

Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland

Nota van Bevindingen

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer drs. ing. A.K. Willigenburg en de heer T. Schaaf, MSc, MA.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Voorkantsturing ruimtelijke plannen Gelderland

Nota van Bevindingen

Deventer, maart 2022

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergronden	6
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?.....	8
2	De afweging van provinciale belangen	9
2.1	Kaders voor het afwegen van (botsende) provinciale belangen	10
2.1.1	Het provinciaal belang in Omgevingsvisie en -verordening	10
2.1.2	Kaders voor het afwegen van provinciale belangen.....	13
2.2	Weging van provinciale belangen in de praktijk	19
3	Voorkantsturing	22
3.1	Proces voorbereiding ruimtelijk plan.....	23
3.2	Voorkantsturing in de praktijk	28
Bijlage 1:	Bronnen.....	32

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en achtergrond bij het onderzoek naar voorkantsturing bij ruimtelijke plannen. Daarnaast geven we de focus van het onderzoek weer.

1.1 Aanleiding

Met voorkantsturing beogen de provincies in een zo vroeg mogelijk stadium helderheid te scheppen over de ruimte voor een initiatief of plan. Dit doen zij op basis van de provinciale belangen die vastgelegd zijn in de Omgevingsvisie en -verordening. Een centraal onderdeel van de voorkantsturing is (informeel) overleg met gemeenten dat erop is gericht om, vóór de start van het formele planproces, ervoor te zorgen dat een initiatief past binnen het provinciale beleid. Zodoende beogen de provincies formele procedures, zoals het indienen van zienswijzen of reactieve aanwijzingen, te voorkomen. Per regio zijn provinciale functionarissen aangewezen die de contacten met de gemeenten onderhouden en het overleg voeren en coördineren. De provincie Gelderland gebruikt voor voorkantsturing ook wel de term planbegeleiding.

Waarom voor dit onderwerp gekozen?

In verschillende onderzoeken¹ kwam voorkantsturing bij ruimtelijke plannen naar voren als een manier waarop de provincies hun belangen behartigen in het ruimtelijk domein. Naar de waarde van het instrument voorkantsturing hebben we echter geen onderzoek gedaan. In dit onderzoek willen we kijken hoe de provincies invulling geven aan voorkantsturing bij ruimtelijke plannen, of dit bijdraagt aan het behartigen van provinciale belangen en op welke wijze PS daarbij betrokken zijn. Provinciale Staten (PS) van beide provincies stellen namelijk met grote regelmaat vragen over genomen besluiten met ruimtelijke consequenties of stellen vragen over hoe Gedeputeerde Staten (GS) omgaan met claims op de ruimte in relatie tot provinciale doelen².

¹ Het gaat hierbij bijvoorbeeld om ons onderzoek naar de rol van de provincie bij wonen (2018), grondwaterbescherming (2019) en natuurcompensatie Overijssel (2019).

² Bijvoorbeeld ten aanzien van woningbouw, natuur (weidevogels, soortenbescherming), hernieuwbare energie (gevolgen RES), strategische voorraden drinkwater, klimaatadaptatie, recreatiezonering, waterveiligheid, landbouw.

1.2 Achtergronden

Nederland staat voor grote opgaven op het gebied van de leefomgeving: er is behoefte aan een groot aantal nieuwe woningen, er is ruimte nodig voor wind- en zonneparken om te kunnen voldoen aan de klimaatdoelstellingen, er zijn aanpassingen nodig om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen, delen van de landbouw lopen tegen maatschappelijke en ecologische grenzen aan en de biodiversiteit staat onder druk. Allemaal opgaven die forse maatschappelijke en ruimtelijke ingrepen vragen. Bovendien leggen ze allemaal een beslag op de ruimte, terwijl het grondgebied beperkt is.³ De situatie in Gelderland is daarop geen uitzondering. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wijst daarom op de noodzaak van samenhang tussen wonen, werken, infrastructuur, groen, water en energie in beleid.

Wettelijk kader

In 2008 werd de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ingevoerd. De basisgedachte van de Wro ten aanzien van de interactie tussen gemeenten en provincies berust op twee ideeën: het streven naar decentralisatie en een proactieve normstelling. Deze twee ideeën vormen de bouwstenen van de sturingsfilosofie van de Wro⁴. Het streven naar decentralisatie gaat uit van het idee dat de lagere overheden zoveel mogelijk beleidsruimte moeten krijgen. Bemoeienis van provincies is mogelijk als dit noodzakelijk is vanwege eigen, legitieme, belangen. Wanneer gemeente en provincie verschillend aankijken tegen de doorwerking van een provinciaal belang in een gemeentelijk plan, kunnen GS hun bevoegdheid inzetten om een zienswijze uit te brengen en eventueel vervolgens ook een reactieve aanwijzing te geven ten aanzien van de gemeentelijke plannen. Dit stelsel vraagt om een actieve rol, zowel van PS (het benoemen van provinciale belangen en het stellen van regels), als ook van GS (zorg voor het naleven van de regels door gemeenten door met hen hierover overleg te voeren). De Wro wordt vervangen door de Omgevingswet waarvan de inwerkingtreding is voorzien op 1 oktober 2022 of 1 januari 2023⁵. Het takenpakket en instrumenten van de provincie veranderen door de Omgevingswet niet wezenlijk. Uit de Omgevingswet volgt⁶ dat provincies een stevige onderbouwing moeten leveren als zij opgaven van provinciaal belang benoemen. Het doel daarvan is om te waarborgen dat de besluitvorming over de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk plaatsvindt op gemeentelijk niveau. Het dwingt provincies om te motiveren waarom een bepaald onderwerp op provinciaal niveau wordt opgepakt en niet wordt overgelaten aan gemeenten.

Uitvoeringskracht gemeenten

De Wro en de nieuwe Omgevingswet leggen de primaire verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening bij gemeenten. De uitvoeringscapaciteit van gemeenten in het fysieke domein bevindt zich echter in een negatieve spiraal⁷. Ondanks een groei in

³ Planbureau voor de Leefomgeving (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte*.

⁴ Koolen in *Tijdschrift voor Bouwrecht* (juli 2015), *Instructieregels in de provinciale verordening: overspelen de provincies hun ruimtelijke ordeningshand?*

⁵ Minister Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Kamerbrief Invoering Omgevingswet (1 februari 2022)*

⁶ Art. 2.3 Omgevingswet

⁷ VNG (juli 2020), *Het kraakt en het piept in het fysieke domein, onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein*.

aantal en complexiteit van de opgaven, zijn de budgetten lager dan tien jaar geleden. Daarnaast is er een gebrek aan specialistische kennis en gekwalificeerd personeel. Een tekort aan uitvoeringskracht heeft, naast een afnemende omgevingskwaliteit, als risico dat planvorming wordt vertraagd en onvoldoende wordt afgestemd⁸. Zo wordt het tekort aan capaciteit bij gemeenten door het PBL als belemmering genoemd bij het oplossen van het woningtekort⁹.

Advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli)

In haar advies “Geef richting, geef ruimte” geeft de Rli twee adviezen die relevant zijn voor het sturen van de provincies in het ruimtelijk domein.

Het eerste advies is om het middenbestuur (provincies en regio’s) te versterken.

Provincies moeten sterker gaan sturen in het ruimtelijk domein, zowel inhoudelijk (op de optelsom van alle regionale plannen en de ruimtelijke gevolgen daarvan) als procesmatig (op de afstemming tussen regio’s en het waarborgen van een integrale aanpak binnen regio’s). Provincies moeten bovendien opdrachtgever worden voor een nieuwe landinrichtingsronde voor het buitengebied. Verder adviseert de Rli de instelling van integrale regiotafels, waar de diverse ruimtelijke opgaven in samenhang worden gezien. Deze regiotafels moeten onder andere een integraal gebiedsplan opstellen en in overleg zien welke taken van sectorale tafels zij kunnen overnemen.

Het tweede advies is om de uitvoeringskracht van decentrale overheden te versterken. Provincies, regio’s en gemeenten kampen met een tekortschietende uitvoeringskracht als gevolg van capaciteitsgebrek, kennistekort en ontoereikende budgetten. Om dit op te lossen, moet het Rijk extra budget ter beschikking stellen aan decentrale overheden voor de uitvoering van nieuwe ruimtelijke opgaven, zoals de transitie naar een klimaatbestendige leefomgeving. Ook pleit de Rli voor het ontschotten van rijksbudgetten voor de regio’s, zodat deze per regio als één budget beschikbaar komen.

Provinciale Raad Omgevingsbeleid (PRO): advies “Omgaan met ruimteclaims”

GS vroegen de PRO om te reflecteren op de gebiedsgerichte coördinerende rol van de provincie. De PRO kwam in december 2021 met een advies aan GS¹⁰. De PRO signaleert daarin dat de toenemende druk op de ruimte voelbaar is in de besluitvorming bij zowel het Rijk, de provincies als gemeenten. Er moeten volgens haar keuzes gemaakt worden, wat prioritering van de verschillende ruimteclaims onvermijdelijk maakt. Vanuit het gedachtegoed van de Omgevingswet om ruimtelijke ontwikkelingen integraal en gezamenlijk aan te pakken, komt volgens haar ook druk te staan op de democratische legitimiteit van besluitvorming, doordat alle organisaties eigen besluitvormingsprocessen naleven.

De PRO vindt dat de uitdaging vaak niet ligt in het vinden van een passende oplossing voor gebiedsprocessen. De uitdaging is het definiëren van de onderliggende problemen en het afwegen van botsende belangen die spelen bij ruimteclaims. Het zijn volgens de PRO dan ook niet de kaders waarin keuzes worden gemaakt die problematisch zijn, maar de afweging van belangen en de wijze waarop dit wordt gedaan dat het daadwerkelijke probleem vormt in het besluitvormingsproces.

⁸ VNG (juli 2020), *Het kraakt en het piept in het fysieke domein, onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein*.

