Samenwerking
Midden-Limburg

SML
p/a Gemeente Roermond

Postadres: Postbus 900
6040AX Roermond

Bezoekadres: Markt 31
6041EM Roermond

Tel: +31-475-359393
E-mail: sml@roermond.nl

WRT-018936

15 MRT 2021

Gemeente Weert
College van Burgemeester en Wethouders
Postbus 950
6000 AZ Weert

Roermond, 10-3-2021

Zaaknummer: 35700-2021
Betreft: protocol afstemming
Bijlagen: protocol + toelichting

Geacht college,

In het kader van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) hebben de Midden-Limburgse gemeenten afspraken gemaakt met de provincie over de afstemming van economische initiatieven met een regionale impact. De afgelopen jaren is ervaring opgedaan met de invulling van die afspraken.

Op verzoek van de Bestuurlijke Overleggen Economie en Recreatie & Toerisme zijn Bas Schinck, Paul Kant en ondergetekende de afgelopen maanden in de weer geweest met het opstellen van een protocol voor de afstemming van initiatieven. Wij hebben daarbij dankbaar gebruik gemaakt van de input en inzichten van de betrokken ambtelijke medewerkers van gemeenten.

Het resultaat van onze inspanningen treft u bijgevoegd aan, aangevuld met een toelichtende notitie. De Bestuurlijke Overleggen Economie en Recreatie & Toerisme kunnen zich vinden in deze documenten. Wij stellen u dan ook voor het protocol vast te stellen.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Coördinator SML

Protocol informeren en afstemmen, SML Midden-Limburg

Samenwerking Midden-Limburg

Dit protocol ziet op de regionale afstemming van initiatieven op het terrein van economie en recreatie & toerisme

Stap 1: de gemeente waar het initiatief aan de orde is, meldt het initiatief bij de voorzitter van het AO Economie of het AO R&T. De gemeente stuurt een planbeschrijving naar de ambtelijk trekker van het desbetreffende SML-werkveld met het verzoek het plan te agenderen voor de eerstvolgende vergadering van het AO van dat werkveld.

Stap 2: de voorzitter van het AO Economie/R&T agendeert het initiatief voor het desbetreffende AO.

Stap 3: het AO neemt een standpunt in over het aan de bestuurders voor te leggen conceptadvies dat vanuit de regio wordt gegeven. Zo mogelijk wordt op basis van unanimiteit een conceptadvies geformuleerd. Als dat niet mogelijk is, wordt zichtbaar gemaakt welke opvattingen in het AO leven.

Stap 4: de voorzitter van het desbetreffende AO leidt het initiatief, voorzien van een integraal advies van het AO, door naar het desbetreffende BO;

Stap 5: Het bestuurlijk overleg (BO) neemt een standpunt in over het advies dat vanuit de regio wordt gegeven. Deelnemende bestuurders geven hun mening over een initiatief bij voorkeur in de vergadering. Zij kunnen zich laten vervangen door een collega uit hun college. In noodgevallen kan een opvatting schriftelijk of via mail ingebracht worden.

Stap 6: het BO neemt binnen uiterlijk 13 weken[1] (en zoveel korter als mogelijk) een standpunt in over het initiatief. Uiteraard wordt gestreefd naar een unaniem standpunt waarin het regionaal belang voorop staat. Als dit niet haalbaar is, wordt in het advies zichtbaar gemaakt welke opvattingen in het BO dienaangaande leven;

Stap 7: als gemeenten, in afwijking van het ontvangen advies, besluiten om toch medewerking te verlenen aan een initiatief informeren ze de voorzitter van het desbetreffende AO daarover

[1] Het proces van de regionale afstemming is onderdeel van de vooroverlegfase van een initiatief. Zodra de vooroverlegfase is afgerond, kan de officiële aanvraag worden ingediend. Vanaf dat moment gaan de wettelijke termijnen lopen (Omgevingswet 2022: 8 weken)

INFORMEREN EN AFSTEMMEN, toelichting bij protocol
Samenwerking Midden-Limburg

Samenwerking Midden-Limburg

1. Inleiding

Gemeenten worden geconfronteerd met ideeën en wensen van bedrijven die ruimtelijke consequenties hebben. In Midden-Limburg is afgesproken in situaties van een bepaalde omvang daarover met elkaar af te stemmen.

