

Aan Gedeputeerde Staten van de Provincie Zuid-Holland
Van
Datum 23 maart 2021
Status Definitief
Onderwerp Advies over instructieregels die verwijzen naar beleid

1. Inleiding

Tijdens de behandeling door Provinciale Staten van een voorstel tot wijziging van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (OVZH) is de vraag opgekomen hoe instructieregels onder de Omgevingswet mogen verwijzen naar beleidsstukken. De vraag spitst zich toe op instructieregels over het vaststellen van omgevingsplannen.

In de betreffende instructieregels komen drie soorten verwijzingen voor: verwijzingen naar het omgevingsprogramma, naar de omgevingsvisie of naar andere beleidsstukken. Dit advies beperkt zich tot de volgende drie voorbeelden uit de OVZH en het ontwerp van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (ZHOV).

Verwijzing naar het **omgevingsprogramma**, zoals in de instructieregel van artikel 6.10, tweede en vijfde lid, van de OVZH.

Artikel 6.10, tweede en vijfde lid, van de OVZH

2 (nieuw). Een omgevingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling met de functie wonen mogelijk maakt, houdt rekening met de maatregelen wonen zoals opgenomen in het Omgevingsprogramma Zuid-Holland.

5 (nieuw). Een omgevingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt op een grote buitenstedelijke bouwlocatie houdt rekening met de aanwijzingen die gedeputeerde staten hiervoor kunnen geven in het Omgevingsprogramma.

Verwijzingen naar de **omgevingsvisie**, zoals in de instructieregel van artikel 7.3.6.2, eerste lid, van de ZHOV.

Artikel 7.3.6.2, eerste lid, onder a, (ruimtelijke kwaliteit) van de ZHOV

1. Een omgevingsplan dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt, neemt de volgende bepalingen in acht ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit:

a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen);

Bijlage 1 Begrippen

kwaliteitskaart: kaart van de Omgevingsvisie en die is opgebouwd uit vier lagen de laag van de ondergrond, de laag van de cultuur- en natuurlandschappen, de laag van de stedelijke occupatie en de laag van de beleving;

Verwijzingen naar andere beleidsstukken, althans interbestuurlijke afspraken, zoals artikel 7.3.7.1, tweede lid, van de ZHOV.

Artikel 7.3.7.1, tweede lid, (stedelijke ontwikkelingen) van de ZHOV

2. Gedeputeerde staten kunnen bij de aanvaarding van een regionale visie aangeven in hoeverre de ladder voor duurzame verstedelijking op regionaal niveau geheel of gedeeltelijk is doorlopen. In de motivering van het omgevingsplan kan in dat geval worden verwezen naar de regionale visie bij de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling, als bedoeld in artikel 5.129g, tweede lid, onder a van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

2. Instructieregels volgens de Omgevingswet

Provinciale instructieregels hebben een drietal kenmerken, (doelstelling, aangrijpingspunt, normstelling), die hier achtereenvolgens geanalyseerd worden. De relevante verwijzingen betreffen steeds het derde kenmerk: de normstelling.

2.1 Doelstelling

Instructieregels zijn gericht op het bereiken van een doelstelling voor de fysieke leefomgeving – dit is het provinciale oogmerk van de instructieregel: de reden waarom een instructieregel wordt gegeven oftewel het daarmee te dienen (provinciaal) belang. Deze doelstellingen kunnen zijn uitgedrukt als omgevingswaarde maar dat is geen vereiste. Het bestaan van de doelstelling kan blijken uit alle schriftelijke openbare documenten van de provincie. Dat kunnen dus de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma of andere documenten zijn. De doelstelling behoeft niet zelf uit de tekst van de omgevingsverordening te blijken

Dat is in de voorbeelden ook het geval. Al kan opname van de doelstelling in de verordening wel nuttig zijn omdat het voor de lezer anders niet altijd onmiddellijk duidelijk zal zijn wat het te dienen belang is. Vaak kan dit voldoende duidelijk worden gemaakt met een artikelkopje (zoals in art. 7.3.6.2 dat doet met “ruimtelijke kwaliteit”) of in de opschriften van de paragrafen.

2.2 Aangrijpingspunt

Instructieregels gaan over de motivering of de inhoud van een omgevingsplan. Het zal voor het gemeentebestuur duidelijk moeten zijn op welke (vast te stellen) regels van het omgevingsplan de instructieregel van toepassing is, wat het aangrijpingspunt is.