⁹ PBL (april 2021), *Wonen na de verkiezingen*.

¹⁰ Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid (december 2021), *Advies Omgaan met ruimteclaims (PS2021-833)*

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

We stelden als doel van dit onderzoek om inzicht te geven of de provincies er in slagen om provinciale belangen via voorkantsturing te behartigen in ruimtelijke plannen van gemeenten (structuurvisies, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen) en hoe provincies omgaan met de dilemma's die zich voordoen vanwege de grote opgaven en schaarse ruimte¹¹. Als vertrekpunt wilden we een of meerdere dilemma's kiezen waarna we verder zouden onderzoeken hoe in de voorkantsturing wordt omgegaan met deze dilemma's. Gaande het onderzoek werd duidelijk dat in de voorkantsturing niet zozeer de omgang met één dilemma speelt, maar een afweging van meerdere provinciale belangen wordt gemaakt. In deze nota staat daarom centraal:

- Hoe de afweging van provinciale belangen plaatsvindt (hoofdstuk 2). We gaan in op de kaders die PS daarvoor hebben vastgesteld en hoe in de praktijk afwegingen worden gemaakt.
- Hoe de provincie in een vroeg stadium van de planvorming stuurt op de doorwerking van provinciale belangen in ruimtelijke plannen van gemeenten (hoofdstuk 3). We beschrijven het voorbereidingsproces van een ruimtelijk plan en hoe de voorkantsturing in de praktijk plaatsvindt. Het overleg dat de provincie op ambtelijk en bestuurlijk niveau voeren, krijgt daarin veel aandacht.

Voorkantsturing

Het overleg tussen provincie en gemeente voorafgaand aan de formele procedure en de vaststelling van ontwerp-plannen dat als doel heeft om de provinciale belangen door te laten werken in gemeentelijke ruimtelijke plannen.

De provincie gebruikt in plaats van 'voorkantsturing' de term 'planbegeleiding'.¹² Volgens de provincie is het, vaak mondelinge, overleg erop gericht om in een vroeg stadium ervoor te zorgen dat een gemeentelijk ruimtelijke plan/initiatief past binnen het provinciale omgevingsbeleid. Investering in het overleg in de initiatieffase verkleint volgens de provincie de noodzaak om later in het planproces andere instrumenten in te moeten zetten¹³, zoals een reactieve aanwijzing.

¹¹ Rekenkamer Oost-Nederland, *Onderzoeksplan voorkantsturing* (juni 2021).

¹² Brief provincie Gelderland aan gemeenten "Betrokkenheid provincie bij gemeentelijke procedures Wro", zaaknummer 2009-018420 (oktober 2009). De werkwijze bij planbegeleiding om plannen met een 'provinciaal belang' in de vooroverlegfase te bespreken werd nog eens bevestigd in de brief van de provincie Gelderland aan gemeenten "Vooroverleg omgevingsvergunning" Zaaknummer 2019-013120 (november 2019).

¹³ Provincie Gelderland, *Informatieblad instrumenten*; versie september 2018.

2 De afweging van provinciale belangen

In dit hoofdstuk beschrijven we welke kaders PS hebben vastgesteld over het afwegen van provinciale belangen en hoe deze afwegingen in de praktijk verlopen.

Bevindingen

- PS stellen de Omgevingsvisie en -verordening vast. Daarin geven zij aan welke ambities zij hebben en met welke provinciale belangen door gemeenten rekening moet worden gehouden.
- Gemeenten moeten de provinciale belangen betrekken bij het opstellen van ruimtelijke plannen. PS hebben voor specifieke provinciale belangen instructieregels in de verordening opgenomen om meer zekerheid te hebben over de doorwerking in gemeentelijke, ruimtelijke plannen.
- Er is in de Omgevingsvisie en -verordening geen hiërarchie van belangen aanwezig. Voor het afwegen van belangen staat in de Omgevingsvisie dat daarvoor de 'Doe'-principes worden gehanteerd. In de Koers Ruimte en Leefomgeving zijn 3 processtappen beschreven om tot afwegingen te komen.
- De Omgevingsverordening biedt sinds maart 2021 een mogelijkheid om van de regels te kunnen afwijken (art.1a.3 en 1.a.4). Van deze mogelijkheid is tot nu toe één keer gebruik gemaakt. PS gaven per amendement aan dat zij de gelegenheid moeten krijgen hierbij voorafgaand wensen en bedenkingen te uiten.
- Gemeenten ervaren dat er ruimte is bij de invulling van provinciale belangen op lokaal niveau. Planbegeleiders overleggen met gemeenten hierover binnen de bandbreedte van de kaders. Hoe de afweging van provinciale belangen binnen de bandbreedte van de kaders uitvalt, hangt in de praktijk af van de inhoud van het plan, de specifieke locatie, de voorgeschiedenis en de interpretatie van de betrokkenen van het provinciale beleid en de provinciale regels.

Bevindingen (vervolg)

- De afweging van belangen vindt niet plaats volgens een vastomlijnd stappenplan. De weging van verschillende belangen wordt ervaren als een zoektocht. Afwegingen tussen provinciale belangen kunnen gedurende het planproces wijzigen, soms door de betrokkenheid van bestuurders.
- De provincie heeft beperkt zicht op het effect van alle individuele afwegingen van provinciale belangen op het ruimtegebruik.
- De invulling van de regels in de verordening voor de Groene Ontwikkelingszones zijn niet altijd helder. Ambtelijke richtlijnen van de provincie worden gebruikt om de regels verder in te vullen.

2.1 Kaders voor het afwegen van (botsende) provinciale belangen

2.1.1 Het provinciaal belang in Omgevingsvisie en -verordening

In 2014 hebben PS voor het eerst een Omgevingsvisie vastgesteld. De Omgevingsvisie omvat alle terreinen waar de provincie voor aan de lat staat: ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed. De Omgevingsvisie verving vijf strategische provinciale plannen op het gebied van ruimte, water, natuur, milieu en mobiliteit¹⁴. De provincie Gelderland geldt daarmee ook als structuurvisie in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Omgevingsvisie is sinds 2014 meerdere keren geactualiseerd. De vigerende Omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' trad 1 maart 2019 in werking.

In 2014 stelden PS ook voor het eerst een Omgevingsverordening vast. De Omgevingsverordening wordt regelmatig geactualiseerd door middel van actualisatieplannen. Inmiddels is de 8^e actualisatie door PS in december 2021 vastgesteld en heeft de 9^e actualisatie als ontwerp ter inzage gelegen.

Wettelijke kader voor het provinciaal belang

In een Omgevingsvisie (structuurvisie volgens de Wro) kunnen PS het ruimtelijke beleid voor één of meerdere thema's weergeven en kunnen zij benoemen welke ruimtelijke onderwerpen zij van provinciaal belang achten. De Omgevingsvisie is uitsluitend bindend voor de provincie zelf. Dit betekent echter niet dat een gemeente een provinciale Omgevingsvisie kan negeren. Het is de bedoeling dat een gemeente de provinciale belangen die beschreven zijn in de Omgevingsvisie betreft bij het opstellen van bestemmingsplannen.

¹⁴ Kadernota Actualisatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening 2018: Gaaf Gelderland (PS2018-73)

De wetgever heeft niet aangegeven welke ruimtelijke aspecten wel en welke niet van provinciaal belang zijn. Het is aan het provinciebestuur om duidelijk te beschrijven welke kwaliteiten en onderwerpen zij van provinciaal belang acht. Ruimtelijke aspecten kunnen om twee redenen van provinciaal belang zijn.

1. In de eerste plaats is iets van bovengemeentelijk/provinciaal belang wanneer het door de wetgever aan een hoger bestuursniveau dan de gemeente is opgedragen. Het gaat dan om ruimtelijke aspecten die direct samenhangen met wettelijke (medebewind)taken van de provincie. Op basis van de natuurwetgeving kan worden gedacht aan het Nationaal Natuur Netwerk (NNN) en de gebieden die zijn aangemeld als Natura2000. Een ander voorbeeld is de bescherming van grondwater. Met het oog op de drinkwaterwinning moeten provincies daarvoor beschermingszones aanwijzen.
2. In de tweede plaats zijn ruimtelijke aspecten van belang die een hoger schaalniveau hebben, provinciaal of regionaal. Deze belangen hebben een bovengemeentelijk karakter en kunnen niet op een doelmatige en doeltreffende manier op gemeentelijk niveau worden behartigd. Dat kan dan gaan om de regionale concentratie van bedrijventerrein, maar ook om de afstemming bij het maken van gemeentelijke woningbouwplannen. Plannen in de ene gemeente kunnen daarbij ten koste gaan van plannen in een andere gemeenten. Het bovengemeentelijke karakter kan ook naar voren komen door het feit dat de collectieve voorziening zich fysiek uitstrekt over het grondgebied van meerdere gemeenten (zoals het geval zal zijn bij een provinciale weg).

Als PS voor specifieke provinciale belangen meer zekerheid willen hebben over de doorwerking in gemeentelijke, ruimtelijke plannen dan kunnen zij voor deze belangen instructieregels opnemen in een provinciale verordening die gemeenten moeten volgen. Hoofdstuk 2 van de Omgevingsverordening bevat (instructie)regels voor bestemmingsplannen over onderwerpen die vanwege het bovenlokale of (boven)regionale belang als provinciaal belang zijn aangemerkt. Regels over wonen, bedrijvigheid (werklocaties), glastuinbouw, veehouderij, grond- en drinkwater, natuur en landschap en energie. Artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) vormt de grondslag voor deze (instructie)regels.

