

# Voorkantsturing bij ruimtelijke plannen

onderzoeksplan

## 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 onderzoeksplan is voorbereid door drs. ing. A.K. Willigenburg.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Voorkantsturing bij ruimtelijke plannen

onderzoeksplan

*Deventer, juni 2021*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond .....	6
<b>2</b>	<b>Onderzoekopzet .....</b>	<b>9</b>
2.1	Doel- en vraagstelling.....	9
2.2	Onderzoeksmethodiek.....	10
2.3	Planning.....	11
2.4	Slotopmerkingen .....	11
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>13</b>

# 1 Inleiding

*In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor het onderzoek en schetsen we de achtergronden die relevant zijn voor het onderzoek, zoals ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en maatschappelijke ontwikkelingen.*

## 1.1 Aanleiding

De provincies zetten nadrukkelijk in op voorkantsturing. Bij voorkantsturing worden in een zo vroeg mogelijk stadium van de planvoorbereiding provinciale belangen ingebracht om formele procedures, zoals het indienen van zienswijzen of reactieve aanwijzingen, te voorkomen. In verschillende onderzoeken<sup>1</sup> 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. 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 doelen<sup>2</sup>.

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 dat erop is gericht om, vóór de start van het formele planproces, ervoor te zorgen dat een initiatief past binnen het provinciale beleid. Per regio zijn provinciale functionarissen aangewezen die de contacten met de gemeenten onderhouden en het overleg voeren en coördineren. De gedachte is dat investeren in het overleg in deze fase de kans verkleint dat later in het

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

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

planproces corrigerend opgetreden moet worden. De provincie Overijssel spreekt over voorkantsamenwerking omdat zij daarmee de gelijkwaardigheid met gemeenten en waterschappen wil uitdrukken. De provincie Gelderland spreekt in dit verband over vooroverleg of planbegeleiding.

## 1.2 Achtergrond

### Wet ruimtelijke ordening

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 Wro<sup>3</sup>. 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. De belangen zijn legitiem wanneer het belang te maken heeft met het reguleren van het ruimtegebruik en er sprake is van effecten die de schaal van een gemeente overschrijden. Proactieve normstelling betekent dat er zoveel mogelijk vooraf kaders worden gesteld door provincies. Op provinciaal niveau gebeurt dat door middel van omgevingsvisie en -verordening. De omgevingsvisie -en verordening worden door PS vastgesteld. GS hebben de taak om er voor te zorgen dat deze provinciale belangen ook daadwerkelijk doorwerken in structuurvisies, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen van gemeenten. Daarvoor voeren de gemeenten en provincies overleg voordat formele planprocedures starten. 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).

### Omgevingswet en Nationale Omgevingsvisie

De Wro wordt vervangen door de Omgevingswet waarvan de inwerkingtreding is voorzien op 1 juli 2022. Het takenpakket en instrumenten van de provincie veranderen door de Omgevingswet niet wezenlijk. Uit de Omgevingswet volgt<sup>4</sup> 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.

Vanwege de grote ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat, is de afgelopen paar jaar bij het Rijk de overtuiging gegroeid dat zij - na een periode van decentralisatie - weer meer regie moet voeren over de ruimtelijke ordening. In de Nationale

<sup>3</sup> Koolen in *Tijdschrift voor Bouwrecht* (juli 2015), *Instructieregels in de provinciale verordening: overspelen de provincies hun ruimtelijke ordeningshand?*

<sup>4</sup> Art. 2.3 Omgevingswet

Omgevingsvisie (NOVI) geeft het Rijk daarom richting door middel van prioriteiten, voorkeursvolgordes, afwegingsprincipes. In een rapport dat de Minister van BZK naar de Tweede Kamer stuurde, staan een aantal aanbevelingen die de beleidsvrijheid van provincies sterk kunnen inperken. Een voorbeeld is het schrappen van de mogelijkheid voor provincies om bij verordening verplichte kaders voor de woningbouw te stellen<sup>5</sup>.