In de instructieregels waar het hier om gaat zijn er heldere aangrijpingspunten:

- het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (art. 6.10, tweede en vijfde lid, OVZH)
- het mogelijk maken van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling (art. 7.3.6.2, eerste lid, onder a, ZHOV)

Uit de derde instructieregel van art. 7.3.7.1, tweede lid, blijkt echter geen duidelijk aangrijpingspunt. Kennelijk is bedoeld aan te grijpen bij het mogelijk maken van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in een omgevingsplan waarop de instructieregel van het Rijk (art. 5.129g, tweede lid, onder a, van het Bkl) over de ladder van duurzame verstedelijking van toepassing is. Duidelijker zou zijn om dat expliciet op te nemen.

2.3 Normstelling.

Instructieregels geven een norm die het gemeentebestuur moet instrueren wat te doen – dit is de operationele kern van de instructieregels.

In de instructieregels die aan de orde zijn komen de volgende normen voor, waarin de verwijzingen naar het programma, de omgevingsvisie en de “regionale visie” zijn opgenomen.

a. De verwijzingen naar het omgevingsprogramma

- "rekening houden met **de maatregelen wonen zoals opgenomen in het Omgevingsprogramma Zuid-Holland**" (art. 6.10, tweede lid, OVZH).
- "rekening houden met **de aanwijzing die gedeputeerde staten kunnen geven in het Omgevingsprogramma**" (art. 6.10, vijfde lid, OVZH)

Uit de tekst van de instructieregel is niet op te maken om wat voor maatregelen het dan gaat, en waarop de 'aanwijzingen' in dat programma betrekking hebben. In het omgevingsprogramma wordt de terminologie van "maatregelen wonen" bovendien niet gebruikt. Een en ander maakt de normstelling onduidelijk, waardoor de rechtszekerheid van de instructieregel te wensen overlaat. Bovendien is hier mogelijk spanning met de delegatiesystematiek van de wet door een verkapte vorm van delegatie waarin de normstelling daarmee in feite komt te liggen bij de inhoud van het omgevingsprogramma. Dat verdraagt zich niet goed met het stelsel van de Omgevingswet waarin niet het programma, maar instructieregels voor doorwerking moeten zorgen.

Geadviseerd wordt de kern van de normstelling uit het omgevingsprogramma in de operationele norm van de instructieregel tot uitdrukking te brengen. Uit overleg is gebleken dat het bij deze normen vooral gaat over het waarborgen van een voldoende aanbod van sociale huurwoningen (ten minste 30% nieuwbouw voor sociale verhuur) en om een optimale benutting van de stedelijke ruimte (dichtheid van bebouwing of functies). Aan de hand van die input kan de normstelling worden opgenomen volgens het volgende model:

- rekening houden met een minimaal te verwezenlijken aandeel van [30%] sociale huurwoningen in het woningaanbod in de [gemeenten / locatie / plangebied];
- rekening houden met een minimale bebouwingsdichtheid, volgens de uitgangspunten van [bijlage x: NB daarin relevante elementen uit het omgevingsprogramma opnemen].

Relevant aandachtspunt is dat de geometrische begrenzing van locaties voor het relevante gebied en de uitvoeringstechnische aspecten of eventuele rekenvoorschriften van de instructieregel door gedeputeerde staten in de omgevingsverordeningen kunnen worden gesteld (art. 2.22, tweede lid, Ow), zodat bijsturen door gedeputeerde staten mogelijk blijft. Daarnaast is het mogelijk om in een delegatiebesluit de bevoegdheid te delegeren aan gedeputeerde staten om onderdelen van de Omgevingsverordening te wijzigen of aan te vullen (art. 2.8, Ow).

b. De verwijzingen naar de omgevingsvisie

Een vergelijkbare situatie doet zich voor met de verwijzing naar de kwaliteitskaart van de omgevingsvisie, zij het dat die door provinciale staten wordt vastgesteld, zodat van verkapte delegatie geen sprake is. De norm is hier:

- "in acht nemen [dat] de ruimtelijke ontwikkeling voldoet aan **de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart** [van de Omgevingsvisie] (inpassen)." (art. 7.3.6.2, eerste lid, onder a, ZHOV)

Ook hier zou de materiele norm meer tot uitdrukking kunnen komen, in algemene zin, wat dan geoperationaliseerd wordt door de kwaliteitskaart, bijvoorbeeld als volgt:

- "in acht nemen van de bestaande identiteit, aard en schaal van het gebied " waaraan in ieder geval kan worden voldaan "door rekening te houden met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart in de omgevingsvisie."

