

Memo over instrumenten Provincie

Vanuit de leden van de Bestuurlijke Tafel Wonen in Haaglanden kwam de vraag naar een toelichting op de rol en instrumentarium van de provincie in relatie tot het proces van de nieuwe woningmarktafspraken regio Haaglanden.

Dit memo laat beknopt zien hoe de provincie haar instrumentarium kan inzetten. De rol en invulling daarvan van de provincie is sinds april 2019 beschreven in het Omgevingsbeleid. In april 2019 is het provinciale Omgevingsbeleid in werking getreden. Dit vervangt de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) en is op enkele onderdelen aangescherpt. In bijlage 1 wordt het wettelijk kader van de Provinciale rol beschreven.

De provincie heeft een faciliterende, een toetsende en een beoordelende rol. De provincie heeft aangegeven deze rollen in te willen zetten bij processen om te komen tot afspraken over (uitwerking van de) regionale woonvisies en bijbehorende woningbouwprogramma's in de regio's. De provincie kijkt in eerste instantie of het reëel is dat de gemaakte regionale afspraken worden behaald, maar ook of elke gemeente zich maximaal inspant om bij te dragen aan de regionale doelen. De provincie zal daarom de nieuwe woningmarktafspraken zowel regionaal als lokaal (gemeenteniveau) beoordelen.

Toetsende rol

In de woningmarktregio Haaglanden wordt gewerkt aan nieuwe woningmarktafspraken c.a. die afspraken zullen bevatten over:

- de benodigde omvang van de totale woningvoorraad voor de periode 2019-2030;
- de na te streven omvang van de doelgroepvoorraad en de evenwichtigere spreiding van die voorraad;
- de betaalbaarheid en beschikbaarheid van de corporatievoorraad.

Deze afspraken zullen centraal staan bij de beoordeling van de afspraken en het bijbehorende woningbouwprogramma. In het woningbouwprogramma 2020 (in te dienen voor 1 december 2020) zal een begin moeten zijn gemaakt met de vertaling van de gemaakte afspraken.

Wettelijk kader en instrumenten

In het provinciaal Omgevingsbeleid is opgenomen dat er een passend aanbod moet zijn van de woningvoorraad onder de liberalisatiegrens voor de primaire en secundaire doelgroepen van het huurbeleid. Onder passend wordt ook verstaan dat op lokaal niveau wordt bijgedragen aan het regionale doel van een evenwichtig gespreide sociale woningvoorraad over de regio. De regionale en gemeentelijke bijdragen zullen worden getoetst aan de hand van de regionale doelen. Voor meer details wordt verwezen naar bijlage 1: *Wettelijke taak van de Provincie inzake Wonen*.

Indien de provincie oordeelt dat de regio onvoldoende passend aanbod heeft voor de doelgroep en/of dat specifieke gemeenten onvoldoende bijdragen aan de gezamenlijk geformuleerde regionale doelen, heeft zij een aantal instrumenten die zij kan inzetten:

1. De provincie kan besluiten het woningbouwprogramma op regionaal en/of lokaal niveau niet te aanvaarden. Dat betekent dat goedkeuring aan het volledige woningbouwprogramma of individuele bouwplannen wordt onthouden. (Regio Rotterdam heeft hier reeds ervaring mee opgedaan)
2. Zij kan proactieve aanwijzingsbesluiten nemen (aan de voorkant voorwaarden stellen aan te ontwikkelen bestemmingsplannen)
3. Zij kan dwingende regels opnemen in het ruimtelijke beleid om meer sociale woningbouw te realiseren (bijvoorbeeld door het opleggen van een minimumpercentage sociale bouw bij nieuwbouw).

Faciliterende rol

In regio Rotterdam heeft de provincie ook een faciliterende financiële rol ingezet. Provinciale Staten heeft geld vrijgemaakt ten behoeve van een stimuleringsregeling (subsidie) en ook het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid draagt hieraan financieel bij. Hiermee kunnen gemeenten in de Rotterdamse regio de stichtingskosten van corporatiewoningen mitigeren tot een totaalbedrag voor de regio van 5 miljoen. Provinciale Staten hebben aangegeven te willen nagaan of ook voor andere regio's zoals Haaglanden een vergelijkbare regeling mogelijk zou zijn. Dit bevindt zich in een verkennende fase. Ook is faciliteren mogelijk in de vorm van agenderen, (het ondersteunen van) lobbyactiviteiten en coördineren. Daarnaast wordt bijgedragen via het inbrengen van kennis, data en ambtelijke inzet. Tot slot zijn er mogelijkheden voor aanwending van andere provinciale instrumenten zoals de Vliegende Brigade en de Knelpuntenpot. Deze instrumenten zijn echter wel voor de gehele provincie beschikbaar en onder het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'.

Bijlage 1: Wettelijke taak van de Provincie inzake Wonen.

In april 2019 is het provinciale Omgevingsbeleid in werking getreden. Dit vervangt de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) en is op enkele onderdelen aangescherpt. In bijlage 1 wordt het wettelijk kader van de Provinciale rol beschreven.

Artikel 4.1 van de Omgevingswet luidt als volgt:

Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van [artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°](#), van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie. De kennisgeving van een besluit tot vaststelling van de verordening geschiedt tevens langs elektronische weg.

In de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4-6-2003) staan de nieuwe regels omtrent de Wet Ruimtelijke Ordening beschreven.