Provinciaal belang in Omgevingsvisie -en verordening Gelderland

De provincie Gelderland geeft in haar Omgevingsvisie¹⁵ een opsomming van de provinciale belangen onderverdeeld in twee hoofdthema's:

1. Gezond en Veilig
 - schone en frisse lucht;
 - een schoon milieu;
 - een niet vervuilde bodem;
 - voldoende schoon en veilig (drink)water;
 - bescherming van flora en fauna;
 - voorbereid zijn op klimaatverandering, zoals hitte, droogte, bosbranden en overstromingen;
 - verkeersveiligheid;

¹⁵ Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (PS2018-712)

- veilige bedrijvigheid.
2. Schoon en welvarend
- een dynamisch, duurzaam en aantrekkelijk woon-, werk- en ondernemersklimaat;
 - goed bereikbaar;
 - een goed functionerende arbeidsmarkt en dito kennis- en onderwijsinstellingen;
 - het tegengaan van schadelijke uitstoot, afval en uitputting van grondstoffen;
 - het investeren in nieuwe, alternatieve vormen van energie.

In de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland is geen hiërarchie in de provinciale belangen aangegeven. Belang X gaat niet per definitie boven belang Y. Wel geeft de Omgevingsvisie aan dat er bij de invulling van de schaarse ruimte lastige keuzes onvermijdelijk zijn en dat het effectief oplossen van ingewikkelde dilemma's en botsende belangen vraagt om gebiedsgericht maatwerk en samenwerken. De provincie vindt dat zij daarbij breed moet kijken vanuit de unieke kwaliteiten van de Gelderse streken waardoor zij verschillende belangen kan afwegen. De unieke kwaliteiten van de Gelderse streken staan echter niet in de Omgevingsvisie beschreven. In de Omgevingsvisie worden een aantal voorbeelden gegeven van afwegingen die de provincie maakt:

- clustering van bebouwing in combinatie met een open landschap gaat boven versnippering;
- het omvormen van bestaande en leegstaande bebouwing heeft de voorkeur boven de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen of woonlocaties;
- optimaliseren onze bestaande infrastructuur voordat nieuwe wegen worden aangelegd.

12

Uitwerking provinciaal belangen in sectorale beleidslijnen

De Omgevingsvisie vult op hoofdlijnen het provinciale omgevingsbeleid in. De Omgevingsvisie is daarom op onderdelen aangevuld met een detaillering van het beleid in drie beleidsdocumenten; het regionale waterprogramma, de handreiking plussenbeleid en de beleidslijn windenergie. Hieronder geven we een korte beschrijving daarvan.

Het *Regionaal Waterprogramma* is voor gemeenten van belang omdat de provincie hierin kaders geeft over hoe het waterbelang moet worden meegenomen in de lokale ruimtelijke ordening. De provincie wil daarmee bereiken dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen passen bij het bodem- en watersysteem. Dit doet de provincie bijvoorbeeld door in het regionaal waterprogramma maatschappelijke functies aan te wijzen en grondwaterfluctuatiezones vast te leggen. De vastgelegde maatschappelijke functies spelen een rol bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een activiteit die gevolgen kan hebben voor watersystemen of voor een wateractiviteit. Gemeenten mogen de omgevingsvergunning alleen verlenen als de activiteit samengaat met de maatschappelijke functies die watersystemen vervullen. Gemeenten moeten bij ruimtelijke plannen ook rekening houden met de grondwaterfluctuatiezones. Met de grondwaterfluctuatiezones zijn gebieden langs de

Veluwe en de stuwwal bij Nijmegen aangegeven waar het grondwaterpeil zo hoog kan stijgen, dat het grondwateroverlast kan veroorzaken binnen bebouwd gebied¹⁶.

De *Handreiking Plussenbeleid* is het kader voor het gemeentebestuur bij de vaststelling van beleidsregels voor de ontwikkelingsmogelijkheden voor de niet-grondgebonden landbouw. In Gelderland behoort het grootste deel van de veehouderijen tot de niet-grondgebonden landbouw. Het voer voor de dieren komt van buiten het bedrijf en veelal van buiten Nederland. De provincie stimuleert bestaande bedrijven in deze sector die duurzamer willen produceren. Dit betekent dat:

- er geen ruimte is voor nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven;
- er ruimte is voor bestaande bedrijven om zich duurzaam te ontwikkelen. Aan deze groei zijn duurzaamheidseisen verbonden die zijn uitgewerkt in het Plussenbeleid. Bedrijfsontwikkeling wordt mogelijk gemaakt, onder de voorwaarde van toegevoegde kwaliteit.

Gemeenten werken deze voorwaarden uit in een eigen plussenbeleid. Met gemeenten is afgesproken dat bestemmingsplannen uiterlijk 2027 (of eerder, bij vroegtijdse aanpassing van bestemmingsplannen) in lijn brengen met het provinciaal plussenbeleid¹⁷.

De *Beleidslijn Windenergie* beschrijft hoe en waar de provincie windturbines gerealiseerd wil zien. GS stelden de beleidslijn in februari 2019 vast. De verordening regelt in welke gebieden of onder welke restricties windturbines niet mogen. Als algemeen uitgangspunt geldt dat het combineren van windturbines met andere, intensieve functies in een gebied de voorkeur heeft. Het kan de beleving van een gebied onderstrepen en concentreert milieueffecten. De voorkeur van de provincie ligt bij de volgende combinaties:

- combinatie met infrastructuur ((water)wegen en railverbindingen);
- combinatie met regionale bedrijventerreinen;
- combinatie met intensiveringsgebieden glastuinbouw;
- combinatie met agrarische productielandschappen.

Wanneer windturbines niet gecombineerd kunnen worden met de bovenstaande combinaties en met onderzoek onderbouwd kan worden dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening, staat de provincie windturbines toe¹⁸.

2.1.2 Kaders voor het afwegen van provinciale belangen

Handvatten voor het afwegen van provinciale belangen

Voor het maken van afwegingen van verschillende belangen zijn meerdere handvatten door de provincie uitgewerkt. In het tekstblok hieronder vatten we ze samen.

Vervolgens lichten we ze verder toe.

¹⁶ Regionaal waterprogramma (PS2021-315)

¹⁷ Jaarlijkse evaluatie Plussenbeleid (PS2020-6629)

¹⁸ Provincie Gelderland, Beleidslijn windenergie

Samenvatting handvatten voor het afwegen van provinciale belangen

Omgevingsvisie: Breed kijken, samenwerken, openstaan voor nieuwe ontwikkelingen en bewust rekening met de verscheidenheid van de Gelderse streken.

Omgevingsverordening: Rekening houden met een evenwichtige afweging van het gebruik van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften en het in stand houden of verbeteren van de omgevingskwaliteiten.

Kadernota Gaan voor Gaaf: ambitie voor belang, resultaat voor rol, impact voor regel.

Koers Ruimte en Leefomgeving: Met partners steeds dezelfde processtappen doorlopen: 1) Uitzoomen. Wat speelt waar? En: Wat speelt er nog meer? 2) Stap 2: Inzoomen. De kenmerken en kwaliteiten van de Gelderse streken. En: het DNA in beeld. Laag voor laag afpellen; de lagenbenadering. 3) Koppelen en Kiezen. Naar een gezamenlijke uitvoeringsagenda.

In de Omgevingsvisie staat dat de provincie bij de uitvoering de ‘Doe-principes’ hanteert: doen, laten, zelf en samen als kader waar binnen de provincie afwegingen maakt. Voor het maken van afwegingen van provinciale belangen bij voorkantsturing zijn de onderstaande onderdelen uit de Doe-principes relevant:

- De provincie kijkt met een brede blik en maakt bij keuzes in de uitvoering steeds inzichtelijk hoe ze de ambities ten opzichte van elkaar weegt.
- Samenwerken en aansluiten bij energie van anderen en open staan voor nieuwe ontwikkelingen vindt de provincie van belang.
- Elke regio, elk gebied heeft zijn eigen achtergrond en karakter; een eigen DNA. De provincie houdt bewust rekening met de verscheidenheid van de Gelderse streken.

Het gevolg van de toepassing van de ‘Doe-principes’ is dat afwegingen die in de voorkantsturing altijd afhankelijk zijn van de situatie. De afwegingen moeten in samenwerking met gemeenten worden gemaakt en er moet rekening gehouden worden met de eigenheid van de streek waarin het ruimtelijk plan is gelegen.

In de Omgevingsverordening is aangegeven dat het toepassen van de regels als doel heeft om een evenwichtige afweging te maken tussen het gebruik van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften en het in stand houden of verbeteren van de omgevingskwaliteiten:

- a. de biodiversiteit en de natuur;
- b. het landschap, inclusief erfgoed;
- c. het water, met name het grond- en zwemwater;
- d. het milieu;
- e. het bereikbaarheidsnetwerk, met name de provinciale wegen en
- f. de inrichting van de leefomgeving¹⁹.

In de kadernota Gaan voor Gaaf staat dat de provincie afwegingen moet maken tussen alle belangen die spelen. Wat een goede balans is, varieert volgens de provincie per

¹⁹ Geconsolideerde Omgevingsverordening na actualisatieplan 7, Paragraaf 1.a.1 Afweegkader

gebied en met de tijd. De kadernota geeft een samenvatting wat dit voor de uitvoering betekent²⁰:

1. De ambities van Gaaf Gelderland gaan voor de sectorale (deel)belangen. In de praktijk zullen deze (deel)belangen botsen. Belangen moeten worden afgewogen in dienst van de ambitie.
2. Het resultaat is belangrijker dan welke rol de provincie pakt.
3. Niet de regel, de maatregel of de procedure staat centraal, maar de impact en de betekenis daarvan.