Op deze wijze hoeft de kwaliteitskaart niet in de verordening zelf overgenomen te worden, wat overigens juridisch wel mogelijk is.

c. Verwijzen naar overige beleidsstukken

De norm voor artikel 7.3.7.1, tweede lid, ZHOV, is als volgt:

- "[verwijzen] naar **de regionale visie** bij de beschrijving van de behoefte" [voor zover daarmee al aan de ladder is voldaan] (art. 7.3.7.1, tweede lid, ZHOV)

De tekst van artikel 7.3.7.1, tweede lid, begint met de notie dat de betreffende regionale visie eerder door gedeputeerde staten moet zijn aanvaard – wat impliceert dat het in die visie gaat om het vastleggen van bestuurlijke afspraken – en dat is beoordeeld in welke mate de visie al op regionaal niveau de ladder van duurzame verstedelijking heeft doorlopen. Dergelijke afspraken kan de instructieregel zelf niet normeren. Ook kan de instructieregel niet de instructieregel van artikel 5.129g van het Bkl tot aangrijpingspunt kiezen. Een instructieregel van de provincie is geen beleidsregel waarbij invulling wordt gegeven aan de wijze waarop gemeenten het artikel van het Bkl toepassen. Evenmin kan de vaststelling van een regionale visie verplicht worden gesteld door middel van een instructieregel over het omgevingsplan.

De instructieregel wil bereiken dat een gemeente die in een omgevingsplan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt waarvoor de ladder van verstedelijking moet worden doorlopen, de regionale visie (althans de regionaal bestuurlijk afgestemde behoefte aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen) betreft bij de motivering van het omgevingsplan, voor zover daarin de ladder regionaal is doorlopen (of daarmee rekening houdt).

Geadviseerd wordt dit duidelijk tot uitdrukking te laten komen, bijvoorbeeld als volgt:

- Bij de motivering van een omgevingsplan waarin een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 5.129g, tweede lid, onder a, van de het Besluit kwaliteit leefomgeving mogelijk wordt gemaakt, wordt [rekening gehouden met OF betrokken] regionaal afgestemde behoeften aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen, voor zover die in overeenstemming zijn met dat artikel.

Op deze wijze neemt de omgevingsverordening het inhoudelijk belang van de regionale visie tot uitgangspunt.

3. Conclusie

De instructieregels die in dit advies zijn besproken zijn niet op alle onderdelen in overeenstemming met het stelsel van de Omgevingswet en kunnen langs de volgende lijnen worden verbeterd:

Verwijzingen naar het omgevingsprogramma vervangen door materiele normstelling, waarbij voor gedeputeerde staten wijzigingen in het omgevingsverordening mogelijk zijn op grond van artikel 2.8 of artikel 2.22, tweede lid, van de Omgevingswet. Als model kan het volgende dienen:

Artikel 6.10, tweede en vijfde lid, OVZH

2. In een omgevingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling met de functie wonen mogelijk maakt wordt rekening gehouden met een minimaal te verwezenlijken aandeel van [30%] sociale huurwoningen in het woningaanbod in de [gemeenten / locatie / plangebied].

(...)

5. In een omgevingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt op een grote buitenstedelijke bouwlocatie houdt rekening met een minimale bebouwingsdichtheid, volgens de uitgangspunten van [bijlage x: NB daarin relevante elementen uit het omgevingsprogramma opnemen].

Verwijzingen naar de omgevingsvisie inkaderen onder materiele normstelling in de instructieregel. Als model kan het volgende voorbeeld dienen:

Artikel 7.3.6.2, eerste lid, onder a, ZHOV

1. In een omgevingsplan dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt wordt de bestaande identiteit, aard en schaal van het gebied in acht genomen.

2. Aan het eerste lid kan in ieder geval worden voldaan door rekening te houden met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart in de omgevingsvisie [OF; in bijlage x bij deze omgevingsverordening].

Verwijzingen naar andere beleidsstukken, althans interbestuurlijke afspraken, zoals in artikel 7.3.7.1, tweede lid, van de ontwerp-ZHOV, niet voorop stellen in instructieregels. In plaats daarvan is het nodig de inhoudelijke relevantie van die stukken / afspraken te beschrijven. Als voorbeeld kan het volgende model voor artikel 7.3.7.1, tweede lid, dienen:

2. Bij de motivering van een omgevingsplan waarin een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 5.129g, tweede lid, onder a, van de het Besluit kwaliteit leefomgeving mogelijk wordt gemaakt, wordt rekening gehouden met regionaal afgestemde behoeften aan nieuwe stedelijke ontwikkelingen, voor zover deze afstemming in overeenstemming is met de ladder van duurzame verstedelijking als bedoeld in dat artikel.