In de werkvelden Economie en Recreatie & Toerisme zijn de afgelopen jaren ervaringen opgedaan met de afstemming van initiatieven. Als gevolg daarvan is discussie ontstaan over de vraag wat moet worden verstaan onder informeren over en afstemmen. Afgesproken is dat een zo veel mogelijk uniform concept-protocol wordt opgesteld dat ter besluitvorming aan de bestuurlijke gremia wordt voorgelegd. Dat beperkt zich tot de SML-werkvelden Economie en Recreatie & Toerisme.

Voorliggende notitie is bedoeld als toelichting op het protocol voor de afstemming. De inhoud daarvan is opgesteld mede na raadpleging van vergelijkbare documenten in Noord- en Zuid-Limburg. De provincie wordt na vaststelling door de colleges van B&W van de aangesloten gemeenten geïnformeerd.

2. Nut en noodzaak

Vóór afspraken worden gemaakt over het afstemmingsvraagstuk is het belangrijk stil te staan bij de waaromvraag: waarom moeten gemeenten in de regio elkaar (willen) informeren, waarom moeten bepaalde initiatieven met elkaar afgestemd worden?

Vooropgesteld zij dat de beoordeling van een casus (een nieuw ruimtelijk-economisch initiatief waarvoor een ruimtelijke procedure nodig is) ligt bij de desbetreffende gemeente: alles wat past binnen de vigerende bestemmingsplannen, kan lokaal worden afgehandeld zonder afstemming in de regio. Er dienen zich echter ook initiatieven aan die daaraan niet voldoen. Voor dergelijke initiatieven geldt de normale juridisch-planologische procedure, waarbij vrijwel altijd de zogenaamde Ladder voor Duurzame Verstedelijking doorlopen moet worden. Voor initiatieven van een bepaalde omvang (zie hierna) is daarnaast regionale afstemming aan de orde.

2.1 Provinciaal Omgevingsplan 2014 (POL) en Provinciale Omgevingsverordening 2014

De basis voor regionale afstemming van initiatieven ligt in feite in het Provinciale Omgevingsplan Limburg van 2014 (POL). Daarin introduceerde de provincie het gevleugelde begrip "dynamisch voorraadbeheer". Vervolgens hebben de 7 gemeenten van Midden-Limburg bestuurlijke afspraken gemaakt met de provincie. Met betrekking tot de afstemming van initiatieven zeggen de gemaakte bestuurs-afspraken:

"Regionale afstemming is de norm. Initiatieven voor een ruimtelijke ontwikkeling met een bovenlokale impact op de thema's waarop deze afspraken betrekking hebben, worden regionaal afgestemd en, indien relevant, ook bovenregionaal.

Bij discussie over de naleving van de afspraken wordt als volgt gehandeld:

- *Primair spreken de gemeenten elkaar hierop aan;*
- *Indien men niet tot overeenstemming komt, vindt afstemming plaats in (sub)regionaal verband;*
- *Indien dit onvoldoende resultaat heeft, zal de provincie op verzoek van een of meer gemeenten een bindend oordeel vellen op basis van de gemaakte bestuurs-afspraken en de POL-uitgangspunten en de haar ten dienste staande instrumenten inzetten om naleving van de afspraken te bevorderen."*

Over werklocaties (bedrijventerreinen, kantoren en winkels):

"Gemeenten zullen na vaststelling uitvoering geven aan het regionaal kader werklocaties. Onderlinge afstemming, monitoring en evaluatie vinden plaats op de wijze zoals beschreven in het Regionaal beleidskader werklocaties, resp. in documenten die ter uitvoering van dit beleidskader gezamenlijk worden opgesteld."