In juni 2021 stuurden GS een brief aan PS over de Koers ruimte en leefomgeving. GS verzocht in te stemmen met de werkwijze om tot ruimtelijke afwegingen te komen en als vertrekpunt te nemen bij beleidsontwikkelingen. Om tot goede afwegingen te komen stemden PS in met een omgevingsgerichte aanpak met een werkwijze waarmee samen met partners steeds dezelfde processtappen worden doorlopen:

1. Stap 1: Uitzoomen. Wat speelt waar? En: Wat speelt er nog meer?
2. Stap 2: Inzoomen. De kenmerken en kwaliteiten van de Gelderse streken. En: het DNA in beeld. Laag voor laag afpellen; de lagenbenadering.
3. Stap 3: Koppelen en Kiezen. Naar een gezamenlijke uitvoeringsagenda.¹

De “kenmerken en kwaliteiten van de Gelderse streken” staan niet in de ‘Koers Ruimte en leefomgeving’ zelf beschreven. In de Koers Ruimte en leefomgeving wordt verwezen naar streekgidsen voor elf Gelderse streken die het DNA schetsen van de Gelderse regio’s: Bommelerwaard, Betuwe, Overbetuwe, Land van Maas en Waal, Rijk van Nijmegen, Liemers, Achterhoek, IJsselvallei, Veluwe, Randmeerkust en Gelderse Vallei. De streekgidsen zijn samen met de Gelderse gemeenten opgesteld. In de gidsen wordt ingegaan op landschappelijke karakteristieken, de openheid, beslotenheid & ruimtebeleving van het gebied, ordenende structuren en stad-land relaties.²¹ De streekgidsen zijn in maart 2022 openbaar geworden door publicatie op de provinciale website.

In september 2021 stelden PS de Koers Ruimte en leefomgeving vast. In de beeldvormende vergadering gaven veel fracties aan de notitie weinig concreet te vinden en verzochten GS om in een vervolgnote op te nemen dat wanneer GS willen afwijken van de omgevingsverordening zij terugkomen bij PS.²² In het vervolgvoorstel is opgenomen dat GS, naast de reguliere manieren van informatieverstrekking, PS op de hoogte houden van de stappen die GS samen met partners in deze processen zetten. Daarnaast vragen GS op geëigende momenten een besluit van PS. In ieder geval als er sprake is:

- van kaderstelling, zoals bijvoorbeeld in geval van de ontwerpprincipes bij de verstedelijkingsstrategie;
- een afwijking van het beleid;
- als bij uitwerkingen het budgetrecht van PS wordt aangetast;

²⁰ Kadernota Gaan voor Gaaf Gelderland (PS2020-151).

²¹ Koers Ruimte en leefomgeving, blz. 15.

²² Verslag beeldvormende bijeenkomst Koers ruimte en leefomgeving; de kunst van het combineren woensdag 15 september 2021

- in geval de monitoring van de voortgang uitnodigt tot een herijking van de provinciale rol of tot escalatie.

In de Koers Ruimte en leefomgeving wordt planbegeleiding niet genoemd als middel om met gemeenten tot afwegingen van belangen te komen. Het Adviesteam Ruimte wordt wel genoemd. Dit adviesteam richt zich op actuele complexe projectinitiatieven van initiatiefnemers of gemeenten (meer over het adviesteam in paragraaf 3.2).

Afwijkruimte voor regels uit de Omgevingsverordening

GS zijn bevoegd om de begrenzing van het Gelders natuurnetwerk en de Groene ontwikkelingszone die in de Omgevingsverordening is vastgelegd, te wijzigen wanneer de kernkwaliteiten en oppervlakte van het NNN tenminste gelijk blijven. PS hoeven de wijziging niet meer vast te stellen.

Met het vaststellen van actualisatieplan 7 van de Omgevingsverordening is daarnaast een nieuw afweegkader geïntroduceerd. Het afweegkader is, vooruitlopend op de Omgevingswet, opgenomen in de Omgevingsverordening om af te kunnen wijken van de regels²³. De wens om al vooruitlopend op de Omgevingswet een afweegkader²⁴ vast te leggen is ingegeven door de botsende belangen en dilemma's waar GS in de praktijk regelmatig tegen aanlopen. Volgens GS komen in de praktijk al casussen voor waarin maatwerk gevraagd wordt. Dat maatwerk kon met de regels die tot op dat moment golden, niet toegepast worden. In het afweegkader zijn twee mogelijkheden opgenomen waarop maatwerk gebaseerd kan worden (artikel 1a.3 en 1a.4). Zie het kader hieronder.

²³ Actualisatieplan 7 Omgevingsverordening Gelderland (PS2021-32)

²⁴ Het afweegkader is niet van toepassing op de beschermingsregels voor grondwater en de (instructie)regels die zelf al voorzien in voldoende afwegings- en afwijkruimte.

Afwijkruimte in Omgevingsverordening

Artikel 1a.3 (afwijkruimte bij instructieregels)

Van de instructieregels in hoofdstuk 2 kan in een bestemmingsplan worden afgeweken voor het benutten van de fysieke leefomgeving voor een nieuwe activiteit of ontwikkeling als:

1. er sprake is van een groot openbaar belang;
2. er geen reële alternatieve locaties beschikbaar zijn; en
3. er tijdig effectieve compenserende maatregelen worden getroffen met het oog op de betrokken provinciale belangen.

Bij toepassing van het eerste lid wordt in ieder geval als een groot openbaar belang aangemerkt:

- de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening;
- de duurzame opwekking van energie, voor zover dit een significante bijdrage levert aan de regionale, provinciale of landelijke energiedoelstelling; en
- de adaptatie van gevolgen of mogelijke gevolgen van klimaatverandering.

Bij toepassing van het eerste lid met betrekking tot afdeling 2.6 (Natuur en Landschap) vindt compensatie of versterking plaats in overeenstemming met die afdeling. Bij toepassing van het eerste lid met betrekking tot paragraaf 2.6.1 (bescherming Gelders Natuurnetwerk) kan alleen worden afgeweken als er geen reële alternatieven zijn.

Artikel 1a.4 (afwijkruimte bij algemene regels)

Van de regels in de hoofdstukken 2 (Ruimte), 3 (Milieu, Ontgrondingen en Natuur), 5 (Provinciale wegen en luchthavenbesluiten) en 8 (Overgangs- en slotbepalingen) kan worden afgeweken, voor zover toepassing van een regel, gelet op het oogmerk daarvan:

- onevenredig is in verhouding tot een zwaarwegend belang; of
- een evenredige afweging van de betrokken belangen bij de optimale oplossing van een dilemma belemmert.

PS namen bij de besluitvorming over actualisatieplan 7 op 31 maart 2021 een amendement²⁵ aan dat bepaalt dat PS door GS moeten worden geïnformeerd wanneer zij gebruik maken van de afwijkingsmogelijkheid. Ook moeten PS de gelegenheid krijgen wensen en bedenkingen te uiten in een voorhangprocedure. Wanneer een of meer statenleden overleg willen, wordt het voornemen om af te wijken, geagendeerd voor de eerstvolgende vergadering van PS. PS moeten binnen vijf dagen na toezending aangeven of overleg gewenst is. Van de voorhangprocedure om af te wijken van de Omgevingsverordening is voor het eerst gebruik gemaakt bij het bestemmingsplan voor de Aanleg van de Parklaan in Ede²⁶. De afwijking is geagendeerd en behandeld in de PS vergadering van 2 februari 2022. Drie inhoudelijke moties werden ingediend die betrekking hebben op de ontheffing. Een motie heeft betrekking op de informatieverstrekking door GS in de voorhangprocedure. De vier moties werden verworpen.

²⁵ Amendement 21A20

²⁶ Aanleg van de Parklaan in Ede - afwijken van Omgevingsverordening (PS2022-24)

Ontheffing regels Omgevingsverordening Parklaan, gemeente Ede

De ontheffing gaat over de vraag waar en hoeveel bomen de gemeente Ede zal gaan planten, als compensatie voor het kappen van 61 bomen in het Horabos. Deze bomen staan deels op oude bosgrond en moeten worden gekapt voor de aanleg van de Parklaan in Ede-Oost. Als er geen ontheffing komt om op een andere locatie bomen te planten, dan is de consequentie dat de aanleg van de Parklaan op het zuidelijk deel (Bennekomseweg - Edeseweg) wordt geblokkeerd. En dat leidt tot een onvoldoende verkeersontsluiting voor de nieuwe wijk. De Gedeputeerde zegt in de PS-vergadering dat de afweging gemaakt moet worden of het verkeer door bestaande woonwijken moet worden afgewikkeld met alle nadelige gevolgen voor de leefomgeving of dat een deel oud bos moet wijken voor een rotonde. GS vinden dat de leefbaarheid in dit geval voor gaat. Overigens wordt ook gemeld dat de plannen van de gemeente al een lange voorgeschiedenis kennen en dat de plannen in zo'n ver stadium zijn dat er veel financiële schade voor de gemeente zal zijn wanneer de plannen alsnog gewijzigd moeten worden.

PS stelden Actualisatieplan nr. 8 van de Omgevingsverordening vast op 15 december 2021. Tijdens de voorbereiding hiervan is de Omgevingswet uitgesteld. Daarom hebben GS actualisatieplan 8 in twee delen opgedeeld. Een deel bevat wijzigingen die ingaan na een besluit van Provinciale Staten en een deel met wijzigingen die op de Omgevingswet moeten wachten.

2.2 Weging van provinciale belangen in de praktijk

In de planbegeleiding krijgen de provinciale planbegeleiders en de ambtenaren bij de gemeenten te maken met botsende provinciale belangen. Wanneer zij er niet uitkomen wordt er bestuurlijk opgeschaald. PS hebben in het maken van afwegingen bij concrete plannen geen rol. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe provinciale belangen worden afgewogen. De bevindingen zijn gebaseerd op interviews met drie provinciale planbegeleiders, ambtenaren van vier gemeenten, wethouders van twee gemeenten en een gedeputeerde.

