsplan op?

Vooral vanuit bestuurlijke en kostenoverwegingen is het moeilijk te beantwoorden. Het lijkt mij voor de hand te liggen dat de provincie het plan opstelt. Dat betekent niet dat de provincie, hoewel initiatiefnemer, geen rekening moet nemen. Ik wees daar reeds eerder op. Het kan ook zijn dat de provincie een premie zet op nalatigheid van de gemeente.

- Wie stelt een provinciaal bestemmingsplan op?

Artikel 10 van de WRO geeft aan dat voor het getaxte bebouwde kom behoort de gemeenteraad een bestemmingsplan vast te stellen. Naar analogie van artikel 10 WRO zouden Provinciale Staten een bestemmingsplan moeten vaststellen. Gegeven het feit dat in mijn optiek de bestemmingsplannen voor het provinciale bestemmingsplan al gegeven zijn in het streekplan, hetzij in enig ander door Provinciale Staten vastgesteld beleidsdocument, is het inziens bestuurlijk onnodig. Ik wil in deze liever aansluiting zoeken bij de WRO waaruit blijkt dat Gedeputeerde Staten overgaan tot vaststellen van een bestemmingsplan indien een gemeenteraad niet aan zijn verplichting voldoet.

- Wie keurt een provinciaal bestemmingsplan goed?

Naar analogie van het systeem van de Wet op de Ruimtevaart lijkt het logisch dat een provinciaal bestemmingsplan wordt goedgekeurd door een hogere instantie. Dit zou betekenen dat de minister van VROM een goedkeuring moet geven. De vraag is echter of de analogie zover doorgevoerd kan worden. Ik meen deze vraag ontkennend te moeten beantwoorden.

een provinciaal bestemmingsplan altijd dient te blijven binnen de grenzen van het strategisch provinciaal beleid en in die zin er dus sprake is van uitvoering van het strategisch provinciaal beleid. Anderzijds omdat de minister van VROM, via de verplichting van de Gedeputeerde Staten tot het horen van de Provinciale Planologische Commissie, haar advies heeft gegeven over het strategisch ruimtelijk beleid reeds heeft gegeven.

Het gaat mij, gezien de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursorganen, dan te ver de minister van VROM te belasten met de goedkeuring van uitvoeringsregels te regelen. Mijns inziens kan derhalve volstaan worden met vaststelling door de Gedeputeerde Staten met wellicht een licht goedkeuringsvereiste door Provinciale

- Welke instantie moet fungeren als beroepsinstantie?

Tegen het besluit inzake goedkeuring van een bestemmingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen een provinciaal bestemmingsplan is beroep op de Afdeling bestuursrecht niet meer dan logisch.

- Welke instantie is verantwoordelijk voor de handhaving van een provinciaal bestemmingsplan?

Uitgaande van Gedeputeerde Staten als de opsteller van een provinciaal bestemmingsplan en gelet op de oorzaken (waaronder het gebrek aan haast) waarom een gemeentelijk bestemmingsplan landelijk gebied niet voldoet aan mijn voorkeur de handhavingstaak te leggen bij Gedeputeerde Staten. Na de afwijzing van deze zaken als het moeten beschikken over een directe opsporingsbevoegdheid kent dit overigens een forse toename van de provinciale bestuurslast.

- Wat is de verhouding streekplan en provinciaal bestemmingsplan?

Een streekplan geeft de toekomstige ontwikkeling van een gebied aan. Een 'gewoon' bestemmingsplan geeft de bestemming aan met zo'n 1000 schriften omtrent het gebruik van de grond en de opstallen. Voor een provinciaal bestemmingsplan is dit niet anders.

Met het voorgaande heb ik aangegeven wat ik versta onder een provinciaal bestemmingsplan, wanneer een dergelijk plan aan de orde zou moeten komen. Verder heb ik een aantal formele aspecten behandeld. Als aanzetten voor de toekomst, niet meer, niet minder.

## Tot Slot

Dit alles betekent niet dat ik de inzet die momenten wordt geleverd om tot adequate bestemmingsplannen land niet waardeer. Integendeel!

Het betekent wel dat er in het landelijk gebied een a van een aard en schaal waarvoor mijns inziens een andere instar heid zou moeten behoren te dragen. Mijn gedachten omtrent he mingsplan zijn geen uiting van een drang van de provincie meer t halen, maar veel meer ingegeven door mijn opvatting dat eerder ciaal dan het gemeentelijk schaalniveau het best is geëquipeerd van het landelijk gebied op te lossen.

Naar mijn mening kan daar dan tegenover ook staa huidige ontwikkelingen voor het verstedelijkte gebied, verantwo als mogelijk te verleggen naar het lokale schaalniveau. Daarover volgend vriendenboek voor Roel de Wit.