### Meerdere afwegings- en toetsingskaders

Provincies beschikken over meerdere, al dan niet sectorale, afwegingskaders. Voorbeelden daarvan zijn de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving en de Kwaliteitsimpuls Zonnevelden van de provincie Overijssel. Daarnaast zijn er toetsingskaders die direct het gevolg zijn van (Europese) regelgeving, zoals voor de bescherming van Natura2000-gebieden (stikstof en soortenbescherming). Het gevolg is dat zodra een initiatief concreet wordt en een claim legt op de ruimte, al deze afwegingsprincipes bij elkaar komen en in samenhang toegepast moeten worden. Een puzzel die in de fase van voorkantsturing gelegd moet worden om de haalbaarheid en wenselijkheid van het initiatief te kunnen beoordelen. In de meeste recente wijziging van de omgevingsverordening Gelderland is, naast enkele sectorale afwegingskaders, een beoordelingskader met extra afweeg- en afwijkruimte toegevoegd<sup>6</sup>. Dit is vooruitlopend op de Omgevingswet vastgesteld omdat de provincie in de praktijk regelmatig aanloopt tegen botsende belangen en dilemma's. Door aanmelding bij de Crisis- en herstelwet kan in 2021 alvast worden verkend of via dit ruimere beoordelingskader er meer maatwerk geboden kan worden.

### 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 spiraal<sup>7</sup>. Ondanks een groei in 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 afgestemd<sup>8</sup>. Zo wordt het tekort aan capaciteit bij gemeenten door het PBL als belemmering genoemd bij het oplossen van het woningtekort<sup>9</sup>.

### Werken aan nieuwe bestuursstijl

De provincies werken momenteel aan het vernieuwen van hun bestuursstijl. Gelderland wil de opgave meer centraal te stellen en integraler werken door het gebruik van gebiedsagenda's en het integraal programmeren waarbij het draait om het ondersteunen van het samenspel tussen PS, GS en de ambtelijke organisatie<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening (mei 2021), *Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening*.

<sup>6</sup> Actualisatieplan 7 Omgevingsverordening Gelderland (PS2021-32), vastgesteld 31 maart 2021.

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

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

<sup>9</sup> PBL (april 2021), *Wonen na de verkiezingen*.

<sup>10</sup> Gelderse kijk op sturing – vervolg (2020-014594)

Overijssel wil een bestuursstijl ontwikkelen die past bij de maatschappelijke opgaven. Kernwoorden die de provincie gebruikt zijn: aansluiten bij ontwikkelingen van onderop, ruimte geven, stimuleren, faciliteren en samenwerken. De provincie geeft ook aan dat er een andere kant van dezelfde medaille is: duidelijkheid en ingrijpen waar dat nodig is ten behoeve van het algemeen belang<sup>11</sup>.

### Grote opgaven en schaarse ruimte

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.<sup>12</sup> De situatie in Overijssel en 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.

### Dilemma's

Het willen realiseren van grote opgaven met een schaarse ruimte en het behartigen van de provinciale belangen levert tal van *dilemma's* op. We noemen er hier drie ter illustratie:

- Zonnevelden dragen bij aan klimaatdoelen, maar gaan vaak ten koste van beschikbare landbouwgrond.
- Windturbines dragen bij aan de klimaatdoelen, maar hebben een grote impact op het landschap.
- Voor het oplossen van het woningtekort zijn er ideeën gelanceerd om, in aanvulling op binnenstedelijk bouwen, ook in de groene ruimtes rondom de steden te bouwen<sup>13</sup> wat gevolgen heeft voor het landschap, de landbouw en waterveiligheid.