Gemeenten ervaren ruimte bij de invulling van provinciale belangen

Of gemeentelijke ruimtelijke plannen provinciale belangen raken, bepalen gemeenten en planbegeleiders op grond van Omgevingsvisie en -verordening. Vooral de verordening is in de praktijk leidend. In de interviews gaven gemeenten aan de provinciale belangen wel scherp in beeld te hebben. Soms is er tussen provincie en gemeenten discussie over hoe rekening gehouden moet worden met het provinciaal belang. De provinciale planbegeleider gaat dan met de gemeente daarover in gesprek. Daarbij kan de interpretatie van de regels een belangrijke rol spelen. De provinciale planbegeleiders zijn generalist en zijn gedeeltelijk afhankelijk van adviezen van vakspecialisten voor het beoordelen van plannen van gemeenten. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de interpretatie van de regels voor landschap en natuur. Het helpt als daar ook een ecooloog van de gemeente bij betrokken is. Zij spreken dezelfde taal. Hetzelfde geldt voor verkeerskundigen van gemeente en provincie als op dat vlak iets speelt. Uit de interviews blijkt dat gemeenten ervaren dat zij, binnen een zekere bandbreedte, de ruimte krijgen om invulling te geven aan de provinciale belangen. Dat betekent dat er geen provinciaal dictaat ligt en er dus ruimte is voor het maken van afwegingen. Bij de afwegingen spelen de inhoud van het plan, de specifieke locatie, de voorgeschiedenis en wie er aan tafel zit een rol. Het voorbeeld hieronder illustreert dat het provinciale beleid ruimte geeft voor maatwerk binnen de kaders en dat bij de gemaakte afwegingen de voorgeschiedenis en de specifieke situatie een rol spelen.

Voorbeeld nieuwe bedrijvigheid op locatie voormalige pluimveehouderij

Deze casus speelt sinds 2016. Initiatiefnemers troffen de provincie en spraken over een andere bestemming voor een locatie met pluimvee. Toen volgde een langdurig proces waarin de mogelijkheden voor de locatie verkend werden. Daarin heeft de provincie een actieve rol vervuld met bijdrages in geld, organisatie, in bijeenkomsten en het meedenken in opties (wonen, werken, recreatie of bedrijvigheid). De gemeenteraad besloot met een krappe meerderheid dat er een specifieke vorm van bedrijvigheid ontwikkeld kon worden op de locatie. De uitstoot die pluimvee met zich meebrengt kon hier opgelost worden door de locatie een nieuwe bestemming te geven. Op basis van het provinciaal beleid zou een solitair bedrijf niet op deze locatie in het buitengebied kunnen komen, maar op een bedrijventerrein thuis horen. Zowel gemeente als provincie wilden liever een functie met minder uitstoot zodat de lokaal de leefbaarheid verbetert. Vanwege dit maatschappelijk belang was het in dit geval logisch voor de provincie om maatwerk toe te passen en de nieuwe vorm van bedrijvigheid toe te staan.

Gemeenten zijn positief over de geboden ruimte, maar geven tegelijkertijd ook aan dat wanneer de provincie in een vroeg stadium scherp aangeeft hoe rekening gehouden moet worden met de provinciale belangen, de gemeente daarop kan anticiperen.

De afweging is een zoektocht en vindt niet plaats volgens een vastomlijnd stappenplan.

Binnen de voorkantsturing wordt naar overeenstemming gezocht omdat provincie en de gemeenten verschillende keuzes kunnen maken. De belangen van bestuurslagen kunnen namelijk uiteen lopen. Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt aangegeven dat de weging van verschillende belangen een zoektocht en mensenwerk is. In de interviews werd door gemeenten en provincie aangegeven dat verschillen van mening worden gerespecteerd en dat ze de intentie zien om er gezamenlijk uit te komen. Geïnterviewden geven aan dat het dan mensenwerk wordt; hoe kunnen we elkaar vinden? In de meeste gevallen komen gemeente en provincie op ambtelijk niveau tot overeenstemming. Wanneer er ambtelijk geen overeenstemming is of wanneer het proces stopt, worden bestuurders (wethouders en gedeputeerden) betrokken om het proces vlot te trekken. Door de tussenkomst van bestuurders ontstaat er ruimte om breder naar het plan te kijken door verder uit te zoomen en een andere en meer integrale afweging te maken van belangen. Ter illustratie geven we hieronder een (geanonimiseerd) voorbeeld.

Voorbeeld brede afweging van belangen

Een gemeente wil een omgevingsvergunning verlenen voor de aanleg van een zonneveld in een ecologische verbindingzone. Meerdere provinciale belangen zijn in het geding: energietransitie, stikstofreductie, de bescherming van natuurgebieden. In eerste instantie gaf de provincie een negatief advies omdat het plan niet voldeed aan de eisen uit de verordening voor ontwikkelingen in de Groene Ontwikkelingszone. De locatie van het zonneveld ligt in een zone die een ecologische verbinding vormt tussen natuurgebieden. Nadat de wethouder met de gedeputeerde heeft gesproken, is er integraal naar het plan gekeken waarbij o.a. de bijdrage aan de energiedoelen en de stikstofreductie door het stoppen van een veehouderij ook zijn meegewogen. Daardoor heeft de provincie, na enkele aanpassingen van het plan, toch positief geadviseerd.

Planbegeleiders geven aan dat het grootste deel van hun betrokkenheid bij concrete initiatieven waarvoor de locatie al vastligt. Daarbij is er geen ruimte om nog volgens het stappenplan (uitzoomen en inzoomen) te werken zoals dat in de Koers Ruimte en leefomgeving is beschreven. In een begeleidende brief bij het IPO stuk "Rol in de Ruimte" bevestigen GS dit beeld. GS geven aan zij dat op dit moment vooral afwegingen maken op locatieniveau: plan x op locatie y in gemeente z. GS stellen zich zelf de vraag of deze werkwijze voldoende houvast biedt met het oog op de toekomst. GS willen daarover beeldvormend met PS in gesprek.²⁷

²⁷ Statenbrief Rol in de Ruimte: samenwerken aan de grote opgaven (PS2022-7629)

Effect gemeentelijke plannen op het ruimtegebruik

De provincie heeft in 2019 een onderzoek laten uitvoeren naar de werking van de instructieregels uit de Omgevingsverordening.²⁸ Daarvoor is steekproefsgewijs getoetst op de juridische toepassing door gemeenten. De hoofdconclusie was dat de instructieregels in zijn algemeenheid goed zijn toegepast. Een beoordeling wat het effect is van de toepassing van de instructieregels op het ruimtegebruik maakte geen onderdeel uit van het onderzoek.

Planbegeleiders overleggen met gemeenten vooral op het niveau van individuele ruimtelijke plannen over hoe de provinciale belangen daarin worden meegenomen. De planbegeleiders zoeken in hun teamoverleg onderling afstemming hierover. De provincie beschikt niet over een (periodieke) analyse over hoe de doorwerking van provinciale belangen in alle gemeentelijke ruimtelijke plannen de ruimte in Gelderland beïnvloed. Met andere woorden, er is beperkt zicht op de som van alle individuele afwegingen van provinciale belangen op het ruimtegebruik in de provincie.

Regels verordening niet altijd helder voor gemeenten

In sommige gevallen zijn de regels onvoldoende helder. De regels voor de Groene Ontwikkelingszone (GO) wordt door meerdere planbegeleiders als voorbeeld genoemd. De ecologen bij de provincie houden bij hun adviezen een interne richtlijn aan voor ontwikkelingen in de groene ontwikkelingszone. Deze richtlijn staat niet in de verordening, maar wordt door ecologen wel consequent gehanteerd in de advisering. Planbegeleiders lopen er tegen aan dat bij een strikte toepassing van deze richtlijn initiatiefnemers pas laat in het proces met deze richtlijn worden geconfronteerd omdat die niet uit de verordening is af te leiden. GS werken momenteel aan een objectieve normstelling voor plannen in het GO.

²⁸ RoyalHaskoningDHV ((januari 2020), Rapport beoordeling toepassing instructieregels Omgevingsverordening Gelderland

3 Voorkantsturing

Naast de wettelijke instrumenten zet de provincie nadrukkelijk in op voorkantsturing. Door de provincie meestal 'planbegeleiding' genoemd. Bij voorkantsturing staat het (vroegtijdig) overleg tussen provincie en gemeente centraal. We gaan in dit hoofdstuk in op het proces en de werkwijze van deze voorkantsturing.

Bevindingen

- De provincie maakt ca. vijf keer per jaar van de mogelijkheid gebruik om een zienswijzen bij een ruimtelijk plan in te dienen. De laatste reactieve aanwijzing is in 2017 gegeven.
- De Bro verplicht gemeenten om met de provincie in overleg te treden bij het voorbereiden van ruimtelijke plannen wanneer er provinciale belangen in het geding zijn. GS kunnen, wanneer er onvoldoende rekening gehouden is met de provinciale belangen, een zienswijze indienen en een reactieve aanwijzing geven. Bij voorkeur zet ze die instrumenten niet in.
- De provincie zet voorafgaand aan de start van formele procedures planbegeleiding in als werkwijze om vroegtijdig overeenstemming over provinciale belangen tussen gemeente en provincie te bereiken.
- De provincie heeft een team met 8 planbegeleiders die met 51 gemeenten overleggen over ruimtelijke plannen. Als er bij een planbegeleider onduidelijkheid bestaat over hoe een provinciaal belang moet worden gewogen, vindt overleg met collega's/specialisten plaats. Complexe casussen kunnen worden voorgelegd aan het Adviesteam Ruimte. Bij politiek gevoelige casussen vindt overleg plaats met de betrokken gedeputeerde(n).

Bevindingen (vervolg)

- Het overgrote deel van de plannen wordt op ambtelijk niveau afgehandeld. Wanneer in het ambtelijk vooroverleg tussen gemeente en provincie geen overeenstemming bestaat over de provinciale belangen is, wordt er opgeschaald naar bestuurlijk niveau.
- Planbegeleiders overleggen periodiek (tussen 2 en 8 keer per jaar) met alle gemeenten over ruimtelijke plannen.
- De provincie heeft volgens de gemeenten een meedenkende houding. Gemeenten geven aan dat er meer sprake is van samenwerking dan sturing.
- De provincie ziet een goede onderlinge relatie met gemeenten als voorwaarde voor de doorwerking van provinciale belangen. De relatie kan (tijdelijk) onder druk komen te staan wanneer de provincie haar formele instrumenten inzet.
- Gemeenten hebben behoefte aan voorspelbaarheid bij de adviezen die de provincie geeft over hoe met de provinciale belangen rekening gehouden moet worden.
- Personele onderbezetting wordt door zowel provincie als gemeente als knelpunt genoemd bij de uitwerking van ruimtelijke plannen.
- De provincie probeert niet alleen door het voeren van overleg de provinciale belangen te behartigen, maar ook door het inbrengen van kennis uit de eigen organisatie of door het financieel ondersteunen van gemeenten voor extern advies.