Het voorwoord benoemt de toereikende bevoegdheden als volgt:

De spanning tussen de hoge ruimtedruk en de ambitie om de ruimtelijke kwaliteit van Nederland te vergroten stelt hoge eisen aan het formeel wettelijk kader en het daarin opgenomen sturingsinstrumentarium. De nieuwe wet moet naar het oordeel van de regering een goede afstemming van het ruimtelijk beleid op alle niveaus waarborgen en dient de mogelijkheid te bieden voor een effectieve sturing op de onderdelen van het ruimtelijk beleid die van nationaal of provinciaal belang worden geacht. Provincies of Rijk zullen net als in het verleden beleidsdoelen willen realiseren waarvoor zij zich verantwoordelijk achten, en die moeten doorwerken naar het ruimtelijk beleid van lagere overheden. De behoefte aan een eenduidige en consistente ruimtelijke inrichting op de drie te onderscheiden overheidsniveaus zal in de toekomst alleen nog maar groter worden. Het wetsvoorstel voorziet daarin en biedt de kaders en bevoegdheden om dat doel te bewerkstelligen. Het kent een eenduidig stelsel voor het stellen van ruimtelijke normen: enerzijds het bestemmingsplan en anderzijds algemeen verbindende voorschriften in algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen, waarmee een op alle overheidsniveaus afgestemd en harmonieus ruimtelijk beleid kan worden vormgegeven. Het voorziet aldus ook in toereikende bevoegdheden waarmee het Rijk een adequate uitvoering, toepassing en handhaving van Europese regelgeving met een ruimtelijke dimensie in Nederland kan bewerkstelligen, zodat het Rijk zijn verantwoordelijkheid hiervoor kan waarmaken.

Naast de genoemde mogelijkheden om het beoogde ruimtelijke ontwikkelingsbeleid te realiseren biedt het wetsvoorstel het Rijk en de provincie de bevoegdheid om de echt belangrijke beleidsonderdelen daarvan op te nemen in juridisch bindende regelingen. Het betreft de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen en van algemeen verbindende voorschriften.

Hoofdstuk 4 van het Memorie van Toelichting gaat uitgebreid in op de bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen, paragraaf 4.1 luidt als volgt:

DE NORMSTELLING DOOR PROVINCIES EN RIJK

4.1. Twee soorten van normstellende bevoegdheden voor provincie en Rijk

De toenemende ruimtebehoefte voor wonen, werken, infrastructuur, recreatie, water en natuur ontstijgt steeds meer het lokale niveau. Talloze belangen strijden met elkaar om de schaarse ruimte. De nieuwe wet moet derhalve voorzien in bevoegdheden van hogere overheidsniveaus om een goede afstemming van het ruimtelijk beleid op alle niveaus te waarborgen, effectief te sturen en kaders te stellen voor onderdelen van de ruimtelijke ordening die van provinciaal of nationaal belang zijn.

Het wetsvoorstel voorziet in twee soorten van normstellende bevoegdheden voor de provincies en het Rijk om een op alle overheidsniveaus afgestemd en harmonieus ruimtelijk beleid te bereiken:

- a. de bevoegdheid voor de provincies en het Rijk om, in het geval provinciale of landelijke belangen in het geding zijn en die dus de verantwoordelijkheid van een provincie of het Rijk raken, bestemmingsplannen of onderdelen daarvan vast te stellen of te wijzigen;*
- b. de bevoegdheid voor de provincies en het Rijk om door middel van een verordening respectievelijk een algemene maatregel van bestuur algemene of specifieke eisen te stellen aan de planologische besluiten van lagere overheden.*

Naast deze bevoegdheden tot het stellen van algemene normen, hebben Rijk en de provincies de mogelijkheid om de gemeenteraad aanwijzing te geven om een bestemmingsplan aan te passen overeenkomstig de in de aanwijzing gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan. De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing is uitvoerig beschreven in paragraaf 4.4.

Paragraaf 4.4., waarin de aanwijzing als provinciaal instrument staat beschreven, luidt als volgt:

4.4 De aanwijzing

4.4.1 De aanwijzing: algemeen

Naast de figuur van algemeen verbindende voorschriften voor andere overheden, neergelegd in een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening, voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid voor provincies en het Rijk om een gemeenteraad door middel van een aanwijzing te verplichten binnen een daarbij te bepalen termijn van ten hoogste één jaar een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan. Het wetsvoorstel voorziet in deze bevoegdheid omdat zich situaties kunnen voordoen waarbij een provincie of het Rijk heeft vastgesteld dat in een specifiek gebied een ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk is, terwijl een of meer bestemmingsplannen die ontwikkeling hinderen. Omgekeerd zijn ook situaties denkbaar dat een bestemmingsplan bepaalde ontwikkelingen mogelijk maakt die op gespannen voet staan met provinciale of nationale ruimtelijke belangen. Hoewel het denkbaar is dat in dergelijke gevallen de betrokken provincie of het Rijk ook zelf voor het betrokken gebied een bestemmingsplan vaststelt, kunnen zich omstandigheden voordoen waarin het gebruik van die bevoegdheid niet direct is aangewezen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een gewenste ontwikkeling weliswaar mogelijk moet worden gemaakt, maar aan de gemeente een zekere beleidsvrijheid kan worden gelaten voor de lokale ruimtelijke inpassing van de gewenste ontwikkeling. Het IPO onderschrijft de waarde van deze bevoegdheid.