Over vrijetijdseconomie:

"Er wordt in 2018 een toeristisch recreatieve visie opgesteld welke sturend is voor nieuwe ontwikkelingen en de aanpak van problemen in de sector.....Bij ieder planologisch plan dient de initiatiefnemer de economische uitvoerbaarheid en haalbaarheid te onderzoeken en aan te tonen (en daarmee ook de behoefte in een regionale markt en de locatiekeuze). Toetsing van deze haalbaarheidsplannen vormt in feite het belangrijkste instrument bij de toepassing van het principe van dynamisch voorraadbeheer."

De regionale bestuurs-afspraken zijn vastgelegd in de Omgevingsverordening Limburg 2014. Er zijn paragrafen opgenomen over onder andere kantoren (2.4.4), bedrijventerreinen (2.4.5) en vrijetijdseconomie (2.4.6). In deze artikelen is vastgelegd dat een ruimtelijk plan voor een gebied in Midden-Limburg geen vestigingsmogelijkheden voor kantoren c.q. bedrijventerreinen c.q. vrijetijdseconomie toevoegt aan de bestaande (plan)voorraad anders dan in overeenstemming met POL2014 en de regionale bestuurs-afspraken. De toelichting van een ruimtelijk plan moet aangeven hoe daaraan invulling is gegeven en hoe regionale afstemming heeft plaatsgevonden.

In de toelichting op de Omgevingsverordening bij paragraaf 2.4 is opgenomen:

"Uit de afspraken mag duidelijk zijn dat de juridische borging slechts een vangnet is. Essentieel is dat de regio's zich bewust zijn van de urgentie om vraagstukken regionaal op te pakken en daarbij stevige keuzes niet uit de weg te gaan, juist om ruimte te creëren voor initiatieven die echt iets toevoegen.".

Stemmen we initiatieven af omdat we het moeten (van de provincie?) of omdat we het willen? Regionale afstemming vindt plaats omdat we dat zo afgesproken hebben met elkaar en met de provincie. Kennelijk hebben we dat zo gewild; anders hadden we dat natuurlijk niet afgesproken. Achterliggend idee: samen komen tot kwalitatief hoogwaardige initiatieven die iets waardevols toevoegen aan het aanbod in Midden-Limburg.

2.2 Regionaal Beleidskader Werklocaties Midden-Limburg

In dit door alle gemeenteraden vastgestelde document staat:

"In dit beleidskader worden -in aanvulling op de ladderplicht en de hieraan verbonden noodzaak om de behoefte aan nieuwe initiatieven aan te tonen- afspraken uitgewerkt over de vraag of, op welke locaties, en onder welke voorwaarden nieuwe ontwikkelingen zijn toegestaan. De regiogemeenten spreken daarnaast af om regionale afstemming plaats te laten vinden voor initiatieven die (mogelijk) effecten op de ruimtelijk-economische structuur van de regio kunnen hebben."

De gemaakte afspraak moet worden bezien in het licht van de wens om -uitgaande van respect voor bestaande gebruikers en locaties- de verhouding tussen vraag en aanbod met betrekking tot werklocaties te verbeteren. Eigenlijk willen we een overall-kwaliteitsslag maken; de nota over werklocaties en eventuele uitwerkingen daarvan kunnen daarmee als inhoudelijk referentiekader voor afstemming gelden.

2.3 Nota "Verbinden, Vertellen, Verrijken"

In 2018 is op het terrein van recreatie en toerisme de regionale visienota "Verbinden, Vertellen, Verrijken" opgeleverd. Deze nota is in 7 gemeenten vastgesteld. In de nota is een afzonderlijke bijlage opgenomen met een afwegingskader voor initiatieven. Daarbij wordt voorzien in een aantal stappen die achtereenvolgens moeten worden doorlopen:

Stap 1: Behoefte
Stap 2: Locatie en stamkapitaal
Stap 3: Bijdrage aan de verhaallijnen in de visienota

Afwegingskader en regionale visie vormen samen het inhoudelijke afwegingskader voor initiatieven op het vlak van R&T.