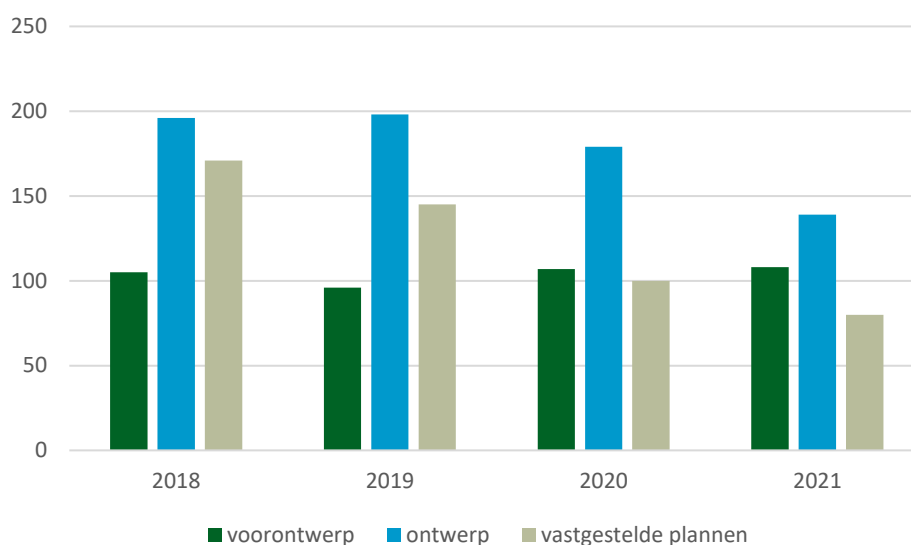
3.1 Proces voorbereiding ruimtelijk plan

Met de inwerkingtreding van de Wro in 2008 is de goedkeuring van bestemmingsplannen door provincies vervallen. Daarmee is ook de wijze waarop provincies overleg voeren met gemeenten over ruimtelijke plannen veranderd. Het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) regelt dat bij de voorbereiding van een ruimtelijk plan zogenoemd formeel overleg moet plaatsvinden.²⁹ In geval van gemeentelijke ruimtelijke plannen betekent dit dat gemeenten met provincie verplicht overleg moeten voeren over voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen in het geval er provinciale belangen in het geding zijn. GS hebben, naast het verplichte vooroverleg, formele instrumenten (zienswijzen en reactieve aanwijzing) waarmee ze de doorwerking van provinciale belangen in gemeentelijke ruimtelijke plannen kunnen bevorderen. Bij voorkeur maakt de provincie daar geen gebruik van en zet ze planbegeleiding in om de doorwerking van de provinciale belangen al voor het formele plantraject helder te krijgen. Deze instrumenten kunnen daarom als een 'stok achter de deur' worden gezien.

²⁹ In artikel 3.1.1, lid 1, en artikel 5.1.1, lid 1, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is bepaald dat gemeenten bij de voorbereiding van een bestemmingsplan respectievelijk een projectbesluit overleg voeren met die diensten van de provincie "die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn".

Jaarlijks worden door gemeenten tussen de 150 en 200 ontwerp-bestemmingsplannen bij de provincie ingediend om de doorwerking van de provinciale belangen te beoordelen en, bij voorontwerp-plannen, daarover een advies te geven aan de gemeenten. Ook vastgestelde plannen worden gemeld bij provincie. In figuur 1 staan de aantallen per jaar.

Figuur 1: Aantallen gemeentelijke ruimtelijke plannen



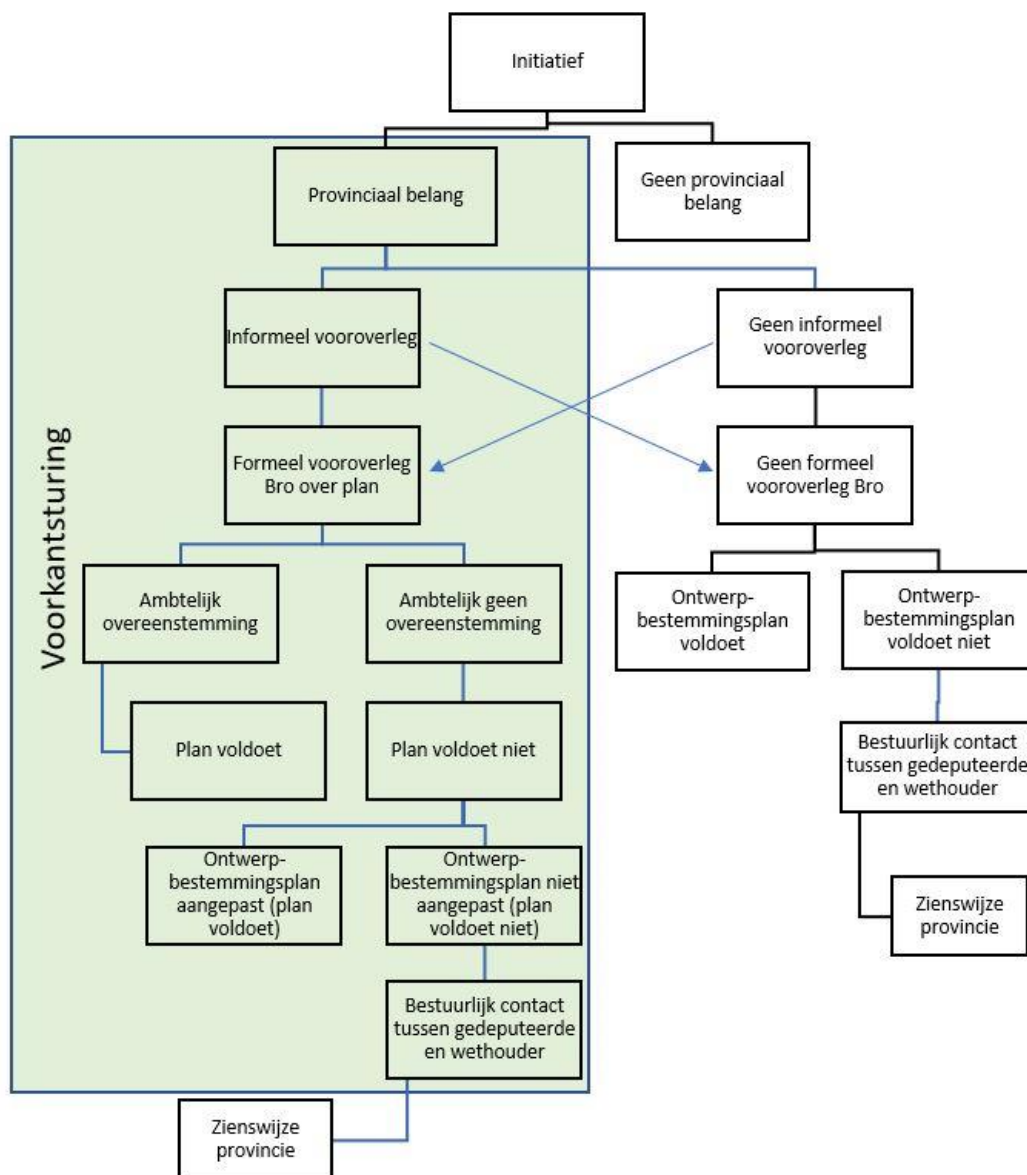
Bron: provincie Gelderland

Processchema voorbereiding ruimtelijk plan

Figuur 2 op de volgende pagina visualiseert het proces van een initiatief waarvoor een ruimtelijk plan moet worden vastgesteld door het vaststellen of wijzigen van een bestemmingsplan of omgevingsvergunning (in schema: plan) en waar een provinciaal belang speelt. Alleen initiatieven of ontwikkelingen die een provinciaal belang raken hoeven besproken te worden met de provincie. Het onderdeel voorkantsturing is in het schema groen gemarkeerd.

De reactieve aanwijzing is als instrument niet in het schema opgenomen omdat die geen onderdeel is van de voorbereiding, maar pas na de vaststelling van het plan door de gemeenteraad door de provincie kan worden ingezet. Omdat de provincie als doel heeft om reactieve aanwijzingen te voorkomen, lichten we na de toelichting op het schema het instrument ‘reactieve aanwijzing’ kort toe.

Figuur 2: Schema proces voorbereiding ruimtelijk plan



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

(Periodiek) informeel vooroverleg met gemeenten

De planbegeleiders voeren periodiek overleg met gemeenten en hebben zo nodig ook tussentijds contact. In de overleggen komen concrete plannen aan de orde, maar ook algemene onderwerpen zoals de invoering van de Omgevingswet en veranderingen in de provinciale Omgevingsverordening. Vooroverleg over ruimtelijke plannen vindt in principe ambtelijk plaats. Soms wordt in het informele voortraject duidelijk dat er te weinig rekening wordt gehouden met provinciale belangen. Er wordt alleen opgeschaald op het moment dat ambtelijk de noodzaak wordt gezien om een zienswijze in te dienen. De coördinator van de planbegeleiders waakt over uniformiteit in de werkwijze. Welke gedeputeerde betrokken is, verschilt per casus. Soms zijn er ook meerdere

gedeputeerden betrokken. Hoe deze overleggen in de praktijk worden gevoerd komt in paragraaf 3.2. aan de orde.