### Focus

Het onderzoek richt zich op voorkantsturing door de provincies richting gemeenten omdat bij gemeenten de grootste verantwoordelijkheid ligt om provinciale belangen te realiseren in het ruimtelijk domein en keuzes over ruimtelijke ingrepen veelal op gemeentelijk niveau plaatsvindt. Daarnaast zijn er zorgen zijn over de uitvoeringskracht van gemeenten. We richten ons op voorkantsturing bij de actuele opgaven op het gebied van de leefomgeving en de dilemma's die zich daarbij manifesteren. Bij deze opgaven is er sprake van een grote druk op de beschikbare ruimte en is de wisselwerking tussen gemeente en provincie intensiever en frequenter.

<sup>11</sup> Investeringsvoorstel Kwaliteit Openbaar Bestuur 2020-2023 (PS 2020/1100576)

<sup>12</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte*.

<sup>13</sup> Economisch Instituut voor de Bouw (juni 2021), *Ruimtelijke ordening en bouwlocaties*



## 2 Onderzoekopzet

*In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het onderzoek aangepakt gaat worden. De provincies gebruiken voor het fenomeen voorkantsturing de begrippen 'voorkantsamenwerking' (Overijssel) en 'planbegeleiding' (Gelderland). Voor het gemak van de lezer gebruiken we in dit hoofdstuk consequent de term 'voorkantsturing'.*

### 2.1 Doel- en vraagstelling

#### Doelstelling

Het doel van het onderzoek is 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 ruimte.

#### Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt:

Slagen de provincies er in om provinciale belangen via voorkantsturing te behartigen in ruimtelijke plannen van gemeenten en in hoeverre helpt voorkantsturing bij het omgaan met de dilemma's die zich daarbij manifesteren?

Met het beantwoorden van de centrale vraag willen we conclusies trekken over de doeltreffendheid van het instrument voorkantsturing. In dit onderzoek nemen we de dilemma's als vertrekpunt en niet het instrument voorkantsturing. We doen dit omdat we voorkantsturing niet alleen als 'technisch' instrument voor het realiseren van provinciaal beleid willen onderzoeken, maar (ook) als arena waarbinnen belangen worden afgewogen. Hiermee willen we recht doen aan de ontwikkeling in bestuursstijl van de provincies waarbij zij de opgaves centraal te stellen.

### Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn vooral beschrijvend van aard. Gedurende het onderzoek zullen er nieuwe onderzoeksvragen bijkomen. We kiezen we er daarom ook niet voor om vooraf een normenkader in het onderzoeksplan op te nemen. We ontwikkelen een normenkader gedurende het onderzoek.

Omdat we denken dat de effectiviteit van voorkantsturing afhangt van de mate waarin voorkantsturing door gemeenten wordt aanvaard, kiezen we in de vraagstelling niet alleen het perspectief van de provincie, maar ook die van gemeenten.

De voorlopige onderzoeksvragen zijn:

- Welke dilemma's ervaren statenleden, bestuurders (gedeputeerden en wethouders) en ambtenaren bij het behartigen van provinciale belangen in ruimtelijke plannen van gemeenten?
- Wat is de invloed van voorkantsturing op het omgaan met deze dilemma's?
- Welke rol spelen de afwegings- en beoordelingskaders bij het omgaan met de dilemma's?
- Wanneer is volgens de betrokkenen voorkantsturing effectief geweest?
- Welke rol hebben statenleden, bestuurders en ambtenaren bij voorkantsturing en hoe vullen zij die rol in?
- Wanneer en hoe worden afwegingen over ruimtelijke plannen in de voorkantsturing opgeschaald naar het niveau van management en bestuur (GS en B&W)?
- In hoeverre komen gemeenten en provincie tot een gezamenlijk standpunt over het provinciale belang in ruimtelijke plannen?
- Welke middelen zet de provincie in om een eventuele impasse te doorbreken en wat is het effect daarvan op de doorwerking van provinciale belangen?