2.4 Betrokkenheid provincie

De provincie is op twee manieren betrokken bij initiatieven waarvoor een ruimtelijke procedure nodig is.

1. Via de ruimtelijke procedure (in diverse fasen van de procedure);
2. Via de regionale afstemming (deelname ambtelijke accountmanagers provincie als adviseur aan ambtelijk overleggen).

Deze trajecten lopen vaak parallel. De regionale afstemming moet idealiter zijn afgerond als het plan als ontwerp ter inzage wordt gelegd.

3. Criteria

Wanneer moet een initiatief afgestemd worden?

3.1 Werklocaties

Het Regionaal Beleidskader Werklocaties Midden-Limburg gaat uit van nieuwe plannen die niet passen binnen bestaande bestemmingsplannen. Ook verplaatsingen en uitbreidingen van bestaande werklocaties, mits niet passend in bestaande bestemmingsplannen of afgegeven omgevingsvergunningen, worden daartoe gerekend.

Om de term "*...(mogelijk) effecten op de ruimtelijk-economische structuur van de regio...*" te objectiveren, zijn drempelwaarden afgesproken. De drempelwaarden hebben betrekking op de omvang van het initiatief in m2 bruto vloeroppervlak (bvo). Voor wat de drempelwaarden betreft, wordt geen onderscheid gemaakt tussen uitbreidingen van bestaande bedrijven (aansluitend op de huidige locatie) en nieuwe vestigers, en ook niet tussen (boven) regionale en andere locaties of tussen stedelijke en landelijke gemeenten.

De drempelwaarden betreffen voor:

- Bedrijventerreinen: 1.500 m2 bvo
- Winkels: 1.000 m2 bvo
- Kantoren: 500 m2 bvo

Als een initiatief groter is dan de drempelwaarden, dan geldt dat dit initiatief regionaal wordt afgestemd. In het genoemde beleidskader is opgenomen dat gemeenten in Midden-Limburg afspraken maken over de wijze waarop dat gebeurt. Daartoe is een ambtelijke voorzet gemaakt; tot op heden is die niet bestuurlijk vastgesteld.

3.2 Vrijetijdseconomie

In de bestuurlijke afspraken met de provincie is in 2017 vastgelegd:

"De Regio Midden-Limburg heeft de volgende ondergrens vastgesteld voor kleinschalige ontwikkelingen en de noodzaak voor regionale afstemming:

B&B	*geen afstemming nodig*
Kampeer-/camperplaatsen	*10 plaatsen*
Vakantiewoningen	*vanaf 6 huisjes of een max. van 30 bedden*
Groepsaccommodaties	*vanaf 30 bedden*
Hotels	*vanaf 30 bedden*
Pensions	*max. 30 bedden"*

Voor initiatieven op het gebied van dagrecreatie is geen ondergrens vastgesteld.

4. Eén werkwijze

In Bijlage 1 is opgenomen hoe de afstemming in de werkvelden Economie en R&T op dit moment plaatsvindt. De knelpunten die daarbij spelen zijn opgenomen in bijlage 2.

Het verdient de voorkeur om te komen tot één werkwijze voor afstemming van initiatieven voor Economie en R&T. Insteek daarbij is dat het gaat om afstemming vanuit het perspectief van de regio: wat is de toegevoegde waarde van initiatieven ten opzichte van het aanbod in Midden-Limburg?

In de besluitvorming over de toelaatbaarheid of wenselijkheid van initiatieven moeten uiteindelijk alle aspecten die ertoe doen (ruimtelijk, juridisch, beleidsinhoudelijk) integraal meegewogen worden en tot uitdrukking komen.