Formeel vooroverleg

Gemeenten kunnen plannen in de fase van voorontwerp, ontwerp en vastgesteld indienen via de website van de provincie. De provincie heeft een workflowsysteem (WRP) ingericht waarmee de plannen die formeel voor overleg bij de provincie worden ingediend, worden geregistreerd en afgehandeld. De beheerders van dit systeem geleiden de plannen dan door naar de verantwoordelijke planbegeleider. Deze beoordeelt het plan, zo nodig, met inhoudelijke specialisten. Vervolgens wordt schriftelijk op het plan gereageerd. Vanwege het informele vooroverleg, is de planbegeleider vaak al op de hoogte van de inhoud van het plan.

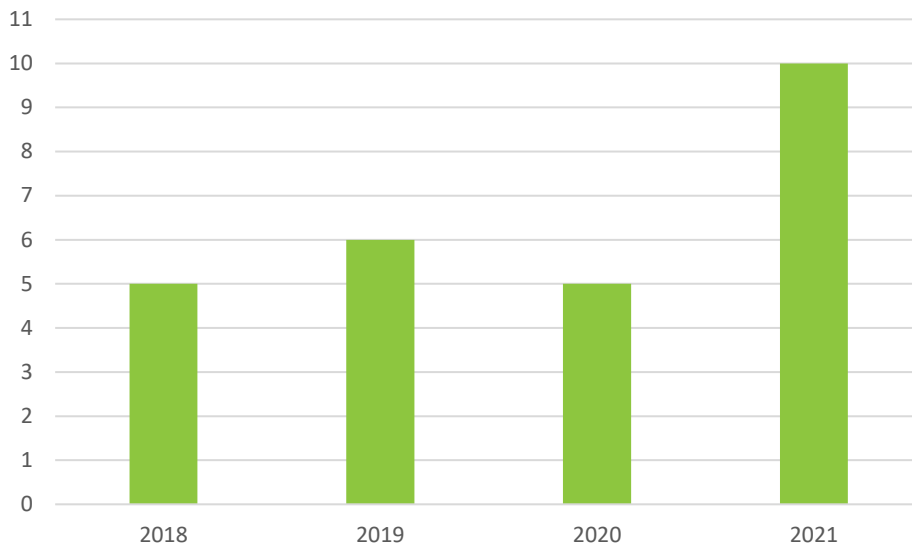
Indienen zienswijze wanneer (bestemmings)plan niet voldoet

Wanneer Burgemeester en Wethouders het ontwerpbesluit en het ontwerpbestemmingsplan ter inzage leggen kan iedereen, dus ook de provincie, zienswijzen, bij het ontwerpbesluit indienen. De provincie kan hier gebruik van maken wanneer, ondanks het vooroverleg of door het ontbreken van vooroverleg, het provinciaal belang onvoldoende wordt behartigd in een gemeentelijk ruimtelijk plan. Soms wordt ook een positieve zienswijze ingediend om expliciet steun uit te spreken voor een gemeentelijk plan. De reactie door Burgemeester en Wethouders op de zienswijzen wordt onderdeel van de motivering van het bestemmingsplan. Vervolgens kan de gemeenteraad de zienswijzen, en de beantwoording daarvan, meewegen bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

Contact tussen gedeputeerde en wethouder voorafgaand aan een zienswijze

Voor het indienen van een zienswijze wordt een ambtelijk advies gemaakt dat in het portefeuille-overleg met gedeputeerden wordt besproken. Het GS-besluit om een zienswijze in te dienen is gemandateerd aan de gedeputeerde. Wanneer er een zienswijze door de provincie wordt ingediend, heeft een gedeputeerde in de regel contact met de wethouder. Het komt ook voor dat er eerder in het proces al contact is tussen wethouder en gedeputeerde.

Figuur 3: Aantal zienswijzen door de provincie per jaar



Bron: Provincie Gelderland

Reactieve aanwijzing

Met een reactieve aanwijzing kan de provincie voorkomen dat een (deel van een) gemeentelijk bestemmingsplan of een omgevingsvergunning die een afwijking van een bestemmingsplan regelt, in werking treedt. De provincie kan een reactieve aanwijzing geven wanneer zij bezwaren heeft tegen een deel van het vastgestelde bestemmingsplan of als zij de geldende bestemming wil handhaven. Vervolgens moet de gemeente binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vaststellen conform de reactieve aanwijzing. GS kunnen alleen gebruik maken van deze bevoegdheid wanneer zij eerder een zienswijze tegen het bestemmingsplan hebben ingediend en deze zienswijze niet (volledig) is overgenomen. De reactieve aanwijzing is vormvrij. GS moeten wel aannemelijk maken dat er sprake is van een provinciaal belang, dat er een noodzaak is om een reactieve aanwijzing te geven om dit belang te behartigen en ook waarom de behartiging van dit provinciale belang niet met andere Wro-bevoegdheden zoals overleg of het inbrengen van zienswijzen kon worden bereikt. De provincie Gelderland heeft voor het laatst in 2017 een reactieve aanwijzing gegeven.

3.2 Voorkantsturing in de praktijk

Rol planbegeleiders bij de voorkantsturing

Bij de provincie werkt een team met planbegeleiders die de overleggen met de gemeenten voeren over ruimtelijke plannen. In 2021 waren er acht planbegeleiders werkzaam. Zij hebben hun eigen werkgebied waarmee de 51 Gelderse gemeenten zijn verdeeld. De planbegeleider is het aanspreekpunt voor gemeenten. In de interne planbegeleidingsoverleggen sparren de planbegeleiders met elkaar en sluiten af en toe ook collega's aan vanuit inhoudelijke thema's. Als er bij een planbegeleider onduidelijkheid bestaat over hoe een provinciaal belang moet worden gewogen, vindt overleg met een (senior) collega of specialist plaats.

Door de planbegeleiders wordt veel belang gehecht aan een goede relatie met de contactpersonen van gemeenten. Het provinciale belang strekt zich uit over veel ruimtelijke aspecten. Door het grote aantal gemeenten en beperkte beschikbare tijd moeten provinciale planbegeleider prioriteiten stellen voor waar hun aandacht naar uit gaat.

Adviesteam Ruimte

Wanneer zich dilemma's voordoen, die om een integrale afweging en het maken van keuzes vraagt (een complexe casus), dan kan deze worden voorgelegd aan het Adviesteam Ruimte. Het doel van het Adviesteam Ruimte is om met een integraal afgewogen en breed gedragen standpunt te komen tot op concern-management niveau. Het Adviesteam Ruimte werkt met een vaste werkwijze. De samenstelling van het adviesteam is afgestemd op de casus. In de meeste gevallen is een concernmanager verantwoordelijk voor het trekken van een conclusie over het in te nemen provinciale standpunt. In 2020 en 2021 zijn 10 casussen door planbegeleiders ingebracht bij het adviesteam Ruimte.

Ambtelijk – bestuurlijk samenspel bij de provincie

Indien een casus politiek gevoelig ligt en/of vraagt om besluitvorming, dan vindt overleg plaats met de betrokken gedeputeerde(n). Volgens een grove schatting van de provincie wordt circa 5 % van de gemeentelijke plannen besproken met gedeputeerden. De rest van de plannen worden ambtelijk afgehandeld. Planbegeleiders kunnen de afweging van provinciale belangen laten agenderen in het P-beraad met de gedeputeerde voor Ruimtelijke Ordening. Soms wordt een vraagstuk besproken in het bestuursteam. Dat zijn teams van gedeputeerden waar portefeuille-overstijgende vragen door de betrokken bestuurders, buiten de GS-vergaderingen, worden besproken. Het karakter van deze overleggen is informeel.

Ambtelijke overleggen met gemeenten over ruimtelijke plannen

Overleg over verreweg de meeste plannen vindt op ambtelijk niveau plaats. Periodiek vindt er ambtelijk overleg plaats tussen gemeente en provincie. De frequentie waarmee het periodieke overleg plaatsvindt verschilt echter per gemeente en varieert tussen de twee en acht keer per jaar. De frequentie hangt onder andere af van de kenmerken van de gemeenten en daarmee de opgaves die er spelen. Daarnaast hangt de frequentie af van de behoefte aan overleg bij de gemeente zelf. Tussen de periodieke overleggen is er

ook contact tussen de gemeente en de provinciale planbegeleider over individuele casussen. Die kunnen in de periodieke overleggen aan de orde komen, maar ook daarbuiten doordat de gemeente contact opneemt met de provincie.

De bezetting van het overleg wisselt. De planbegeleiders gaan in principe, om elkaar te kunnen vervangen, in duo's naar overleggen. Bij gesprekken schakelen de gemeentelijke aanspreekpunten soms ook inhoudelijke collega's in. Bij de periodieke overleggen zijn zelden initiatiefnemers aanwezig. Initiatiefnemers nemen soms zelf rechtstreeks contact op met de provincie. De provincie heeft dan rechtstreeks overleg met de initiatiefnemer. De provincie betreft dan ook de gemeente bij het overleg.

Op de agenda van het periodieke overleg staan in ieder geval alle lopende projecten waar een provinciaal belang speelt. Bij concrete ruimtelijke plannen, wordt gevraagd deze vooraf naar de provincie te sturen zodat de planbegeleider ze kan bekijken. Naast concrete plannen wordt het overleg ook benut om informatie en uitleg te geven over (voorgenomen) veranderingen van de provinciale Omgevingsvisie en -verordening. Tot slot staan de voorbereidingen m.b.t. de Omgevingswet op de agenda en gemeentelijke beleidsplannen die in voorbereiding zijn. Er zijn geen afspraken over de verslaglegging van de overleggen tussen gemeenten en provincie. Soms een uitgebreide verslag, soms in de vorm van een actiepuntenlijst.