## 2.2 Onderzoeksmethodiek

### Gefaseerde aanpak

Het onderzoek kent een gefaseerde aanpak. In de eerste fase zullen we de dilemma's inventariseren waarmee statenleden, bestuurders (gedeputeerden en wethouders) en ambtenaren worden geconfronteerd. Vanuit één of meerdere dilemma's gaan we in de volgende fase verder onderzoeken hoe met deze dilemma's wordt omgegaan bij voorkantsturing, welke rol betrokkenen spelen, hoe afwegingskaders daarbij helpen en hoe eventuele impasses worden doorbroken.

Door de hierboven gefaseerde aanpak wijkt dit onderzoek qua aanpak af van 'reguliere' rekenkameronderzoek. Bij 'regulier' rekenkameronderzoek nemen we als vertrekpunt de door de provincie gestelde kaders.

## Methoden

Het onderzoek zal door middel van interviews en documentenanalyse plaatsvinden. De interviews zullen plaatsvinden met de planbegeleiders (Gelderland)/ accounthouders (Overijssel) en met de gemeentelijke functionarissen die deelnemen aan de overleggen die plaatsvinden in het kader van de voorkantsturing. Ook zullen we bestuurders (gedeputeerden, wethouders) interviewen. Mogelijk gebruiken we daarvoor casussen waarbij duidelijk sprake is van een dilemma en er, vanwege een impasse in het overleg op ambtelijk niveau, opgeschaald is. Het is niet de bedoeling om een uitputtende analyse te doen van hoe en in hoeverre provinciale belangen zijn “geland” in structuurvisies, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen.

## Betrokkenheid Staten

Onderdeel van het onderzoek is om statenleden te vragen naar hun eigen ervaringen met het omgaan met provinciale belangen in ruimtelijke vraagstukken en hoe zij tegen hun eigen rol aankijken.

## 2.3 Planning

Ons onderzoek kent een aantal vaste stappen. De globale planning van deze stappen staan in de onderstaande tabel.

*Tabel 1: Planning onderzoek*

Fase	Periode
Informatie verzamelen en analyseren (interviews, documentenanalyse)	Juli-Oktober 2021
Schrijven Nota van bevindingen (feitenrelaas)	November-December 2021
Ambtelijk hoor en wederhoor Nota van Bevindingen (check van de feiten)	Januari 2022
Schrijven Bestuurlijke Nota (conclusies en aanbevelingen)	Januari 2022
Bestuurlijk hoor en wederhoor Gelderland	Februari 2022
Publicatie Nota van Bevindingen en Bestuurlijke nota (rapporten openbaar)	Maart 2022

## 2.4 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.

- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Artikel 184 Provinciewet.

# Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

## Bronnen

- Koolen in: Tijdschrift voor Bouwrecht (juli 2015), Instructieregels in de provinciale verordening: overspelen de provincies hun ruimtelijke ordeningshand?
- Noordelijke Rekenkamer (april 2016): Nota van Bevindingen “Provinciaal ruimtelijk beleid: instrumenten en doorwerking Provincie Drenthe” (blz. 8-24).
- Statenvragen PS Overijssel en Gelderland uit 2020 en 2021.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2021), Grote opgaven in een beperkte ruimte.
- Actualisatieplan 7 Omgevingsverordening Gelderland (PS2021-32), vastgesteld 31 maart 2021
- Ministerie van BZK (mei 2021), Interdepartementaal beleidsonderzoek ruimtelijke ordening Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening, kenmerk kamerbrief: 2021-0000197220.
- VNG (juli 2020), Het kraakt en het piept in het fysieke domein, onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein.
- Economisch Instituut voor de Bouw (juni 2021), Ruimtelijke ordening en bouwlocaties
- Provincie Gelderland, Gelderse kijk op sturing – vervolg (PS2020-014594)
- Provincie Overijssel, Investeringsvoorstel Kwaliteit Openbaar Bestuur 2020-2023 (PS 2020/1100576)