5. Bestuurlijke afstemming

Uitgangspunt is dat de bestuurlijke afstemming van initiatieven plaatsvindt in het bestuurlijk overleg dat past bij het initiatief in kwestie. Dat betekent dat initiatieven op het terrein van economie worden afgestemd in het Bestuurlijk Overleg Economie en initiatieven op het terrein van R&T in het (nieuwgevormde) Platform R&T. Als initiatieven worden geagendeerd voor bestuurlijke bespreking, kan dat plaatsvinden met als doel:

- Informeren
- Afstemmen

Informeren

Gemeenten melden in principe ieder initiatief (kan ook onder de drempelwaarden zijn) dat zich aandient de eerstvolgende vergadering dat daarvoor gelegenheid is. Het informeren gaat om het verzamelen en uitwisselen van informatie. Afhankelijk van de casus c.q. problematiek kan ook gezamenlijk een nadere oriëntatie plaatsvinden om het vraagstuk/probleem helder(der) te krijgen.

Afstemmen

Het met elkaar afstemmen gaat een stap verder: in gezamenlijkheid wordt de informatie afgewogen en worden punten geformuleerd waaraan nadere aandacht zou moeten worden besteed. Het referentiekader daarvoor is de in regionaal verband geformuleerde visie: past het initiatief daarin? Het kan ook betekenen dat er gevraagd wordt om alternatieven en/of ongewenste (bij)effecten (marktonderzoek) in beeld te brengen. Dit is uiteraard (en nogmaals) enkel aan de orde bij initiatieven boven de drempelwaarden.

Voor complexe projecten is het denkbaar dat beide stappen volgtijdelijk worden doorlopen (bijv. in Q1 informeren over initiatief en in Q2 voorleggen voor afstemming).

6. Evaluatie en monitoring

Deze afspraken gelden vanaf 1 april 2021. Na één jaar wordt geëvalueerd hoe de ervaringen daarmee zijn c.q. welke conclusies daaraan voor het vervolg moeten worden verbonden.

Gemeenten en provincie maken afspraken over het verzamelen en actueel houden van relevante marktinformatie, die kan worden gebruikt als referentie voor regionale afstemming.

7. Tot slot

Voorliggend protocol en het implementeren daarvan voorkomt niet dat er meningsverschillen ontstaan en discussies gevoerd worden. Het is ook van belang te beseffen dat separate gemeenten die dat willen, reguliere wegen in de ruimtelijke ordening (inspraak, zienswijzen, bezwaar, beroep), kunnen (blijven) bewandelen als zij dat noodzakelijk vinden. Naarmate het gesprek in de regio bevredigender verloopt, kan de noodzaak daarvoor afnemen. De winst van de in deze notitie voorgestelde benadering ligt in het procesmatig beter inbedden van regionale afstemming van initiatieven.

Januari 2021

[redacted]

BIJLAGE 1: HUIDIGE WERKWIJZE WERKVELDEN ECONOMIE EN R&T

ECONOMIE

De hieronder beschreven procedure ziet op de behandeling van een initiatief dat:

A. uitgaat boven de drempelwaarden zoals genoemd in het beleidskader en
B. waaraan de planologisch bevoegde gemeente in principe bereid is medewerking te verlenen.

Stap 1

De gemeente waarbinnen het initiatief is gelegen, beoordeelt het nieuwe plan. Op het moment dat de gemeente het plan in de regio wenst te sonderen of meteen definitief wenst af te stemmen, volgt stap 2.

Stap 2

De gemeente stuurt een planbeschrijving naar de ambtelijk trekker van het SML-werkveld Economisch Beleid met het verzoek het plan te agenderen voor de eerstvolgende vergadering van het ambtelijk overleg van dat werkveld.

Stap 3

Het plan wordt in het ambtelijk overleg behandeld en de door de verschillende gemeenten ten aanzien van het plan ingenomen standpunten worden onder het betreffende agendapunt vastgelegd in het vergaderverslag alsook in de daarbij behorende Lijst van initiatieven.