Een klein deel van de plannen waar een provinciaal belang speelt, worden niet in het informele of het formele vooroverleg aan de provincie voorgelegd. Planbegeleiders spreken hun contactpersoon bij de gemeente hierop aan. Plannen in de Groene Ontwikkelingszone en in de Nationale landschappen worden praktisch altijd voorgelegd, omdat daar het provinciaal belang voor gemeenten het meest duidelijk is. Wanneer er intensief overleg is tussen gemeenten en provincie gaat dat vaak over de landschappelijke en ecologische inpassing van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen is de provincie minder nauw betrokken. Wellicht omdat gemeenten al met de provincie overleg hebben gehad in het kader van de regionale woonprogramma's en het werkprogramma werklocaties.

In de gesprekken met gemeenten krijgen de planbegeleiders ook vragen die niet direct met ruimtelijke plannen te maken hebben. Bijvoorbeeld of er provinciale subsidiemogelijkheden zijn. De contacten met de afdeling subsidies zouden volgens de planbegeleiders verbeterd kunnen worden.

Bestuurlijke overleggen met gemeenten over ruimtelijke plannen

Wij schatten dat er in de periode 2018-2020 er tussen provincie en gemeente ruim 10 keer per jaar op bestuurlijk niveau overleg is over ruimtelijke plannen³⁰. Dit aantal moet gezien worden als een grove indicatie van de hoeveelheid plannen waarbij bestuurders zijn betrokken.

Relatie tussen provincie en gemeente bij voorkantsturing

In de meeste gevallen ervaart men ambtelijk en bestuurlijk dat de onderlinge verstandhouding tussen gemeente en provincie goed zijn bij het overleg over ruimtelijke

³⁰ Wij vroegen aan de provincie een lijst met van alle casussen waarbij in de afgelopen drie jaar bestuurders zijn betrokken. Dat leverde 23 casussen op. Dit zijn casussen waarvan bij de planbegeleiders bekend is dat deze bestuurlijk zijn besproken, maar niet hebben geleid tot een zienswijze. Daarnaast zijn er in de periode 2018-2020 ca. 5 zienswijzen per jaar gegeven waarbij er vooraf altijd contact is tussen een gedeputeerde en wethouder.

plannen. Over het overleg met de provincie zijn de gemeenten positief. Gemeenten vinden over het algemeen dat de provincie een meedenkende houding heeft en typeren het overleg meer als voorkantsamenwerking dan voorkantsturing.

Wethouders en gedeputeerde geven aan dat er in de ruimtelijke ordening grote en ingewikkelde opgaven spelen, waarbij vaak meerdere overheidslagen zijn betrokken. Dat maakt het volgens hen ingewikkeld. Bestuurders geven aan dat provincie en gemeente elkaar nodig hebben bij de opgaven en dat door overleg te plegen er begrip ontstaat voor elkaars positie. Na een zienswijze, reactieve aanwijzing van de provincie of discussies die buiten het RO domein spelen (bijvoorbeeld over financiën) kan de relatie zowel ambtelijk als bestuurlijk tijdelijk minder goed zijn. Wethouders geven aan dat een inhoudelijk verschil van inzicht niet voorkomen kan worden omdat iedere bestuurslaag eigen verantwoordelijkheden heeft. Dat het soms botst, wordt daarom door wethouders als logisch gezien. Een wethouder moet immers rekenschap afleggen aan de raad en de lokale samenleving. Het effect van een minder goede verhouding kan zich vertalen in minder invloed vroeg in het proces. Door de planbegeleiders wordt daarom veel waarde gehecht aan een goede relatie met de gemeenten.

Onderbezetting bij gemeenten en provincie heeft effect op de relatie tussen gemeente en provincie. Er gaan veel gemeentelijke ambtenaren met pensioen, het blijkt om lastig nieuwe mensen te vinden. Dit heeft consequenties voor de continuïteit van het werk en de onderlinge contacten. Waar nodig is er contact tussen provinciale planbegeleiders en inhoudelijk specialisten bij de provincie over plannen die gemeenten inbrengen. Bij de specialisten op het gebied van natuur was er een gebrek aan capaciteit waardoor planprocessen vertraging opliepen door lange reactietijden. Om haar provinciale belang te waarborgen biedt de provincie ook specifieke kennis aan en ondersteunt de provincie plannen met geld voor verkenningen en onderzoek. Ter illustratie geven we hieronder een (geanonimiseerd) voorbeeld.

Voorbeeld vroege inbreng provinciale belangen en ondersteuning door provincie

Een locatie die al geruime tijd bedoeld is voor herontwikkeling met woningbouw kent beperkingen vanwege de provinciale regels voor natuur. De planontwikkeling kent een lange voorgeschiedenis waarin de provinciale regels voor natuur tussentijds zijn gewijzigd. Het plangebied ligt deels in Gelders Natuurnetwerk (GNN) en deels in Groene Ontwikkelingszone (GO). In overleg met de provincie stelde de gemeente een gebiedsvisie op. De kosten voor de begeleiding door een adviesbureau delen de gemeente en de provincie. Planbegeleiders participeren in het interactieve planproces. In de gebiedsvisie wordt beschreven wat de bouwmogelijkheden zijn en welke ontwikkeldoelen de natuur heeft. Conclusie van de gebiedsvisie is dat er binnen GO ruimte is voor circa 100 - 150 woningen waarbij de kernkwaliteiten van de GO worden versterkt door rekening te houden met de aanwezige natuur en landschapskwaliteit.

Gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) worden niet graag verrast door veranderende eisen van de provincie tijdens het planproces. Bij de provincie is er dan intern te weinig afgestemd. Er blijkt dan dat niet één provinciaal standpunt bestaat. We zien dat zowel gemeente als provincie zich inspannen om een negatieve zienswijze te voorkomen.

Soms worden er afspraken tussen gedeputeerden en wethouder gemaakt om plannen aan te passen zonder dat er een zienswijze wordt ingediend. Ter illustratie geven we hieronder een (geanonimiseerd) voorbeeld.

Voorbeeld veranderende provinciale eisen en afspraken om zienswijze te voorkomen

Een gemeente heeft een bestemmingsplan plan ter inzage gelegd voor een initiatief gelegen in een nationaal landschap en voor een deel in Gelders Natuurnetwerk (GNN). De natuurwaarden zijn volgens de provincie onvoldoende meegenomen in het plan. Volgens de gemeente stelde de provincie aanvankelijk andere eisen aan de benodigde natuurcompensatie. Tegelijkertijd heeft de provincie voor deze ontwikkeling een subsidie toegezegd en vindt de provincie het van belang dat het plan snel wordt uitgevoerd om de veiligheid op het spoor te verbeteren. In plaats van een zienswijze worden afspraken met de gemeente gemaakt over natuurcompensatie.

Bijlage 1: Bronnen

32

Voorkantsturing ruimtelijke plannen

Algemene documenten

- Koolen in Tijdschrift voor Bouwrecht (juli 2015), Instructieregels in de provinciale verordening: overspelen de provincies hun ruimtelijke ordeningshand?
- Minister Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Kamerbrief Invoering Omgevingswet (1 februari 2022)
- VNG (juli 2020), Het kraakt en het piept in het fysieke domein, onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein.
- PBL (april 2021), Wonen na de verkiezingen.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2021), Grote opgaven in een beperkte ruimte.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2021), Geef richting, maak ruimte!

Documenten provincie Gelderland

- Brief provincie Gelderland aan gemeenten “Betrokkenheid provincie bij gemeentelijke procedures Wro”, zaaknummer 2009-018420 (oktober 2009).
- Brief provincie Gelderland aan gemeenten “Vooroverleg omgevingsvergunning” Zaaknummer 2019-013120 (november 2019).
- Provincie Gelderland, Informatieblad instrumenten; versie september 2018.
- Kadernota Gaan voor Gaaf Gelderland (PS2020-151).
- Kadernota Actualisatie Omgevingsvisie en Omgevingsverordening 2018: Gaaf Gelderland (PS2018-73).
- Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (PS2018-712).
- Actualisatieplan 7 Omgevingsverordening Gelderland (PS2021-32), vastgesteld 31 maart 2021.
- Actualisatieplan 8 Omgevingsverordening Gelderland (PS2021-615), vastgesteld 15 december 2021.
- Amendement 21A20.
- Aanleg van de Parklaan in Ede - afwijken van Omgevingsverordening (PS2022-24).
- De Koers Ruimte en Leefomgeving: de kunst van het combineren (PS021-470).
- Verslag beeldvormende bijeenkomst Koers Ruimte en Leefomgeving; de kunst van het combineren woensdag 15 september 2021.
- Statenbrief Rol in de Ruimte: samenwerken aan de grote opgaven (PS2022-7629).

- Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid (december 2021), Advies Omgaan met ruimteclaims (PS2021-833).
- Handreiking Plussenbeleid provincie Gelderland.
- Jaarlijkse evaluatie Plussenbeleid (PS2020-6629).
- Beleidslijn windenergie provincie Gelderland.
- Regionaal waterprogramma provincie Gelderland (PS2021-315).
- RoyalHaskoningDHV ((januari 2020), Rapport beoordeling toepassing instructieregels Omgevingsverordening Gelderland.

Websites

www.ruimtelijkeplannen.nl

Interviews

- Dhr. P. Kerris, gedeputeerde provincie Gelderland
- Mevr. C. Mijnhout, planbegeleider provincie Gelderland
- Dhr. V. Muit, planbegeleider provincie Gelderland
- Mevr. M. Gjaltema, planbegeleider provincie Gelderland
- Dhr. W. Hol, wethouder gemeente Overbetuwe
- Dhr. N. Verhulst, wethouder Gemeente Nijmegen
- Dhr. F. Zuidweg, specialist Ruimtelijk domein gemeente Aalten
- Dhr. G. Sikking, programmamanager Ruimte gemeente Aalten
- Dhr. B. Breedveld, teammanager Grondgebiedzaken gemeente Wageningen
- Dhr. H. Franck, adviseur ruimtelijke ordening gemeente Berkelland
- Dhr. M. Vuijk, beleidsadviseur energie en duurzaamheid gemeente Berkelland
- Dhr. H. Verouden, beleidsadviseur ruimtelijke ontwikkeling gemeente Berg en Dal