Indien het plan slechts sonderend is ingebracht of als de indiener het om een andere reden niet raadzaam acht om het plan door te geleiden naar het bestuurlijk overleg van het werkveld (bijvoorbeeld omdat planaanpassing nodig is om breed draagvlak te verkrijgen), eindigt de behandeling van het plan na deze stap. In alle andere gevallen wordt het plan geagendeerd voor de eerstvolgende vergadering van het bestuurlijk overleg van het werkveld Economisch Beleid.

Stap 4

Het plan wordt in het bestuurlijk overleg behandeld en de door de verschillende gemeenten ten aanzien van het plan ingenomen standpunten worden onder het betreffende agendapunt vastgelegd in het vergaderverslag alsook in de daarbij behorende lijst van initiatieven. -> de regio zal al of niet moeten instemmen met het initiatief: uitgaande van 7 gemeenten kan dit bij meerderheid van stemmen. In geval van afwezigheid dient de betreffende bestuurder voorafgaande aan het overleg schriftelijk/per mail te reageren zodat er geen patstelling kan ontstaan en de standpunten van alle gemeenten helder zijn.

Disclaimer:

De behandeling van een plan in het bestuurlijk overleg van het werkveld Economisch Beleid of enig ander beleidsveld, laat onverlet het recht van de afzonderlijke

gemeenten en de provincie om formeel juridisch tegen het plan een zienswijze in te dienen en daarbij alle mogelijke en noodzakelijk geachte rechtsmiddelen in te zetten

R&T

- Een initiatief boven de grenswaarde wordt gemeld bij de ambtelijk trekker van het werkveld.
- Deze agendeert dit voor de Werkgroep Dynamisch Voorraadbeheer (ambtelijk overleg van juridisch-ruimtelijk deskundigen van gemeenten en provincie)
- Nadat de Werkgroep Voorraadbeheer het initiatief heeft besproken, bespreekt het AO R&T de casus.
- Uiteindelijk spreekt het BO zich uit over de toelaatbaarheid van het initiatief

BIJLAGE 2: KNELPUNTEN

I. Onduidelijk is wat onder afstemmen wordt verstaan. Bij de bestuurlijke besprekingen van initiatieven blijkt dat daarover geen eenduidige opvattingen bestaan. Die lopen uiteen van "elkaar op de hoogte houden" tot "initiatieven enkel doorzetten als daar regionaal overeenstemming over bestaat". Of anders geformuleerd: "ieder initiatief vanuit de regionale bril te bezien" of "je niet druk maken over iets dat speelt in een andere gemeente, ver van jou verwijderd";
II. Wat is het referentiekader voor afstemming? Nemen we het regionale belang van een ontwikkeling als vertrekpunt of beperken we ons tot de beoordeling van initiatieven die de buurgemeente kunnen raken? Bij werklocaties ontbreekt het aan een bestuurlijk vastgesteld protocol met bijbehorende procedures.
III. Waar ligt het zwaartepunt van de afstemming? Is dat de ruimtelijke onderbouwing of heeft dat vooral betrekking op de desbetreffende beleidsmatige context (bijv. regionale visie R&T of Regionaal Beleidskader werklocaties)?
IV. Het proces van afstemming is niet altijd doorzichtig en begrijpelijk voor initiatiefnemers.
V. Het proces neemt soms (te) veel tijd in beslag, zeker als het complexere projecten betreft. De presentatie van initiatieven leidt vaak tot aanvullende vragen en huiswerk voor de initiatiefnemer en/of de inbrengende gemeente, die daarop terug moet komen in het desbetreffende gremium alvorens de volgende stap kan worden gezet.
VI. Gemeenten houden initiatieven vaak te lang "onder de pet". Daardoor kunnen er meerdere initiatieven in een regio in bewerking zijn, waarvoor gezamenlijk geen marktruimte is. Dat kost initiatiefnemers geld, tijd en energie; ook bij gemeenten en provincie leidt dit tot onnodig werk.
VII. Zogenaamde slapende initiatieven verstikken de marktruimte.
VIII. Het ontbreekt aan monitoring van voorraad en ontwikkeling daarin.

gemeente **Roermond**

Postbus 900
6040 AX Roermond